Économie des concessions autoroutières

Rapport de l'Autorité de régulation des transports

***Nota** : Le présent rapport a été adopté par le collège de l'Autorité de régulation des transports le jeudi 30 juillet 2020. Il sera republié dans sa version maquettée à l'automne. L'Autorité a toutefois souhaité apporter cet éclairage au débat public, sans attendre la finalisation du travail d'édition.*

Tour Maine Montparnasse - 33, avenue du Maine - BP 48 - 75755 Paris Cedex 15 - Tél. +33 (0)1 58 01 01 10
Siège - 48, boulevard Robert Jarry - CS 81915 - 72019 Le Mans Cedex 2 - Tél. +33 (0)2 43 20 64 30
autorite-transports.fr

Synthèse

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a confié à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), devenue Autorité de régulation des transports (ART) avec la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, des missions relatives au secteur routier à partir du 1er février 2016. En particulier, elle a introduit l'article L. 122-9 au code de la voirie routière, aux termes duquel l'Autorité « *établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation* » et réalise un « *suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession* ». C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport, premier de ce type que publie l'Autorité.

L'Autorité s'est attachée, dans la première partie de ce rapport, à décrire le secteur et à définir les principaux concepts et conventions utilisés pour mener à bien cette description, notamment la distinction entre les sociétés « historiques » – les neuf sociétés antérieures à l'ouverture du secteur à la concurrence – et les sociétés « récentes » – toutes les autres.

À cette fin, elle a d'abord dressé un **panorama des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)** commençant par un rappel des principales étapes du développement du réseau et se poursuivant par une présentation de l'emprise géographique du réseau des sociétés actuelles, des groupes auxquels elles appartiennent et des marchés sur lesquels ceux-ci opèrent.

Elle a ensuite décrit les **contrats de concession**, en indiquant leurs principales caractéristiques, leur forme générale et les clauses les plus structurantes, mais aussi en soulignant les différences entre les contrats historiques et les contrats récents.

Elle a également présenté la **régulation du secteur**, en expliquant les missions respectives du concédant, qui assure l'organisation et le contrôle des concessions autoroutières grâce à ses compétences d'ordre technique, juridique et économique, et de l'ART, dont le champ d'action comme les missions apparaissent singulières, notamment en comparaison d'autres régulations sectorielles.

Elle a par ailleurs exposé les **spécificités du modèle économique des SCA**, qui résultent directement de leur métier (importance des investissements, faible rotation du capital, poids de la dette), mais s'expliquent également par le format concessif (tarifs encadrés, engagements contractuels de long terme, faible proportion de biens propres). L'Autorité s'est attachée à mettre en évidence les implications de ce modèle en termes de rentabilité et de risque.

Elle a, enfin, évoqué les **perspectives d'évolution du secteur**, en mentionnant les prévisions de trafic, les évolutions possibles concernant les usages et les innovations technologiques prévisibles dans le secteur.

Dans la seconde partie du rapport, l'Autorité propose un éclairage étayé sur les questions relatives à la rentabilité des concessions et aux tarifs de péage, avant d'ouvrir sur les principaux enjeux à venir, en particulier ceux liés à la fin des contrats historiques et à l'avenir des infrastructures aujourd'hui concédées.

Dans ce cadre, l'Autorité a tout d'abord restitué ses travaux concernant le **suivi des taux de rentabilité interne (TRI)** des concessions ; elle s'est également intéressée à la pertinence des clauses contractuelles d'encadrement de la rentabilité.

Elle s'est ensuite intéressée à la **tarification de l'usage des autoroutes**, en rappelant les justifications économiques de l'encadrement des péages, en explicitant les règles applicables, en livrant quelques éléments chiffrés sur le niveau et la dispersion des tarifs, puis en formulant trois recommandations.

Elle a par ailleurs examiné les **politiques financières des SCA et leurs possibles implications pour la bonne exécution des contrats**, notamment en fin de concession.

Enfin, elle a mené une **étude comparative du secteur autoroutier à l'étranger**, en particulier en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni, afin de comprendre les modalités d'organisation alternatives et d'en tirer des enseignements pour l'avenir des infrastructures actuellement concédées.

➢ Les taux de rentabilité interne des concessions ont enregistré une évolution favorable mais modérée depuis 2017 et les clauses d'encadrement de la rentabilité devraient être conçues en tenant compte de l'ensemble de leurs effets

La mission de suivi de la rentabilité des concessions dévolue par le législateur à l'Autorité, aux termes de laquelle celle-ci « *assure un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession* », a nécessité des travaux méthodologiques importants, notamment pour les concessions « historiques ». Couramment utilisé, le taux de rentabilité interne (TRI) est une mesure de la rentabilité d'un investissement consistant à ramener l'ensemble des flux de trésorerie, sur toute la durée de vie de celui-ci, à un rendement annuel. Afin d'estimer le TRI des concessions, l'Autorité a retenu, dans ce premier rapport, les principes suivants.

Le TRI examiné correspond à l'activité de la concession. Conformément à la mission que lui a confiée le législateur, l'Autorité évalue un TRI « projet » qui correspond à la rémunération du capital supportée par les usagers de l'autoroute à travers les péages. Contrairement au TRI des actionnaires, qui mesure la rentabilité perçue par les actionnaires à partir des seuls flux de trésorerie de la concession assurant leur rémunération, ce TRI ne dépend pas de la stratégie de financement de la SCA, qui est à la discrétion de ses actionnaires.

Le TRI considéré est un indicateur hybride entre un TRI « réalisé » et un TRI « prévisionnel ». En effet, le TRI ne prend sa pleine signification qu'appréhendé sur l'intégralité de la durée du projet considéré. La mesure effectuée par l'Autorité mobilise donc des éléments historiques, les flux de trésorerie réalisés sur les années passées – correspondant à un TRI « réalisé » – et des éléments prospectifs, les flux de trésorerie attendus sur les années résiduelles du contrat – correspondant à un TRI « prévisionnel ».

Si l'Autorité restitue les TRI « projet » qu'elle a estimés, ses analyses portent sur les variations de ces indicateurs plutôt que sur leurs valeurs absolues. Trois raisons l'expliquent :

- en premier lieu, **l'estimation du TRI « projet » en valeur absolue souffre d'imprécision pour les concessions « historiques »**. Toutes les données nécessaires au calcul du TRI n'étant pas disponible pour ces SCA[1], l'Autorité a choisi de recourir à la **méthode du « TRI tronqué »** consistant à pallier l'absence d'information fiable sur certains flux de

[1] Les contrats de concession les plus anciens remontent à 1957 et ont connu de nombreuses évolutions, notamment du point de vue des règles comptables applicables. Cela pose de véritables difficultés en matière de disponibilité, d'homogénéité et de comparabilité des données comptables, rendant en pratique impossible la reconstitution des flux de trésorerie réalisés depuis le début des concessions pour l'estimation d'un indicateur synthétique comme le TRI.

trésorerie passés par l'hypothèse d'un flux unique correspondant à la valeur de construction théorique d'un **actif moderne équivalent à l'infrastructure** considérée à la date « de troncature », c'est-à-dire à la date à partir de laquelle les données disponibles étaient fiables ; en l'absence de chronique d'investissements réalisés pour la construction ou l'augmentation des capacités des infrastructures en service, l'Autorité a estimé la valeur de l'actif moderne équivalent à partir de la valeur brute comptable de ces infrastructures et des dates de mise en service des linéaires d'autoroutes correspondants. Tout en étant consciente du caractère simplificateur de cette méthode, l'Autorité estime qu'elle aboutit, sinon à une évaluation précise, au moins à une mesure approchée de la valeur de ces actifs. **Des incertitudes pèsent ainsi sur l'estimation du TRI « projet » des concessions « historiques », qu'une approche reposant sur les variations d'année en année permet de contourner** ;

- en second lieu, **l'analyse du TRI en valeur absolue serait difficilement conclusive**. Pour apprécier la rémunération d'une concession à la signature d'un contrat, l'Autorité estime bien un TRI *ex ante* et l'apprécie au regard des attentes de rendement du marché pour des investissements ayant le même profil de risque. Néanmoins il faut s'attendre à ce que le TRI calculé *ex post* s'en écarte, positivement ou négativement, car, comme tout investissement risqué, la rentabilité des concessions comporte une part d'incertitude. Or, il n'existe pas de seuil à partir duquel cet écart reflèterait une rémunération excessive ;

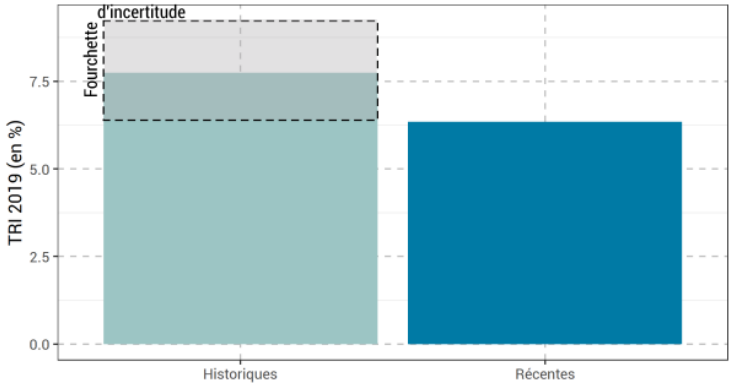
- en troisième lieu, **le suivi des variations est cohérent avec l'organisation et la régulation du secteur**, qui repose sur une contractualisation de long terme avec transfert des risques liés à la construction et au trafic, et fixation de la loi tarifaire sur toute la durée du contrat, sans révision de l'équilibre économique et financier en cours de contrat. Lorsque l'Autorité est consultée sur les nouveaux projets de délégation de service public autoroutier, elle vérifie, notamment, que la rentabilité prévisionnelle associée aux tarifs de péage et à leur évolution est raisonnable. Le suivi des variations permet ainsi d'apprécier comment évolue cette rentabilité au cours de l'exécution du contrat et offre à l'Autorité l'opportunité d'un retour d'expérience sur ses pratiques.

Le suivi de la rentabilité assuré par l'Autorité commence en 2017, première année pour laquelle elle dispose à la fois des données réalisées et des données prévisionnelles nécessaires au calcul du TRI considéré, à travers la collecte des études financières des SCA. Il porte donc sur la période 2017-2019 et ne prend ainsi pas en compte l'année 2020, dont les résultats seront fortement impactés par les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 sur la fréquentation des autoroutes.

- **Le taux de rentabilité interne des concessions en 2019 ressort à 7,8 % pour les concessions « historiques » et à 6,4 % pour les concessions « récentes »**

En 2019, le taux de rentabilité interne des concessions d'autoroutes est estimé à 7,8 % pour les concessions « historiques » (avec une fourchette d'incertitude restituée sur le graphe ci-dessous) et à 6,4 % pour les concessions « récentes ». Au regard des éléments développés ci-dessus (l'incertitude de la mesure sur les concessions historiques et la difficulté à porter une appréciation sur la valeur absolue d'un TRI en cours d'exécution d'une concession), l'Autorité restitue ces grandeurs, mais ne les analyse pas en elles-mêmes : elle les considère plutôt comme un ordre de grandeur permettant d'apprécier la portée des variations restituées ci-après.

Le TRI des concessions « historiques » et « récentes » en 2019



Source : ART, à partir des études financières 2017, 2018 et 2019 des SCA

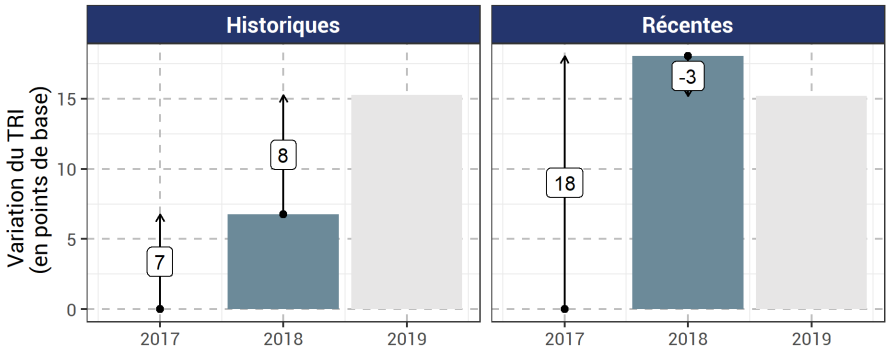
- **Le TRI des concessions d'autoroutes a enregistré une hausse de l'ordre de 15 points de base[2] entre 2017 et 2019**

Entre 2017 et 2019, le TRI des concessions a augmenté de 15 points de base, c'est-à-dire de 0,15 point de pourcentage. Deux facteurs notamment expliquent cette évolution.

D'une part, **cette hausse provient principalement de la révision, entre 2017 et 2019, des prévisions**, en particulier des prévisions de trafic. Par exemple, pour les concessions « historiques », les prévisions de revenus du péage ont augmenté de 7,0 milliards d'euros courants sur la durée résiduelle des contrats, principalement en raison de trafics attendus plus importants.

D'autre part, **cette hausse résulte de l'écart entre les flux prévisionnels et les flux réalisés** pour les exercices 2018 et 2019. Les revenus tirés des péages auront été supérieurs de 225 millions d'euros aux prévisions de 2017 sur ces deux exercices et les dépenses d'investissement inférieures de 380 millions d'euros. Les dépenses d'exploitation se sont cependant révélées plus importantes que prévu, à hauteur de 160 millions d'euros. Cet écart n'explique la hausse du TRI observée qu'à hauteur de quelques points de base.

La variation des TRI des concessions « historiques » et « récentes » entre 2017 et 2019



Source : ART, à partir des études financières 2017, 2018 et 2019 des SCA

[2] Un point de base représente un centième de point de pourcentage. Une hausse de l'ordre de 15 points de base du TRI correspond ainsi à une augmentation de 0,15 points de pourcentage du TRI (lui-même exprimé en pourcentage).

- **Au regard des évolutions de TRI qui en découlent, l'épisode du confinement à lui seul ne remet pas en cause l'économie générale des concessions, mais les effets de long terme de la crise sanitaire sont incertains**

En s'appuyant sur les chiffres publiés par les SCA, l'Autorité estime que le trafic autoroutier a baissé de plus de 80 % pendant la période de confinement[3]. Aucune baisse de trafic autoroutier de cette ampleur n'avait jamais été observée. À titre de comparaison, à la suite de la crise de 2008, le trafic sur le réseau concédé (toutes classes confondues) avait baissé de 1 % par rapport à l'année précédente. Selon les estimations de l'Autorité, la perte de recettes correspondante serait un peu moins forte, de l'ordre de 25 % : la baisse de trafic est en effet plus prononcée pour les véhicules légers (VL) que pour les poids lourds (PL), ces derniers étant soumis à un tarif de péage plus élevé. L'Autorité estime ainsi que la perte de chiffre d'affaires pour les SCA serait de l'ordre de 2 milliards d'euros en 2020 pour un choc équivalent à trois mois de confinement. Néanmoins, ce seul épisode n'est pas en lui-même de nature à remettre en cause l'équilibre économique des contrats : en prenant en compte la perte de recettes ainsi que la diminution des charges d'exploitation directement liées au trafic (à savoir la taxe d'aménagement du territoire, la redevance domaniale et les charges d'entretien), **un choc équivalent à trois mois de confinement conduit à une diminution de 6 points de base du TRI pour les concessions « historiques » et de 2 points de base du TRI pour les concessions « récentes »**[4].

À ce stade, il est difficile de quantifier les effets économiques et sociaux de long terme de la crise et leur influence sur le trafic. Il est vraisemblable qu'une crise économique succèdera à la crise sanitaire et que l'activité sera durablement affectée. Néanmoins, les modes de production pourraient aussi évoluer (par exemple, avec des relocalisations), ainsi que les pratiques de déplacement (par exemple, avec un recours croissant au télétravail ou une moindre appétence pour les transports en commun). Or ces changements peuvent avoir des effets divers. Ainsi, le développement du télétravail peut inciter les ménages à se relocaliser plus loin de leur lieu de travail et s'accompagner d'une augmentation des déplacements pour d'autres motifs. Il s'agit de l'effet « rebond » du télétravail, un phénomène bien documenté et observé dans de nombreux pays. Il reste qu'un ralentissement à long terme de la croissance du trafic réduirait la rentabilité des SCA. Ainsi, selon les estimations de l'Autorité, **une réduction pérenne de 0,5 point de pourcentage des taux de croissance du trafic, ce qui correspond à un choc majeur[5], entraînerait une baisse de 14 points de base du TRI pour les concessions « historiques » et de 35 points de base pour les concessions « récentes »**[6].

- **Les contrats de concession comportent des dispositions destinées à encadrer la rentabilité des sociétés concessionnaires qu'il convient de mobiliser avec précaution**

Le concédant a introduit de telles dispositions dans les contrats récents, avant que le législateur ne l'impose avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, puis avec la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La conclusion d'avenants avec les sociétés historiques dans le cadre du plan de

[3] La perte est chiffrée sur une période de trois mois à compter du début du confinement, soit le 17 mars 2020. Si, en lui-même, le confinement n'a duré que deux mois, les interdictions de déplacement ont perduré jusqu'au 2 juin et la reprise des trafics a été progressive.
[4] Soit une diminution de 0,06 point de pourcentage du TRI pour les concessions « historiques » et de 0,02 point de pourcentage du TRI pour les concessions « récentes ».
[5] À titre d'exemple, la croissance des trafics observée sur la période 2010-2018 était, sur le périmètre des SCA historiques, de 1,76 %/an pour les poids lourds (PL) et de 1,28 %/an pour les véhicules légers (VL). En ordre de grandeur, une baisse de 0,5 point de pourcentage correspondrait donc à une baisse durable de 30 à 40 % des taux de croissance des trafics observés sur la décennie passée.
[6] Soit une diminution de 0,14 point de pourcentage du TRI pour les concessions « historiques » et de 0,35 point de pourcentage du TRI pour les concessions « récentes ».

relance autoroutier (PRA) a également été l'occasion, pour le concédant, d'introduire des mesures similaires dans les contrats existants. Or le recours à ce type d'instruments nécessite d'en comprendre les divers effets.

Il ressort ainsi des analyses de l'Autorité que **la probabilité de déclenchement de ces clauses est variable** et **qu'en cas d'activation, elles auraient une faible incidence sur la rentabilité constatée des SCA**.

En outre, l'appréciation de ces mesures ne devrait pas se limiter à ces deux critères : il convient de considérer l'incidence complète de ces dispositifs pour la collectivité. Ainsi, quand bien même les clauses envisagées auraient une probabilité de déclenchement élevée et un effet marqué sur la rentabilité des SCA en cas d'activation, **rien ne garantit que la rentabilité des SCA serait effectivement modérée, en moyenne, par la présence de clauses prévues à cet effet**. Par ailleurs, **les clauses d'encadrement de la rentabilité peuvent avoir un effet distorsif sur le signal tarifaire**, par exemple en renchérissant l'usage de l'autoroute dans les scénarios d'évolution du trafic les plus probables.

➢ Les tarifs de péage doivent être regardés comme des signaux économiques dont les variations géographiques et temporelles peuvent influer sur le bien-être collectif apporté par les autoroutes

Chargée de veiller au « bon fonctionnement du régime des péages », l'Autorité estime utile d'en expliquer la logique et d'en proposer diverses améliorations.

Le péage est encadré à la fois en tant que redevance pour service rendu et en vertu de la faible intensité de la concurrence par les prix. L'encadrement concerne l'évolution annuelle moyenne des tarifs, avec de possibles différenciations.

Les règles générales d'encadrement portent sur l'évolution annuelle moyenne des tarifs, qui est assise sur une référence à l'inflation. **Pour les SCA « historiques », la référence aux coûts n'est plus perceptible, sauf pour les investissements nouvellement planifiés dans le cadre d'avenants.** L'Autorité relève que **cette situation n'est pas liée à la privatisation**, car les règles générales d'encadrement tarifaire n'ont pas évolué à cette occasion. **Pour les SCA récentes, les tarifs sont l'aboutissement d'un appel d'offres concurrentiel et doivent donc théoriquement refléter les coûts.**

Par ailleurs, le principe d'égalité des usagers devant le service public ne fait pas obstacle à la mise en place de tarifs différenciés ; ainsi, **les tarifs par kilomètre parcouru varient en fonction des gabarits des véhicules** (à travers des coefficients interclasses fixés dans les contrats), **des émissions polluantes** (pour les SCA les plus récentes, avec un mécanisme destiné à neutraliser les éventuels effets sur leurs recettes), **de l'itinéraire parcouru** (dans la limite de plafonds fixés dans les contrats et des dispositions anti-foisonnement des contrats de plan) **et de la période de circulation**[7] (avec une mise en place très rare, bien que permise par la majorité des contrats).

L'encadrement tarifaire est aujourd'hui conçu, d'une part, pour permettre aux concessionnaires de recouvrer leurs coûts, et, d'autre part, pour éviter la réduction des capacités qui pourrait résulter des pratiques tarifaires de concessionnaires tirant parti de leur pouvoir de marché. Cette approche est efficace d'un point de vue économique. Néanmoins, certains écueils de la tarification actuelle

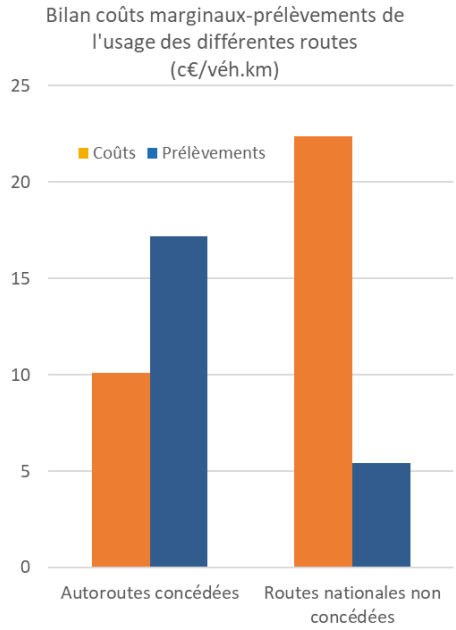
[7] À titre d'exemples, des tarifs « été » et « hors été » sont pratiqués pour la circulation sur le viaduc de Millau exploité par la société CEVM, les tarifs du tunnel Duplex de l'A86 sont modulés en fonction de la direction du véhicule, mais aussi du mois, du jour et de l'heure auxquels celui-ci quitte l'autoroute.

peuvent apparaître, indépendamment de l'intérêt des concessionnaires : sans modifier la rentabilité des concessions, il serait possible de faire évoluer les pratiques tarifaires sur les autoroutes afin d'accroître le bien-être collectif tiré des infrastructures concédées. C'est le sens des trois recommandations formulées par l'Autorité.

- **Les subventions croisées entre différentes portions d'autoroutes devraient être évitées**

Devant l'état dégradé de certaines sections périurbaines du réseau national, et face au manque de moyens de l'État pour y remédier, leur adossement aux concessions existantes pourrait être proposé par les SCA au concédant, avec le maintien de la gratuité de l'accès à ces sections et le recours à l'allongement des contrats en cours pour permettre aux SCA de recouvrer leurs coûts.

Or il apparaît que les usagers interurbains couvrent largement leurs coûts marginaux, tandis que les usagers périurbains ne couvrent pas les leurs.



Source : Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir, sous la présidence de Philippe Duron, 2018

Il ne fait pas de doute que **la sur-couverture de leurs coûts marginaux par les usagers du réseau concédé est inévitable, compte tenu des coûts fixes d'infrastructures importants**.

En revanche, **le faible taux de couverture de leurs coûts par les usagers des routes périurbaines non concédées** (résultant, notamment, de la congestion et de la pollution qu'ils induisent) **ne plaide pas pour une subvention croisée en leur faveur.**

L'Autorité considère qu'**il est nécessaire, lorsque cela est possible, d'expliciter les coûts propres à chaque catégorie d'usagers**. Au cas d'espèce, les usagers du réseau concédé interurbain ne devraient pas être mis à contribution pour des coûts qu'ils n'induisent pas, sauf, le cas échéant, par des hausses de tarifs ciblées sur les extrémités du réseau interurbain, s'il apparaît que les usagers sont les mêmes que ceux du réseau périurbain[8].

[8] Ainsi, en l'absence de ressources budgétaires disponibles pour opérer la rénovation du réseau périurbain, un financement par des mises à péage spécifiques serait préférable à une mise à contribution de l'ensemble des usagers interurbains.

- Les tarifs devraient plus souvent dépendre de la congestion

L'Autorité observe, d'une part, que la faculté donnée par les contrats de concession de différencier les tarifs au cours du temps est peu utilisée, et, d'autre part, que le concédant ne paraît pas attribuer beaucoup d'intérêt à cet instrument, comme le révèle le fait qu'il n'a pas introduit cette faculté dans le dernier contrat signé (RCEA).

Or, de façon générale, la demande de déplacement varie au cours du temps en fonction de l'utilité moyenne qui en est retirée par les usagers. Il en résulte qu'**une tarification uniforme sur l'année, telle que celle qui est observée sur la majorité des concessions, peut se révéler, d'une part, excessivement dissuasive aux heures creuses et, d'autre part, trop faiblement régulatrice aux heures de pointe.** Par conséquent, l'Autorité préconise, à l'avenir, d'introduire plus fréquemment qu'aujourd'hui une composante liée à la congestion dans les tarifs, sans modification des recettes totales des sociétés concessionnaires.

Afin de réduire la perte d'utilité pour les usagers s'acquittant aujourd'hui d'un tarif moyen aux heures de pointe et qui renonceraient à se déplacer ou pour les usagers qui continueraient de circuler aux heures de pointe en bénéficiant de la fluidité accrue du trafic mais au prix d'une augmentation du tarif, **la modulation tarifaire**, qui devrait faire l'objet d'informations claires à destination des usagers, **pourrait être assortie de mesures d'accompagnement spécifiques**, par exemple *via* des abonnements offrant des tarifs sociaux pour des catégories d'usagers ciblées.

Néanmoins, un usage accru de la modulation tarifaire en fonction de la congestion permettrait d'optimiser l'usage de l'infrastructure et bénéficierait donc à la collectivité dans son ensemble. En effet, d'une part, **des tarifs plus élevés en période de pointe permettraient aux usagers résiduels de circuler à une vitesse conforme aux standards de l'autoroute** ; d'autre part, **des tarifs inférieurs en période creuse rendraient l'usage de l'autoroute accessible à des acteurs pour lesquels le tarif moyen n'est pas abordable**.

- Les évolutions annuelles de tarifs devraient être calibrées en fonction des objectifs visés

Il est tout d'abord utile de rappeler qu'**à lui seul, le taux de croissance des tarifs ne permet pas d'apprécier la rémunération des concessionnaires**, celle-ci ne pouvant s'apprécier qu'à la lumière de l'équilibre entre les coûts et les recettes sur toute la durée du contrat ; or la formule d'évolution des tarifs ne donne pas d'indication sur les montants perçus par les concessionnaires.

L'Autorité note que, dans les contrats récents, le concédant a tenté d'établir un lien entre l'évolution des tarifs et celle des coûts, mais elle s'interroge sur la pertinence des paramètres retenus dans ce cadre. Plus généralement, elle se demande si toutes les dimensions économiques que revêt la trajectoire pluriannuelle des tarifs ont bien été prises en compte.

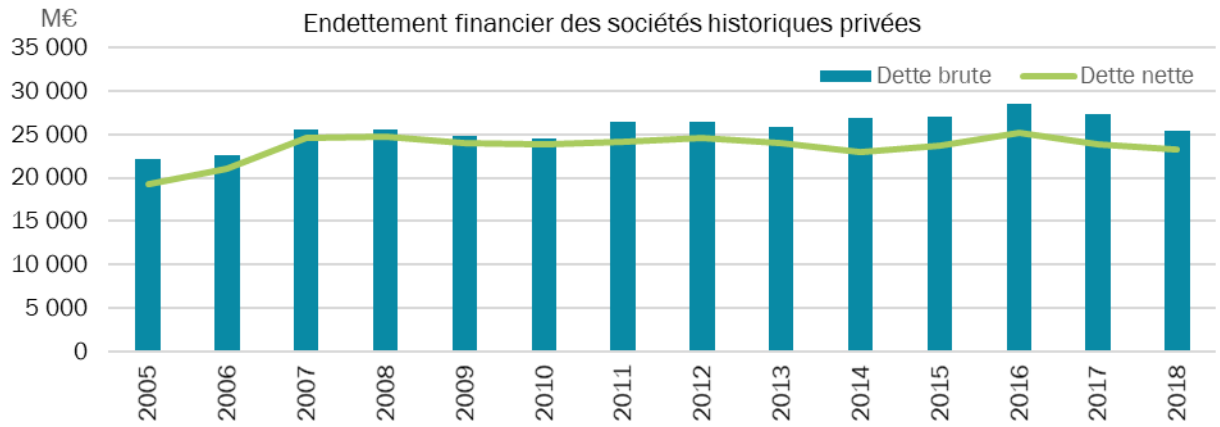
Lier l'évolution des tarifs à celle de coûts exogènes – que par définition, le concessionnaire ne maîtrise pas –, ainsi que le concédant a pu vouloir le faire à l'occasion de la passation de contrats récents, **présente plusieurs avantages** : cela permet, d'une part, de réduire le risque pris par la SCA, donc le niveau de sa compensation et, finalement, les tarifs payés par les usagers ; cela diminue, d'autre part, l'enjeu lié aux prévisions lors de la négociation d'avenants (puisque, si les tarifs évoluent mécaniquement comme les coûts, une erreur d'anticipation concernant les coûts est neutralisée par l'évolution des tarifs). Néanmoins, du point de vue de l'Autorité, les paramètres de l'indexation devraient être mieux calibrés pour réduire effectivement la sensibilité des bénéfices des SCA aux évolutions des prix externes.

Plus fondamentalement, l'Autorité considère que les évolutions tarifaires annuelles sont des signaux économiques qui peuvent être mobilisés pour améliorer le bien-être collectif à long terme. Par exemple, **il serait efficace que les tarifs évoluent en fonction de la disposition moyenne des usagers à payer, de façon à éviter une sous-utilisation de l'infrastructure**. L'évolution de la disposition des usagers à payer pourrait être liée à celle du pouvoir d'achat, donc à un indicateur comme le taux de croissance du PIB par habitant plutôt qu'au taux d'inflation ou à des indices de coûts relatifs aux autoroutes.

➢ Le fort endettement des SCA est parfaitement soutenable et la bonne exécution des contrats ne devrait pas en être affectée, notamment en fin de concession, où le concédant est appelé à défendre au mieux ses intérêts patrimoniaux

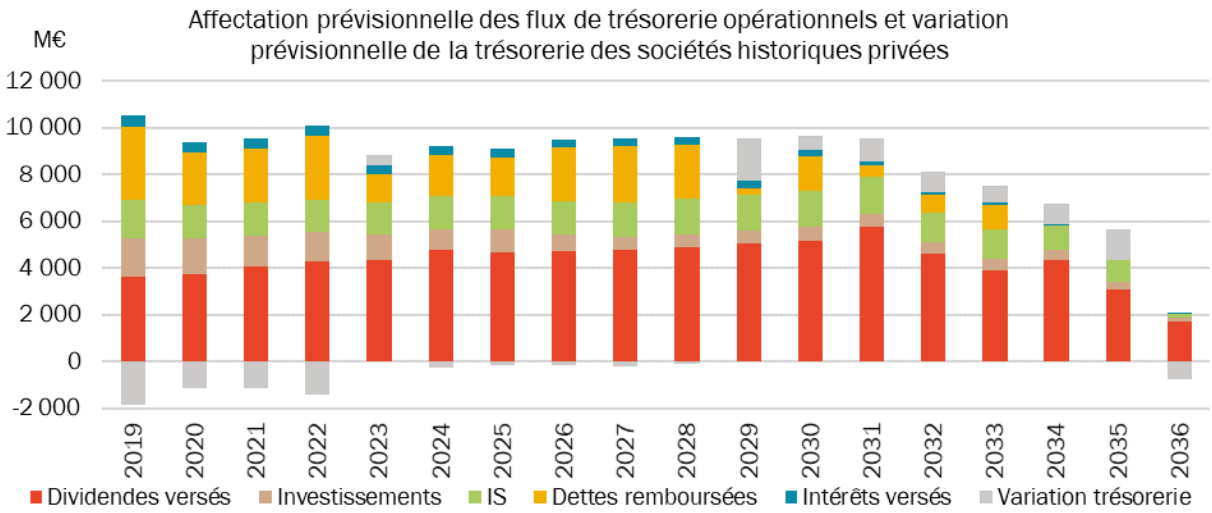
▪ La situation financière des SCA, malgré leur endettement important, apparaît suffisamment robuste pour leur permettre de respecter l'ensemble de leurs engagements

Le modèle financier des SCA suppose qu'elles maintiennent un levier financier élevé grâce à la persistance d'un fort endettement. Il en résulte que **les sociétés « historiques » privées, malgré l'échéance proche de leurs contrats (entre 2031 et 2036), doivent encore faire face à des engagements de remboursement importants**.



De fait, **les SCA privilégient, dans leur politique financière, le versement de dividendes par rapport au désendettement**. De manière générale, la politique de distribution de dividendes des SCA consiste à verser 100 % du résultat net du dernier exercice, ce qui correspond le plus souvent au montant maximal autorisé.

Malgré leur fort endettement, les SCA « historiques » privées disposent d'importantes marges de manœuvre pour respecter leurs engagements, non seulement envers leurs créanciers, mais aussi envers le concédant.



Ce constat, établi sur le fondement des plans d'affaires élaborés en 2019 par les SCA, n'est pas infirmé par la prise en compte de la crise sanitaire intervenue en 2020. Il apparaît en effet que, **même en tenant compte d'un choc tel que celui observé au printemps 2020 en raison de la crise sanitaire et en se plaçant dans l'hypothèse où celles-ci auraient sous-estimé les investissements à réaliser en fin de concession, les SCA « historiques » privées auraient la possibilité de dégager les fonds nécessaires pour respecter leurs obligations contractuelles**, que ce soit en réduisant le montant de la trésorerie disponible en fin de contrat ou en révisant à la baisse le niveau des dividendes versés.

- Les contrats comportent des dispositions qui protègent l'usager et le concédant durant toutes les phases : construction, exploitation et fin de la concession

Les contrats de concession comportent des clauses relatives à la **conformité de l'ouvrage construit** et au **respect des délais de mise en service**.

Les contrats de concession comprennent également des **clauses relatives à la continuité et à l'adaptation du service public autoroutier**. Ainsi, le concessionnaire s'engage à disposer et mettre en œuvre, en tout temps et sans délais, tous les moyens conformes aux règles de l'art, de nature à assurer en permanence, quelles que soient les circonstances, et notamment atmosphériques, la continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité. De même, le concessionnaire prend les mesures nécessaires à l'adaptation de l'infrastructure à l'évolution des besoins des usagers.

Les contrats de concession octroient aussi au concédant des **instruments de pilotage de l'exécution de la concession** : un système d'indicateurs de performance communs à certaines sociétés et associés à des objectifs de qualité d'exploitation figure désormais dans les cahiers des charges. En l'occurrence, la comparaison entre les mesures de qualité de service sur les réseaux concédé et non concédé souligne le niveau d'exigence élevé, mais aussi l'approche pragmatique du concédant pour l'introduction et le renforcement des indicateurs dans les contrats.

Les contrats de concession prévoient enfin que le concessionnaire supporte à ses frais exclusifs tous les investissements nécessaires à la **remise des biens de retour en bon état** à la fin de la concession.

- **Les dispositions relatives à la restitution de l'infrastructure concédée sont protectrices des intérêts de l'État mais ne pourront être opérantes que si celui-ci précise rapidement sa doctrine concernant le « bon état » des biens de retour**

Les dépenses de remise en bon état des biens de retour pourraient représenter des montants importants à l'approche de la fin des concession. Or les SCA pourraient avoir de faibles incitations à réaliser des investissements en fin de contrat, puisqu'elles n'ont pas la certitude d'en bénéficier pleinement. Néanmoins, les contrats mettent à disposition du concédant une palette d'outils lui permettant de limiter les risques de sous-investissement dans les biens de retour à l'approche de l'échéance des concessions.

Premièrement, le concessionnaire doit établir l'**inventaire et la nomenclature à jour des biens de la concession** (ces travaux contribuant à la bonne connaissance du patrimoine n'ont toutefois pas encore abouti, même pour les concessions « historiques »).

Deuxièmement, il revient au concédant d'établir, sept ans avant l'expiration de la concession et après concertation avec le concessionnaire, le **programme d'entretien et de renouvellement** qu'il doit mettre en œuvre au cours des cinq dernières années de la concession, ainsi que le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages.

Troisièmement, une **garantie dont le montant est égal au coût prévisionnel des travaux** (majoré de 20 % pour certaines sociétés « récentes ») est constituée par le concessionnaire afin d'assurer que les travaux arrêtés pourront effectivement être réalisés, et qu'ils seront correctement effectués.

Dans ces circonstances, il apparaît que la définition du « bon état » sera un élément central de la négociation de la fin des contrats de concession.

- **Devant la rédaction laconique des contrats concernant la définition du bon état, l'Autorité invite le concédant à retenir une approche permettant de défendre ses intérêts patrimoniaux**

Du point de vue technique, la notion de « bon état » pourrait s'entendre de plusieurs manières, qu'il est possible, schématiquement, d'associer à quatre niveaux d'exigence.

Une première approche du « bon état » pourrait correspondre à l'**état courant**. En effet, il est possible que l'état courant puisse être qualifié de « bon », d'autant que l'état du patrimoine est surveillé contractuellement tout au long de la concession à travers le suivi d'indicateurs, la réalisation d'audits et l'organisation de visites du réseau. Néanmoins, les indicateurs contractuellement suivis aujourd'hui ne permettent pas d'évaluer la pérennité du patrimoine. En outre, ces indicateurs correspondent à un périmètre d'actifs limité. Cela pourrait conduire les concessionnaires à réduire leurs investissements à l'approche de la fin des contrats, compte tenu du faible bénéfice qu'ils peuvent espérer en tirer.

Dans une deuxième approche, le « bon état » pourrait être défini en **référence à une stratégie de gestion du patrimoine** permettant de minimiser, sur longue période, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité de service retenus. Une telle acception du « bon état » permettrait que les investissements soient maintenus à leur niveau optimal à chaque période, de sorte qu'il n'y ait pas d'effet de rattrapage à l'issue des contrats de concession. Définir le « bon état » de cette façon supposerait néanmoins que le concédant et le concessionnaire se soient entendus très tôt sur la stratégie de gestion du patrimoine.

Une troisième approche du « bon état » consisterait à définir ce dernier à partir de **critères exhaustifs et absolus** évalués au moment de la remise au concédant des biens concernés. Sans pouvoir en préjuger de façon certaine en l'absence de précisions dans les contrats de concession, il est possible que ce soit l'approche envisagée lors de la rédaction des contrats de concession d'autoroutes. Pour les concessionnaires, cette approche pourrait induire une accélération des investissements durant la période précédant la fin de la concession. Cette approche présente l'avantage, du point de vue du concédant, de garantir un niveau élevé de disponibilité et de sécurité de l'infrastructure pour la période suivant la fin du contrat, sans avoir à réaliser d'investissement majeur pendant un certain temps.

Une dernière approche du « bon état » en fin de concession consisterait à l'assimiler à l'**état neuf**. D'un point de vue technique, il est théoriquement possible de redonner leur durée de vie initiale aux équipements, en les renouvelant. Néanmoins, exiger le renouvellement massif de toutes les infrastructures en fin de concession engendrerait des coûts qui n'apparaissent pas proportionnés : dans les faits, les stratégies d'entretien des SCA intègrent une part d'entretien préventif, pour limiter la cinétique de dégradation. En outre, cette demande ne serait ni réaliste, ni souhaitable : les SCA ne disposent en effet certainement pas de la capacité opérationnelle permettant de réaliser l'ensemble des travaux correspondants sur la période de sept ans prévue à cette fin avant la remise des biens, et la disponibilité des infrastructures s'en trouverait gravement dégradée.

Du point de vue du bien-être collectif, la deuxième approche apparaît généralement préférable : en n'introduisant pas de contrainte artificielle sur les cycles d'investissements, elle permet de minimiser les coûts pour l'ensemble des parties. À l'avenir, **si de nouveaux contrats de concession devaient être signés, la référence à une stratégie de gestion du patrimoine permettrait aux usagers de bénéficier de tarifs de péage les plus faibles possible** compte tenu du niveau de qualité souhaité.

Néanmoins, l'absence de précision des contrats en cours laisse penser que le « bon état » est une notion absolue, qui s'apprécie au moment de la remise des biens par le concessionnaire au concédant, et il semble que la troisième approche ait été privilégiée dans le secteur des autoroutes : **il est probable que les péages perçus durant les concessions en cours ont été calibrés pour couvrir des investissements spécifiques de remise à niveau en fin de concession** et éviter au concédant la réalisation d'investissements structurants dans la période suivant la fin de la concession.

Le choix de cette approche ne dispenserait pas le concédant d'expliciter sa définition précise du « bon état », afin que les contrats en cours s'achèvent dans de bonnes conditions.

➢ L'analyse des modèles étrangers en matière d'autoroutes montre que les choix de financement et de gestion peuvent être dissociés, et que tous les transferts de risque ne présentent pas le même intérêt

Compte tenu de l'échéance prochaine des premiers contrats de concession d'autoroutes octroyés en France, la question du devenir des ouvrages qui reviendront au concédant va se poser. Dans cette perspective, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni offrent des exemples de gestion du réseau autoroutier susceptibles de nourrir la réflexion sur l'avenir du réseau français.

- **L'avenir des infrastructures autoroutières en France ne se résume pas à un choix entre poursuite des concessions, d'un côté, et mise en régie, de l'autre**

L'étude du secteur autoroutier dans ces cinq pays permet de distinguer trois grands modes de gestion du réseau autoroutier qui ne sont pas exclusifs les uns des autres. La **maîtrise d'ouvrage publique**, dans laquelle les infrastructures sont gérées par des entités publiques, **soit en régie, soit en recourant à des tiers dans le cadre de marchés publics**, fut historiquement le principal mode de gestion des réseaux autoroutiers dans tous les pays étudiés, avant que ne se développent, dans certains pays, la gestion déléguée d'une partie du réseau autoroutier dans le cadre de **concessions publiques** puis de **partenariats public-privé à péage (concessions privées)**, telle qu'on la trouve majoritairement en France, en Espagne et en Italie. Plus récemment, la gestion d'une partie du réseau dans le cadre de **partenariats public-privé avec rémunération des partenaires par une entité publique** en fonction du trafic, de la disponibilité de l'infrastructure ou d'autres critères de performance, s'est développée : elle s'est beaucoup pratiquée au Royaume-Uni et reste largement pratiquée au Portugal. Ainsi, l'opposition binaire entre concession, d'un côté, et régie, de l'autre, ne permet pas d'apprécier la palette des modes de gestion possibles.

Dans tous les pays étudiés, la définition de la politique autoroutière et du cadre réglementaire de ce secteur relève principalement des autorités nationales. Dans certains pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, les autorités régionales peuvent aussi jouer un rôle important dans la gestion du réseau autoroutier national traversant leurs territoires. Par ailleurs, à l'instar du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, **certains pays confient la gestion de leurs autoroutes à un établissement public**, avec l'objectif d'une plus grande efficacité opérationnelle. **L'accroissement du rôle joué par des acteurs privés peut en outre conduire à l'institution de régulateurs**, comme en France, en Italie et au Portugal.

- **Il n'y a pas de lien intrinsèque entre les choix de financement du réseau autoroutier et son mode de gestion**

Dans tous les pays étudiés, les pouvoirs publics ont la volonté de répondre aux besoins d'infrastructures de transport de qualité tout en faisant face à de fortes contraintes budgétaires. Si, de façon générale, l'usage des routes est gratuit, diverses approches ont été retenues s'agissant des autoroutes. Elles reflètent, notamment, des choix différents quant au financement de ces infrastructures. Outre les crédits octroyés au titre du budget général de l'État, des taxes spécifiques peuvent être affectées au financement des autoroutes. Réciproquement, des prélèvements spécifiques aux autoroutes peuvent être instaurés, parmi lesquels figurent les redevances d'usage, de type péage ou vignette, qui ne sont pas nécessairement réservés au financement des infrastructures routières. En tout état de cause, **le péage autoroutier n'est pas l'apanage des modèles concessifs, tout comme la maîtrise d'ouvrage publique n'est pas nécessairement tributaire d'un financement sur crédits budgétaires.**

- **Les différents modes de gestion envisageables correspondent à divers degrés d'externalisation, qu'il convient de retenir à bon escient**

Les différents modes de gestion des réseaux autoroutiers reposent sur des choix contractuels qui peuvent s'analyser à l'aune de l'ampleur de l'externalisation : les prestations (construction, entretien, exploitation) sont plus ou moins variées, le financement est plus ou moins externalisé et les risques transférés sont plus moins importants, avec des engagements contractuels qui portent sur des périodes plus ou moins longues.

Les choix contractuels ont des conséquences en termes d'efficacité et de coût. **Dans certains cas, le transfert des risques au titulaire du contrat peut l'inciter à mieux exécuter sa mission** ; c'est pourquoi certains schémas contractuels peuvent être pertinents pour une autoroute à construire alors qu'ils ne sont pas indiqués pour la gestion d'un ouvrage déjà construit. **À l'inverse, le transfert de certains risques peut mécaniquement entraîner une augmentation du coût du financement, sans qu'il en résulte, pour la personne publique, d'autre avantage** que de n'avoir pas à supporter elle-même les risques en question : par exemple, le transfert du risque lié au trafic contribue à augmenter la facture pour les usagers, alors qu'il procure peu d'incitations au délégataire du service, qui ne le maîtrise quasiment pas.

- **Un horizon contractuel très long peut être trop coûteux car il démultiplie le transfert de risque et prive la puissance publique des bénéfices de la concurrence**

Des engagements contractuels sur une durée très longue amplifient les risques assumés par le secteur privé et conduisent à un coût du capital plus élevé. Ils contraignent en outre la puissance publique à négocier de gré à gré toute évolution du contrat avec son partenaire privé et ainsi à se priver des avantages d'une mise en concurrence régulière. **Toute adaptation permettant de réduire la durée des engagements contractuels devrait donc être sérieusement envisagée**.

Dans l'hypothèse où les avantages d'une contractualisation sur des périodes longues surpasseraient les inconvénients – et indépendamment des clauses dites de « durée endogène » qui pourraient figurer dans les contrats – la puissance publique pourrait se donner la possibilité de reconsidérer périodiquement l'équilibre économique global des contrats, comme cela se fait en Italie, à un rythme quinquennal, sous le contrôle du régulateur. Certes, cette approche risque, au même titre que la conclusion d'avenants aux contrats de concession aujourd'hui, de placer le concessionnaire dans une situation de négociation avantageuse liée à l'asymétrie d'information et, plus fondamentalement, à son positionnement incontournable. Il reste que **la révision régulière des plans économiques et financiers permettrait de tenir compte de toutes les évolutions de contexte pour ajuster l'équilibre du contrat dans son ensemble**.

Sommaire

1. LE MODÈLE FRANÇAIS DES AUTOROUTES CONCÉDÉES 18

1.1. Les sociétés autoroutières françaises 18

1.1.1. La structuration du réseau autoroutier concédé de 1955 à nos jours 19

1.1.2. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes et leurs groupes aujourd'hui 28

1.1.3. Des sociétés susceptibles d'influer sur le fonctionnement de divers marchés 32

1.2. Les contrats de concession d'autoroutes 36

1.2.1. Le contrat de concession d'autoroutes : un contrat global caractérisé par un transfert de risques important au concessionnaire, qui assume le risque économique de l'exploitation 36

1.2.2. Le contrat de concession d'autoroutes : un contrat régissant chaque étape de l'exécution de la concession 41

1.3. La régulation du secteur 64

1.3.1. L'État-concédant, premier pilote des contrats de concession autoroutière 64

1.3.2. L'ART, une autorité de régulation économique du secteur autoroutier concédé indépendante aux missions singulières 66

1.4. Le modèle économique des concessions d'autoroutes 77

1.4.1. Des spécificités inhérentes à l'activité de construction et d'exploitation d'autoroutes 77

1.4.2. Des particularités liées au modèle français des concessions d'autoroutes 85

1.5. Les perspectives du secteur 90

1.5.1. Quelle est la croissance prévisible des trafics sur autoroutes ? 90

1.5.2. Quelles adaptations permettront de répondre aux nouveaux usages ? 95

1.5.3. Quelles innovations attendre en matière de construction et d'exploitation des infrastructures autoroutières ? 102

2. ÉTUDES THÉMATIQUES 108

2.1. Le suivi de la rentabilité des concessions autoroutières 108

2.1.1. Les grands principes du suivi annuel de la rentabilité 108

2.1.2. La mise en œuvre pratique pour les sociétés historiques : le calcul d'un TRI tronqué qui repose sur l'estimation d'une valeur de reconstruction 111

2.1.3. Les résultats du suivi de la rentabilité sur la période 2017-2019 119

2.1.4. L'encadrement de la rentabilité des concessions, au bénéfice du contribuable et de l'usager ? 128

2.2. La tarification de l'usage des autoroutes 133

2.2.1. Les justifications de l'encadrement tarifaire 133

2.2.2. Les règles en vigueur 135

2.2.3. Les améliorations possibles de la pratique 146

2.3. La politique financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes et son influence sur le bon déroulement des contrats de concession 156

2.3.1. Des SCA qui choisissent de maintenir leur endettement à un niveau élevé, mais dont la situation financière apparaît suffisamment robuste pour leur permettre de respecter l'ensemble de leurs engagements 156

2.3.2. Des contrats comportant des dispositions permettant de préserver les intérêts de l'usager et du concédant 165

2.4. Les autoroutes à l'étranger 183

2.4.1. Des réseaux autoroutiers hétérogènes et diversement gérés dans les différents pays 184

2.4.2. Des approches diverses en termes de prélèvements et de ressources 195

2.4.3. Quelques pistes de réflexion quant au devenir des infrastructures aujourd'hui concédées 198

3. ANNEXES 206

3.1. Glossaire 206

3.2. Liste des SCA au 31/07/2020 211

1. LE MODÈLE FRANÇAIS DES AUTOROUTES CONCÉDÉES

1.1. Les sociétés autoroutières françaises

Définies par la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes comme des « *voies sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet, et réservées aux véhicules à propulsion mécanique* »[9], les autoroutes sont apparues, en France, dès les années 1950 avec la démocratisation de l'automobile, comme les axes routiers permettant de répondre le mieux à la double exigence de vitesse et de sécurité, avant que leur généralisation, facteur d'une mobilité accrue, ne soit consacrée comme un droit par la loi du 4 février 1995 qui fait de l'aménagement et du développement du territoire un objectif d'intérêt général[10].

Les projets autoroutiers envisagés par l'État s'inscrivent en effet dans une perspective de long terme. Historiquement, la priorité fut d'abord la desserte des grands centres urbains et industriels, avant que la politique de développement du réseau n'intègre des objectifs d'aménagement et de développement du territoire. Ainsi, s'il est d'usage, en France, de distinguer d'une part, les « autoroutes de liaison » et d'autre part, les « autoroutes de dégagement » ou « voies rapides urbaines »[11], on parle aussi d'autoroutes « d'aménagement du territoire », ainsi qualifiées eu égard à leur destination première, à savoir le désenclavement des territoires mal desservis par les réseaux de transport terrestres.

De façon générale, les autoroutes représentent d'importants leviers de développement économique pour les territoires qu'elles traversent. Cela se mesure non seulement à l'aune du nombre d'emplois directs et indirects que peuvent générer la construction et l'exploitation d'une autoroute, mais également à celle des autres retombées en termes économiques, sociaux et de sécurité, souvent avancées pour démontrer leur utilité publique. En effet, à plus d'un titre, les autoroutes représentent une variable d'importance dans les complexes équations que doivent résoudre les politiques publiques, notamment comme instruments de soutien à l'investissement, comme le montrent par exemple les titres éloquents de celles récemment mises en œuvre dans ce secteur : « Paquet vert », « Plan de relance autoroutier », « Plan d'investissement autoroutier ».

En somme, les enjeux associés au développement de ces infrastructures sont nombreux et dépassent très largement le cadre des concessions d'autoroutes qui font l'objet du présent rapport (voir la section 1.2 ci-après pour une définition précise de la concession d'autoroutes).

Si la loi fondatrice du statut des autoroutes pose le principe de la gratuité de leur usage, le législateur a toutefois prévu dès l'origine la possibilité, à titre exceptionnel, de la perception d'un péage dans le cadre restrictif d'une concession accordée par l'État à des personnes publiques « *ou à des sociétés d'économie mixte dans lesquelles les intérêts publics sont majoritaires* »[12].

---

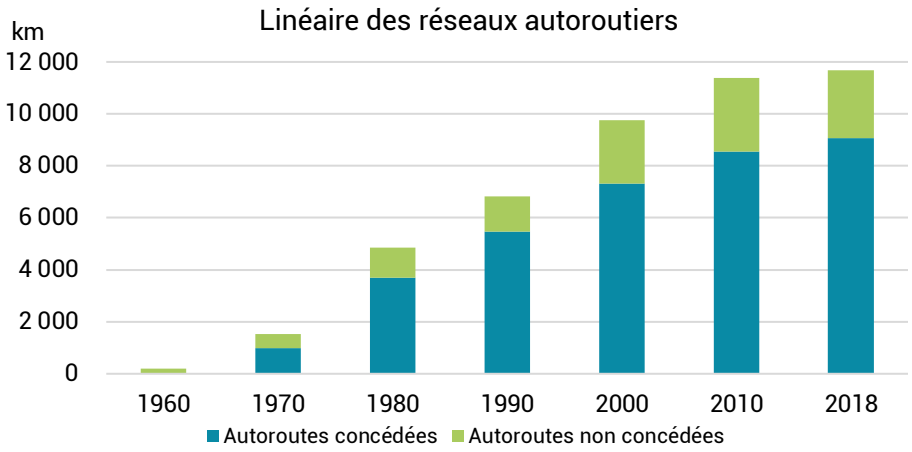
[9] Article 1er de la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, repris par l'article L 122-1 du code de la voirie routière.

[10] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 17. - I. : « *En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse.* »

[11] Destinées à relier de grands pôles, les premières sont également qualifiées d'autoroutes interurbaines. Les secondes, servant surtout à fluidifier la circulation aux abords des grands pôles, sont également qualifiées d'autoroutes urbaines ou périurbaines.

[12] Dans sa rédaction originale, l'article 4 de cette loi dispose que : « *L'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois, l'acte déclaratif d'utilité publique peut, dans des cas exceptionnels, décider que la construction et l'exploitation d'une autoroute seront concédées par l'État à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires.* »

Dès lors, et à la faveur des évolutions législatives subséquentes[13], le développement du réseau autoroutier français a très largement reposé sur le modèle concessif, comme le montre l'évolution de son linéaire.



Source : Cerema (autoroutes concédées en1960 et 1970), Temis (autoroutes non concédées en 1960 et 1970), Memento des transports 2018 (autoroutes concédées et non concédées à partir de 1980)

Fin 2018, les quelque 9 100 kilomètres d'autoroutes concédées représentent ainsi plus de 75 % du réseau autoroutier national (11 700 km). Le trafic s'établit à 94,4 milliards de véhicules.kilomètres sur le réseau concédé (contre 25,7 milliards de véhicules.kilomètres sur les autoroutes interurbaines non concédées et 62,2 milliards de véhicules.kilomètres sur l'ensemble des autoroutes et voies rapides non concédées)[14].

Si le réseau autoroutier national concédé est de nos jours très majoritairement exploité par des sociétés concessionnaires d'autoroutes (ci-après « SCA ») privées, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, les spécificités actuelles des concessions autoroutières françaises résultent des évolutions législatives et organisationnelles observées depuis leur création.

Ainsi, la structuration du réseau concédé a connu, depuis sa genèse, différentes phases qu'il convient de décrire (1.1.1), avant de présenter l'ensemble des SCA qui exploitent aujourd'hui ce réseau (1.1.2) et qui sont, de fait, des acteurs économiques capables d'influer sur différents marchés liés à l'exploitation des autoroutes (1.1.3).

1.1.1. La structuration du réseau autoroutier concédé de 1955 à nos jours

Depuis la promulgation de la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, le système autoroutier français a connu plusieurs réformes permettant de distinguer différentes phases dans la structuration du réseau autoroutier concédé national.

De 1955 à 1970, le système concessif français repose entièrement sur la délégation de la construction et de l'exploitation d'autoroutes à des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (ci-après « SEMCA ») largement soutenues par les avances et garanties financières octroyées par l'État (a). L'entrée en scène des premières SCA privées à partir de 1970, rendue

[13] L'article 4 de la loi du 18 avril 1955 précitée a rapidement été modifié, notamment, dès 1960 pour supprimer le caractère « exceptionnel » du recours à la concession et introduire la possibilité d'adosser de nouvelles sections d'autoroutes aux concessions existantes, et en 1970, afin de permettre la concession à des personnes privées.
[14] Source : Comptes des transports en 2018.

possible par le législateur afin d'accélérer le rythme de construction du réseau autoroutier, initie une seconde phase, qui s'achèvera une douzaine d'années plus tard en raison des difficultés rencontrées par certaines SCA privées (b). L'amorce, en 1983, d'une importante restructuration financière du secteur et l'instauration d'un mécanisme de péréquation des ressources entre SEMCA marque le début d'une troisième phase, qui prendra fin une décennie plus tard avec le tarissement des ressources de péréquation (c). La réforme de 1994 portant la consolidation du secteur par la constitution de « pôles régionaux » regroupant plusieurs SEMCA et l'introduction des contrats de plan comme outil de pilotage des concessions autoroutières marque le début d'une quatrième phase (d). La réforme des SEMCA intervenue en 2001 ouvre enfin la voie de l'ouverture du capital des premières SEMCA au secteur privé puis de la privatisation complète des six principales SEMCA en 2006, tandis qu'est mis fin au système de l'adossement, ce qui conduit à l'émergence de nouvelles sociétés privées, dans une cinquième phase (e).

a. L'octroi des premières concessions autoroutières à des SEMCA publiques largement soutenues par les avances et garanties financières de l'État

Pour développer son réseau autoroutier, la France a opté pour un système permettant d'assurer la construction d'une infrastructure moderne avec un apport budgétaire minimal, en concédant la construction et l'exploitation des autoroutes à des sociétés d'économie mixte créées à cet effet.

Ainsi, entre 1956 et 1963, cinq SEMCA sont constituées en vue de la construction de cinq grandes autoroutes de liaison[15] :

- la Société de l'Autoroute Estérel-Côte d'Azur-Alpes (Escota) pour la liaison Saint-Raphaël-Nice, en 1956 ;
- la Société de l'Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR) pour la liaison Lyon-Marseille, en 1957 ;
- la Société de l'Autoroute Paris-Lyon (SAPL), en 1961 ;
- la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN), en 1963 ;
- la Société des Autoroutes du Nord de la France (SANF) pour la liaison Paris-Lille, en 1963.

Les contrats de concession conclus entre l'État et les premières SEMCA portent sur le financement, la construction et l'exploitation de sections d'autoroutes de longueurs variables, initialement comprises entre 50 et 160 kilomètres[16], pendant une durée initiale de 35 ans à compter de la signature du contrat de concession, au-delà de laquelle les ouvrages font retour gratuitement à l'État. Cependant, la durée de chaque concession sera prorogée par un avenant au contrat chaque fois qu'une nouvelle section d'autoroute à construire par le même concessionnaire sera adjointe à l'assiette initiale de la concession.

À cette liste de SEMCA s'ajouteront plus tard deux entités, respectivement créées en 1957 et 1962 en vue des concessions pour 70 ans de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, et auxquelles seront ultérieurement octroyées des concessions autoroutières : la Société du Tunnel routier sous le Mont-Blanc (STMB) se verra

[15] La date de création des sociétés Escota, SAVR et SAPL ne correspond pas à la date de signature de la convention de concession qui marque le début de la concession.
[16] À savoir, 48 km pour Escota (entre Puget-sur-Argens et Villeneuve-Loubet), 158 km pour SAPL (entre Saint-Germain-sur-École et Avallon), 132 km pour SANF (entre Senlis et Fresnes-les-Montauban), 69 km pour SAPN (entre Orgeval et Heudebouville) et 71 km pour SAVR (entre Vienne et Valence).

confier en 1968 la construction de l'Autoroute Blanche (A40), et la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF) obtiendra, en 1993, la concession de l'autoroute de la Maurienne (A43), ces autoroutes commandant respectivement l'accès à l'un et l'autre tunnels.

Il convient de relever qu'en dépit de ce que pourrait suggérer le statut de « société d'économie mixte », les cinq premières SEMCA sont en réalité entièrement publiques. Leur « mixité », en effet, ne reflète pas l'association d'intérêts publics et privés, mais celle d'intérêts publics nationaux et locaux. La part « nationale » de leur capital social (généralement comprise entre 20 % et 30 %) est portée par la Caisse des dépôts et consignations (ci-après « CDC »), tandis que les parts « locales » sont majoritairement réparties entre des collectivités locales (départements et communes) traversées ou desservies par le réseau concerné et d'autres établissements publics locaux (chambres de commerce ou d'agriculture locales, etc.)[17].

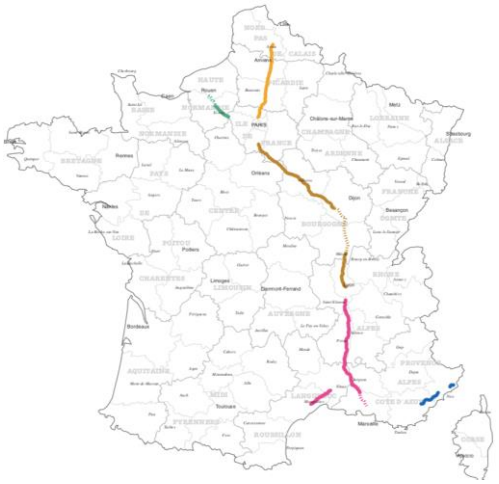
On peut également souligner le caractère symbolique, au regard des investissements engagés pour la construction des autoroutes (plusieurs milliards de francs), du capital de ces SEMCA (tout au plus quelques millions de francs)[18] : sans le soutien apporté par l'État, à travers les avances budgétaires[19] et la garantie des emprunts obligataires et autres prêts contractés auprès de la CDC ou d'autres créanciers, elles n'auraient pas été en mesure de financer ces investissements. D'où la création, en 1963, d'un établissement public dédié pour ouvrir aux SEMCA l'accès aux marchés et faciliter la gestion des ressources nécessaires au financement de la construction ou de l'aménagement des autoroutes par les SEMCA : la Caisse Nationale des Autoroutes (ci-après « CNA »)[20]. Sous l'égide de la CDC, la CNA peut émettre des emprunts (garantis par l'État) sur les marchés obligataires français et étrangers, pour le compte des SEMCA, auxquelles elle prête ensuite sans intérêt les sommes ainsi levées. En outre, le soutien de l'État se matérialise par son engagement de reprise du passif des SEMCA en fin de concession, ce qui facilite leur accès à des sources de financement complémentaires en limitant les risques assumés par les prêteurs.

Cette situation est toutefois de nature à limiter l'autonomie des SEMCA vis-à-vis de l'État. Si chacune est maître d'ouvrage de la construction des sections qui lui sont concédées, financée principalement avec des emprunts obligataires à long terme et, pour une part de l'ordre de 30 %, avec les avances remboursables de l'État, la maîtrise d'œuvre échoit aux services de l'État : les SEMCA font en effet appel aux services routiers de l'État[21] pour l'étude et la préparation des projets, le contrôle des travaux et l'entretien. En revanche, elles recrutent leur propre personnel pour la collecte des péages et utilisent le concours de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), filiale de la CDC, pour l'administration générale et la gestion commune de la trésorerie.

[17] Avec un capital détenu à plus de 50 % par la CDC, Escota fait exception au caractère majoritairement local du capital de ces SEMCA.
[18] Ce capital est inférieur à 2 millions de francs (15 millions de francs pour Escota). *Cf.* Philippe Marchat, « *L'Économie Mixte* »
[19] Il s'agit d'avances remboursables (aux conditions de remboursement plus souples que des prêts) tirées du budget de l'État.
[20] Décret n° 63-585 du 20 juin 1963 portant création d'une caisse nationale des autoroutes.
[21] À l'époque les services des Ponts et Chaussées. *Cf.* Robert Lafont, « *Les Autoroutes* ».

Enfin, une conséquence notable de la structure financière des SEMCA est qu'il est apparu utile de leur accorder des dérogations au régime comptable général. En particulier, elles sont autorisées à recourir au mécanisme des « charges de structure différées » consistant à différer systématiquement la constatation des pertes comptables d'un exercice, jusqu'à ce que le seuil de rentabilité soit atteint, en reportant les charges de structure (dotations aux amortissements et frais financiers) que les produits de l'exploitation de l'exercice n'ont pas permis de couvrir[22].

Réseau autoroutier concédé en service (trait plein) et mis en service (pointillé) en 1970 (Source : Cerema)



En effet, l'application des règles comptables usuelles en matière d'amortissement et d'imputation des résultats se serait traduite, dans les premières années suivant la réalisation des investissements engagés pour la construction des infrastructures, par un déficit qui, bien qu'inhérent au modèle économique des concessions autoroutières, serait venu grever leurs fonds propres et aurait fait tomber les SEMCA sous le coup de dispositions légales[23] aux termes desquelles une société commerciale dont l'actif net atteignait un niveau inférieur à une certaine fraction de son capital social pendant plus de deux exercices consécutifs s'exposait à une possible dissolution sur demande en justice de toute personne intéressée, ce qui aurait obligé l'État à les recapitaliser pour assurer leur pérennité.

Ce système a permis à la construction des autoroutes de prendre son essor, avec plus de 1 000 kilomètres construits entre 1960 et 1970, soit 10 fois plus que la décennie précédente. La priorité est donnée aux axes les plus chargés et en premier lieu, l'axe Lille-Paris-Marseille. En 1967, la SANF achève ainsi la construction de l'autoroute A1 Paris-Lille, la première à relier la capitale et une grande métropole régionale. En 1970, l'inauguration de la dernière section de l'autoroute A6 Paris-Lyon marque l'achèvement de la liaison Lille-Marseille. Fin 1970, la France compte alors quelque 1 600 kilomètres d'autoroutes[24], dont près de 1 000 font partie du réseau concédé[25].

b. La réforme de 1970 et l'ouverture du système autoroutier aux sociétés privées

Les premiers succès du système concessif français incitent le gouvernement à ouvrir les concessions autoroutières au secteur privé afin d'accélérer le développement du réseau autoroutier national. Ainsi, le décret n° 70-398 du 12 mai 1970 vient compléter le dispositif

[22] « *Dans les avis des 8 juillet, 7 novembre et 19 décembre 1975 relatifs au plan comptable des entreprises concessionnaires, le Conseil national de la comptabilité (CNC) avait, en présence d'une inadéquation entre la nature du cycle d'exploitation pluriannuel de ces entreprises et de leur régime juridique et financier, demandé des dispositions juridiques appropriées et admis, dans l'attente, l'utilisation du mécanisme des charges de structure différées*. ». *Cf. Recueil des normes comptables*, 2014, Autorité des normes comptables (ANC).

[23] *Cf.* article 241 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (version vigueur jusqu'au 31 décembre 1981).

[24] *Cf.* Alain Barre, « *Quelques données statistiques et spatiales sur la genèse du réseau autoroutier français* », Annales de Géographie, t. 106, n° 593-594, 1997, pp. 229-240 ; https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1997_num_106_593_20775.

[25] Source : Cerema.

antérieur en autorisant l'État à concéder la construction ou l'exploitation des autoroutes à des sociétés privées.

Quatre SCA privées sont créées entre 1970 et 1973 et obtiennent, après une mise en concurrence, des concessions pour la construction et l'entretien d'autoroutes de liaison :

- la Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes (Cofiroute) pour les autoroutes Paris-Orléans-Le Mans en 1970 ;
- l'Association pour la réalisation et l'exploitation d'autoroutes, devenue société des Autoroutes Rhône-Alpes (Area), en 1971 ;
- la société des Autoroutes Paris-Est-Lorraine (Apel) pour la liaison Paris-Metz, en 1972 ;
- la société de l'Autoroute de la Côte Basque (Acoba) pour la liaison entre Bayonne et la frontière espagnole, en 1973.

Les contrats de concession permettent aux SCA privées de construire et d'exploiter des autoroutes de longueurs comprises entre 50 et 460 kilomètres[26], pendant une durée initiale de 35 ans environ (après mise en service de la majeure partie des ouvrages de la concession). Au-delà de cette durée, en l'absence de prorogation par avenant, les ouvrages font retour gratuitement à l'État, qui conserve par ailleurs le rôle de responsable de l'évolution globale du réseau en fixant les programmes, les tracés et les normes techniques des autoroutes à construire.

Le capital de ces sociétés est très majoritairement détenu par des entreprises de travaux publics (entre 70 % et 90 % environ), dont certaines spécialisées dans les travaux routiers[27]. Le reste du capital est détenu par des banques et autres investisseurs. En outre, contrairement aux SEMCA, dont le capital pouvait être qualifié de symbolique, l'État exige que le capital des SCA privées soit au moins égal à 10 % du montant des investissements nécessaires à la réalisation des ouvrages de leurs concessions. Toutefois, comme les SEMCA, les SCA privées peuvent bénéficier de la garantie de l'État (mais pour une partie seulement de leurs emprunts), de prêts à taux réduits, ainsi que d'autres apports en nature octroyés par l'État (tronçons déjà construits, terrains déjà acquis, etc.).

En tout état de cause, la concession de tronçons importants à des SCA privées permet de soulager encore le budget de l'État, les avances budgétaires accordées à celles-ci étant moins importantes que celles octroyées aux SEMCA : d'une part, la proportion des investissements initiaux engagés par les SCA privées couverte par ces avances est réduite par rapport à celles des SEMCA, et d'autre part, les coûts des travaux sont comparativement moins importants grâce aux gains d'efficience réalisés par les entreprises de travaux publics actionnaires des SCA privées. En effet, ces dernières passent en général un contrat forfaitaire avec les entreprises de leur actionnariat : les ouvrages sont livrés « clé en main » au prix fixé par le contrat de construction, indexé sur les prix des travaux publics. Les tronçons à construire sont répartis par tirage au sort entre les entreprises qui endossent la responsabilité de l'ensemble des travaux, de l'étude des projets au contrôle des travaux[28].

[26] À savoir, 455 km pour Cofiroute (entre Paris et Poitiers et entre Paris et Le Mans), 360 km pour Area (entre Lyon et Chambéry et liaisons aux alentours de Grenoble), 267 km pour Apel (entre Paris et Metz), et 58 km pour Acoba (entre Bayonne et la frontière espagnole).
[27] La part du capital détenu par des entreprises de travaux publics (TP) s'élève à 90 % pour Cofiroute, 69 % pour Area, 87 % pour Apel et Acoba. *Cf. Sur les services publics*, dir. M.-J. Guédon.
[28] Ibid.

L'entrée en jeu de SCA privées n'empêche cependant pas l'octroi de nouvelles concessions aux SEMCA après une mise en concurrence avec le secteur privé. Cette concurrence conduit l'État à doter les SEMCA d'une plus grande autonomie. Celles-ci doivent désormais s'organiser indépendamment pour l'établissement des projets, le contrôle des travaux et l'entretien et ne pourront plus faire appel aux services routiers de l'État (comme le font alors classiquement les collectivités territoriales). Ces nouvelles responsabilités conduisent les SEMCA à créer, en 1970, leur propre bureau d'études et d'ingénierie en constituant une filiale commune avec la CDC et la SCET, Scetautoroute, qui assurera la maîtrise d'œuvre pour l'étude des projets et la conduite des travaux. En revanche, les SEMCA recrutent leur propre personnel (souvent venu des services de l'État) pour l'entretien de leur réseau. Enfin, autre élément notable, contrairement aux SCA privées, les SEMCA doivent lancer un appel d'offres avant toute passation de marché.

Pour le reste, les contrats de concession passés entre l'État et les SCA privées sont assez similaires à ceux des SEMCA, s'agissant notamment du niveau des péages et de leur évolution dans le temps, qui sont arrêtés par l'État.

Au total, 2 700 kilomètres d'autoroutes concédées ont ainsi pu être construits entre 1970 et 1980[29], s'ajoutant aux 1 600 kilomètres d'autoroutes en service en 1970. Durant cette décennie, l'extension du réseau autoroutier porte essentiellement sur des liaisons radiales à partir de Paris et sur un axe transversal reliant Bordeaux, Narbonne et Aix-en-Provence à la frontière italienne. Au total, quelque 3 700 kilomètres d'autoroutes concédées sont en service fin 1980[30], auxquels s'ajoutent quelque 400 kilomètres d'autoroutes appartenant au réseau non concédé et 1 150 kilomètres de voies rapides urbaines[31].

Réseau autoroutier concédé en service (trait plein) ou mis en service (pointillé) en1980 (Source : Cerema)

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont un périmètre géographique découlant de leur histoire et leurs dénominations ont évolué pour tenir compte des territoires traversés. Ainsi, la Société de l'Autoroute de la Vallée du Rhône (SAVR) est devenue la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) en 1973, après que la liaison Narbonne-Bordeaux est entrée dans l'assiette de sa concession ; de même, la Société de l'Autoroute Paris-Lyon (SAPL) est devenue la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) en 1975, après que la liaison Mulhouse-Beaune est entrée dans son périmètre ; la Société des Autoroutes du Nord de la France (SANF) est devenue la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) en 1969, après que la liaison Metz-Strasbourg est entrée dans son périmètre ; enfin, la Société du Tunnel routier sous le Mont-Blanc (STMB) est devenue la Société des Autoroutes et du Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) en 1996.

c. La restructuration financière du secteur et l'instauration d'un mécanisme de péréquation des ressources entre SEMCA dans les années 1980

À la suite des chocs pétroliers des années 1970, les SCA sont confrontées à des conditions économiques défavorables (baisse de leur trafic, hausse des coûts de construction et de

[29] Source : Commission des Comptes des Transports de la Nation (CCTN 2018).
[30] *Cf.* Robert Lafont, « *Les Autoroutes* ».
[31] Source : Alain Barre, op.cit.

financement). Le système autoroutier doit alors être restructuré afin d'assurer la continuité du service public en évitant la faillite des SCA privées. Le secteur public reprend alors, via leur rachat par la CDC, trois des quatre SCA privées. Ainsi, à la suite d'un long processus, Acoba est reprise par ASF, Area est transformée en SEMCA, et Apel est absorbée par Sanef. Seule Cofiroute, qui avait lancé les travaux avant que les effets du choc pétrolier de 1973 ne se fassent sentir, peut passer le cap difficile des premières années d'exploitation et poursuivre son activité avec succès en s'engageant même, par la suite, dans de nouvelles concessions.

Cette restructuration financière s'accompagne de l'instauration d'un mécanisme de péréquation des ressources entre les SEMCA. Ce mécanisme est assuré par l'établissement public Autoroutes de France (ADF), créé à cet effet en 1983, et auquel sont transférées les créances constituées par les avances remboursables que l'État avait accordées dans les années 1960 aux SEMCA. Les SCA dont la trésorerie le permet remboursent par anticipation à ADF leurs dettes vis-à-vis de l'État, à la demande de celui-ci, ce qui permet à ADF d'octroyer des avances de trésorerie aux autres SEMCA qui en ont besoin.

En 1987, l'État décide de renforcer la solidité financière des SEMCA en leur apportant une dotation en fonds propres, avec l'entrée d'ADF dans leur capital, et d'accroître leur responsabilité financière. Le mécanisme des avances budgétaires qui avait été nécessaire au début de la construction du réseau autoroutier est alors supprimé[32]. Dès lors, les SEMCA rencontrant des difficultés pour financer leurs investissements, notamment pour accéder au marché obligataire via la CNA, ne peuvent compter, pour ainsi dire, que sur les avances remboursables d'ADF.

Réseau autoroutier concédé en service (trait plein) ou mis en service (pointillé) en 1993 (Source : Cerema)

Fin 1993, on compte au total quelque 7 600 kilomètres d'autoroutes en service, dont plus de 5 900 appartenant au réseau concédé, exploité par huit sociétés concessionnaires[33]. Le mécanisme de péréquation des ressources instauré dix ans plus tôt ne fonctionne plus correctement car, à la demande de l'État, les SEMCA dont la trésorerie était excédentaire ont entièrement remboursé leurs dettes et ne contribuent donc plus à alimenter ADF comme les années précédentes.

La disparité des situations financières des SEMCA risque de compromettre le développement du réseau autoroutier national. Une réforme du système autoroutier se révèle nécessaire.

d. La réforme de 1994 ou la consolidation du secteur au service de la politique d' « adossement » et l'émergence des contrats de plan comme outil de pilotage des concessions autoroutières

Une fois la construction des principaux axes achevée, le développement du réseau autoroutier national a notamment pu se poursuivre grâce à une politique d'« adossement » des sections d'autoroute à construire aux concessions existantes. Celle-ci consistait à confier la construction

[32] *Cf.* Bruno George, « *Histoire de la concession autoroutière en France : structure financière* ».
[33] Source : CCTN 2018 et Cerema.

et l'exploitation de nouvelles sections aux sociétés concessionnaires exploitant déjà un réseau situé à proximité, moyennant leur incorporation dans la concession initiale et l'allongement de la durée de cette dernière ou l'autorisation de hausses complémentaires des tarifs de péage.

L'objectif était d'assurer une partie du financement de nouvelles sections, moins rentables (car plus coûteuses à construire pour un trafic moindre), par les recettes tirées de l'exploitation des sections déjà exploitées, au besoin en faisant appel aux ressources supplémentaires du mécanisme de péréquation d'ADF. Ce procédé a permis de réaliser de nombreuses liaisons « d'aménagement du territoire » sous le régime de la concession autoroutière, en les « adossant » à des concessions plus rentables.

En 1994, la volonté du gouvernement d'accélérer la réalisation de son programme de construction d'autoroutes, alors que le mécanisme de péréquation instauré avec ADF montre ses limites, conduit à une nouvelle réforme du système autoroutier. En effet, alors que le réseau autoroutier des trois principales SEMCA historiques (ASF, Sanef, SAPRR) parvient progressivement à maturité, ces sociétés dégagent des capacités nettes de financement qui pourraient utilement répondre aux besoins des trois autres SEMCA, gestionnaires de réseaux plus circonscrits et dont la situation financière est plus fragile[34].

Aussi la réforme lancée en 1994 a-t-elle consisté, notamment, à regrouper les six principales SEMCA en trois pôles géographiques dotés d'un capital renforcé : trois groupes régionaux ont ainsi été créés en filialisant les sociétés les plus fragiles avec celles dont l'assise financière était la plus solide (Escota devient filiale à 95 % d'ASF, Area filiale à 97 % de SAPRR, et SAPN filiale à 98 % de Sanef). Chaque filiale conserve son autonomie de gestion et son identité propre, mais peut bénéficier d'avances de trésorerie de la société mère.

Par ailleurs, cette réforme s'est accompagnée de l'instauration de contrats de plan, conclus pour une durée de cinq ans entre l'État et toutes les SCA, publiques ou privées, afin de formaliser les engagements de chacune des parties en matière de travaux et d'investissements, de politique tarifaire, d'objectifs financiers, d'indicateurs de gestion, de politique sociale et d'emploi, de service à l'usager, de qualité architecturale des ouvrages et d'insertion dans l'environnement. Dans ce cadre, les sociétés signataires, qu'il s'agisse des SEMCA ou de Cofiroute, s'engagent sur un volume total d'investissement de 72 milliards de francs (en valeur 1994) pendant la période quinquennale 1995-1999 pour 1 500 km d'autoroutes nouvelles[35].

Réseau autoroutier concédé en service (trait plein) ou mise en service (pointillé) en 2000 (Source : Cerema)

Entre 1990 et 2000, le système de l'adossement a permis la construction de quelque 1 850 kilomètres d'autoroutes concédées[36]. Fin 2000, le réseau autoroutier national s'étend sur près de

[34] *Cf.* Robert Lafont, « *Les Autoroutes* ».
[35] *Ibid.*
[36] Source : Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

9 800 kilomètres, dont quelque 7 300 sont des autoroutes concédées réparties entre neuf sociétés concessionnaires[37].

e. La poursuite du développement du réseau et la reconfiguration du secteur autour d'acteurs privés

- La fin du système de l'adossement et l'émergence de nouvelles sociétés privées

S'il a permis au réseau autoroutier français de se développer sans faire appel aux concours de l'État, le système de l'adossement était incompatible avec une concurrence équitable entre candidats pour l'attribution d'une nouvelle concession, puisqu'il avantageait les sociétés disposant déjà d'un réseau concédé et qui pouvaient, grâce aux ressources tirées de l'exploitation de ce réseau, subventionner implicitement la construction des nouvelles sections autoroutières sans concours budgétaire.

La réglementation communautaire en matière d'attribution de marchés et de concessions de travaux, ainsi que les procédures ouvertes par la Commission européenne dans les années 1990 et les avis et décisions du Conseil d'État rendus à la même époque[38], ont ainsi conduit à encadrer le recours à cette pratique, envisageable uniquement pour des investissements accessoires, constituant par exemple « *une extension limitée de l'ouvrage existant ou pren[ant] place entre les extrémités dudit ouvrage sans pouvoir être regardés comme dissociables de ce dernier, et permett[ant] d'en assurer une exploitation rationnelle et continue* » (doctrine dite des « petits bouts »).

Dorénavant, les apports publics éventuellement nécessaires à l'équilibre financier des futures concessions d'autoroutes doivent être effectués sous forme de subventions externalisées[39], et chaque nouvelle section doit, conformément aux dispositions de la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, dite « directive Travaux », et aux dispositions de la loi du 29 janvier 1993[40], dite « loi Sapin », faire l'objet d'un contrat spécifique attribué après mise en concurrence. C'est la fin du système de l'adossement.

Dans ce cadre, de nouvelles SCA privées ont émergé et se sont vu attribuer de nouveaux contrats de concession : CEVM (Compagnie Eiffage du Viaduc de Millau) et Alis (Autoroute de liaison Seine-Sarthe) en 2001, Arcour (Autoroute Artenay-Courtenay) et Adelac (Autoroute des Deux Lacs) en 2005, A'liénor (autoroute de Gascogne) en 2006, Alicorne (Autoroute de Liaison Calvados Orne) en 2008, Atlandes et Albéa (Autoroute de Liaison Barentin Écalles-Alix) en 2011, puis Arcos (Autoroute de Contournement Ouest de Strasbourg) en 2016. Enfin, la société Aliae, filiale à 100 % du groupe Eiffage, a obtenu, en 2019, la concession d'un tronçon de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA).

---

[37] Source : CCTN 2018.

[38] Notamment l'avis du 16 septembre 1999 relatif à la requête numéro 362908 du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement concernant des problèmes relatifs à l'« adossement ».

[39] Conseil d'État, 16 septembre 1999 : « *Si […] un candidat déjà titulaire d'une concession était admis à présenter une offre dont l'équilibre financier serait assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale, alors que les autres candidats ne pourraient réclamer une subvention de la part de l'autorité concédante, l'égalité entre candidats serait rompue* ».

[40] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Les dix SCA créées après 1999 sont qualifiées de « récentes » pour les distinguer des neuf SCA « historiques ». Elles présentent une taille plus modeste, avec des sections d'autoroute d'une longueur comprise entre 17 kilomètres et 150 kilomètres[41].

- La réforme de 2001, l'ouverture du capital des SEMCA au secteur privé et la privatisation des principales SEMCA historiques

En parallèle, le gouvernement apporte d'importantes modifications aux conditions de gestion des SEMCA, qui les rapprochent de celles des SCA privées. Premièrement, l'engagement de reprise de passif par l'État inscrit dans les contrats de concession des SEMCA est supprimé, afin de leur faire assumer l'intégralité des risques de la concession. Deuxièmement, afin d'aligner les pratiques comptables des SEMCA sur le droit commun, les dérogations au régime comptable général qui leur étaient accordées, justifiées par un ratio d'endettement très élevé et par l'importante durée nécessaire pour atteindre l'équilibre financier, sont supprimées. En particulier, elles ne sont plus autorisées à recourir au régime des « charges de structure différées »[42]. Troisièmement, les concessions des SEMCA sont allongées d'une durée comprise entre 12 et 15 ans, de manière à compenser les charges découlant du retour au régime d'amortissement de droit commun[43].

Afin de renforcer la structure financière des SEMCA, leur capital est ensuite ouvert[44] : ASF est introduite en bourse en 2002 pour 49 % de son capital, APRR en 2004 pour 28 % de son capital, et Sanef en 2005 pour un peu plus de 24 % de son capital ; le capital de ces sociétés demeure toutefois majoritairement détenu directement ou indirectement par l'État.

En juin 2005, le gouvernement a décidé de céder ses participations majoritaires dans les groupes APRR, ASF et Sanef par la voie de différents appels d'offres, à l'issue desquels une ou deux offres fermes ont été présentées par six acteurs[45]. En 2006, un consortium composé d'Eiffage et de Macquarie remportait l'appel d'offres pour l'achat d'APRR contre trois autres candidats. Dans le même temps, Vinci, qui détenait déjà près de 23 % du capital d'ASF, en achevait l'acquisition en l'absence d'offres concurrentes. En parallèle, un consortium composé d'Abertis, Axa, CDC, CNP, FFP et Prédica obtenait la propriété de Sanef face à trois compétiteurs. Le produit de ces cessions s'est élevé à 14,8 milliards d'euros pour l'État et ADF. Au total, les investisseurs auront versé 22,5 milliards d'euros à l'État entre 2000 et 2006.

À la suite du processus de privatisation initié en juillet 2005 et finalisé au premier trimestre 2006, il est ainsi possible, outre la distinction entre SCA « historiques » et « récentes », de regrouper les SCA selon qu'elles sont privées depuis l'origine (Cofiroute et toutes les SCA récentes), qu'elles ont été privatisées en 2006 (APRR, Area, ASF, Escota, Sanef et SAPN) ou qu'elles sont demeurées publiques (ATMB et SFTRF).

1.1.2. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes et leurs groupes aujourd'hui

En 2020, on dénombre 20 contrats de concession autoroutière conclus entre l'État et 19 sociétés concessionnaires, dont 17 sont des SCA privées et deux des sociétés d'économie mixte à majorité

[41] Exception faite du viaduc de Millau concédé à CEVM, d'une longueur de 3,7 kilomètres.
[42] *Cf. supra* les explications données au sujet des dispositions de l'article 241 de la loi du 24 juillet 1966 (section 1.1.1).
[43] *Cf.* décision de la Commission européenne, Aide d'État n° N 540/2000.
[44] Simultanément, il est décidé d'affecter les dividendes versés à l'État au financement de nouveaux projets d'infrastructures de transport d'envergure nationale, par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.
[45] Abertis (deux), Autostrade (une), Cintra (deux), Eiffage (deux), Itinere (une) et Vinci (une).

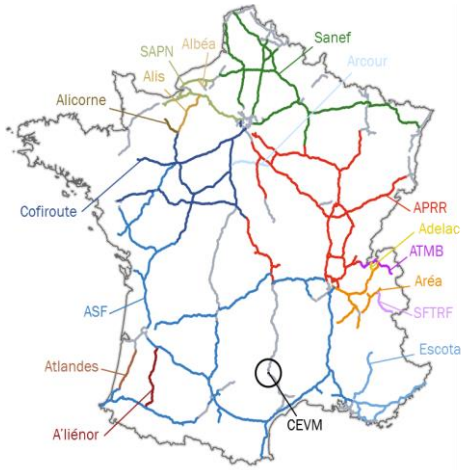
publique (1.1.2.a). De façon remarquable, toutes les SCA privées présentent des liens capitalistiques plus ou moins importants avec des groupes actifs dans le secteur du BTP (1.1.2.b).

a. Les SCA exploitant le réseau autoroutier concédé en 2020

Les 17 sociétés concessionnaires privées regroupent, d'une part, les sept SCA dites « historiques », à savoir les six anciennes SEMCA privatisées en 2006 (ASF et Escota, APRR et Area, ainsi que Sanef et SAPN) et Cofiroute, et, d'autre part, les dix SCA dites « récentes », dont les concessions ont débuté entre 2001 et 2019[46]. Les deux dernières SEMCA sont ATMB, concessionnaire du tunnel du Mont-Blanc et de l'Autoroute Blanche (A40) permettant d'y accéder depuis la France, et SFTRF, concessionnaire du tunnel routier du Fréjus et de l'autoroute de la Maurienne (A43) qui permet d'y accéder depuis la France.

Fin 2019, le réseau autoroutier concédé représentait plus de 9 100 km de voies avec une extension très variable selon les SCA, comme le montre la carte ci-contre. Par exemple, le réseau d'ASF s'étend sur une longueur de 2 724 km, tandis que celui d'Albéa n'atteint pas 20 km. Le trafic moyen journalier s'y établit à 28 755 véhicules en 2018, correspondant à 24 359 véhicules légers et 4 396 poids lourds[47].

Réseau concédé en service en 2019



En réalité, apprécier la situation des SCA à travers le seul prisme de leurs concessions ne permet pas d'appréhender complètement la situation du secteur. En effet, la plupart des SCA sont liées à des groupes de plus grande dimension, actifs dans le secteur du BTP : non seulement il existe, sur le plan technique, des synergies entre le métier de concessionnaire et les métiers de la construction, mais ces groupes tirent également profit de ces activités complémentaires en raison de leurs cyclicités différentes et de ce qu'elles leur permettent de diversifier les risques.

Ainsi, les SCA historiques privées évoluent désormais dans le giron des groupes Vinci, Eiffage et Abertis qui en ont pris le contrôle au moment de leur privatisation. De même, les sociétés récentes présentent des liens capitalistiques avec ces mêmes groupes ou avec d'autres acteurs du BTP tels que NGE, Fayat ou Spie Batignolles, y compris lorsque leurs principaux actionnaires sont des fonds d'investissement[48]. Il convient donc également d'analyser le secteur à l'échelle des groupes qui contrôlent les SCA.

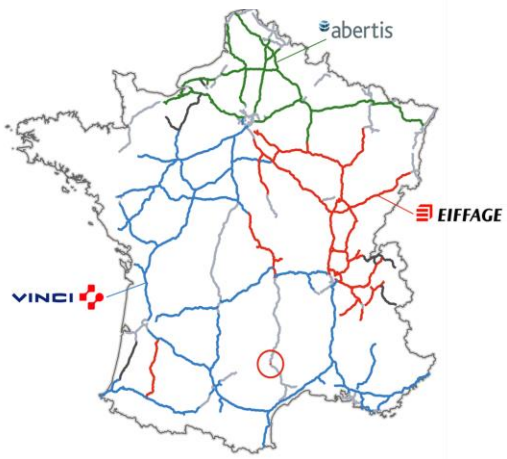
[46] Il s'agit des sociétés suivantes : CEVM (concessionnaire du viaduc de Millau depuis 2001), Alis (autoroute A28 entre Rouen et Alençon depuis 2001), Arcour (autoroute A19 entre Artenay et Montargis depuis 2005), Adelac (autoroute A41 entre Annecy et Genève depuis 2005), A'liénor (autoroute A65 entre Langon et Pau depuis 2006), Alicorne (autoroute A88 entre Falaise et Sées depuis 2008), Atlandes (autoroute A63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne depuis 2011), Albéa (autoroute A150 entre Écalles-Alix et Barentin depuis 2011), Arcos (autoroute A355 de contournement ouest de Strasbourg depuis 2016) et Aliae (concessionnaire depuis 2019 de la future autoroute A79 que deviendra la Route Centre Europe Atlantique (RN79) après sa mise au standard autoroutier).

[47] Source : ASFA, *Chiffres clés 2019*.

[48] C'est le cas d'Albéa, Alicorne, Alis et Atlandes.

Il apparaît ainsi que la très grande majorité du réseau autoroutier concédé français est répartie entre les trois groupes que sont Vinci (Arcos, Arcour, ASF, Cofiroute et Escota), Eiffage (Adelac, Aliae, A'liénor, APRR, Area et CEVM) et Abertis (Sanef et SAPN) et qui représentent, en 2020, respectivement 47 %, 28 % et 19 % du linéaire des autoroutes concédées.

Réseaux contrôlés par les groupes Vinci, Eiffage et Abertis



La prépondérance de ces trois groupes, dont la carte ci-contre permet d'apprécier la part dans le réseau autoroutier concédé national, se reflète également dans la répartition du trafic payant des concessions autoroutières ainsi que, corollairement, dans la répartition du chiffre d'affaires total réalisé sur le réseau autoroutier concédé. Ainsi, en 2018, les SCA historiques (APRR, Area, ASF, ATMB, Cofiroute, Escota, Sanef, SAPN et SFTRF) représentaient 97,2 % du trafic payant et 95,3 % du chiffres d'affaires des SCA.

Plus généralement, une revue des différents actionnaires industriels des SCA permet d'éclairer leurs pratiques sur les différents marchés où elles opèrent.

b. Les groupes industriels actifs dans le secteur des autoroutes concédées

- Le groupe Vinci

Arcos, Arcour, ASF, Cofiroute et Escota opèrent au sein du groupe Vinci. Ces SCA sont regroupées au sein du pôle Vinci Autoroutes, spécialisé dans la concession et l'exploitation d'infrastructures autoroutières en France, qui exploite près de 4 450 kilomètres d'autoroutes. En 2019, ce pôle représentait 5,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires sur les 8,5 milliards d'euros réalisés par la branche Concessions du groupe, dont l'activité consiste également à concevoir, financer, construire et exploiter des aéroports (2,6 milliards d'euros de chiffre d'affaires), des autoroutes à l'étranger, des infrastructures ferroviaires et des complexes sportifs.

L'essentiel du chiffre d'affaires du groupe Vinci (48,1 milliards d'euros) provient de sa branche Contracting (38,9 milliards d'euros dont 50 % réalisés en France) qui opère dans les métiers des énergies et des technologies de l'information avec le pôle Vinci Énergies (13,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires), des travaux routiers et ferroviaires avec le pôle Eurovia (10,2 milliards d'euros de chiffre d'affaires), ainsi que du bâtiment et des travaux publics avec le pôle Vinci Construction (14,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires)[49].

- Le groupe Eiffage

Adelac, Aliae, A'liénor, APRR, Area et CEVM sont contrôlées par Eiffage, et regroupées au sein du pôle Concessions autoroutières en France, qui exploite plus de 2 460 kilomètres d'autoroutes et représente la majorité de l'activité d'Eiffage Concessions, qui réalisait en 2019 un chiffre d'affaires de près de 3,0 milliards d'euros en tant que constructeur et concessionnaire d'autoroutes mais

[49] Source : Site internet du groupe Vinci, Présentation des résultats 2019.

aussi de grands ouvrages d'infrastructures, d'équipements publics, de bâtiments et d'aménagements urbains.

Les métiers de travaux contribuent néanmoins davantage à la formation du chiffre d'affaires du groupe Eiffage (15,2 milliards d'euros, dont 69 % en France), qu'il s'agisse de la branche Construction (4,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour Eiffage Construction, Eiffage Immobilier et Eiffage Aménagement), de la branche Infrastructures (6,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour Eiffage Génie civil, Eiffage Route et Eiffage Métal) ou de la branche Énergie Systèmes (4,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour Eiffage Énergie Systèmes)[50].

- Le groupe Abertis

Sanef et SAPN, dont la longueur cumulée des réseaux s'établit à plus de 1 760 kilomètres, représentent la première source de revenus du groupe Abertis, qui en a le contrôle. Ce groupe d'origine espagnole, né en 2003 de la fusion de deux sociétés concessionnaires d'autoroutes espagnoles, exploite des infrastructures autoroutières dans 15 pays en Europe, en Amérique du Nord et du Sud, ainsi qu'en Asie, pour un chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros en 2019[51]. Le groupe détient également une participation indirecte dans la société A'liénor. Il contribue à exploiter cette concession à travers Sanef Aquitaine et Routalis.

Depuis 2018, Abertis est contrôlé par une holding détenue à 50 % + 1 action par Atlantia (anciennement Autostrade) et 50 % - 1 action par ACS via sa filiale Hochtief. L'activité principale d'Atlantia est l'exploitation d'infrastructures autoroutières, en particulier en Italie, où son chiffre d'affaires se montait à 4,1 milliards d'euros en 2019[52]. Le groupe, également actif dans les concessions aéroportuaires, est aussi présent dans les secteurs des travaux publics à travers sa filiale Pavimental (0,4 milliard d'euros de chiffre d'affaires[53]), de la construction d'autoroutes à travers sa filiale Spea Engineering (66 millions d'euros de chiffre d'affaires[54]) et des systèmes électroniques de péages (69 millions d'euros de chiffre d'affaires[55]). Atlantia est en outre contrôlé par le groupe Benetton, également actionnaire d'Autogrill (5,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires[56]), qui est le leader mondial de la restauration et des services dédiés aux voyageurs. Les deux autres actionnaires d'Abertis interviennent dans les travaux publics (ACS en Espagne et Hochtief en Allemagne) et n'ont à ce jour pas d'activités en France dans le secteur du BTP.

- Les groupes à participations minoritaires dans des SCA

Outre les trois groupes présentés ci-dessus et contrôlant des SCA, plusieurs autres groupes actifs dans le secteur du BTP détiennent des participations minoritaires dans des SCA.

Le groupe Fayat, dont le chiffre d'affaires s'établissait à 4,6 milliards d'euros en 2019[57], détient une participation minoritaire au sein de la SCA Albéa. Ce groupe, qui réalise plus d'un tiers de son chiffre d'affaires avec son activité à l'international, opère dans les métiers de la construction, avec en particulier une position forte dans les domaines du matériel routier et du génie civil.

[50] Source : Site internet du groupe Eiffage, Présentation des résultats 2019.
[51] Source : Site internet du groupe Abertis, Comptes consolidés au 31 décembre 2019.
[52] Source : Idem
[53] Source : Idem
[54] Source : Idem
[55] Source : Idem
[56] Source : Site internet du groupe Autogrill, rapport financier 2019.
[57] Source : Site internet du groupe Fayat, Chiffres clés.

Le groupe NGE, dont le chiffre d'affaires s'établissait à 2,5 milliards d'euros en 2019[58], détient des participations minoritaires au sein des SCA Albéa, Alicorne et Atlandes. Ce groupe, qui tire plus de 85 % de ses revenus de son activité en France, est une entreprise de BTP qui opère dans différents domaines (viabilisation des terrains et du terrassement, travaux ferroviaires, équipements routiers, génie civil, canalisations et réseaux, etc.).

Le groupe Spie Batignolles, qui a réalisé un chiffre d'affaires de 2,1 milliards d'euros en 2019[59], détient une participation minoritaire au sein de la SCA Alicorne. Ce groupe français indépendant réalise l'essentiel de son chiffre d'affaires dans les domaines de la construction (42 %), des travaux publics (24 %), ainsi que du génie civil et des fondations (19 %).

Le groupe Egis, dont le chiffre d'affaires s'est établi à 1,2 milliard d'euros en 2019[60], dont 38 % en France, détient des participations minoritaires au sein des SCA Atlandes et Alis. Ce groupe d'ingénierie est présent dans les secteurs de l'aménagement, de l'eau, de l'environnement et des infrastructures de transport en tant qu'exploitant. Le chiffre d'affaires de l'ingénierie atteint 0,9 milliard d'euros, dont 30 % dans le rail, 28 % dans le bâtiment et 15 % dans la route.

1.1.3. Des sociétés susceptibles d'influer sur le fonctionnement de divers marchés

Les SCA sont des acteurs économiques qui agissent sur différents marchés. Ce sont, en premier lieu, des fournisseurs sur les marchés de services d'usage des autoroutes : elles perçoivent un péage en contrepartie de la possibilité de circuler sur une autoroute (1.1.3.a). Ce sont, en deuxième lieu, des clients qui s'approvisionnent sur les différents marchés des produits et services nécessaires à la construction et à l'exploitation des autoroutes : elles paient des entreprises pour la réalisation de travaux ou la fourniture de biens et services nécessaires à l'exercice de leur mission (1.1.3.b). En outre, elles ont le pouvoir d'accorder des sous-concessions pour la construction et l'exploitation d'installations annexes aux autoroutes qui leur sont concédées (1.1.3.c).

a. Le marché aval : les services d'usage d'une autoroute

La finalité première d'une autoroute est de permettre aux usagers de circuler dans des conditions de rapidité, de sécurité et de confort sur un itinéraire donné. Sur une autoroute à péage, en s'acquittant du tarif fixé pour l'itinéraire parcouru, l'usager paie donc pour le service associé à l'usage de cette infrastructure. La concession d'une autoroute procure à la SCA le droit exclusif d'offrir ce service à ses usagers. Dès lors, bien qu'il existe toujours un itinéraire alternatif empruntant des voies libres de péage[61], la SCA se trouve en position de quasi-monopole sur chaque section d'autoroute concédée, puisque l'usager n'a le choix qu'entre deux options : s'acquitter du tarif de péage autoroutier ou emprunter un itinéraire moins rapide, moins confortable et, parfois, moins sûr[62].

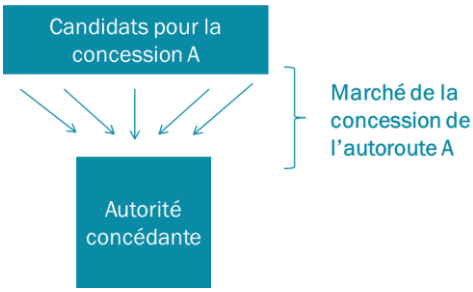
[58] Source : Site internet du groupe NGE, Rapport annuel.
[59] Source : Site internet du groupe Spie Batignolles, Le groupe.
[60] Source : Site internet du groupe Egis, Chiffres clés.
[61] *Cf.* avis de la section des travaux publics du Conseil d'État du 6 juillet 1993, n° 354708, qui pose le principe d'itinéraire alternatif gratuit.
[62] Voir par exemple le point 58 de l'avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005 du Conseil de la concurrence sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation annoncée des SEMCA. Voir également les points 86 et 87 de l'avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

Ainsi, dans l'hypothèse où l'arbitrage entre ces deux options tendrait à rendre les usagers de l'autoroute captifs, les SCA pourraient être tentées de tirer parti d'une telle situation pour assurer un service de faible qualité et le proposer à des conditions tarifaires désavantageuses, sans craindre de voir leur trafic diminuer. Cependant, la gestion des autoroutes concédées est encadrée par des contrats de concession et les SCA sont tenues de respecter un cahier des charges qui précise les exigences de qualité et plafonne l'évolution des tarifs de péage.

L'un des objectifs de ce cahier des charges est de protéger les intérêts des usagers de l'autoroute. La question est alors de savoir si les conditions qu'il prescrit sont équivalentes, en pratique, à celles qui prévaudraient sur un marché de services d'usage de l'autoroute qui fonctionnerait de façon concurrentielle (tel qu'il pourrait être observé, par exemple, si des SCA concurrentes pouvaient proposer aux usagers plusieurs options autoroutières comparables pour relier une même origine et une même destination).

Dans l'hypothèse où l'attributaire du contrat de concession a été sélectionné à l'issue d'une procédure concurrentielle, il a subi, à défaut d'être réellement concurrencé sur le marché des services d'usage de l'autoroute, la pression concurrentielle exercée par les offres présentées au concédant par d'autres candidats en vue de l'attribution de la concession. Le cas échéant, on peut supposer que la concurrence « pour le marché » (lors de l'attribution d'une concession) a compensé la faible concurrence « sur le marché » (lors de la fourniture du service d'usage de l'autoroute).

La concurrence pour le marché lors de l'attribution d'une concession autoroutière



À l'inverse, les modifications du cahier des charges ne résultent pas d'une mise en concurrence, mais sont l'aboutissement d'une négociation entre le concédant et le concessionnaire en place. Dès lors, l'existence d'une asymétrie d'information en défaveur du concédant pourrait conduire à un déséquilibre contractuel en faveur du concessionnaire[63], par exemple, lorsque l'État et la SCA négocient de gré à gré la réalisation de travaux en contrepartie de hausses supplémentaires des tarifs de péage ou de l'allongement de la durée de la concession : la SCA connaît ses estimations de coûts les plus sincères, alors que l'État n'a pas d'offre concurrente à laquelle se référer pour comparaison. Sans garde-fou, cela pourrait conduire à un accord déséquilibré, à l'avantage de la SCA et donc *in fine* au détriment des usagers.

Néanmoins, conformément aux dispositions du code de la voirie routière, l'Autorité de Régulation des Transports veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier et rend un avis sur les projets de contrats ou d'avenants aux contrats de concession, concourant à réduire

[63] C'est un résultat classique de la « théorie de l'agence » développée dès les années 1970 par les économistes, et qui permet d'analyser la concession autoroutière comme un modèle principal-agent dans lequel l'État est le principal et le concessionnaire, l'agent.

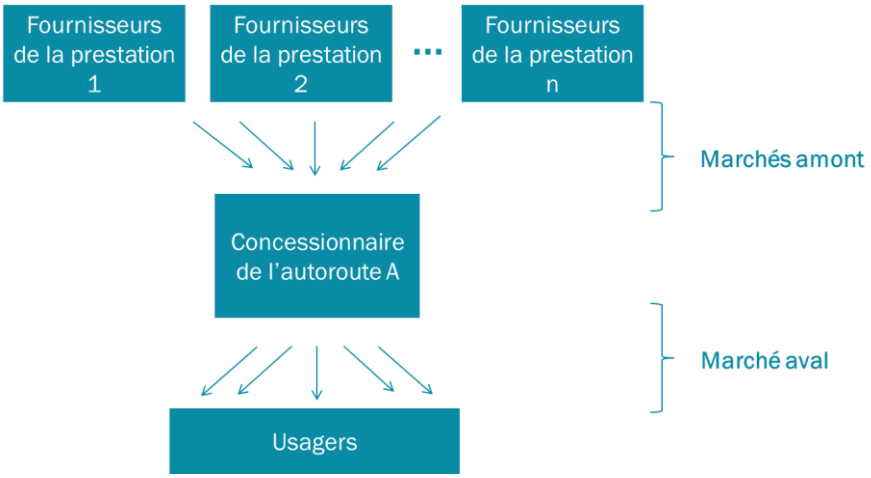
le déséquilibre des relations entre le concédant et le concessionnaire pressenti ou en place par la publication d'une analyse indépendante.

b. Les marchés amont : les travaux et fournitures pour la construction et l'entretien des autoroutes

Au vu de l'importance des travaux qu'engendre la réalisation d'un projet autoroutier, les SCA représentent des acteurs économiques de poids pour les entreprises de travaux publics et autres prestataires implantés dans les territoires traversés ou desservis par leurs concessions. Cette situation pourrait engendrer des conséquences défavorables à la concurrence : les SCA pourraient en effet constituer un débouché incontournable pour certaines entreprises, qui pourraient alors se voir imposer des conditions moins favorables que sur un marché concurrentiel. En outre, l'ensemble des SCA présentent des liens avec des entreprises du secteur des travaux publics, ce qui pourrait les amener à favoriser ces dernières, au détriment d'entreprises concurrentes, et à long terme, au détriment des usagers de l'autoroute si ces dernières se trouvaient systématiquement évincées des marchés pour l'attribution de travaux.

Toutefois, les SCA ont des obligations concernant leurs procédures d'achat de travaux, fournitures et services. Ainsi, elles doivent calquer leurs comportements d'acheteurs sur ceux de l'État (animation de la concurrence, soutien aux TPE et aux PME). Ces obligations sont notamment destinées à les empêcher d'assécher la concurrence sur les marchés amont. De plus, conformément aux dispositions du code de la voirie routière, la passation des marchés par les SCA fait l'objet, depuis 2016, d'un contrôle par l'Autorité de Régulation des Transports.

Les différents marchés sur lesquels intervient une SCA

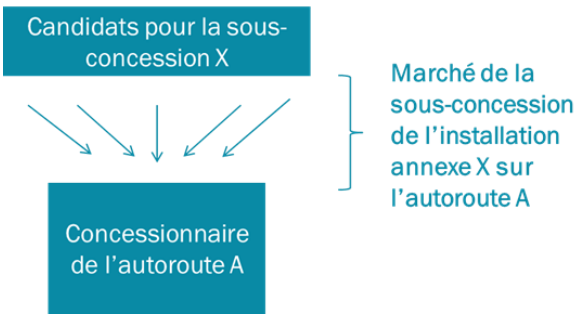


c. Les marchés connexes relatifs aux installations annexes à caractère commercial sous-concédées

Outre les marchés amont et le marché aval, chaque SCA est active sur des marchés d'attribution de concessions d'installations annexes à caractère commercial situées sur son réseau. En effet, les SCA délèguent la plupart des activités commerciales exercées dans les aires de service situées

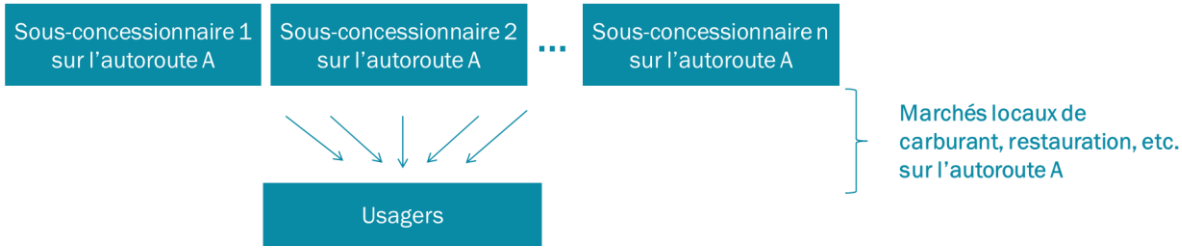
sur leur réseau dans le cadre de contrats de « sous-concession » et perçoivent, en contrepartie, des redevances versées par les « sous-concessionnaires ».

La concurrence pour le marché lors de l'attribution d'une sous-concession X sur une autoroute



Ainsi, par la sélection de « sous-concessionnaires », les SCA influent sur l'offre des marchés sur lesquels les usagers de l'autoroute rencontrent les fournisseurs de services de restauration, les distributeurs de carburants et les autres commerçants exerçant leur activité sur le réseau autoroutier.

Les multiples marchés sur lesquels interviennent les sous-concessionnaires d'une SCA



Délégataires d'une mission de service public, les SCA ont des obligations concernant la passation des contrats destinés à faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial. En particulier, en application des dispositions du code de la voirie routière, elles sont tenues d'apprécier la politique de modération tarifaire des distributeurs de carburant sur les aires de service (qui pourraient tirer avantage d'un pouvoir de marché local), même si cela peut aller à l'encontre de leur propre intérêt économique (puisque les revenus qu'elles tirent d'une sous-concession varient *a priori* en fonction des revenus générés par celle-ci[64]).

[64] Les redevances étant assises sur les volumes vendus, les SCA pourraient avoir intérêt à ce que les tarifs soient bas, de sorte que les volumes soient maximaux. Néanmoins, il est probable que les taux de redevance proposés par les sous-concessionnaires dans leurs réponses aux appels d'offres des concessionnaires soient supérieurs lorsqu'ils anticipent des revenus plus importants, qui peuvent résulter non seulement de volumes élevés mais aussi de prix élevés.

1.2. Les contrats de concession d'autoroutes

Le modèle concessif se caractérise par un transfert de risques important de l'autorité publique concédante vers son concessionnaire, en particulier le risque trafic (1.2.1), dont le contrat précise les modalités de partage en établissant les droits et obligations des parties tout au long de la durée de la concession (1.2.2).

1.2.1. Le contrat de concession d'autoroutes : un contrat global caractérisé par un transfert de risques important au concessionnaire, qui assume le risque économique de l'exploitation

Lors de la passation des premières concessions d'autoroutes, le recours à la concession de service public n'était pas une nouveauté. Depuis le XIX^{e} siècle, le recours à ce schéma contractuel pour la gestion déléguée du service public est courant et a permis le développement d'infrastructures dans plusieurs secteurs comme le ferroviaire, l'eau et l'assainissement, la distribution d'électricité, ou encore le gaz.

Le contrat de concession est à l'origine consacré et encadré par la jurisprudence. Ce n'est qu'au début des années 1990, sous l'impulsion du doit de l'Union européenne, que la notion de « délégation de service public » est formellement définie et que les modalités de passation et d'exécution des contrats correspondants sont fixées avec l'adoption de la loi « Sapin » du 29 janvier 1993[65]. Plusieurs réformes, elles aussi impulsées par le droit de l'Union européenne, sont intervenues depuis[66], jusqu'à la dernière transposant la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession en droit national. La définition du contrat de concession et le régime applicable[67] sont désormais codifiés dans le code de la commande publique[68].

L'article L. 1121-1 dudit code définit le contrat de concession comme « *un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes […] confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.// La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation*

[65] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. L'adoption de cette loi est à mettre en lien avec la directive 89/440/CEE du Conseil, du 18 juillet 1989, modifiant la directive 71/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, ainsi que la directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, qui fixent toutes deux des règles de publicité et de mise en concurrence pour les contrats de concession de travaux publics.

[66] Succède à la directive de 1993 précitée, la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, puis la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession. Celle-ci est transposée en droit national par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

[67] Désormais, la notion de « délégation de service public », qui correspond à une concession de service, ne concerne plus que les collectivités territoriales. L'alinéa 3 de l'article L. 1121-3 du code de la commande publique prévoit ainsi que *« La délégation de service public mentionnée à l'article* L. 1411-1 *du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. »*

[68] L'ordonnance et le décret de 2016 relatifs aux contrats de concession ont été abrogés et codifiés dans le code de la commande publique en application de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

Par le biais du contrat de concession, le concédant va donc ainsi confier à son partenaire, public ou privé, une mission globale, qui peut porter sur la conception, la réalisation et l'exploitation d'un ouvrage, et déléguer la gestion du service public associé (articles L. 1121-2 à 4 du code de la commande publique, ci-après « CCP »). La durée du contrat de concession est limitée (article L. 3114-7 du CCP) et, dès lors qu'elle est supérieure à cinq ans, elle « *ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* » (article R. 3114-2 du CCP).

Cette définition fait apparaître trois caractéristiques fondamentales du contrat de concession restées constantes en jurisprudence et au fil des évolutions législatives, qui sont bien présentes dans les contrats de concession d'autoroutes, à savoir : un transfert de risques, qui doit être réel, du concédant vers le concessionnaire ; une rémunération du concessionnaire par l'exploitation de l'ouvrage ou du service ; une durée qui n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements réalisés, y compris la rémunération du capital investi.

En déléguant le service public autoroutier[69] aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, l'État concédant, représenté par le ministre chargé de la voirie routière nationale, leur confie une mission globale portant sur la conception, le financement, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance de l'autoroute concédée[70], qu'ils exécutent à leurs risques et périls, comme le prévoient les contrats de concession d'autoroutes[71].

Le transfert du risque de conception, de construction et d'exploitation au concessionnaire et le principe d'une exécution du contrat de concession aux risques et périls implique qu'aucune indemnité ne soit versée au concessionnaire pour des dépassements de coûts ou de délais en phase de construction ; il en va de même si les coûts d'exploitation sont plus élevés que prévu ou si les recettes sont inférieures aux prévisions ayant servi au concessionnaire à établir son offre. S'il n'est pas impossible que le contrat prévoie des mesures exceptionnelles de soutien destinées à tenir compte, par exemple, d'un risque spécifique attaché à un ouvrage, celles-ci doivent être appréhendées avec la plus grande prudence, au risque de remettre en cause la réalité du transfert de risques et, partant, la qualification de concession du contrat[72].

---

[69] La mission confiée aux sociétés concessionnaires d'autoroutes constitue bien une mission de service public comme l'affirme l'article L. 122-4 du code de la voirie routière faisant référence au « service public autoroutier » et le confirme la jurisprudence (voir Conseil d'État, 6 juillet 1994, Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France, n° 156708).

[70] Le périmètre peut légèrement varier d'un contrat à l'autre, en particulier selon qu'il s'agisse d'une société historique ou récente. L'article 1er de la convention de concession d'ASF prévoit que la société se voit confier « *la construction, l'entretien et l'exploitation* » de l'autoroute, alors que l'article 1er de la convention de concession d'Aliae prévoit que la société se voit confier *« la conception, l'aménagement, l'élargissement, la mise au standard autoroutier, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de l'autoroute A79 entre Sazeret (03) et Digoin (71) et de ses annexes, en ce compris son financement.* »

[71] Pour reprendre l'exemple précédent d'ASF, l'article 2 de la convention de concession prévoit que *« [l]a Société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du cahier des charges et aux documents annexés audit cahier* ». L'article 2 de la convention de concession d'Aliae prévoit que *« [l]e concessionnaire s'engage à financer, concevoir, aménager, mettre au standard autoroutier, élargir, entretenir, exploiter et maintenir l'ouvrage concédé, à ses frais, risques et périls, dans les conditions fixées par le cahier des charges annexé à la présente convention.* »

[72] Dans l'hypothèse où le concessionnaire ne peut être considéré comme réellement exposé au risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, le contrat doit être requalifié en marché public : voir en ce sens CJCE, 10 septembre 2009, Eurawasser,

La rémunération du concessionnaire par le péage perçu auprès des usagers et le fait que le concessionnaire assume en totalité ou, à tout le moins, pour une part significative, le risque économique de l'exploitation constituent des éléments fondamentaux des montages concessifs. À l'inverse, d'autres schémas, tels que les marchés de partenariat ou les marchés de services dans lesquels la rémunération du cocontractant s'effectue par le versement de loyers ou de rémunérations forfaitaires, dont le montant ne dépend pas directement du degré d'utilisation de l'ouvrage, et qui mettent à contribution le budget de l'autorité publique, la rémunération du concessionnaire repose sur le montant des péages perçus auprès des usagers de l'autoroute. Le seul tempérament à ce principe réside dans la faculté d'assortir cette rémunération d'un « prix », mentionné à l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, qui correspond, en pratique, aux contributions publiques octroyées en amont de la signature du contrat pour garantir la réalisation de projets dont le niveau de trafic attendu ne permet pas d'en envisager, seul, le financement. Conformément aux principes et à la logique concessive, le montant de ces subventions a été calibré de sorte que le concessionnaire demeure exposé à un véritable risque, et en particulier au risque trafic. Au demeurant, on notera ici que, dans la mesure où il est inhérent aux conventions de concession que le concessionnaire assume en totalité ou, à tout le moins, pour une part significative, le risque économique de l'exploitation[73] [74], une participation du concédant aux pertes du concessionnaire serait directement contraire au principe selon lequel le concessionnaire assume à ses risques et périls l'exploitation du service qui lui est confiée. Elle s'analyserait en outre comme une aide d'État qui pourrait être contraire au droit de l'Union européenne.

Enfin, la durée très longue des concessions d'autoroutes, qui varie dans une fourchette allant de 50 à 80 ans, s'explique par l'importance et, dans certains cas, la complexité des investissements réalisés pour la construction et l'exploitation de l'ouvrage. En pratique, cette durée est fixée de telle sorte que le concessionnaire est, en principe, en mesure d'amortir les investissements précités et de réaliser un bénéfice raisonnable[75]. Le juge n'effectue, au demeurant, qu'un contrôle de l'erreur manifeste de la durée excessive de la concession[76].

Il convient de relever que la durée des concessions des sociétés historiques a fait l'objet de plusieurs prolongations liées à la pratique de « l'adossement », par laquelle l'État confiait, par avenant, la construction de nouvelles sections d'autoroutes à un concessionnaire exploitant une section généralement contigüe, moyennant une hausse des tarifs ou un allongement de la durée initiale de la concession. Si la pratique de l'adossement a cessé[77] à la fin des années 1990, la durée des concessions a pourtant encore fait l'objet de prolongations par la suite, afin notamment de compenser la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements nouveaux accessoires et dépourvus d'autonomie fonctionnelle, conformément aux principes de la commande publique. Ces allongements ont néanmoins dû faire l'objet de notifications préalables au titre de la réglementation applicable aux aides d'État. En effet, la Commission européenne considère que

aff. C-206/08 ; CJUE 10 mars 2011, "Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler c. Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau", aff. C-274/09. Pour une application en droit national, voir Conseil d'État, 24 mai 2017, Société Régal des Iles, n° 407213, pour un exemple récent.

[73] Conseil d'État, Ass. 30 mars 1916, n° 59928, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux.

[74] CJCE 13 octobre 2005, aff. C-458/03, Parking Brixen GmbH.

[75] Le Conseil d'État a précisé que la durée normale nécessaire pour l'amortissement des investissements ne coïncide pas nécessairement avec la durée de l'amortissement comptable des investissements, mais résulte d'un équilibre global tenant compte des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers (Conseil d'État, 11 août 2009, Société Maison Comba, n° 303517), ouvrant ainsi implicitement la voie à la prise en compte d'un amortissement économique pour calculer la durée de la concession, en tenant compte d'un bénéfice raisonnable réalisé par le concessionnaire. Pour plus d'éléments sur la notion de bénéfice raisonnable, voir section 1.2.2.d), ci-après.

[76] Conseil d'État, 23 juillet 1993, Cie générale des eaux, n° 138504.

[77] Conseil d'État, Avis, 16 septembre 1999, n° 362908.

l'allongement de la durée des concessions confère aux sociétés concessionnaires un avantage au moyen de ressources d'État qui peut être qualifié d'aide d'État, puisque, pendant cette période, l'État renonce ce faisant à percevoir directement les péages qu'il aurait pu collecter en choisissant de reprendre la gestion des infrastructures en cause à la date d'échéance initiale de la concession[78]. Dans le cadre de l'examen de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, la Commission vérifie notamment que la durée de l'allongement n'excède pas ce qui est nécessaire aux sociétés concessionnaires pour couvrir les charges nouvelles incluant un bénéfice raisonnable et s'assure de l'existence de mesures propres à garantir l'absence de surcompensation.

Les avantages inhérents au modèle concessif au bénéfice des personnes publiques

Les personnes publiques tirent parti des avantages inhérents à ce type de contrat qui sont classiquement regroupés autour de cinq items.

1) Une mission globale favorisant une approche intégrée des projets sur une longue durée

Comme pour les marchés de partenariat, la mission confiée dans le cadre d'un contrat de concession est une mission globale, incluant le financement, portant sur la conception, la construction ou la transformation des ouvrages ou des équipements qui en sont l'objet, ainsi que sur leur entretien, leur maintenance ou leur exploitation. Le titulaire du contrat est donc incité à privilégier une approche intégrée de ces différentes missions en optimisant l'organisation des tâches réalisées par chacun de ses partenaires et en arbitrant en amont entre les dépenses d'investissement et les dépenses d'exploitation, dans une logique d'optimisation du coût global du projet appréhendé sur toute la durée du contrat. Ces avantages, inhérents aux contrats globaux, seraient évidemment perdus si la personne publique faisait le choix, a contrario, de conclure autant de contrats qu'il y a de missions, cette approche fragmentée générant par ailleurs de multiples interfaces difficiles à gérer tant techniquement que contractuellement et financièrement.

2) Des montages qui favorisent la rencontre des compétences privées et des besoins publics sur le temps long des contrats

À condition d'être bien pilotés, la liberté de négociation reconnue par le droit de la commande publique entre le concédant et le concessionnaire ainsi que l'adaptabilité des contrats au cours du temps facilitent l'ajustement des compétences du secteur privé aux besoins, qui ne sont pas toujours clairement identifiés au départ, des acheteurs publics, et permettent de susciter et de valoriser les innovations du secteur privé particulièrement attendues pour la gestion de projets complexes sur une longue durée.

3) Un transfert de risques important

Si le transfert du risque de construction, porteur de nombreux surcoûts potentiels (évolution des coûts, modifications de la consistance du projet, dépassement de délais, retard dans la mise en

[78] Voir la décision de la Commission du 24 octobre 2000, Aide d'État n° N 540/2000 – France, « Réforme du régime d'exploitation des concessions d'autoroutes », §19 ; décision de la Commission du 17 aout 2009, Aide d'État n° N 362/2009 – France, « Allongement de la durée des concessions accordées par l'État français aux sociétés concessionnaires d'autoroutes – Plan de relance de l'économie – volet autoroutier », §28, décision de la Commission du 28 octobre 2014, Aide d'État SA.2014/N 38271 – France, « Plan de relance autoroutier », §39.

service, etc.) au concessionnaire est souvent mis en avant, l'intérêt du recours à la concession est d'abord de favoriser l'identification des risques et de les affecter à l'entité la mieux à même de les évaluer et de les supporter. Les risques résiduels qui ne trouvent pas preneurs doivent être assumés par l'État ou les collectivités locales. Les instruments de couverture des risques sont divers et peuvent prendre la forme de contrats « back-to-back *» entre la société de projet et les constructeurs pour le risque de construction ou entre la société de projet et la société d'exploitation pour le risque d'exploitation[79], de mécanismes de couverture et d'assurance pour le risque financier, etc.*

4) Des délais de réalisation plus courts

Le concessionnaire a intérêt à raccourcir les délais de réalisation, d'abord pour limiter les frais d'immobilisation de ses personnels et de ses matériels, ensuite pour anticiper la perception de recettes de péage par rapport à son planning prévisionnel, incitation que l'on ne trouve pas lorsque le contrat porte uniquement sur la conception et la construction de l'ouvrage. Cette optimisation des délais de réalisation peut néanmoins être de nature à renchérir les coûts de construction et se répercuter sur le prix du service rendu à l'usager.

5) Un financement des ouvrages concédés reposant sur une participation accrue des usagers et mobilisant des règles de financement plus souples que celles régissant les finances publiques

Le financement du service public par l'usager bénéficiaire et le transfert du risque trafic au concessionnaire caractérisent les contrats de concession et peuvent constituer des éléments décisifs dans le choix de recourir ou non à ce type de montage.

En transférant à un partenaire le financement de la conception, de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage, le concédant échappe tout d'abord aux règles classiques des finances publiques, notamment l'annualité budgétaire, qui peut avoir des impacts forts sur le bon déroulement de projets réalisés en maîtrise d'ouvrage publique.

Par ailleurs, au-delà du fait que la concession semble permettre au concédant de dégager des marges de manœuvre financières supplémentaires pour réaliser d'autres projets, son intérêt réside également dans le fait qu'elle lie le financement des infrastructures à leur utilisation, selon une logique d'usager-payeur qui présente plusieurs avantages. Premièrement, elle conduit à sélectionner les projets dont l'utilité pour les usagers permet d'assurer la rentabilité pour le financeur. Deuxièmement, elle permet de révéler aux usagers le vrai prix des infrastructures (à condition que les péages soient convenablement calibrés). Troisièmement, elle est équitable dans le sens où elle permet que ceux qui ont moins recours aux routes (parce qu'ils se déplacent peu ou consomment plus localement) ne voient pas leur pouvoir d'achat diminuer lorsque des projets routiers sont réalisés. Enfin, elle limite les distorsions de concurrence entre les différents moyens de transport.

À travers une rémunération du concessionnaire qui, contrairement à celle du titulaire d'un marché de partenariat, est tirée du produit des péages acquittés par les usagers, le concédant peut transférer le risque trafic et éviter de le supporter lui-même. Ce transfert pourrait constituer une

[79] Dans le cadre de ces contrats, la société de projet bascule les risques qu'elle supporte vers les constructeurs ou la société d'exploitation.

mesure d'incitation pour le partenaire à fournir un service de qualité, dont l'effet peut néanmoins être tempéré eu égard au caractère principalement exogène du risque lié au trafic.

1.2.2. Le contrat de concession d'autoroutes : un contrat régissant chaque étape de l'exécution de la concession

Constitué d'une pluralité de documents (1.2.2.a), le contrat de concession définit le périmètre de la concession (1.2.1.b), précise les risques supportés par chacune des parties ainsi que les exigences liées à l'infrastructure et à la qualité du service rendu à chaque étape de la concession, de la phase construction (1.2.2.c) à la phase d'exploitation (1.2.2.d) jusqu'à la fin de la concession (1.2.2.e).

a. Architecture et organisation des contrats de concession

Avant de s'intéresser à la manière dont les contrats de concession d'autoroutes déterminent les droits et obligations de chacune des parties, il convient de présenter l'architecture de ces contrats et de préciser certaines différences, sur le plan contractuel, entre sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques et sociétés plus récentes.

- Les documents composant le contrat de concession d'autoroutes

Plusieurs documents composent ce qui est communément désigné par « contrat de concession », à savoir une convention de concession, un cahier des charges et ses annexes. Le cas échéant, ce corpus contractuel peut être complété par un contrat de plan.

La convention de concession est un document de quelques articles où le concédant et le concessionnaire conviennent de plusieurs des éléments essentiels du contrat à savoir :

- le recours au mode de gestion concessif pour le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure, et l'exécution des missions ainsi confiées au concessionnaire à ses frais, risques et périls ou à ses risques et périls ;
- le périmètre de la concession avec la liste des sections concédées ;
- le droit pour le concessionnaire de percevoir des péages auprès des usagers de l'autoroute.

Par ailleurs, les conventions de concession des sociétés historiques précisent que l'État conserve toute liberté de réaliser ou d'améliorer tout ouvrage routier non compris dans la concession[80].

Le cahier des charges annexé à la convention de concession est quant à lui un document plus dense composé d'une quarantaine d'articles, rassemblant les dispositions qui déclinent les éléments mentionnés dans la convention de concession et précisent les droits et obligations des parties, ainsi que les modalités de fonctionnement de la concession sur toute sa durée. Le cahier des charges comporte de nombreuses annexes à caractère technique portant aussi bien sur les caractéristiques de l'ouvrage (plan de situation, profil en long, profil en travers, etc.), sur le système de péage, sur le nombre minimum d'aires annexes, sur les exigences de qualité, que sur le financement de l'ouvrage ou la composition de l'actionnariat, pour n'en citer que quelques-unes.

[80] À l'exception de la convention de concession de la société Escota.

Conformément à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, la convention de concession et le cahier des charges, y compris ses annexes, sont approuvés par décret pris après avis du Conseil d'État. Par parallélisme des formes, les avenants au contrat de concession existant seront adoptés dans les mêmes conditions. Comme présenté dans la section 1.3 du rapport, ce processus d'encadrement préalable à l'entrée en vigueur de nouveaux contrats ou d'avenants aux contrats de concession d'autoroutes a été renforcé par la loi du 6 août 2015[81] qui a étendu les compétences de l'Autorité au secteur autoroutier : les nouveaux contrats de concession et les avenants aux contrats existants conclus à compter du 1er février 2016[82] sont désormais également soumis pour avis motivé à l'Autorité[83] préalablement à leur signature.

Un contrat de plan peut également être conclu entre le concédant et le concessionnaire pour une durée maximale de cinq ans renouvelable. Ce contrat, établi sur le fondement de l'article 1er du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux tarifs de péage autoroutiers, complète les dispositions du cahier des charges sur des points précis, comme la réalisation d'aménagements supplémentaires, la qualité de service et d'entretien des ouvrages attendue, ou la politique tarifaire[84]. Le décret du 24 janvier 1995 prévoit en outre que le contrat de plan conclu entre l'État et la société concessionnaire, fixe les modalités d'évolution annuelle des tarifs de péage pendant la période qu'il couvre. À défaut de contrat de plan, les tarifs de péage sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'équipement, après consultation de la société concessionnaire concernée.

S'il paraît constituer un outil opérationnel adéquat pour les sociétés concessionnaires historiques en leur permettant de décliner de manière opérationnelle, pour l'ensemble de leur réseau et sur le court terme, des obligations posées de manière parfois laconique dans le contrat de concession, cet outil n'a jusqu'ici jamais été mobilisé par les sociétés récentes. S'il offre de la souplesse en matière tarifaire, le contrat de plan ne saurait contenir des clauses contraires à la convention de concession et au cahier des charges annexé approuvés par décret en Conseil d'État. C'est pourquoi la signature d'un contrat de plan est précédée de manière quasi systématique de la passation d'un avenant soumis au contrôle de l'ART et approuvé par décret en Conseil d'État.

Enfin, en réponse aux critiques formulées sur le manque de transparence des contrats autoroutiers historiques, qui étaient devenus illisibles en raison du grand nombre d'avenants conclus depuis près de trente ans, la loi du 6 août 2015 a imposé que les contrats de concession et les contrats de plan soient mis à disposition du public dans leur version consolidée sur le site du ministère chargé de la voirie routière nationale[85]. Les annexes ne sont pour la plupart en revanche consultables que sur demande et dans les locaux du ministère.

---

[81] Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

[82] Compte tenu de cette date d'application fixée à l'article 18 de la loi, le contrat de concession relatif à l'autoroute de contournement ouest de Strasbourg, le premier avenant au contrat de concession d'Atlandes visant notamment à compenser la hausse de la redevance domaniale ainsi que le dix-septième avenant au contrat de concession de la société APRR intégrant la concession du Tunnel Maurice Lemaire en contrepartie d'un allongement de dix mois de la durée de la concession, approuvés respectivement par les décrets n° 2016-72, 2016-68 et 2016-70 du 29 janvier 2016, n'ont pas été soumis à l'avis préalable de l'Autorité.

[83] L'article 13 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit un article. L. 122-8 dans le code de la voirie routière disposant que *« L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. Elle est aussi consultée sur tout nouveau projet de délégation. Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. Elle se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. »*

[84] La possibilité pour le concédant et les sociétés concessionnaires de conclure un contrat de plan est prévue par le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers.

[85] L'article 13 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit un article. L. 122-4-1 dans le code de la voirie routière disposant que : *« En cas de délégation des missions du service public*

- Les distinctions entre sociétés concessionnaires historiques et récentes

Comme indiqué précédemment dans la présentation des sociétés concessionnaires françaises, le secteur autoroutier français se caractérise par une distinction notable entre les sociétés historiques et les sociétés récentes, qui se manifeste également dans la rédaction des contrats.

En effet, l'examen des contrats met à jour une première catégorie de contrats, conclus de gré à gré entre les années 1970 et la fin des années 1990, qui correspondent aux contrats des sociétés historiques. Rédigés en adoptant des formulations larges à l'origine, ils ont été complétés par les contrats de plan à partir de 1995, et leur rédaction tend aujourd'hui, au gré des modifications apportées par les très nombreux avenants qui ont été conclus[86], à s'aligner sur la seconde catégorie de contrats sur certains points pour des raisons juridiques ou de stratégie. Ces contrats couvrent l'essentiel du réseau autoroutier concédé.

La seconde catégorie correspond aux contrats des sociétés récentes conclus à partir des années 2000, plus détaillés, qui sont le résultat des négociations intervenues dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence portant sur une section autoroutière de taille modeste. Par rapport aux contrats des sociétés historiques, ces contrats présentent des spécificités comme le versement de subventions d'équilibre pour les projets qui le nécessitent (là où, pour les sociétés historiques, le système de « l'adossement » neutralisait le besoin de concours publics extérieurs identifiés), ou l'introduction dans le cahier des charges de clauses d'encadrement des recettes dès la conclusion du contrat. Ces contrats ont été peu modifiés par avenant pour l'instant[87] et aucun contrat de plan n'a jamais été conclu avec des sociétés récentes à ce jour.

La procédure de mise en concurrence des concessions d'autoroutes

Tirant les conséquences de la fin de la pratique de « l'adossement », en raison de sa contrariété avec les règles de la commande publique, et de l'obligation de mise en concurrence des contrats de concession prévue au début des années 2000 par les textes de droit communautaire et national, le ministère chargé de la voirie routière nationale pilote et organise depuis près de vingt ans les procédures de publicité et de mise en concurrence des contrats de concession d'autoroutes conformément aux règles désormais codifiées dans le code de la commande publique.

Retenant de manière systématique le recours à l'appel d'offres restreint, la procédure, qui se déroule sur une période de 24 mois, voire plus, s'articule autour des quatre grandes étapes suivantes :

1) Appel à candidatures et sélection des candidats admis à présenter une offre

---

autoroutier, la convention de délégation, le cahier des charges annexé, y compris la version modifiée par leurs avenants, ainsi que les autres documents contractuels, sont mis à la disposition du public par voie électronique, selon des modalités arrêtées par l'autorité administrative compétente. L'autorité administrative compétente arrête également les modalités de consultation des documents dont le volume ou les caractéristiques ne permettent pas la mise à disposition par voie électronique. / Cette publication est réalisée dans le respect des secrets protégés par la loi. »

[86] Les versions des contrats disponibles sur le site du ministère chargé des transports montrent ainsi que 18 avenants au contrat de la société ASF ont été conclus, 16 avenants pour la société Escota, 18 avenants pour la société Cofiroute (contrat interurbain), 18 avenants pour la société APRR, 16 avenants pour la société Area, 13 avenants pour la société Sanef, 11 avenants pour la société SAPN, 7 avenants pour la société ATMB et 2 avenants pour la société SFRTF.

[87] Les contrats des sociétés Adelac, Albéa et Alis, n'ont fait l'objet d'aucun avenant ; les contrats des sociétés Alicorne, A'liénor, Arcour, Atlandes et Cofiroute (pour le tunnel Duplex de l'A86) n'ont fait l'objet que d'un avenant. Le contrat de la société CEVM a quant à lui fait l'objet de deux avenants.

2) Remise du dossier de consultation des entreprises aux candidats admis à présenter une offre

3) Élaboration des offres par les candidats

4) Analyse des offres et choix du ou des concessionnaire(s) pressenti(s) au regard de critères qui comprennent notamment le montant de la subvention demandée, les tarifs proposés sur la durée de la concession, etc.

5) Négociation du contrat de concession et signature par le concessionnaire pressenti uniquement

6) Approbation et publication du contrat de concession

- Saisine de l'ART pour avis sur le projet de contrat

- Saisine du Conseil d'État pour avis

- Signature du contrat par le ministre chargé de la voirie routière nationale et signature du décret d'approbation du contrat par le Premier ministre, portant les contreseings du ministre chargé de la voirie routière nationale, du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des comptes publics

- Publication au JO du décret d'approbation et du contrat de concession (hors annexes)

De manière constante, le concédant fournit dans le dossier de consultation remis aux candidats admis à présenter une offre un contrat de concession prérédigé que les candidats ne peuvent compléter ou modifier que sur des éléments limités relatifs aux volets technique, financier et tarifaire de la concession.

À titre d'illustration, dans le cadre de l'appel d'offres de la mise en concession d'une portion de la route Centre Europe Atlantique (RCEA), le plus récent à ce jour, les candidats devaient compléter le projet de cahier des charge joint au dossier d'appel d'offres pour préciser les dates de mise en service (article 10), la part des travaux confiés à des PME et le pourcentage d'emplois réservés aux personnes en difficulté (article 13), le TRI actionnaires (article 23), le montant de concours publics demandés (article 24), les éléments de la formule tarifaire (article 25), le montant du chiffre d'affaires cumulé à partir duquel la clause de « durée endogène » pourra être déclenchée (article 29) et le montant de certaines pénalités, notamment liées à un retard à la mise en service (article 39).

Le concédant est ainsi maître de la rédaction pour une part importante du contrat, ce qui, en plus de faciliter la comparaison des offres, lui permet de faire évoluer certaines clauses en imposant son niveau d'exigence ou d'en geler d'autres qu'il ne souhaite pas modifier au cours des négociations malgré les demandes des candidats[88]. L'examen des évolutions apportées au fil des appels d'offres semble témoigner d'une volonté de clarifier le partage des risques et de renforcer les outils contractuels à la disposition du concédant face au concessionnaire.

[88] En particulier, les financeurs du projet qui pourraient souhaiter que certaines clauses évoluent de manière à limiter le risque supporté par le concessionnaire.

Afin de ne pas brider les candidats dans les propositions juridiques, techniques et financières qu'ils pourraient être amenés à formuler et priver par là-même le concédant de propositions innovantes, les procédures prévoient généralement la possibilité, pour les candidats, de commenter le projet de contrat de concession et de faire part de leurs suggestions pouvant, si le concédant l'estime opportun, être reprises en tout ou partie dans le cadre d'un dossier de consultation modifié servant de base à l'élaboration des offres.

Par ailleurs, et là encore de manière constante, le concédant est assisté en amont, mais également tout au long de la procédure de mise en concurrence, par des conseils extérieurs, notamment juridiques et financiers. Destiné à renforcer la sécurité juridique de la procédure et à fournir un appui au concédant dans la défense de ses intérêts et de ceux des usagers du service public autoroutier, il pourrait être opportun d'envisager de recourir à de tels conseils dans les situations de négociation d'avenants de gré à gré avec les SCA historiques, dont les enjeux juridiques, financiers et techniques peuvent être majeurs[89] et où le concédant est exposé à un risque d'asymétrie d'informations et de déséquilibre des moyens particulièrement élevé.

Toutefois en dépit des spécificités précitées, liées notamment à la différence de contexte et de règles applicables lors de leur conclusion, les contrats des sociétés historiques et des sociétés récentes demeurent très similaires dans leur structure et dans leur contenu, comme le mettra en évidence la présentation des clauses des contrats.

b. Les dispositions relatives au périmètre et aux caractéristiques de la concession

Conformément à la convention de concession, les trois premiers articles du cahier des charges rappellent la mission globale confiée au concessionnaire et le périmètre de la concession, avec la liste des sections concédées, des limites géographiques de la concession, ainsi que des autres terrains, ouvrages ou installations entrant dans l'assiette de la concession comme les raccordements aux voiries existantes, les aires de service, les installations de télécommunications, ou les centres d'entretien et d'intervention. Sont également précisées les caractéristiques techniques auxquelles l'infrastructure construite par le concessionnaire doit répondre, telles que le nombre de voies et d'échangeurs, la vitesse de référence ou la largeur des chaussées.

Certains contrats prévoient, postérieurement à la phase initiale de construction de l'autoroute, la réalisation d'ouvrages dits de « seconde phase », qui intervient dans certains cas à compter de la réalisation d'un évènement déterminé : par exemple, la réalisation d'un élargissement peut être imposée lorsqu'un niveau de trafic défini est atteint sur certaines sections[90]. Dans le cadre de ses avis rendus le 14 juin 2017 sur les projets d'avenants aux contrats de concession mettant en œuvre le plan d'investissement autoroutier (PIA), l'Autorité a eu l'occasion de dégager quelques principes d'analyse sur les conditions de réalisation et de financement de ces ouvrages et notamment sur la question de savoir si le concessionnaire pourrait prétendre à une compensation des investissements à réaliser. Sur la base des dispositions spécifiques de chaque contrat de concession concerné, elle a d'abord estimé que, à défaut de clause contractuelle contraire, la mention d'un ouvrage dans l'assiette de la concession, fût-il inscrit en « seconde phase », devait

[89] Pour rappel, les avenants du plan de relance autoroutier de 2015 conclus avec les sociétés historiques privées représentent près de 3,3 milliards d'euros, et les avenants du plan d'investissement autoroutier de 2017 conclus avec les mêmes sociétés représentent environ 700 millions d'euros.
[90] Voir l'article 9.3 du cahier des charges de la société Sanef.

conduire à considérer qu'il relevait du périmètre initial de la concession. Ensuite, eu égard aux dispositions combinées des articles 2 (assiette) et 12 (frais à la charge de la société concessionnaire) des contrats, aux termes desquels « *tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes (…) sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant de l'application éventuelle des articles 1er, 4, 6 et 9 paragraphes 2 et 3 »,* elle a considéré que la réalisation de ces ouvrages était intégrée dans les trajectoires financières initiales du contrat et devait être exécutée à ses frais par le concessionnaire[91].

Par ailleurs, de manière classique pour un contrat de concession portant sur l'exploitation d'un service public, l'article 2 du cahier des charges précise que les biens de la concession appartiennent à l'une des trois catégories qu'il définit : biens de retour, biens de reprise ou biens propres.

Les biens de retour correspondent aux ouvrages nécessaires au fonctionnement du service public. Ils appartiennent dès leur réalisation ou leur acquisition à la personne publique, et dès lors qu'ils ont été amortis au cours de l'exécution du contrat, font nécessairement retour gratuitement à la personne publique en fin de concession. Ce régime particulier constitue un des attraits de la concession pour le concédant, puisque ce dernier non seulement externalise le financement d'une infrastructure coûteuse, mais contractualise le retour gratuit de cette infrastructure dans un bon état d'entretien à la fin de la concession.

Les biens de reprise sont des biens appartenant au délégataire qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement du service, mais que le concédant a la faculté de reprendre moyennant le versement d'un prix qui correspond dans tous les contrats des SCA à la valeur nette comptable. Enfin, les biens propres qui ne sont pas indispensables au fonctionnement du service public et ne sont ainsi ni des biens de retour ni des biens de reprise, sont la propriété du concessionnaire[92].

Le cahier des charges prévoit l'établissement contradictoire et aux frais du concessionnaire d'un inventaire et d'une nomenclature des biens de la concession, ainsi que sa mise à jour tous les cinq ans. La mise à jour quinquennale de ces documents vise non seulement à tenir compte de l'évolution de l'assiette des biens à proprement parler, mais également de leurs usages dès lors qu'il est admis, par exemple, que les évolutions technologiques pourraient conduire à rendre obsolètes des biens qui, pendant un temps, étaient considérés comme nécessaires à l'exécution de la concession[93]. À cet égard, la classification d'un bien n'est pas neutre pour son propriétaire à qui il reviendra, le cas échéant, de supporter les coûts de démantèlement associés s'il ne se révèle ni utile ni nécessaire à la poursuite de la concession. La classification des biens emporte également des conséquences sur l'état dans lequel ils devront être rendus à la fin de la concession, selon la catégorie à laquelle ils appartiennent, comme cela sera exposé en section 2.3.2. Par ailleurs, la classification d'un bien dans la catégorie des biens de retour emporte aussi des conséquences d'un point de vue fiscal, puisqu'elle permet au concessionnaire de pratiquer l'amortissement de caducité, c'est-à-dire un amortissement accéléré des biens de retour pendant la durée de la concession, lorsque la durée de vie des biens considérés est supérieure à la durée de la concession. Comme cela est détaillé en section 1.4.2, l'amortissement de caducité est admis

[91] Voir notamment l'avis de l'Autorité n° 2017-051 du 14 juin 2017 relatif au projet de dix-septième avenant au contrat de concession d'ASF.

[92] Voir l'arrêt de principe du Conseil d'État du 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, fixant le régime des biens (requête n° 342788).

[93] Si les parties n'en conviennent pas expressément autrement, un bien qui a été nécessaire au service concédé à un moment quelconque de l'exécution du contrat est un bien de retour, même s'il n'est plus nécessaire au fonctionnement du service public à l'expiration du contrat (voir en ce sens Conseil d'État, 26 décembre 2016, Syndicat mixte de chauffage urbain de la Défense, n° 384424).

en déduction du bénéfice imposable du concessionnaire pour les biens de retour remis sans indemnité au concédant, et a donc pour effet de réduire le montant d'impôt sur les sociétés acquittés par les sociétés concessionnaires d'autoroute[94].

c. Les dispositions relatives à la construction

En écho à l'article 2 des conventions de concession qui, conformément à la logique concessive, prévoit que « *la société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la […] concession* », le cahier des charges réaffirme le transfert de risques réalisé de la personne publique concédante vers le concessionnaire. Ainsi pour les sociétés concessionnaires historiques, l'article 12 relatif aux frais à la charge de la société concessionnaire prévoit que « *[t]ous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, y compris les frais correspondant à l'éclairage des barrières de péage et des accès ainsi qu'à la mise en place de dispositifs antibruit là où cela s'avère nécessaire, sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant du présent cahier des charges* » [95]. Le concessionnaire se voit ainsi transférer les risques liés à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de l'ouvrage. Ce transfert est souvent affirmé encore plus précisément dans le cahier des charges des sociétés récentes. À titre d'illustration, l'article 6 du cahier des charges de la société Arcos relatif aux droits conférés et obligations imposées au concessionnaire prévoit que « *[l]e concessionnaire, maître d'ouvrage, prend à sa charge l'intégralité des frais et risques de conception, de financement, de construction, d'exploitation, d'entretien et de maintenance de l'autoroute, y compris concernant les études, terrains, ouvrages, installations et travaux qui lui sont remis dans les conditions fixées à l'article 5 du cahier des charges. Sont notamment à la charge du concessionnaire l'adaptation du niveau de service aux besoins des usagers, y compris les équipements d'exploitation et de sécurité, les dispositifs d'information des usagers, le dimensionnement des gares de péage pendant la durée du contrat de concession.* »

Au-delà de cette disposition d'ordre général, le transfert de risques pendant la phase de construction se traduit plus concrètement dans une série de clauses particulières du cahier des charges, qui précisent l'obligation faite au concessionnaire de respecter, sous le contrôle du concédant, les dispositions techniques définies contractuellement, sans pour autant atténuer le risque de conception et de construction qu'il supporte.

Ainsi, il apparaît que le concessionnaire est bien le seul responsable de la conception de l'ouvrage : les avant-projets sommaires, les études préliminaires, les avant-projets détaillés, les projets d'exécution sont établis sous sa responsabilité, et l'approbation de certains de ces dossiers par le concédant ne saurait exonérer le concessionnaire de cette responsabilité (article 4)[96]. Il est d'ailleurs prévu que le concessionnaire ne peut se prévaloir à l'encontre du concédant du caractère incomplet ou erroné des études, états descriptifs et plans de toute nature qui lui ont été remis par celui-ci pour lui faciliter sa mission, notamment lors de la procédure de mise en concurrence (article 6). Ces dispositions sont moins détaillées dans les contrats des sociétés historiques, mais la même logique transparaît. À titre d'exemple, l'article 4.7 du cahier des charges de Sanef prévoit que le concessionnaire est responsable des conséquences des

[94] https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4527-PGP.html
[95] Il s'agit ici du cahier des charges de la société SAPN. La rédaction de l'article 12 des autres sociétés historiques est relativement similaire.
[96] Pour une illustration, voir ci-après les développements de la section 2.3.2.sur les dispositions relatives à la qualité de service tout au long de la durée du contrat.

imperfections des dispositions prévues dans les dossiers d'études ou d'exécution, de la mauvaise exécution des travaux et du fonctionnement de l'ouvrage.

Le concessionnaire est également seul responsable de la réalisation même des travaux et s'engage à construire les ouvrages en conformité avec les normes techniques en vigueur à la signature du contrat et dans les délais prévus par le cahier des charges (articles 7 à 10).

À côté des risques liés à la conception et à la réalisation des travaux, le concessionnaire se voit également transférer le risque de gestion des procédures administratives. Pour reprendre l'exemple du contrat d'Arcos, la société concessionnaire se substitue à l'État dans tous les contrats et procédures en cours relatifs à la conception et à la construction de l'ouvrage. Elle se voit ainsi confier la charge des procédures d'expropriation, de la conduite de toutes les études et procédures administratives nécessaires à la réalisation de l'objet de la concession (archéologie préventive, évaluation des incidences et autorisations environnementales, etc.), de la conduite des démarches permettant aux autorités administratives de délivrer en temps utile les autorisations relatives à la concession et, si elle l'estime nécessaire, de la demande de prorogation de la déclaration d'utilité publique (DUP)[97]. Enfin, toutes indemnités ou compensations qui pourraient être dues à des tiers du fait de la conception, de la réalisation des travaux, de l'existence, de l'exploitation, de l'entretien, de la maintenance ou du financement de l'autoroute sont à la charge du concessionnaire (article 6).

Si le risque de construction disparaît en grande partie dès lors que l'autoroute est mise en service, il persiste néanmoins à la marge puisque, d'une part, le concessionnaire peut être amené à réaliser des investissements pour remédier à des désordres constatés sur les biens de la concession[98] et, d'autre part, le concessionnaire reste tenu de réaliser les ouvrages de « seconde phase » lorsque le cahier des charges le prévoit.

Toutefois, il peut aussi se voir imposer par le concédant la construction d'ouvrages supplémentaires non prévus, conformément au pouvoir de modification unilatérale du contrat reconnu à la personne publique en droit des contrats publics, et inscrit dans le cahier des charges[99]. Si le contrat prévoit que les modalités de réalisation et de financement des ouvrages en question sont fixées d'un commun accord entre le concessionnaire et le concédant, ces dispositions ne sauraient avoir pour effet de priver l'État du pouvoir qu'il détient en tout état de cause, en sa qualité d'autorité concédante, d'imposer au concessionnaire la réalisation d'ouvrages qui se révéleraient nécessaires au service public autoroutier. La réalisation de tels ouvrages supplémentaires non prévus donne lieu à la conclusion d'un avenant au contrat de concession, qui prévoit la compensation des investissements réalisés par le concessionnaire, généralement par une hausse des tarifs de péage[100]. Afin d'éviter de poursuivre la pratique de « l'adossement », ces ouvrages ou aménagements non prévus dont la réalisation est convenue de

[97] Étant précisé que l'article 6 du contrat de la société Arcos, auquel il est fait référence à titre illustratif, prévoit que, dès lors que la SCA formule la demande de prorogation de la déclaration d'utilité publique (DUP), l'État prend l'engagement de proroger celle-ci en temps utile et pour une durée strictement indispensable à la réalisation de l'autoroute.

[98] *Cf.* paragraphes 98 et suivants de l'avis de l'Autorité n° 2017-054 du 14 juin 2017 relatif au projet de 13ème avenant au contrat de concession de la société Sanef.

[99] Article 9 du cahier des charges pour les sociétés historiques et article 11 pour les sociétés récentes.

[100] La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a supprimé de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière la possibilité de compenser la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus par le moyen d'un allongement de concession. Une compensation par la voie d'un allongement de la durée de la concession devrait donc désormais faire l'objet d'une approbation par voie législative, sans préjudice d'une décision de la Commission européenne au titre de la réglementation relative aux aides d'État. En conséquence de ces modifications, les opérations réalisées dans le cadre du plan d'investissement autoroutier (PIA) de 2017 ont exclusivement été compensées par une hausse des tarifs de péage des sociétés concernées, là où les investissements du plan de relance autoroutier de 2015 avaient encore pu être compensés par un allongement de la durée des concessions. Tous les avenants conclus depuis l'entrée en vigueur de cette loi portant sur des ouvrages ou aménagements supplémentaires nouveaux ont prévu une compensation par hausse tarifaire.

gré à gré entre le concessionnaire et le concédant, c'est-à-dire sans mise en concurrence, doivent non seulement respecter les règles applicables à la modification des contrats de concessions prévues aux articles L. 3135-1 et R. 3135-1 à R. 3135-9 du code de la commande publique, mais également les conditions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, en particulier celles relatives à la stricte utilité ou la stricte nécessité de l'opération pour pouvoir être compensée par hausse tarifaire.

Enfin, depuis les avenants conclus en 2004, les contrats de sociétés historiques, qui ont fait l'objet de multiples modifications afin de prévoir la réalisation d'ouvrages supplémentaires non prévus à l'origine, comportent des clauses dites de « récupération de l'indu financier » ayant vocation à appréhender les conséquences financières d'un décalage entre le rythme réel et le rythme prévisionnel des dépenses liées à la réalisation des opérations ainsi contractualisées. Là où le dispositif introduit en 2004 était conditionné au constat préalable d'un retard dans la mise en service de l'ouvrage, les avenants de 2015 mettant en œuvre le plan de relance autoroutier prévoient son application quelle que soit la date de mise en service de l'ouvrage. Ainsi, ces clauses permettent aujourd'hui au concédant d'obtenir une compensation de l'avantage financier qui découlerait pour le concessionnaire, en termes de trésorerie, de l'écart entre l'échéancier théorique (tel qu'annexé au contrat) et l'échéancier réel des dépenses relatives à la réalisation des investissements. La compensation se traduit, en priorité, par des investissements supplémentaires réalisés par le concessionnaire. En revanche, à défaut de besoins d'investissements supplémentaires, il est simplement prévu que la nature et les modalités de la compensation sont déterminées d'un commun accord entre le concédant et la société concessionnaire. Si l'introduction de ce dispositif dans les contrats doit être appréciée positivement dans son ensemble, il n'en demeure pas moins perfectible, comme a d'ailleurs pu le souligner l'Autorité dans les avis du 14 juin 2017 relatifs aux projets d'avenants aux contrats de concession mettant en œuvre le PIA, notamment s'agissant des stipulations visant à minorer, en cas de retard imputable à l'État et extérieur à la société, l'avantage financier retiré par cette dernière à la suite du décalage dans le temps de l'échéancier des dépenses d'investissements lié à un retard dans l'obtention de la déclaration d'utilité publique. En outre, le choix d'une compensation par la réalisation d'investissements supplémentaires en priorité par rapport à une compensation par une moindre hausse des péages, par exemple, peut être discuté.

d. Les dispositions relatives à l'exploitation

Le cahier des charges encadre également l'exécution de la concession en phase d'exploitation. Il fixe ainsi les exigences de qualité d'exploitation de l'infrastructure à l'égard du concessionnaire, mais également le régime financier de la concession. En outre, le cahier des charges prévoit la transmission régulière par le concessionnaire des informations nécessaires au concédant pour effectuer le suivi de la concession aussi bien sous l'angle de la qualité de service que sous l'angle financier, et pour sanctionner le concessionnaire le cas échéant.

- Des clauses relatives à l'exploitation de l'infrastructure

Les dispositions d'ordre général des articles 6 et 12 précités, prévoient également le transfert du risque en phase d'exploitation. Le concessionnaire assume alors, en plus du risque trafic, le risque lié à l'exploitation ainsi qu'à la disponibilité de l'ouvrage lorsqu'il en assure l'entretien ou la maintenance.

Les contrats prévoient en effet que le concessionnaire doit disposer et mettre en œuvre, en tout temps et sans délai, tous les moyens pour assurer en permanence, quelles que soient les circonstances et notamment atmosphériques, la continuité de la circulation dans de bonnes

conditions de sécurité et de commodité. De même, le concessionnaire a l'obligation d'entretenir et de maintenir en bon état les ouvrages de sorte qu'ils conviennent toujours parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés[101]. L'exploitation des ouvrages, leur entretien et leur maintenance sont réalisés à ses frais (article 13 du cahier des charges des sociétés historiques et article 14 du cahier des charges des sociétés récentes).

En outre, en phase d'exploitation, le cahier des charges fixe des objectifs relatifs à la qualité du service rendu aux usagers et à la préservation du patrimoine autoroutier. Une grande partie des contrats prévoient un contrôle du respect de ces objectifs au moyen d'indicateurs de performance, dont le non-respect peut conduire à des pénalités pour le concessionnaire. Ces clauses seront examinées plus en détail en section 2.3.2.

- Des clauses fixant le régime financier de la concession

Parmi les clauses déterminant le régime financier de la concession figurent évidemment des dispositions relatives aux tarifs de péage, mais également une série d'autres clauses à caractère financier portant sur les règles générales de financement, l'encadrement des recettes de péage, le versement de concours publics et leur éventuel remboursement, ainsi que la constitution de garanties. Les contrats envisagent également les conséquences économiques d'événements affectant l'exploitation de la concession.

i) Les tarifs de péage

Article clé des contrats de concession, qui constitue par ailleurs un ensemble de clauses réglementaires opposables aux tiers, l'article 25 est consacré aux tarifs de péage. Les paramètres nécessaires à leur calcul et à leur révision annuelle sur, en principe, toute la durée du contrat, y sont déterminés. La tarification prévue par les contrats de concession et les interrogations qu'elle soulève seront traitées en détail en section 2.2. Il peut toutefois être d'ores et déjà souligné que, si le concessionnaire fixe lui-même, dans le respect de la loi tarifaire prévue à son contrat, les tarifs de péage appliqués pour chacun des trajets possibles, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de la transition écologique et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie, des finances et de la relance restent néanmoins associées à ce processus, à la fois de façon ponctuelle lorsqu'elles approuvent une modification par avenant de la formule tarifaire applicable, et chaque année lorsqu'elles contrôlent les grilles tarifaires révisées.

Les contrats prévoient en effet que les tarifs de péage sont déposés auprès du concédant, qui vérifie que les tarifs respectent les conditions fixées par l'article 25 ou le contrat de plan, le cas échéant avant que ceux-ci ne deviennent applicables par l'expiration d'un certain délai après leur dépôt[102]. Le concessionnaire est tenu de lui fournir tous les éléments nécessaires afin de réaliser cette vérification. À défaut de conformité avec les règles définies par l'article 25 ou, le cas échéant, par le contrat de plan, le concédant met en demeure le concessionnaire de les modifier, sous peine pour le concessionnaire qui ne s'exécuterait pas de voir les tarifs fixés par le concédant lui-même[103] (ce qui n'a jamais été fait). Par ailleurs, il faut rappeler qu'en l'absence d'un contrat de

[101] *Cf.* avis n° 2017-049 et n° 2017-055 sur l'interprétation, par l'Autorité, de cette notion.
[102] Il peut être relevé que certains cahiers des charges prévoient un délai supérieur au délai d'un mois prévu par l'article 2 du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers pour l'applicabilité des tarifs de péage après leur dépôt auprès du concédant. À titre d'illustration, l'article 25 du cahier des charges d'ASF prévoit que les tarifs de péage sont applicables à l'expiration d'un délai de quarante jours après leur dépôt auprès du ministre chargé de l'économie et auprès du ministre chargé de la voirie routière nationale. Pour la société Alis, l'article 25 du cahier des charges prévoit que ce délai est de six semaines.
[103] Voir l'article 39 du cahier des charges relatif aux pénalités.

plan passé avec l'État le concessionnaire est consulté sur les tarifs de péage à appliquer, mais ceux-ci sont fixés annuellement par arrêté interministériel, conformément à l'article 3 du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 sur les péages autoroutiers[104].

ii) Financement, encadrement des recettes, concours publics, constitution de garantie

Figure également dans le titre relatif au régime financier des cahiers des charges un article consacré aux règles générales relatives au financement (article 21 pour les sociétés historiques et article 23 pour les sociétés récentes). Pour les sociétés historiques, cet article se borne généralement à réaffirmer que l'exécution de la concession est aux risques et périls du concessionnaire. En revanche, dans le cahier des charges des sociétés récentes qui se sont constituées en ayant recours à la technique du financement de projet, cet article est beaucoup plus développé. Il prévoit notamment que le plan de financement du concessionnaire est annexé au cahier des charges et que sa modification doit faire l'objet d'un accord du concédant.

Les cahiers des charges des sociétés récentes comportent généralement un article relatif aux concours publics (article 24) qui ont pu être apportés dans le financement de la concession. Plusieurs sociétés récentes ont effectivement bénéficié de subventions sous la forme soit d'un apport en nature de la part du concédant[105], par exemple la remise au concessionnaire d'une portion de route nationale à mettre aux standards autoroutiers, soit d'une subvention en numéraire de la part du concédant mais parfois aussi des collectivités territoriales intéressées[106]. Un échéancier est alors généralement fixé afin de déterminer le rythme des versements qui, eu égard à la nature de la subvention d'investissement des concours publics, s'effectuent sur une période limitée à la phase de construction du projet et sont conditionnés à la réalisation de jalons techniques attestant du bon avancement du projet. Il peut également être relevé que les cahiers des charges des sociétés historiques comportent toujours des clauses relatives aux avances de l'État ou à la garantie des emprunts par l'État (articles 22 et 23) dont les dispositions sont aujourd'hui obsolètes compte tenu notamment de la réforme de 2001 tendant à aligner le régime des SEMCA sur celui des SCA privées.

Depuis le début des années 2000, et sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, des mécanismes d'encadrement des recettes visant à limiter une éventuelle rentabilité excessive des sociétés concessionnaires d'autoroutes ont progressivement été introduits dans la partie relative au régime financier du cahier des charges de la concession, faisant l'objet d'articles spécifiques ou étant intégrés aux articles existants. Si une communication interprétative de la Commission européenne sur les concessions, publiée en 2000[107], faisait mention de la nécessité de fixer une durée de concession n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements et une rémunération raisonnable des capitaux investis, c'est en revanche le droit des aides d'État qui a précisé la notion de « bénéfice raisonnable » et ses implications dans les contrats de concessions d'autoroutes français. Dans le cadre du contrôle des aides d'État qu'elle exerce, la Commission s'assure notamment que la compensation accordée par un État membre à un opérateur en charge d'un service d'intérêt économique général au titre de ses obligations de service public ne dépasse pas ce qui est nécessaire à l'opérateur pour couvrir ses

[104] Article 3 du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 sur les péages autoroutiers : *« Jusqu'à la conclusion d'un contrat de plan conforme aux dispositions de l'article 1er ci-dessus, les tarifs de péages sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'équipement, après consultation de la société concessionnaire concernée. »*

[105] Dans le cas d'Atlandes, le concédant a effectué un apport en nature de 480 millions d'euros ; Atlandes a en revanche dû s'acquitter d'un droit d'entrée de 400 millions d'euros. S'agissant d'Aliae, le concédant a effectué un apport en nature de 300 millions d'euros. La société Alicorne a bénéficié d'un apport en nature d'un peu plus de 106 millions d'euros.

[106] La société Albéa a ainsi bénéficié d'une subvention de 40 millions d'euros financée à hauteur de 50 % par l'État et de 50 % par les collectivités territoriales. La société Arcour a bénéficié d'une subvention d'environ 80 million d'euros dont le versement a été échelonné conformément à l'échéancier prévu par le cahier des charges. Il en va de même pour la société Alis qui a bénéficié d'une subvention d'environ 302 millions d'euros dont le versement a été échelonné dans le temps.

[107] Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire, JOCE n° C 121, 29 avril 2000.

coûts, y compris un bénéfice raisonnable. Une surcompensation constituant une aide d'État, elle vérifie que les mesures nécessaires pour éviter une telle surcompensation ont été prises. Dans la décision de 2009 relative au volet autoroutier du Plan de relance de l'économie (ou « Paquet Vert »)[108] comme dans celle de 2014 sur le plan de relance autoroutier[109], qui lui ont été notifiés par l'État français, la Commission a effectué ce contrôle en s'appuyant sur les encadrements de 2005 puis de 2012 applicables aux aides d'État sous forme de compensations de service public[110], lesquels définissent la notion de bénéfice raisonnable. Ainsi, l'encadrement de 2012 actuellement en vigueur prévoit qu'il convient d'entendre par bénéfice raisonnable « *le taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque. Ce dernier dépend du secteur concerné, du type de service et des caractéristiques du mécanisme de compensation.* »

Les mesures d'encadrement de la rentabilité prennent des formes diverses et ont pour objet le partage des gains de refinancement (article 23), le « partage des fruits de la concession » consistant en un versement en numéraire au concédant et aux collectivités territoriales concernées (article 30, étant précisé que les principes régissant les redevances pour service rendu, dont relèvent les péages autoroutiers, n'autorisent un tel versement qu'à la condition que le concessionnaire ait bénéficié à l'origine d'une contribution publique et que le montant du reversement soit plafonné au montant initial de ladite contribution), la modération des tarifs de péage (ou clause « de péage endogène », article 25) ou la réduction de la durée de la concession (ou clause de « durée endogène », articles 36 ou 29). Si ces clauses ont été prévues dès l'origine dans les contrats conclus après mise en concurrence dans le cas des SCA récentes, elles ont été introduites au gré des avenants pour les sociétés historiques privées et pour certaines de ces clauses uniquement. Ainsi, dans le protocole d'accord du 9 avril 2015 conclu entre le concédant et les sociétés historiques privées[111], ces sociétés ont accepté l'introduction d'une clause de durée endogène dans leur contrat, l'introduction de la clause de modération tarifaire ayant déjà été actée en 2014 dans le plan de relance autoroutier (PRA) notifié à la Commission européenne au titre de la réglementation sur les aides d'État[112]. Ces clauses ont ensuite été introduites dans les cahiers des charges à l'occasion des avenants conclus pour la mise en œuvre du plan de relance autoroutier en août 2015[113]. L'effectivité et la pertinence de ces clauses seront étudiées en section 2.1.4.

[108] Décision de la Commission du 17 août 2009, aide d'État n° N 362/2009 – Allongement de la durée de concessions accordées par l'État français aux sociétés concessionnaires d'autoroutes – Plan de relance de l'économie – volet autoroutier.
[109] Décision de la Commission du 28 octobre 2014, aide d'État SA .2014/N 38271 – Plan de relance autoroutier.
[110] Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (2005/C 297/04) du 29 novembre 2005 et encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) (2012/C 8/03) du 11 janvier 2012.
[111]https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2015.04.09%20-%20Protocole%20accord%20Etat%20-%20SCA.pdf
[112] Décision de la Commission du 28 octobre 2014 précitée, §34.
[113] Décret n° 2015-1045 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'État et la société des Autoroutes du sud de la France (ASF), entre l'État et la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (Escota) et entre l'État et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions ; décret n° 2015-1044 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'État et la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et entre l'État et la société des Autoroutes Rhône-Alpes (Area) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions ; décret n° 2015-1046 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'État et la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef) et entre l'État et la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions.

Historique des clauses d'encadrement de la rentabilité

La présence de clauses d'encadrement des recettes est une obligation légale depuis le début des années 2000. L'article 20 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour imposer l'introduction d'une clause de partage des résultats financiers de la concession, lorsqu'ils excèdent les prévisions initiales pour les sociétés bénéficiant d'une subvention publique.

Il convient néanmoins de préciser qu'avant même l'adoption de ces dispositions, les contrats de quelques sociétés récentes comportaient déjà des mécanismes d'encadrement de la rentabilité : ainsi en va-t-il de celui de la société Alis (clause de partage des fruits de la concession) et de celui de la société CEVM (clause de réduction de la durée de la concession[114]), ces deux contrats ayant été les premiers à être attribués après mise en concurrence.

En réponse aux critiques formulées par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence en 2013 et en 2014 et dans le prolongement des travaux de la mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée en 2014[115], la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a renforcé les exigences relatives aux clauses d'encadrement de la rentabilité. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière a une nouvelle fois été modifié pour imposer des mécanismes portant sur la modération des tarifs de péage ou la réduction de la durée de la concession :

« Le cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péage, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. En cas de contribution de collectivités territoriales ou de l'État au financement de la délégation, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices. »

Il peut être relevé que les contrats de certaines sociétés comportent plusieurs de ces clauses.

Par ailleurs, les dispositions des lois de 2004 et 2015 précitées n'étant pas d'application rétroactive, l'introduction des clauses d'encadrement de la rentabilité dans les cahiers des charges de sociétés déjà existantes lors de leur adoption est le fruit de négociations entre ces sociétés et le concédant. On notera qu'aucune de ces clauses ne figurait dans le projet de huitième avenant au contrat de concession de la société ATMB, dont l'Autorité a été saisie le 20 décembre 2019 et sur lequel elle a rendu son avis le 19 mars 2020.

[114] Contrairement à la concession de l'autoroute A28 également conclue en 2001, le projet ayant été réalisé sans subvention publique, il n'était pas envisageable de prévoir une clause de partage des fruits de la concession telle que prévue à l'article 20 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 dans le contrat de concession de la société CEVM.
[115] Rapport d'information n° 2476 du 17 décembre 2014 déposé par la Mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport.

En outre, les cahiers des charges comportent systématiquement un article relatif aux garanties que le concessionnaire est tenu de constituer afin de permettre au concédant de pallier un éventuel risque de défaillance de sa part[116]. Pour les sociétés historiques, celui-ci ne vise que la période intervenant sept ans avant la fin des concessions, pendant laquelle le concessionnaire doit exécuter le programme de remise des biens de retour en bon état au concédant[117]. En revanche, les cahiers des charges des sociétés récentes imposent au concessionnaire de constituer une garantie pour toutes les étapes de la concession, de la construction jusqu'à la fin de la concession, parfois même en amont pendant la phase d'obtention des financements[118]. Ces contrats se montrent ainsi plus protecteurs des intérêts de l'État mais également des usagers de l'autoroute, puisque le concédant s'assure ainsi d'avoir à sa disposition les moyens financiers nécessaires au maintien de la continuité du service public autoroutier pendant un temps.

iii) Événements affectant l'exploitation de la concession

Si le principe de l'exécution de la concession aux risques et périls du concessionnaire est rappelé à plusieurs reprises dans le contrat, il n'en demeure pas moins que le risque supporté par le concessionnaire trouve certaines limites lorsque, par exemple, les conditions d'exécution du contrat évoluent pour des raisons indépendantes de la volonté du concessionnaire et ayant un impact sur l'équilibre économique du contrat. La diversité des circonstances pouvant conduire à cette situation se manifeste, dans le cahier des charges, par la variété des clauses consacrées à ces bouleversements : « Modification de la réglementation technique », « Impôts, taxes et redevances », « Force majeure », « Faits nouveaux ». On relève des différences notables dans la rédaction et la portée de ces clauses entre les sociétés historiques et les sociétés récentes, et une hétérogénéité au sein même de ces deux catégories, leur point commun étant toutefois de limiter en partie le risque supporté par le concessionnaire en prévoyant une indemnisation, voire une résiliation, lorsque certaines conditions sont réunies.

À l'exception du contrat de la société Cofiroute qui est muet sur ce point, l'article 31 « Modification de la réglementation technique » du cahier des charges des sociétés historiques, prévoit une indemnisation du concessionnaire en cas de modification substantielle ou de création d'une réglementation technique présentant un lien direct avec l'objet de la concession (notamment sécurité routière, environnement) de nature à « *compromettre gravement* » l'équilibre de la concession, pour les sociétés ASF, Escota, ATMB et SFTRF, ou à « *détériorer de façon significative l'équilibre économique de la concession* », pour les sociétés APRR, Area, Sanef et SAPN[119]. Pour les premières, la compensation, dont les modalités sont arrêtées d'un commun accord avec le concédant, doit seulement permettre au concessionnaire d'assurer la continuité du service public, là où, pour les secondes, le cahier des charges va plus loin en indiquant que la compensation doit permettre de rétablir l'équilibre économique.

Le cahier des charges envisage également les conséquences d'une modification de la réglementation fiscale spécifique aux sociétés concessionnaires d'autoroutes à l'article 32 « Impôts, taxes et redevances ». Pour les sociétés historiques privées, la rédaction actuelle de cette clause, dite de « paysage fiscal », est issue du protocole d'accord du 9 avril 2015 conclu entre l'État et ces sociétés. Elle se montre favorable à leur égard, tant du point de vue des conditions de son déclenchement que des modalités d'indemnisation qu'elle prévoit[120]. En effet, alors que la rédaction antérieure prévoyait une compensation arrêtée entre les parties au contrat « *dans l'intérêt de la continuité du service public* » en cas de modification substantielle ou de

[116] Article 31 du cahier des charges des sociétés historiques et article 33 du cahier des charges de sociétés récentes.
[117] On peut relever, pour les sociétés ASF, Escota, APRR, Area, Sanef et SAPN, que l'article 39 relatif aux pénalités de leur cahier des charges prévoit la constitution d'une garantie lorsque le retard à la mise en service de l'infrastructure franchit un seuil défini.
[118] C'est le cas des sociétés Adelac, A'liénor et Arcour.
[119] Le cahier des charges de la société Cofiroute ne comporte en revanche pas de « clause de paysage » technique.
[120] Les cahiers des charges des deux SEMCA que sont ATMB et SFTRF ne comportent pas de clause de paysage fiscal.

création d'impôts, de taxes ou de redevances spécifiques susceptibles de compromettre gravement l'équilibre de la concession (de sorte que, à défaut d'un tel impact sur l'économie générale du contrat, la mesure était réputée relever des aléas normaux de l'exploitation et n'ouvrait pas droit à compensation), le protocole du 9 avril 2015 a entendu aligner les clauses de paysage fiscal des sociétés historiques privées sur celle de Cofiroute qui prévoyait déjà que toute imposition spécifique mise à la charge de la société était, en toute hypothèse, intégralement « neutralisée »[121]. Les articles 32 des sociétés concessionnaires historiques privées stipulent ainsi :

« *En cas de modification, de création ou de suppression, après l'entrée en vigueur du* [X^{ème} – correspondant à l'avenant conclu en 2015 mettant en œuvre le plan de relance autoroutier et le protocole d'avril 2015] *avenant, d'impôt, de taxe ou de redevance, y compris non fiscale, spécifiques aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, les parties se rapprocheront, à la demande de l'une ou de l'autre, pour examiner si cette modification, création ou suppression est de nature à dégrader ou améliorer l'équilibre économique et financier de la concession, tel qu'il existait préalablement à la création, modification ou suppression dudit impôt, taxe ou redevance. Dans l'affirmative, les parties arrêtent, dans les meilleurs délais, les mesures de compensation, notamment tarifaires, à prendre en vue d'assurer, dans le respect du service public, des conditions économiques et financières ni détériorées ni améliorées.* »

Les sociétés concessionnaires concernées se sont ainsi vu accorder un droit à compensation intégrale pour toute dégradation des conditions économiques et financières en cas d'évolution des règles de fiscalité qui leur sont spécifiquement applicables sans qu'il soit nécessaire que cette dégradation présente un caractère grave ni même substantiel. Tant sur leurs conditions de déclenchement que sur la compensation à laquelle elles ouvrent droit au bénéfice des sociétés concessionnaires, ces clauses se révèlent plus favorables que celles prévues dans les contrats attribués après mise en concurrence (*cf*. ci-dessous).

On notera que le dispositif fonctionne dans un sens comme dans l'autre. Dès lors, si l'évolution du cadre fiscal devait avoir pour effet d'améliorer l'équilibre économique et financier, le concédant pourrait prétendre à des mesures de compensation visant au rétablissement de la situation antérieure.

Enfin, contrairement aux contrats des sociétés récentes, les contrats des sociétés historiques ne comportent pas de clauses relatives à l'application de la théorie de l'imprévision et les dispositions relatives à la force majeure se révèlent plutôt limitées[122]. Toutefois, en l'absence de dispositions plus précises, ce sont les théories jurisprudentielles dégagées de longue date en droit des contrats publics qui trouvent à s'appliquer.

---

[121] Voir l'annexe 5 du protocole du 9 avril 2015 : « *La société Cofiroute bénéficiant déjà, au titre de ses engagements passés, d'une clause de neutralisation, cette nouvelle rédaction ne lui sera pas applicable* ». L'article 32 du contrat de concession de la société Cofiroute est, pour la partie qui nous concerne, rédigé ainsi : « *En cas de modifications ou de créations, après la signature du 8ème avenant, d'impôts, taxes et redevances spécifiques aux concessionnaires d'ouvrages routiers à péage ou aux concessionnaires d'autoroutes, et notamment de modifications des articles 266-1-h, 273ter, et 302bis ZB du Code Général des Impôts, l'État et la société concessionnaire arrêtent d'un commun accord les compensations, par exemple tarifaires, qui devront être apportées pour assurer la neutralité de ces modifications ou créations sur l'ensemble constitué des comptes sociaux et de l'équilibre financier de la société concessionnaire, tels qu'ils se présenteraient, à la même date, en l'absence de ces modifications ou créations.* »

[122] Ainsi, l'article 13 relatif à l'« exploitation, entretien et maintenance des ouvrages et installations » précise que la force majeure dûment constatée exonère le concessionnaire, en tout ou partie, de sa responsabilité vis à vis du concédant mais aussi des usagers et de tiers.

Théories jurisprudentielles de l'imprévision et de la force majeure ; application aux circonstances de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19

L'imprévision est une théorie jurisprudentielle dégagée par le Conseil d'État au début du XX^{ème} siècle[123] ayant pour objectif de permettre la continuité du service public en cas de bouleversement de l'équilibre économique. Trois conditions cumulatives doivent être satisfaites pour que la théorie de l'imprévision puisse s'appliquer. La situation d'imprévision doit résulter de circonstances qui ont un caractère imprévisible et anormal (1), sont indépendantes de la volonté des parties (2) et entraînent un bouleversement de l'équilibre économique du contrat (3). La satisfaction de ces conditions, et en particulier le fait que les circonstances en cause vont au-delà de l'aléa normal supporté par le cocontractant de l'administration, s'apprécie au cas par cas.

Lorsque ces trois conditions cumulatives sont satisfaites, le cocontractant de l'administration peut prétendre au versement d'une indemnité d'imprévision par cette dernière. L'indemnité d'imprévision ayant pour objectif d'assurer la continuité du service public, elle n'a pas vocation à couvrir l'intégralité des pertes subies par le concessionnaire. En outre, une situation d'imprévision doit être temporaire. Ainsi, elle n'ouvre normalement pas la possibilité de résilier le contrat. Néanmoins, si les circonstances imprévisibles ont pour effet de bouleverser l'économie générale du contrat de façon définitive, celles-ci constituent alors un cas de « force majeure administrative » autorisant le concédant comme le concessionnaire à demander la résiliation du contrat, avec indemnité le cas échéant[124].

La force majeure, en droit des contrats publics, tout comme en droit civil, se caractérise par des circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieures aux parties[125]. À l'inverse de l'imprévision, où les circonstances ont seulement pour effet de rendre plus onéreuse l'exécution du contrat, la force majeure fait obstacle, pour le cocontractant de la personne publique, à l'exécution du contrat. Lorsque les trois conditions cumulatives précitées sont remplies, le cocontractant de l'administration est délié de ses obligations et exonéré de toute responsabilité pendant la durée de la force majeure[126]. Les pénalités prévues par le contrat en cas de manquement ne sont alors pas appliquées. En revanche si les circonstances caractérisant un cas de force majeure sont définitives, le contrat peut être résilié à l'initiative de la personne publique mais aussi du cocontractant de l'administration. En cas de résiliation pour cause de force majeure, le cocontractant peut prétendre au versement d'une indemnité dont les modalités de détermination peuvent être fixées par le contrat, celui-ci pouvant également renvoyer, comme c'est le cas pour les contrats de concession d'autoroutes, aux conditions et principes dégagées par la jurisprudence.

Au regard de ces éléments, l'application de la théorie de l'imprévision dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 semble à ce jour peu probable. S'il ne fait pas de doute que

[123] Conseil d'État, 30 mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, n° 59928.
[124] Conseil d'État, 14 juin 2000, Commune de Staffelfelden, n° 184772.
[125] L'article 1218 du code civil dispose : *« Il y a force majeure en matière contractuelle lorsqu'un événement échappant au contrôle du débiteur, qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, empêche l'exécution de son obligation par le débiteur. / Si l'empêchement est temporaire, l'exécution de l'obligation est suspendue à moins que le retard qui en résulterait ne justifie la résolution du contrat. Si l'empêchement est définitif, le contrat est résolu de plein droit et les parties sont libérées de leurs obligations dans les conditions prévues aux articles 1351 et 1351-1. »*
[126] Conseil d'État, 29 janvier 1909, *Compagnie des messageries maritimes,* n° 17614.

les conditions relatives au caractère extérieur et imprévisible des circonstances sont remplies, il est en revanche permis de douter que les chutes de trafic – certes importantes –, notamment concernant les véhicules légers, observées par les sociétés concessionnaires, au cours des derniers mois, soient de nature à bouleverser l'équilibre économique de contrats dont l'exécution s'échelonne sur une cinquantaine d'années.

Par ailleurs si la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 satisfait probablement aux conditions d'imprévisibilité, d'irrésistibilité et d'extériorité caractérisant la force majeure, il appartiendra à la société concessionnaire qui souhaiterait s'en prévaloir de démontrer un lien de causalité direct entre le non-respect de l'une de ses obligations et la crise sanitaire, étant précisé que les contrats de concession prévoient chacun des dispositifs spécifiques d'information réciproque des parties en cas de force majeure et d'encadrement des comportements durant cette période sensible d'exécution des contrats.

S'agissant des sociétés récentes, la rédaction de ces différentes clauses, parfois rassemblées dans un article 35 relatif aux « Faits nouveaux », est généralement plus détaillée que celle des contrats des sociétés historiques.

À l'exception de la société CEVM, dont le cahier des charges ne prévoit pas de clause dite de « paysage technique », la clause relative à la modification de la réglementation technique est similaire à celle des sociétés historiques, à la différence près qu'elle peut également s'appliquer lorsque l'évolution de la réglementation technique directement en lien avec l'objet de la concession bénéficie au concessionnaire et a pour effet d'améliorer substantiellement l'équilibre économique de la concession. Pour les sociétés les plus récentes, son application est restreinte aux cas dans lesquels l'évolution en cause ne pouvait être raisonnablement anticipée par le concessionnaire avant l'entrée en vigueur du contrat de concession[127].

S'agissant de la clause de paysage fiscal, les dispositions prévues dans les contrats nouveaux se révèlent bien moins favorables que celles figurant désormais dans les contrats des sociétés historiques privées. En effet, la dégradation des conditions économiques engendrée par la modification, la création ou la suppression de la réglementation fiscale spécifique aux sociétés concessionnaires d'autoroutes doit être substantielle et la compensation a seulement pour objectif de permettre la continuité du service public dans des conditions qui ne sont pas significativement détériorées.

Les conséquences de l'application de la théorie de l'imprévision ou de la force majeure sont, quant à elles, expressément envisagées dans les contrats des sociétés récentes et complètent les principes issus de la jurisprudence. Le processus et les délais de notification des évènements présentant les caractéristiques de l'imprévision ou de la force majeure sont précisés, de même que les limites d'exonération de la force majeure. L'article 37 « Résiliation » pose par ailleurs explicitement la possibilité d'une résiliation en cas de force majeure ou de bouleversement irrémédiable de l'équilibre économique de la concession. On notera toutefois que les contrats ne fixent pas les modalités de calcul de l'indemnité à verser au concessionnaire dans ces hypothèses mais renvoient « *aux conditions et principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État* ». Si le renvoi à la jurisprudence du Conseil d'État peut être source d'incertitude pour le concessionnaire qui n'est pas en mesure de quantifier ce risque de manière certaine à la date de signature du

[127] C'est le cas du cahier des charges des sociétés Albéa, Aliae, Alicorne, Arcos et Atlandes. On peut également relever une particularité pour la société Arcour : son cahier de charges exclut l'application de la clause de modification de la réglementation technique si elle a pour objet d'adapter au progrès scientifique ou technique les normes techniques, environnementales ou de sécurité routière.

contrat, il garantit un traitement uniforme de l'ensemble des concessionnaires d'autoroutes confrontés, potentiellement au même moment, à des situations qui sont, par nature, imprévisibles, irrésistibles et extérieures aux parties.

iv) Des clauses relatives au suivi de la concession et aux pénalités

Pour permettre au concédant de réaliser un suivi de l'exécution de la concession, aussi bien sur le plan financier que sur celui de la qualité de service et de la conservation du patrimoine, le cahier des charges comporte un article relatif au compte rendu de l'exécution de la concession (article 35 du cahier des charges pour les sociétés historiques et article 33 pour les sociétés récentes) prévoyant la transmission au concédant d'une série de documents et d'informations par le concessionnaire.

Le concessionnaire est ainsi tenu de transmettre annuellement une étude financière prévisionnelle sur l'équilibre comptable et financier (pour les sociétés historiques) ou économique et financier (pour les sociétés récentes) de la concession. Les informations demandées dans le cadre de cette étude financière permettent au concédant d'avoir une vision de la situation financière de la concession, d'apprécier la capacité du concessionnaire à exécuter sa mission et à garantir la continuité du service public et, le cas échéant, d'anticiper un éventuel défaut. La transmission de ces informations à caractère financier est importante dans ce dernier cas de figure car le fait, pour un concessionnaire, de ne plus être en mesure financièrement d'assurer l'exploitation de la concession constitue un motif de déchéance[128].

Par ailleurs, en application du cahier des charges, le concessionnaire transmet chaque année au concédant une série d'autres informations ou documents, notamment : les comptes sociaux (et leurs annexes), les comptes consolidés (et leurs annexes) du groupe constitué par la société concessionnaire et l'ensemble de ses filiales, le compte rendu d'exécution de la concession dont le contenu est précisé de manière très détaillée dans le cahier des charges des sociétés les plus récentes, les calculs et résultats des indicateurs de performance ou une analyse détaillée de la qualité de service, le programme d'investissement sur cinq ans et, lorsqu'un contrat de plan a été conclu, un bilan de mise en œuvre du contrat de plan dans les six mois suivants son terme. Le cahier des charges donne par ailleurs au concédant la possibilité de demander toute information complémentaire.

En outre, les contrats de concession des anciennes SEMCA prévoient, à l'article 35, la possibilité, pour le commissaire du gouvernement, de participer, en tant qu'observateur, aux conseils d'administration et aux assemblées générales de chaque société concessionnaire d'autoroutes afin de veiller à la bonne exécution du contrat de concession et au respect des obligations de service public. Introduites par avenants à la suite de la privatisation de 2006, ces mesures imposent à cet effet aux sociétés de transmettre au commissaire du gouvernement les mêmes documents qu'à leurs actionnaires ou administrateurs. Si ces dispositions témoignent de la volonté du concédant de maintenir un contrôle spécifique sur ces sociétés anciennement publiques en conservant, tout en l'adaptant, un régime normalement réservé aux sociétés publiques, il semble qu'en pratique, le concédant ne fait pas usage de cette faculté.

Enfin, à l'appui notamment de ces documents transmis par le concessionnaire dans le cadre du suivi de l'exécution de la concession et en complément des réunions de suivi ou visites sur site qu'il organise, le concédant veille au respect des obligations du cahier des charges et peut décider d'appliquer des pénalités en cas de manquement. L'article 39 prévoit une série de pénalités spécifiques couvrant toutes les phases de la concession qui sont relatives, par exemple, au retard à la mise en service de l'ouvrage, à la méconnaissance des objectifs de performance, au retard

[128] Voir ci-dessous « Les dispositions relatives à la fin de concession ».

dans la transmission des informations permettant le suivi de la concession, à l'interruption partielle ou totale de la circulation, ou au non-respect des dispositions de l'article 25 du cahier des charges relatif aux tarifs de péage. À côté de ces clauses de pénalité spécifiques visant un manquement identifié et fixant un montant de pénalité précis, l'article 39 prévoit systématiquement une clause de pénalité générale pour tout manquement aux obligations du cahier des charges, dont le montant est fixé par le concédant en fonction de la gravité du manquement constaté. Des plafonds de pénalités sont prévus. Leur franchissement justifie, dans les contrats de concession les plus récents, la mise en œuvre, par le concédant, de la procédure de déchéance du concessionnaire.

e. Les dispositions relatives à la phase de fin de concession

Le contrat envisage deux types de fins de la concession : d'une part, la fin « normale » de la concession, et d'autre part, la fin anticipée de la concession, qui peut se produire sous différentes hypothèses.

La fin normale de la concession intervient avec la survenance du terme fixé dans le cahier des charges[129] ou l'écoulement de la durée qui y est prévue[130]. Le cahier des charges prévoit qu'à cette occasion, les biens de retour reviennent gratuitement et en bon état d'entretien au concédant, qui peut également décider de racheter les biens de reprise du concessionnaire à leur valeur nette comptable en fin de concession[131]. Afin de s'assurer du retour dans de bonnes conditions et en bon état d'entretien de ces biens, les contrats prévoient l'établissement par le concédant, en concertation avec les sociétés concessionnaires, d'un programme d'entretien et de renouvellement pendant les cinq dernières années de la concession pour assurer la remise des ouvrages de la concession en bon état, ainsi qu'un programme des opérations préalables à la remise des ouvrages de la concession au concédant. Le déroulement et la préparation de cette période de fin de concession, qui comporte des enjeux importants pour le concédant d'un point de vue patrimonial, seront examinés de façon plus détaillée en section 2.3.2.

D'autre part, outre une éventuelle fin anticipée de la concession pour les cas de force majeure ou de bouleversement définitif de son équilibre économique évoqués précédemment, les contrats prévoient d'autres hypothèses conduisant à leur fin anticipée que sont le déclenchement de la clause de « durée endogène », le rachat ou la résiliation pour motif d'intérêt général, ainsi que la déchéance.

Conformément au droit applicable en matière de contrats publics[132], à l'exception d'un cas de force majeure, le concédant est le seul à pouvoir résilier le contrat de concession en cours d'exécution. Il est donc le seul à pouvoir faire jouer ces clauses, dont les conditions de déclenchement ne supposent pas nécessairement une faute du concessionnaire et dont le régime indemnitaire qui leur est associé est variable selon le motif de fin anticipée du contrat.

[129] C'est le cas des sociétés historiques, dont l'article 36 du cahier des charges indique une date précise pour la fin de la concession.
[130] C'est le cas des sociétés récentes, dont l'article 29 du cahier des charges prévoit une date flottante de durée de la concession, correspondant à un délai calculé à compter de l'entrée en vigueur du contrat, ou dans le cas de la société Alis, à compter de la mise en service de l'ouvrage.
[131] Voir article 37 du cahier des charges pour les sociétés historiques et article 38 du cahier des charges pour les sociétés récentes.
[132] CE 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, Rec.246 : la personne publique dispose d'un pouvoir unilatéral de résiliation des contrats en cours.

La clause de « durée endogène », qui figure parmi les clauses d'encadrement de recettes des sociétés concessionnaires d'autoroutes qui seront étudiées plus précisément en section 2.1.4, prévoit la possibilité d'une fin anticipée du contrat.

En application de cette clause figurant dans le cahier des charges de plusieurs sociétés[133], dès lors que le montant cumulé du chiffre d'affaires de la concession atteint un seuil déterminé propre à chaque contrat, le concédant peut décider de mettre fin de manière anticipée à la concession. Dans cette hypothèse, la durée normale pour amortir les investissements et réaliser un bénéfice raisonnable doit être regardée comme dépassée, ce qui justifie la résiliation du contrat de concession, dont la durée est fonction de ces éléments. Pour appliquer cette clause, le concédant doit aviser le concessionnaire de son intention deux ans avant la date estimée du franchissement du seuil précédemment mentionné. La concession prend alors fin le dernier jour du mois suivant le mois où le seuil est franchi.

Toutefois, dans tous les contrats comportant une clause de durée endogène, la fin anticipée ne peut en tout état de cause jamais intervenir avant une date précise ou à partir d'un certain nombre d'années à compter de la conclusion du contrat de concession. Pour les sociétés historiques, cette clause ne peut s'appliquer au plus tôt que dans une fourchette de deux à quatre ans avant la fin normale de la concession selon le cahier des charges. Pour les sociétés récentes, elle ne peut s'appliquer, au plus tôt, que dans une fourchette de cinq à quinze ans avant la fin de la concession dans la plupart des cas.

Le cahier de charges précise que cette fin anticipée de la concession n'ouvre aucun droit à indemnité du concessionnaire, en cohérence avec l'objectif de cette clause qui est d'éviter une rentabilité excessive de la concession. Si l'application de ces clauses n'a donné lieu à aucune jurisprudence, faute pour elles de s'être encore déclenchées, il apparaît néanmoins que le juge accorde une importance particulière au respect des dispositions relatives à la durée de la concession : en effet, il a considéré que les dispositions de la loi du 2 février 1995[134] portant à 20 ans la durée maximale des concessions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, où la durée des délégations se révélait excessive au regard des investissements réalisés, trouvaient à s'appliquer immédiatement aux contrats en cours, dérogeant ainsi au principe de non-rétroactivité de la loi pour ces contrats en l'absence de dispositions législatives expresses, eu égard à l'impératif d'ordre public qui est de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation[135]. C'est pour ces mêmes motifs qu'il a confirmé la légalité de la résiliation unilatérale par une personne publique d'un contrat de concession dont la durée s'est révélée excessive[136].

Tout comme pour l'application de la clause de durée endogène, la fin de la concession peut intervenir de façon anticipée et sans qu'aucune faute du concessionnaire ne soit constatée en cas de rachat ou résiliation pour motif d'intérêt général, selon la terminologie retenue dans les contrats de concession plus récents.

Cette possibilité de résilier le contrat pour motif d'intérêt général est prévue expressément dans tous les cahiers des charges, à l'exception de celui de la société Aliae, ce qui ne fait toutefois pas obstacle à une éventuelle résiliation pour motif d'intérêt général de cette concession, puisque la

[133] Cette clause figure à l'article 36 du cahier des charges de toutes les sociétés concessionnaires historiques privées, ainsi qu'à l'article 29 de toutes les sociétés concessionnaires récentes à l'exception d'Alis et d'Atlandes.
[134] Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, article 75.
[135] Conseil d'État, 8 avril 2009, Commune d'Olivet, n° 271737.
[136] Conseil d'État, 7 mai 2013, Sté auxiliaire de parcs de la région parisienne, n° 365043.

jurisprudence reconnaît cette possibilité pour l'autorité concédante même en l'absence de dispositions contractuelles[137] et puisque toute stipulation par laquelle la personne publique renoncerait contractuellement à l'exercer constituerait un motif grave d'illégalité du contrat[138].

Le concédant doit en revanche pouvoir effectivement justifier la résiliation par un motif d'intérêt général. Si les dispositions du cahier des charges consacrées à cette hypothèse[139] n'apportent pas de précisions sur la nature des motifs qui peuvent être considérés comme d'intérêt général, la jurisprudence ayant eu à connaître de la question à plusieurs reprises dans d'autres secteurs apporte un éclairage. Il a ainsi été considéré que constituait un motif d'intérêt général justifiant la résiliation d'un contrat de concession le fait pour la personne publique de vouloir assurer l'exploitation du service public en régie pour assurer une meilleure cohérence de l'action publique[140], ou encore le fait de mettre fin à une convention dépassant la durée prévue par la loi eu égard à l'impératif d'ordre public imposant de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation[141].

De façon similaire à la clause de durée endogène, les cahiers des charges renvoient à une date précise, à la réalisation d'un évènement précis, ou à l'écoulement d'un certain délai à compter de la conclusion du contrat ou de la mise en service des ouvrages, pour déterminer le moment avant lequel le rachat ou la résiliation du contrat pour motif d'intérêt général ne peut intervenir[142]. À titre d'illustration, pour les sociétés historiques privées, le cahier des charges indique que la résiliation ne peut intervenir avant la date du 1er janvier 2012, voire avant le 1er janvier 2013 pour les sociétés Sanef et SAPN. Les contrats de la plupart des sociétés récentes prévoient l'écoulement d'un délai d'une durée de 40 ans à compter de la conclusion du contrat ou de la mise en service. Le contrat d'Albéa permet quant à lui la résiliation pour motif d'intérêt général au terme normal des financements privés externes initiaux prévus à l'annexe 18 de son cahier des charges.

Le rachat ou la résiliation pour motif d'intérêt général ouvre droit au versement d'une indemnité au bénéfice du concessionnaire. Pour la majorité des sociétés, le cahier des charges prévoit que l'indemnité correspond à la juste valeur de la concession estimée selon la méthode d'actualisation des flux de trésorerie disponibles après impôts. En revanche, pour certaines SCA, comme Adelac, Alis, Arcour, CEVM et Cofiroute, le cahier des charges retient une méthode différente.

Enfin, la concession peut également prendre fin de manière anticipée dans l'hypothèse où le concessionnaire serait déchu par le concédant. Tous les contrats de concession d'autoroutes comportent une clause de déchéance, dont les motifs d'application sont multiples, et ont été précisés au gré de la conclusion de nouveaux contrats de concession. De manière classique, l'article 40 du cahier des charges de l'ensemble des sociétés prévoit la possibilité de déchoir le concessionnaire dans les cas suivants :

- Manquement grave aux obligations du cahier des charges,
- Interruption répétée ou durable de l'exploitation de l'autoroute sans autorisation du concédant,

[137] Voir en ce sens Conseil d'État, 22 avril 1987, Sté France 5, nos°86241, 86242, 88553.
[138] Voir en ce sens Conseil d'État, 1er octobre 2013, Société Habitat Construction, n° 349099.
[139] Voir l'article 38 du cahier des charges des sociétés historiques, d'Alis, de CEVM ; voir l'article 35 du cahier des charges de Cofiroute pour le tunnel Duplex de l'A86 ; voir articles 37.3 du cahier des charges des autres sociétés récentes.
[140] Conseil d'État, 10 juillet 1996, Coisne, n° 140606.
[141] Conseil d'État, 7 mai 2013, Sté auxiliaire de parcs de la région parisienne, nº 365043.
[142] À l'exception toutefois du cahier des charges de la société SFTRF.

- Changement non autorisé par le concédant de l'actionnariat de la concession en méconnaissance des dispositions de l'article 42 du cahier des charges relatif à la cession de la concession.

Les cahiers des charges des sociétés historiques indiquent que le concédant peut également déchoir le concessionnaire, lorsque ce dernier n'a pas à sa disposition ou n'aura pas à sa disposition, en temps utile, les fonds ou les garanties nécessaires pour faire face aux coûts de financement, de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de renouvellement d'une autoroute[143].

Les contrats des sociétés récentes prévoient quelques situations supplémentaires justifiant la déchéance du concessionnaire, à savoir :

- Lorsque le retard à la mise en service dépasse un délai conséquent qui est précisément déterminé par le cahier des charges,
- Lorsque le concessionnaire ne produit ou ne maintient pas la garantie qu'il est tenu de constituer en vue de garantir la réalisation des travaux de remise en bon état d'entretien des biens de la concession au terme de celle-ci,
- Lorsque l'un des plafonds de pénalités fixé par l'article 39 est atteint[144].

Quand bien même la résiliation du contrat intervient en raison d'un manquement du concessionnaire à ses obligations, celui-ci a tout de même droit au versement d'une indemnité[145]. Une distinction très nette apparaît toutefois entre le régime d'indemnisation des sociétés concessionnaire d'autoroutes historiques et récentes.

Les contrats des sociétés historiques comportent des dispositions qui apparaissent plus sévères que celles des contrats des sociétés récentes. Ainsi, lorsque le concédant estime que les conditions justifiant la déchéance sont remplies, il met en demeure le concessionnaire de mettre fin au manquement dans un délai de 30 jours. Pendant ce délai, le concessionnaire, et dans certains cas les créanciers financiers autres que les actionnaires du concessionnaire, peuvent proposer une entité substituée pour poursuivre l'exécution du contrat, à l'exception des sociétés ASF, Cofiroute et Escota, dont les cahiers des charges ne prévoient pas ce mécanisme. Si, dans ledit délai, le concessionnaire ne s'est pas conformé à ses obligations ou qu'une entité substituée n'a pas été acceptée par le concédant, le cahier des charges prévoit la tenue d'une procédure de réattribution du contrat de concession avec mise à prix, dont le montant correspond à une actualisation des flux de trésorerie futurs. Le concessionnaire déchu se voit verser le montant de la réattribution par le nouveau concessionnaire en guise d'indemnité. Dans l'hypothèse où la procédure se révélerait infructueuse, une nouvelle réattribution, cette fois ci sans mise à prix, est prévue. Toutefois, en cas de nouvel échec de la procédure de réattribution, le concessionnaire est alors déchu de tous ses droits sans versement d'aucune indemnité.

Dans les contrats des sociétés récentes, l'échec de la substitution d'une autre entité par les établissements créanciers financiers, ainsi que l'échec de l'éventuelle réattribution du contrat[146],

[143] Les deux cahiers des charges de la société Cofiroute ne prévoient en revanche pas ce motif de déchéance. Si l'article 40 du cahier des charges des sociétés ASF et Escota prévoit bien ce motif de déchéance, l'absence des fonds ou des garanties nécessaires pour faire face aux coûts de renouvellement n'est en revanche pas prévu contrairement aux autres SCA. C'est également le cas du cahier des charges de la société CEVM.
[144] Ce motif n'est toutefois prévu que dans le cahier des charges des sociétés Aliae et Arcos.
[145] À l'exception de la déchéance motivée par le fait que le concessionnaire ne produit ou ne maintient pas la garantie qu'il est tenu de constituer en vue de garantir la réalisation des travaux de remise en bon état d'entretien des biens en fin de contrats.
[146] Tous les contrats ne prévoient pas cette procédure de réattribution – tel est notamment le cas des contrats des sociétés Arcour, Adelac, Arcos et Aliae.

ne font pas obstacle à l'indemnisation du concessionnaire déchu[147]. La réattribution, lorsqu'elle est prévue, intervient généralement une fois que la déchéance a déjà été prononcée. Son produit est versé au concessionnaire déchu et vient par ailleurs en déduction de l'indemnité versée par le concédant. Les cahiers des charges prévoient des modalités de calcul précises qui diffèrent selon que la mise en service de la concession est déjà intervenue ou non. L'indemnité de déchéance correspond à 80 % de l'encours des financements privés externes (100 % si la déchéance intervient avant mise en service)[148], diminués du solde de tous les comptes positifs du concessionnaire, du montant des indemnités perçues, ainsi que du montant du préjudice subi par le concédant. Certains contrats, parmi les plus récents, prévoient également que l'indemnisation est diminuée jusqu'à hauteur de 25 % en cas de carence fautive du concessionnaire.

Enfin, il convient de relever qu'aucune des dispositions présentées prévoyant la fin anticipée des contrats n'a jamais été mise en œuvre à ce jour.

[147] Le cahier des charges de la société CEVM, qui fait partie des sociétés récentes les plus anciennes, prévoit en revanche toujours une déchéance sans indemnité en cas d'échec de la procédure de réattribution.
[148] Les contrats des sociétés Arcos et Aliae précisent que l'indemnité de déchéance correspond à 80 % de l'encours réel des financements privés externes, dans la limite de l'encours théorique indiqué dans la chronique figurant en annexe 18 au cahier des charges.

1.3. La régulation du secteur

Dans son acception la plus générale, la notion de régulation renvoie à un ensemble hétérogène d'actions qui ont toutes pour objectif d'encadrer les comportements des acteurs des secteurs auxquels elles s'appliquent[149]. Ainsi peut-on considérer que la loi et les contrats conclus entre l'État et les sociétés concessionnaires constituent les éléments primordiaux de la régulation du secteur autoroutier concédé[150]. À ce titre, les prérogatives et les missions de contrôle qu'il exerce font de l'État-concédant le premier pilote des contrats de concession autoroutière (1.3.1).

Cependant, la privatisation des SEMCA historiques et leur acquisition par de grands groupes de travaux publics sont à l'origine de diverses préoccupations d'ordre économique, dont la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence en particulier se sont fait les porte-voix institutionnels[151]. À plusieurs reprises, en effet, ces deux institutions ont appelé à un renforcement de la régulation du secteur : d'une part, elles pointaient un déséquilibre des relations contractuelles entre l'État et les SCA privées, favorable à ces dernières et duquel résulterait une rentabilité anormale[152], et, d'autre part, elles alertaient sur les risques concurrentiels découlant de la faculté des SCA d'attribuer, dans le cadre de leur mission de service public autoroutier, certains marchés de travaux, de fournitures et de services à des entreprises liées, sans mise en concurrence, et donc potentiellement au détriment de l'efficacité économique à long terme[153].

C'est dans ce contexte qu'en renforçant le dispositif législatif de contrôle des sociétés concessionnaires et en étendant les compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « Araf ») aux activités routières, créant ainsi l'Arafer[154], la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») a doté le secteur autoroutier d'une autorité de régulation économique indépendante aux missions singulières (1.3.2).

1.3.1. L'État-concédant, premier pilote des contrats de concession autoroutière

En France, la gestion et le contrôle des concessions autoroutières sont assurés par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (ci-après « DGITM ») du ministère de la transition écologique (notamment chargé des transports) pour le compte de l'État. Au sein de la DGITM, la direction des infrastructures de transport (ci-après « DIT ») est responsable des appels d'offres pour les nouvelles concessions autoroutières et de la gestion des contrats existants[155]. Elle assure, à ce titre, des missions d'ordres technique et économique, non seulement dans le cadre de l'attribution des nouvelles concessions d'autoroutes (1.3.1.a), mais également dans celui de la gestion au long cours des contrats en cours d'exécution (1.3.1.b).

---

[149] Les motifs de la régulation ne sont pas nécessairement d'ordre économique, comme le montre, par exemple, la régulation des biens tutélaires (jeux d'argent et de hasard, alcool, etc.) ou celle des professions réglementées (notaire, médecin, architecte, etc.). *Cf.* « *Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ?* », M. Bacache-Beauvallet et A. Perrot, Notes du Conseil d'analyse économique, n° 44, novembre 2017.

[150] *Cf.* par exemple « *Loi et contrats dans l'action publique* », J. Chevallier, Cahiers du Conseil constitutionnel, n°17, mars 2005.

[151] Ces deux institutions sont explicitement mentionnées dans l'exposé des motifs de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, au sujet des articles 5 et 6 relatifs aux concessions autoroutières et aux compétences conférées à un régulateur sectoriel indépendant.

[152] *Cf.* par exemple rapport de la Cour des comptes sur les relations entre l'État et les SCA, publié en juillet 2013, et la partie de son rapport annuel de 2003 consacrée à l'exécution des contrats de concession passés entre l'État et Cofiroute.

[153] *Cf.* par exemple avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005 du Conseil de la concurrence sur les problèmes de concurrence pouvant résulter de la privatisation des SEMCA ainsi que l'avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

[154] L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (qui est devenue l'ART le 1er octobre 2019).

[155] La DIT est également responsable des contrats de partenariat routiers sur le réseau routier national.

a. Des missions d'ordres technique et économique pour l'attribution des nouvelles concessions autoroutières

Depuis 2001, les nouveaux contrats de concession sont systématiquement attribués à l'issue d'une procédure de mise en concurrence faisant l'objet d'une publicité au niveau européen.

Préalablement à la publication des appels à candidatures, la préparation des projets de concession autoroutière implique un important travail technique et le respect de procédures formalisées incluant notamment la réalisation de plusieurs études techniques (études d'opportunité, études préalables à la déclaration d'utilité publique, etc.), pour lesquels l'implication des DREAL[156], des directions techniques du Cerema[157] et de la MARRN[158] est très forte.

La phase de mise en concurrence à proprement parler est prise en charge par la DIT, au niveau central, par le département des partenariats public-privé (DPPP), qui dispose, pour l'élaboration et la négociation des cahiers des charges des concessions, de compétences techniques, par exemple pour la contractualisation des indicateurs de performance (dimensionnement et scénarios d'entretien des chaussées, aires annexes, péage, exploitation, etc.), juridiques pour la rédaction des contrats (bureau des procédures et contrats) et financières pour le montage du projet (bureau économique et financier). Le DPPP peut également recourir à une assistance externe dans ces domaines.

À l'issue de l'appel à candidatures, les candidats présentent une offre ferme comportant, notamment, une offre technique, une proposition tarifaire pour les péages, des engagements en matière de qualité d'investissement et d'exploitation ainsi qu'un montage financier. L'analyse des offres mobilise non seulement des compétences d'ordre technique (ingénierie des travaux publics pour le suivi de la construction de l'autoroute jusqu'à sa mise en service), mais également des compétences juridiques et financières.

b. Des missions d'ordres technique et économique pour la gestion au long cours des contrats de concession d'autoroutes en cours d'exécution

La DIT assure également la gestion des contrats de concession autoroutiers et veille notamment à la qualité du service rendu aux usagers. À cette fin, elle contrôle l'exécution de l'ensemble des contrats de concession d'autoroutes ou d'ouvrages d'art pour le compte de l'État. Elle vérifie la bonne application des dispositions contractuelles, en contrôlant notamment le respect des règles de l'art en matière de construction et d'exploitation, le niveau des tarifs (en lien avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF), ainsi que l'atteinte des objectifs de performance.

En outre, la DIT est chargée de la négociation et de l'élaboration[159] des avenants aux contrats de concession et des contrats de plan qui formalisent les engagements de réalisation de nouveaux investissements des différents concessionnaires sur les réseaux en service. Dans ce cadre, des experts financiers sont associés aux experts juridiques pour calibrer les modifications apportées à l'équilibre des contrats de concession à travers l'évolution des tarifs de péage.

---

[156] Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
[157] Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.
[158] La mission d'appui au réseau routier national (MARRN) est un service d'administration centrale rattaché à la DIT, au sein duquel chaque IGR (Ingénieur Général Routes) se voit attribuer un secteur géographique.
[159] L'accord de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction du budget est sollicité préalablement à l'engagement des négociations ainsi que sur les projets d'avenants, le décret approuvant l'avenant étant co-signé par le ministre chargé de la voirie routière nationale et les ministres chargés de l'économie et des comptes publics.

Enfin, la DIT contrôle l'exécution des contrats de concession sur les aspects techniques, relatifs non seulement à la qualité du service rendu aux usagers et à l'exploitation, mais aussi à la construction et à l'entretien du patrimoine. À cette fin, des experts techniques analysent les indicateurs et procèdent à des audits techniques et à des contrôles sur site afin de vérifier les procédures de contrôle et les processus qualité mis en place par les concessionnaires.

1.3.2. L'ART, une autorité de régulation économique du secteur autoroutier concédé indépendante aux missions singulières

Certaines missions de régulation sectorielle sont originellement justifiées par l'existence de conditions structurelles que la théorie économique identifie classiquement comme des « défaillances de marchés » nécessitant l'intervention d'un régulateur économique. Par exemple, l'existence d'un monopole naturel ou de fortes barrières à l'entrée dans les industries dites « de réseaux » permet aisément de comprendre l'intérêt de la régulation de l'accès à des infrastructures qui peuvent être « essentielles » pour l'activité de tiers. Celle-ci vise à garantir à tous les opérateurs des conditions d'accès transparentes et non discriminatoires, à même de permettre le bon fonctionnement des marchés, notamment dans les secteurs nouvellement ouverts à la concurrence. Ainsi peut-on qualifier de « classiques » les missions de régulation de l'accès à la boucle locale en cuivre de l'opérateur historique des services de télécommunications, aux réseaux de transport et de distribution d'électricité ou encore au réseau ferré national indispensable aux services de transport ferroviaires, respectivement confiées à l'Autorité des télécommunications[160] en 1997, à la Commission de régulation de l'électricité[161] en 2000 et à l'Araf[162] en 2009.

Si elles ont en commun avec celles des autorités sectorielles susmentionnées d'avoir notamment pour finalité la défense de l'intérêt des consommateurs ou usagers du secteur régulé, les missions de l'ART relatives aux autoroutes concédées procèdent toutefois d'un contexte un peu différent, ce qui peut expliquer leur singularité. En effet, en 2015, il n'est pas possible d'arguer de l'ouverture à la concurrence du secteur pour y justifier la mise en place d'un régulateur indépendant. De plus, en dépit des marges de manœuvre dont disposent les SCA, les tarifs de péage et les formules régissant leur évolution durant toute la concession sont contractualisés dès l'origine et demeurent donc sous le contrôle de l'État-concédant. Cependant, en instituant une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante pour tout projet de nouvelle concession autoroutière ou tout projet d'avenant ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée d'un contrat de concession existant, le législateur a entendu tirer les conséquences de l'appréciation portée par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence sur l'« *insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers* » résultant du déséquilibre des relations entre l'État et les SCA[163].

---

[160] Créée par l'article 36 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, en vue de l'ouverture du secteur à la concurrence le 1er janvier 1998, et devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) à la suite de l'ouverture du secteur postal à la concurrence en 2005.

[161] Créée par l'article 28 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la Commission de régulation de l'électricité était notamment chargée de veiller « *à ce que les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité n'entravent pas le développement de la concurrence* », avant de voir ses missions étendues au secteur gazier, et de devenir en 2003, aux termes de l'article 13 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie.

[162] Créée par l'article 11 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, l'Araf est notamment chargée de veiller « *à ce que les conditions d'accès au réseau ferroviaire par les entreprises ferroviaires n'entravent pas le développement de la concurrence* ».

[163] *Cf.* exposé des motifs de la loi du 6 août 2015 précitée (articles 5 et 6).

Par ailleurs, les missions de l'ART relatives aux marchés de travaux, de fournitures et de services, qui ne visent pas à réguler un quelconque « goulet d'étranglement » susceptible de causer aux SCA des difficultés d'approvisionnement sur des marchés amont, ne peuvent, symétriquement, pas s'expliquer par le caractère incontournable pour les entreprises actives sur ces marchés du débouché que constituent la demande des SCA[164]. Néanmoins, le contrôle des marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les SCA dans le cadre de leur mission de service public permet de promouvoir l'efficacité économique attendue de l'exercice d'une concurrence effective et loyale pour leur attribution.

En outre, la qualité et les prix des services proposés aux usagers sur le réseau autoroutier et notamment sur les aires de service (distribution de carburants, restauration, etc.) constituent des éléments importants d'appréciation de la qualité globale du service public délégué aux SCA. Or, de façon générale, celles-ci délèguent à leur tour l'exploitation des activités commerciales sur les aires de service à des tiers. Il est donc également apparu utile de renforcer l'encadrement de l'attribution des contrats relatifs à ces activités commerciales, afin que l'exercice d'une concurrence effective et loyale pour leur attribution puisse bénéficier aux usagers de l'autoroute.

Enfin, 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. Il importait donc qu'un éclairage indépendant, fiable et circonstancié puisse être apporté sur ce secteur.

Ainsi, le législateur a répondu à ces multiples impératifs en renforçant le cadre juridique applicable au secteur autoroutier concédé et en confiant à un régulateur indépendant des missions de contrôle spécifiques, complémentaires à celles du concédant (1.3.2.a), et une mission plus générale d'information sur l'activité du secteur (1.3.2.b)[165].

a. Des missions de contrôle spécifiques et complémentaires à celles du concédant

La loi du 6 août 2015 précitée a renforcé le cadre juridique applicable à l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Ce cadre, dans lequel s'inscrivent les missions de contrôle de l'ART relatives au secteur autoroutier, a été consolidé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et, pour l'essentiel, est repris dans le code de la voirie routière[166]. Ces missions visent, d'une part, à défendre les intérêts des usagers sur l'autoroute (péages) comme sur les aires de service (distribution de carburants, restauration, etc.),

[164] Pour s'en convaincre, il suffit par exemple d'observer que les travaux publics réalisés pour les sociétés autoroutières en 2018 ont représenté 691 M€, sur un total de 41 Mds€, dont 14 Mds pour des travaux routiers (source : Recueil de statistiques 2018 de la Fédération nationale des Travaux publics) : les travaux réalisés pour les SCA représentent ainsi moins de 5 % de l'ensemble des travaux routiers.

[165] Pour mener à bien ses missions, l'ART dispose de pouvoirs étendus en matière d'accès aux informations des concessionnaires d'autoroutes et de leurs partenaires économiques (prestataires, actionnaires, et certains financeurs). En effet, aux termes de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière, « *[l'ART] peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées. Elle peut notamment, par une décision motivée, prévoir la transmission régulière d'informations et de données par les concessionnaires d'autoroutes et par les entreprises intervenant dans le secteur des marchés de travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé.* ». Ce même article dispose en outre que tous ces acteurs sont tenus de fournir à l'ART « *toute information relative aux résultats financiers de la concession, aux coûts des capitaux investis sur le réseau, aux marchés de travaux, fournitures et services et aux autres services rendus à l'usager et tout élément statistique relatif à l'utilisation et à la fréquentation du réseau* ». En cas de manquement à ces obligations, l'ART a le pouvoir de sanctionner les contrevenants, conformément aux dispositions des articles L. 1264-7 et suivants du code des transports.

[166] Ce cadre est complété par certaines dispositions des codes de la commande publique et des transports.

et, d'autre part, à préserver la concurrence sur les marchés amont et connexes (par exemple entre entreprises de travaux publics ou entre exploitants de stations-service sur les aires de service).

- Actions de promotion de la concurrence sur les marchés amont et connexes, au bénéfice indirect des usagers de l'autoroute

L'ART « *veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale* »[167] lors de l'attribution des marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les SCA dans le cadre de leur mission de service public autoroutier. Afin de favoriser la concurrence dans le secteur, l'ART est également chargée de contrôler les procédures de passation des contrats relatifs aux installations annexes à caractère commercial telles que les stations-service, les restaurants et les boutiques situés sur les aires de service.

i. Contrôle des procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services des concessionnaires

Avec les contrats de concession autoroutière, l'État confie au concessionnaire non seulement la construction, mais aussi l'exploitation et l'entretien d'une infrastructure autoroutière (pour une durée définie). Ainsi, on peut distinguer d'une part, les travaux de construction préalables à la mise en service de l'ouvrage, d'autre part, les travaux d'entretien et de réparation qui relèvent de la mission de service public autoroutier déléguée aux SCA.

Les achats de travaux, de fournitures et de services envisagés pour la construction de l'ouvrage font partie intégrante de l'offre des soumissionnaires en réponse à l'appel d'offres pour l'attribution de la concession autoroutière : l'attributaire de la concession n'est donc pas tenu de procéder à une nouvelle mise en concurrence pour ces achats. En revanche, il a l'obligation de respecter des procédures de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de travaux, de fournitures et de services qu'il passe après la mise en service des ouvrages concédés dans le cadre de leur exploitation.

Ces obligations héritées de l'ancien statut des SCA historiques, qui étaient, avant leur privatisation, des SEMCA assujetties aux règles de la commande publique[168], trouvent une autre justification, tenant aux liens capitalistiques pouvant exister entre SCA et entreprises du secteur des travaux publics. En effet, en l'absence de telles procédures, les SCA liées à des entreprises actives sur les marchés concernés pourraient être tentées de tirer avantage de leur mission de service public autoroutier (pour lesquelles elles sont déjà rémunérées par le produit des péages) en permettant à ces entreprises de sécuriser des parts de marché, autrement que par leurs mérites, en tenant compte d'autres critères que la qualité de leurs prestations.

Par ailleurs, le contrôle des marchés passés par les SCA peut, à long terme, participer à la modération des tarifs de péage : les effets de la concurrence sur ces marchés n'ont pas d'incidence sur les tarifs de péage à court terme, puisque les plafonds tarifaires sont fixés contractuellement avant que les coûts réels soient connus[169] ; néanmoins, le contrôle des marchés contribue à maintenir une intensité concurrentielle élevée sur les marchés concernés, susceptible de se répercuter à long terme dans la qualité des offres des candidats à l'attribution de concessions autoroutières. En outre, ce contrôle permet incidemment à l'ART de recueillir des informations précises sur les coûts, qui peuvent ensuite être utilisées à titre de comparaison et

[167] *Cf.* article L. 122-14 du code la voirie routière.
[168] On parle de « pouvoir adjudicateur ».
[169] La trajectoire des péages est déterminée dans le cadre des nouvelles concessions et infléchie dans le cadre des avenants à des concessions préexistantes, dans une logique de compensation des investissements prévus et non de leurs coûts réels.

ainsi permettre de prévenir la surestimation de certains investissements pouvant conduire à un renchérissement injustifié des tarifs de péage dans le cadre d'un avenant à un contrat existant ou d'une nouvelle concession.

Les dispositions relatives à la passation de marchés de travaux, fournitures et services sont déclinées aux articles L. 122-12 et suivants du code de la voirie routière.

Tout d'abord, ce dispositif impose à certaines[170] sociétés concessionnaires d'instituer une commission des marchés « *composée en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires* »[171] et chargée de veiller à la bonne application des procédures d'attribution des marchés. Pour ces sociétés, l'ART exerce un contrôle contraignant sur[172]:

- la composition de la commission des marchés des concessionnaires avant toute nomination ou reconduction dans ses fonctions d'un des membres ;

- les règles internes définies par les commissions des marchés pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services, avant leur application.

Ensuite, toutes les sociétés concessionnaires ont des obligations de publicité et de mise en concurrence des marchés qu'elles passent pour « *les besoins de la concession* », c'est-à-dire dans le cadre de l'exécution de leur mission de service public autoroutier[173], lorsque la valeur de ces marchés dépasse certains seuils précisés par la législation en vigueur[174]. L'ART contrôle le respect de ces obligations et peut exercer un recours juridictionnel en cas de manquement à ces obligations[175].

Compte tenu du nombre important de projets de marchés ou d'avenants qui lui sont notifiés, l'ART fait porter en priorité son contrôle sur ceux susceptibles de présenter des enjeux concurrentiels, notamment les marchés de travaux ou les marchés dont l'attributaire est une entreprise liée au concessionnaire. Par exemple, pour l'exercice 2019, sur les 346 projets de marchés et les 35 projets d'avenants qui lui ont été présentés, l'ART a analysé de façon détaillée 159 projets de marchés, soit environ 46 %. Au cours de l'exercice 2019 comme pour les exercices précédents, si les améliorations constatées à la suite de la phase de concertation initiale se sont confirmées, certains manquements ont persisté[176].

Outre le contrôle des procédures de passation des marchés de travaux, fournitures et services, l'ART est également chargée du contrôle des procédures de passation des contrats relatifs aux installations annexes à caractère commercial, notamment sur les aires de service.

---

[170] Celles dont la longueur du réseau concédé excède 50 km pour les sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement publics et 200 km pour celles à capitaux majoritairement privés (*cf*. article. R. 122-33 du code de la voirie routière).
[171] Conformément à l'article L. 122-17 du code de la voirie routière, cette commission des marchés doit notamment inclure un représentant de la DGCCRF.
[172] En application des articles L. 122-17 et L. 122-20 du code de la voirie routière.
[173] La notion de « besoins de la concession » n'étant pas juridiquement définie, l'Autorité considère qu'il est possible de la définir *a contrario* à la lumière des exclusions qui sont, quant à elles, définies précisément. L'Autorité considère ainsi que répondent aux besoins de la concession tous les achats de travaux, fournitures ou services des sociétés concessionnaires, à l'exception de ceux limitativement énumérés aux 2°, 2° bis et 3ème alinéa de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière.
[174] Ces seuils varient en fonction des marchés considérés et selon que les concessionnaires sont, ou non, des « pouvoirs adjudicateurs ».
[175] Conformément aux dispositions des articles L. 122-20, R. 122-31, R. 122-32-1, R. 122-39 et R. 122-39-1 du code de la voirie routière.
[176] *Cf*. rapport de l'ART sur les marchés passés en 2019 par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

ii. Contrôle des procédures de passation des contrats relatifs aux activités commerciales sur les aires de service

Le réseau autoroutier concédé français compte actuellement quelque 640 aires de repos destinées au stationnement des véhicules, au repos et à l'agrément des voyageurs et près de 360 aires de service, qui proposent, en plus des services gratuits délivrés sur les aires de repos, d'autres services tels que la distribution permanente de carburants ou des prestations de restauration.

Les contrats de concession autoroutière prévoient que les SCA peuvent passer des contrats pour l'exploitation des installations annexes à caractère commercial (stations-service, restaurants, boutiques, etc.) situées sur leur réseau, sous réserve du respect de la législation et de la réglementation applicables[177]. Dans la pratique, sur la grande majorité des aires de service du réseau concédé, l'exploitation des activités commerciales est externalisée au moyen de contrats de « sous-concession » par lesquels les SCA délèguent, pour une durée limitée[178], l'exploitation d'une ou plusieurs aires de service à des « sous-concessionnaires ». En contrepartie, les SCA perçoivent des redevances basées notamment sur le chiffre d'affaires généré par les activités commerciales exploitées.

Si l'implantation des aires de service est définie dans les contrats de concession, les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier sont définies par un arrêté ministériel en fonction notamment du trafic moyen journalier annuel de l'aire[179]. Par exemple, sur les aires de service des sections autoroutières drainant un trafic moyen journalier annuel de plus de 10 000 véhicules[180], la distribution de tous les types de carburants usuels doit être assurée 24 heures sur 24, tous les jours de l'année. Ainsi, la distribution de carburants est proposée sur l'ensemble des aires de service, dont la quasi-totalité propose également des services de vente en boutique (98 %), avec des prestations de restauration pour une très large majorité (90 %).

On peut également relever que les activités commerciales exploitées sur les aires de service génèrent un chiffre d'affaires non négligeable. Les données recueillies en 2017 par l'ART auprès des exploitants d'installations commerciales sur les aires de service du réseau concédé indiquent qu'en 2016, ces activités ont généré quelque 3,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit près de 26 % des dépenses des usagers du réseau autoroutier concédé, le reliquat correspondant aux péages acquittés. Il convient cependant de préciser qu'une faible part des recettes générées sur les aires de service revient aux SCA. Par exemple, en 2016, le montant total des redevances qui leur ont été versées par les sous-concessionnaires s'élevait à 145 millions d'euros, soit environ 4 % du chiffre d'affaires généré par l'exploitation des installations commerciales sur l'ensemble des aires de service du réseau concédé[181]. Ainsi, les contrats de sous-concession permettent aux SCA de se concentrer sur leur cœur de métier, à savoir l'entretien et l'exploitation des ouvrages, en déléguant l'exploitation des installations commerciales sur les aires de service à des sociétés spécialisées, dont elles peuvent tirer des revenus accessoires via les redevances d'exploitation.

Pour autant, dans la mesure où ces activités commerciales représentent environ un quart des dépenses des usagers sur le réseau autoroutier concédé, l'exploitation des installations

[177] *Cf.* par exemple article 30 du cahier des charges annexé à la convention de concession passée entre l'État et la société ASF.
[178] En 2019, la durée moyenne des contrats de sous-concession sur le réseau concédé est de 12,7 années.
[179] Arrêté du 8 août 2016 modifié fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.
[180] Ces aires de service, dites de catégorie 1, représentent 359 aires sur un total de 364.
[181] Le total des redevances perçues en 2016 par les SCA au titre des sous-concessions représentait 1,5 % de leur chiffre d'affaires.

commerciales concourt à la qualité du service rendu sur l'autoroute. Il relève donc de la mission confiée aux SCA de s'assurer que ces prestations commerciales sur les aires de service sont assurées dans les meilleures conditions, notamment tarifaires, pour les usagers. C'est notamment ce que vise à garantir le dispositif de contrôle de la passation des contrats relatifs à la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial sur le réseau autoroutier concédé.

Les dispositions législatives afférentes à ces contrats sont déclinées aux articles L. 122-23 et suivants du code de la voirie routière. Aux termes de ceux-ci, les contrats passés par un concessionnaire d'autoroutes « *en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* » doivent être attribués à la suite d'une procédure de publicité et de mise en concurrence[182]. En outre, préalablement à la conclusion d'un tel contrat ou à sa cession à un nouvel exploitant, le concessionnaire d'autoroutes doit obtenir l'agrément de l'attributaire pressenti par le ministre chargé de la voirie routière nationale. Cet agrément ne peut être délivré qu'après consultation de l'ART[183]. Si l'avis de l'ART ne lie pas le ministre, à qui il revient de décider de délivrer ou non son agrément[184], la décision de délivrer un agrément en dépit d'un avis défavorable de l'ART doit être motivée par le ministre.

Aux termes de l'article L. 122-27 du code de la voirie routière et des dispositions réglementaires y afférentes, l'avis rendu par l'ART dans le cadre de cette procédure d'agrément porte non seulement sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont assujetties les SCA pour la passation des contrats considérés, mais également sur la bonne application des critères qu'elles doivent prendre en compte pour choisir les attributaires[185]. En effet, les dispositions réglementaires précisent que ces critères doivent être pondérés et comprendre au moins des critères relatifs :

- à la qualité des services rendus aux usagers ;
- à la qualité technique et environnementale ;
- à l'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire ;
- à la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant, si le contrat d'exploitation porte sur la distribution de carburants.

En conséquence, pour rendre ses avis, l'ART apprécie non seulement le respect des procédures de publicité et de mise en concurrence sur un plan formel, mais aussi l'effectivité de ces procédures. À cet égard, elle est particulièrement attentive à ce que la procédure d'attribution de ces contrats ne se réduise pas au seul aspect financier, mais conduise effectivement à retenir l'offre « économiquement la plus avantageuse », c'est-à-dire tenant compte, dans une approche plus globale, d'une multiplicité de critères[186] précis, objectifs et non discriminatoires comme le prix et la qualité des services rendus aux usagers.

[182] Articles L. 122-23, L. 122-24 et L. 122-25 du code de la voirie routière.
[183] Conformément aux dispositions des articles L. 122-27 et R. 122-42 du code de la voirie routière.
[184] Un avis défavorable constitue toutefois l'un des motifs pouvant justifier un refus d'agrément.
[185] Cet avis porte sur le respect des règles mentionnées aux articles L. 122-24 et L. 122-25 du même code, qui renvoient tous deux notamment l'article R. 122-41 du même code.
[186] En l'espèce, définis à l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.

- Actions de régulation tarifaire sur les marchés aval et connexe, au bénéfice direct des usagers de l'autoroute

i. Contrôle du bon fonctionnement du régime des péages lors de l'élaboration de nouveaux contrats de concession ou d'avenants à des contrats existants

Les missions de l'ART relatives aux tarifs de péage autoroutier sont définies aux articles L. 122-7 et suivants du code de la voirie routière. Aux termes de ces dispositions, l'ART est chargée de veiller « *au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* »[187]. À ce titre, elle est consultée par le concédant, pour avis simple, sur tout nouveau projet de délégation de service public autoroutier, ainsi que sur tout projet d'avenant à un contrat de concession existant, dès lors qu'il a une incidence sur les tarifs des péages ou la durée de la concession[188].

Dans ce cadre, l'ART vérifie notamment le respect des dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, aux termes duquel l'institution d'un péage ne peut déroger au principe de gratuité de l'usage des autoroutes qu'en vue d'assurer « *la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* » ainsi que, le cas échéant, la couverture de « *la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire* ».

Il convient de préciser que dans le cadre de ses avis sur des projets d'avenant à un contrat existant, l'ART ne réinterroge pas l'équilibre préalable des contrats qui ressort des décisions antérieures du concédant. Ainsi, l'ART se prononce uniquement sur l'équilibre incrémental des recettes et des charges qui résultent des modifications envisagées dans l'avenant. En revanche, elle vérifie que les investissements dont la compensation est envisagée dans l'avenant ne relèvent pas des obligations préexistantes du concessionnaire au titre du contrat de concession initial consolidé, le cas échéant, de ses avenants successifs.

De plus, lorsqu'un avenant porte sur l'intégration à l'assiette de la concession d'ouvrages ou d'aménagements non prévus initialement, l'ART s'assure, d'une part, que ceux-ci sont strictement nécessaires ou utiles, au sens de l'article L.122-4 du code de la voirie routière, à la concession et revêtent un caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal, et, d'autre part, que les recettes de péage additionnelles correspondantes[189] sont strictement limitées à ce qui est nécessaire pour assurer la couverture des dépenses additionnelles y compris « *l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant* »[190].

Par ailleurs, ce même article dispose que le cahier des charges d'une nouvelle concession « *prévoit un mécanisme de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ». En outre, il est précisé que lorsque le financement de la concession est en partie assumé par des contributions publiques (État ou collectivités territoriales), ce cahier des charges peut prévoir « *un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices* », en sus ou en lieu et place du mécanisme de modération susmentionné. L'ART

[187] Article L. 122-7 du code de la voirie routière.
[188] Conformément aux dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière.
[189] Ces recettes de péage additionnelles peuvent résulter d'une augmentation des tarifs de péage, d'un allongement de la durée de la concession ou encore d'une combinaison des deux.
[190] Conformément aux dispositions de l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

s'assure donc que tout nouveau projet de concession autoroutière contient des clauses tendant à la modération des péages, à la réduction de la durée de la concession ou à la rétrocession à l'État et aux collectivités territoriales contributrices d'une partie des résultats de la concession allant au-delà des prévisions initiales.

Grâce à l'intervention de l'ART, les usagers supportent de moindres hausses tarifaires entre 2019 et 2021 pour la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA)

L'Autorité a été consultée en 2017 sur l'ensemble des projets d'avenants aux contrats de concession conclus entre l'État et les sociétés Sanef, SAPN, Cofiroute, APRR, Area, ASF et Escota.

Le plan portait initialement sur quelque 800 millions d'euros d'investissement. Ces investissements devaient essentiellement être financés par des hausses des tarifs de péage, comprises entre 0,1 % et 0,4 % par an sur les années 2019, 2020 et 2021, ainsi que par des subventions des collectivités locales, à hauteur de 220 millions d'euros.

Après analyse, l'Autorité a conclu que les augmentations des tarifs de péage projetées excédaient le juste niveau qu'il était légitime de faire supporter aux usagers : des opérations relevant d'obligations contractuelles préalables donnaient lieu à une nouvelle compensation, des opérations dont la nécessité ou l'utilité pour l'usager n'était pas démontrée étaient programmées en contrepartie d'une hausse additionnelle des tarifs de péage et les coûts prévisionnels, qu'il s'agisse du coût de certains travaux ou du coût du capital, apparaissaient surévalués. L'Autorité a par conséquent recommandé une révision en profondeur des projets d'avenants avant toute éventuelle signature.

Le PIA adopté comprend finalement 43 opérations (au lieu de 57), pour des coûts prévisionnels de travaux inférieurs à 700 millions d'euros.

Ainsi, la prise en compte de certaines des recommandations de l'Autorité dans les avenants définitifs a permis d'écarter quatorze opérations correspondant à des projets insuffisamment aboutis ou relevant d'obligations contractuelles antérieures, et qui ne donneront donc pas lieu à une compensation par une hausse additionnelle des tarifs de péage. En outre, le taux de rémunération du capital investi a été revu à la baisse.

En définitive, après avis du Conseil d'État, même si toutes les recommandations de l'Autorité n'ont pas été suivies, les hausses de tarifs supplémentaires supportées par les usagers seront moindres, pour une prestation mieux calibrée.

Il convient de souligner que l'ART n'a pas vocation à se substituer à l'État dans sa mission de contrôle de la bonne exécution des contrats de concession, en particulier sur les plans technique et tarifaire. L'ART n'intervient ainsi pas dans la campagne tarifaire annuelle.

ii. Contrôle de la mise en place de dispositifs de modération tarifaire sur le carburant lors de la passation des contrats d'exploitation des installations annexes sur les aires de service

Comme évoqué plus haut, une des missions de l'ART consiste à s'assurer de la bonne application de l'ensemble des critères que les SCA sont tenues de prendre en compte afin de choisir les attributaires des contrats qu'elles passent « *en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* ». Parmi ces critères, l'un doit porter sur les tarifs des carburants.

La distribution de carburants occupe en effet une place prépondérante parmi les activités à caractère commercial exploitées sur les aires de service puisqu'elle représente plus de deux tiers des recettes commerciales générées sur ces aires. Par exemple, en 2016, les dépenses des usagers liées à l'achat de carburants s'élevaient à quelque 2,3 milliards d'euros, soit 71 % du chiffre d'affaires réalisé cette même année sur l'ensemble de ces aires de service[191].

Pourtant, la plupart des usagers s'approvisionnent dans des stations-service situées en dehors du réseau autoroutier. Par exemple, en 2018, seulement 30 % du carburant consommé sur le réseau autoroutier a été acheté sur une aire de service[192]. Il se pourrait que les usagers de l'autoroute déploient des stratégies leur permettant de bénéficier de prix à la pompe moins élevés pour le carburant qu'ils consomment sur autoroute.

En effet, les prix pratiqués dans les stations-service situées sur le réseau autoroutier sont en moyenne supérieurs à ceux pratiqués en dehors de ce réseau[193]. Il n'est pas exclu que ce différentiel s'explique en partie par des coûts supérieurs (liés par exemple aux conditions d'approvisionnement ou aux exigences réglementaires de qualité de service telles que celles relatives à la densité du maillage territorial[194], à la présence humaine 24h/24 ou à la mise à disposition de douches), mais il pourrait également résulter de la plus faible pression concurrentielle à laquelle les premières seraient exposées. Ainsi, un usager désirant quitter l'autoroute pour acheter du carburant doit parcourir 9,5 kilomètres supplémentaires, en moyenne, pour un temps de trajet d'environ 15 minutes ; en considérant une valeur du temps de 15 euros par heure par personne et un véhicule transportant deux personnes, il apparaît qu'un plein pourrait être facturé 15 euros supplémentaires à des usagers souhaitant éviter ce détour[195].

Il n'est donc pas surprenant que la puissance publique, tout en comptant sur les vertus de la concurrence pour réduire autant que possible le niveau des coûts liés à l'exploitation des aires de service, ait également prévu l'encadrement des pratiques tarifaires des exploitants de stations-service en inscrivant dans les obligations des SCA la prise en compte d'un critère relatif à leur

[191] D'après les résultats de la collecte d'informations réalisée par l'ART en 2017 sur l'exercice 2016.
[192] Estimation ART s'appuyant sur les volumes de carburant vendus et sur le besoin en carburant estimé à partir des circulations sur le réseau et de la consommation kilométrique moyenne.
[193] En moyenne sur l'année 2019, les prix sur autoroute concédée étaient supérieurs de 14 centimes d'euros, soit 10,0 %, pour le litre de gazole, de 16 centimes d'euros, soit 10,4 %, pour le litre de SP98, de 10 centimes d'euros, soit 6,6 %, pour le litre de SP95, de 11 centimes d'euros, soit 13,4 %, pour le litre de GPLC, et de 14 centimes d'euros, soit 9,6 %, pour le litre de E10. Source : calculs ART à partir de données de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).
[194] Certains relèvent qu'avec le développement des GPS et l'autonomie accrue des véhicules, le maillage exigé pourrait être une source de coûts déraisonnable.
[195] Pour les trajets interurbains, la valeur du temps est estimée à environ 15 euros par heure (*cf.* Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Rapport de la mission présidée par Émile Quinet relative à l'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics, septembre 2013).

politique de modération tarifaire, assorti d'une pondération « *au moins égale à celle du critère relatif à l'ensemble des rémunérations [qu'elles perçoivent de ces exploitants]* »[196].

Ainsi, dans les avis qu'elle rend dans le cadre de la procédure d'agrément des attributaires de contrats relatifs à l'exploitation d'installations commerciales sur les aires de service, l'ART s'attache, le cas échéant, à examiner l'effectivité du critère relatif à la modération tarifaire pour les carburants ainsi que son poids dans le système de notation des offres évaluées par les SCA.

Ainsi a-t-elle rendu un avis défavorable sur la politique de modération tarifaire des carburants envisagée par une SCA[197] qui reposait sur les prix pratiqués dans des stations-service d'aires de référence situées sur le réseau, en amont et en aval des aires objet du contrat à renouveler, alors que les prix pratiqués sur ces aires de référence étaient supérieurs à ceux déjà pratiqués dans les aires considérées. Cet avis a été pris en compte par la SCA concernée dans les procédures qui ont suivi.

b. Des missions de mise à disposition d'information

- Sur les marchés passés par les SCA

Conformément aux dispositions des articles L. 122-12 et L. 122-21 du code de la voirie routière, l'ART établit chaque année un rapport sur les marchés passés par les concessionnaires pour les besoins de la concession et sur les travaux réalisés en exécution de ces marchés.

Ce rapport rend compte de l'activité de l'ART relative au contrôle des procédures de passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes au cours d'un exercice annuel. Il présente notamment un bilan des projets de marchés soumis à l'ART ainsi qu'une analyse des résultats de l'examen approfondi des projets les plus susceptibles de présenter des enjeux concurrentiels. Le rapport dresse également le bilan des avis de l'ART sur la composition des commissions des marchés ainsi que sur les règles internes de ces commissions.

Ce rapport apporte en outre un éclairage concernant le fonctionnement concurrentiel des marchés de travaux où interviennent les SCA et les entreprises liées. Ainsi, il montre notamment que la proportion de marchés remportés par les groupes de travaux publics auprès des sociétés d'autoroutes liées est sensiblement équivalente à leur part de marché sur l'ensemble du secteur.

Ce rapport public constitue également un outil pédagogique à destination de toutes les parties prenantes du secteur (SCA, entreprises de travaux publics, pouvoirs publics, usagers) puisqu'il permet à l'ART de communiquer sur sa doctrine en matière de contrôle des marchés passés par les concessionnaires d'autoroutes.

[196] *Cf.* 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.
[197] Avis n° 2019-068 du 17 octobre 2019 relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique des aires de la Canepetière et de la Chateaudrie sur l'autoroute A83 par la société Autoroutes du Sud de la France (ASF).

- Sur les résultats financiers des SCA et l'économie du secteur

L'article L. 122-9 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité publie annuellement une « *synthèse des comptes des concessionnaires* », qu'elle assure un « *suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession* » et qu'elle établit, au moins une fois tous les cinq ans, un « *rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation* ».

La synthèse des comptes publiée chaque année par l'Autorité participe à la juste appréciation de la situation financière des SCA par le public. Elle regroupe des informations sur l'actualité du secteur (les développements du réseau autoroutier concédé, l'évolution du trafic et des tarifs), avec un prisme financier et de court terme puisqu'il s'agit de présenter les comptes des sociétés. Des « fiches » par société permettent d'appréhender les situations spécifiques de chaque SCA et de les comparer entre elles grâce à un format de présentation harmonisé. La synthèse à proprement parler offre une vision agrégée des résultats financiers annuels du secteur, permettant d'apprécier globalement la situation de sociétés aux caractéristiques variées. Elle ne suffit en revanche ni pour comprendre le modèle des SCA, ni pour se positionner sur leur rentabilité, qui ne peut s'apprécier que sur l'entière durée de la concession[198].

Le rapport sur l'économie générale des concessions apparaît en revanche, comme le support pertinent, s'inscrivant dans le temps long, pour répondre plus généralement aux multiples questions soulevées par les autoroutes concédées et pour compléter, par une vision d'expert sectoriel, les nombreuses analyses déjà réalisées sur le secteur. Le code de la voirie routière se montrant peu prescriptif sur le contenu de ce rapport, l'Autorité a fait le choix, pour mettre en évidence les spécificités du secteur sur le plan économique et éclairer les décideurs publics à l'approche de jalons structurants pour son avenir, d'y rassembler des analyses historiques, juridiques et financières. En particulier, elle a considéré que ce rapport était le cadre adéquat pour rendre compte de ses travaux de suivi des taux de rentabilité interne de chaque concession.

[198] Voir la section 1.4. du présent rapport.

1.4. Le modèle économique des concessions d'autoroutes

Du point de vue économique, l'activité de concessionnaire d'autoroutes présente plusieurs spécificités, liées d'une part au métier de constructeur et d'exploitant d'autoroutes (1.4.1), d'autre part au modèle français des concessions d'autoroutes (1.4.2).

1.4.1. Des spécificités inhérentes à l'activité de construction et d'exploitation d'autoroutes

La comparaison des différents secteurs de l'économie au regard de quelques indicateurs fait apparaître quatre spécificités du métier de concessionnaire d'autoroute. D'abord, les SCA se démarquent par leurs investissements importants, relativement à leurs autres coûts d'exploitation (1.4.1.a). Plus généralement, l'activité de concessionnaire d'autoroutes est intense en capital (1.4.1.b). Par ailleurs, les revenus permettant aux concessionnaires de recouvrer leurs coûts d'investissement s'échelonnent sur une longue période (1.4.1.c). Il peut enfin être relevé que les concessions autoroutières présentent un niveau d'endettement important, qui pourrait être le corollaire d'un risque d'exploitation comparativement modéré (1.4.1.d).

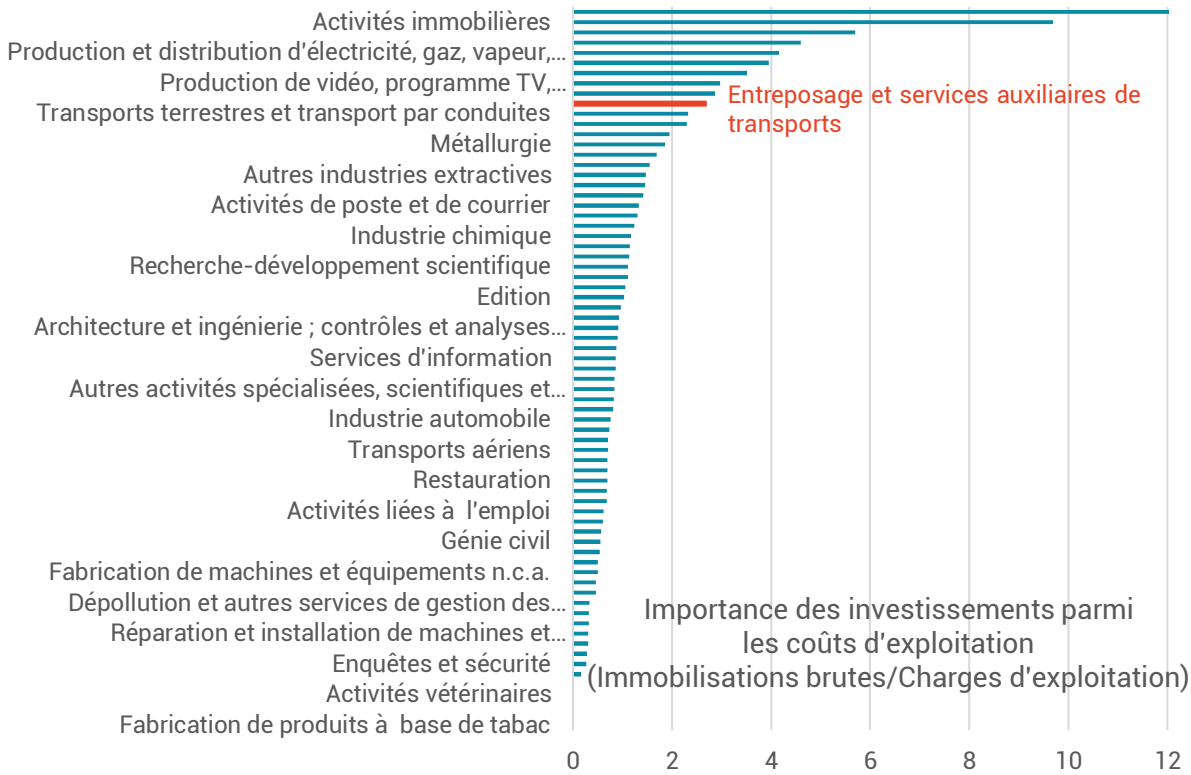
a. Des coûts d'exploitation comprenant d'importants investissements

S'il est communément admis que les infrastructures en général, et les infrastructures routières en particulier, impliquent des niveaux d'investissement élevés, il peut être utile d'apporter des éléments quantitatifs pour étayer ce jugement.

Une première mesure de l'importance des investissements pour les entreprises d'un secteur donné consiste à rapporter ces derniers aux autres coûts d'exploitation. Or, les investissements réalisés au cours d'une année particulière ne sont pas nécessairement représentatifs du poids des investissements parmi les dépenses totales du secteur sur longue période : dans la mesure où une dépense d'investissement a vocation à permettre l'acquisition d'un actif pouvant être utilisé pendant plusieurs années, les flux d'investissement peuvent présenter de fortes irrégularités. En conséquence, il est préférable de tenir compte des coûts d'investissement sur longue période, tels qu'ils ressortent des immobilisations brutes affichées dans le bilan des entreprises[199]. En rapportant ces montants aux autres coûts d'exploitation (correspondant aux charges d'exploitation présentées dans leurs comptes de résultat), il est possible de comparer les secteurs et de mettre en exergue l'importance des coûts d'investissement pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Un classement des secteurs selon le ratio de leurs immobilisations brutes sur leurs charges d'exploitation a été effectué à partir des données les plus récentes de l'Insee (correspondant à l'année 2016). Les résultats sont les suivants.

[199] Il s'agit néanmoins d'une mesure imparfaite, qui ne tient pas compte de la durée de vie des actifs. Ainsi, deux entreprises pourraient apparaître équivalentes au regard de cet indicateur, malgré des dépenses très différentes : une entreprise A qui investirait 100 tous les 5 ans afficherait en permanence des immobilisations brutes de 100, comme une entreprise B qui n'investirait 100 que tous les 10 ans.



Parmi les 71 secteurs que compte la nomenclature utilisée[200], l'activité de concessionnaire d'autoroutes correspond à l'item « Entreposage et services auxiliaires de transports » qui regroupe les activités d'exploitation d'infrastructures de transport[201]. Cet item, avec des immobilisations brutes qui représentent 2,7 fois les charges d'exploitation, occupe la 10ème position en termes de rapport entre les investissements et les autres coûts d'exploitation, les activités des sièges sociaux, les activités immobilières et les activités de collecte et de traitement des eaux usées occupant les trois premières places.

Sur le fondement des études financières transmises par les SCA pour l'exercice 2018, il apparaît que les immobilisations brutes des concessions prises dans leur ensemble représentent 22,9 fois leurs charges d'exploitation. Ce ratio souligne plus nettement encore l'importance des investissements nécessaires à l'activité de concessionnaire d'autoroute.

[200] Pour des raisons de lisibilité, les intitulés d'un nombre limité de secteurs sont affichés.

[201] Il s'agit de la division 52 de la section H de la nomenclature d'activités française de l'Insee. Cette division comprend les activités d'entreposage et les services auxiliaires des transports, tels que l'exploitation des infrastructures de transport (comme les ports, aéroports, gares, infrastructures à péage, etc.), les activités de manutention du fret et l'organisation du transport de fret (acheminement des produits, recherche de transporteurs).

Une appréciation de la performance économique qui doit tenir compte de l'ensemble des coûts d'exploitation

Les investissements représentent ainsi une proportion importante des coûts d'exploitation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que ces sociétés affichent des niveaux de marge d'EBITDA[202] élevés. En effet, la marge d'EBITDA mesure la part du chiffre d'affaires non consommée par les charges d'exploitation décaissables : si les investissements sont prépondérants parmi les coûts d'une entreprise, il n'est pas anormal que le niveau de sa marge d'EBITDA soit substantiel, puisque l'entreprise doit être en mesure de couvrir l'ensemble de ses coûts et non pas seulement ses dépenses de l'année considérée.

Ainsi, les taux de marge d'EBITDA de l'ordre de 70 % présentés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ne permettent pas, à eux seuls, de qualifier la rentabilité de cette activité.

À supposer que la référence à un taux de marge constitue un moyen satisfaisant d'appréhender la performance économique d'une entreprise, il conviendrait a minima, dans le cas des activités autoroutières qui reposent sur d'importants investissements, de considérer le taux de marge d'EBIT[203], de façon à tenir compte de l'ensemble de leurs coûts d'exploitation, c'est-à-dire non seulement des charges d'exploitation décaissables, mais aussi des amortissements, qui représentent le coût annualisé des investissements.

b. Des investissements conséquents qui vont de pair avec une forte immobilisation de capital

L'importance des investissements réalisés par les concessionnaires d'autoroutes par rapport aux entreprises des autres secteurs peut également s'apprécier à l'aune du ratio entre les recettes annuelles et le capital immobilisé.

En effet, pour assurer leur activité, les SCA présentent la particularité d'immobiliser des capitaux qui représentent plusieurs fois leur chiffre d'affaires annuel.

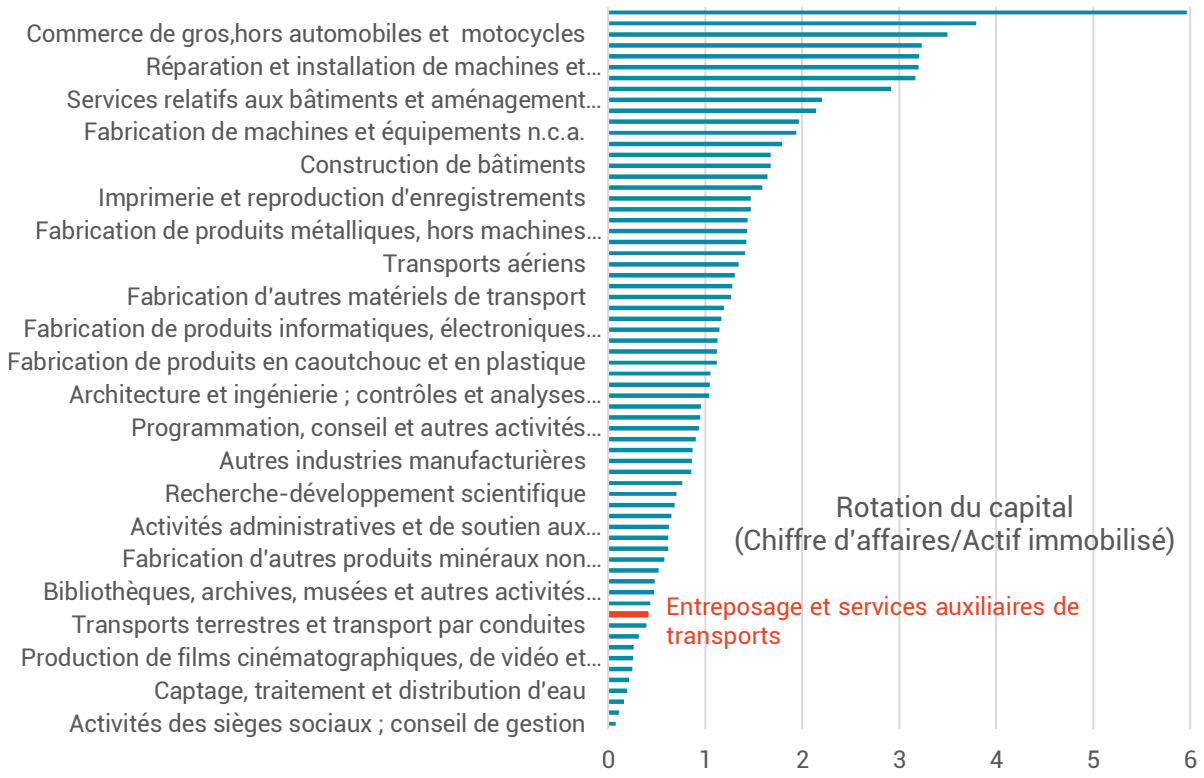
Sur le fondement des études financières transmises par les SCA pour l'exercice 2018, il apparaît que les chiffres d'affaires réalisés par les concessions prises dans leur ensemble ne représentent que 30 % du capital qu'elles ont investi.

---

[202] L'EBITDA (*Earnings before interests, taxes, depreciation and amortization*) est le solde intermédiaire de gestion obtenu par différence entre les produits d'exploitation (chiffre d'affaires, subventions d'exploitation, etc.) et les charges d'exploitation décaissables (achats de matières premières et de marchandises, salaires, impôts sur la production, etc.) ; ce solde est ainsi calculé avant déduction des dotations aux amortissements (correspondant à la part des investissements alloués à l'année considérée) et aux dépréciations, des frais financiers ainsi que de l'impôt sur les sociétés. Le taux de marge d'EBITDA correspond au rapport entre l'EBITDA et le chiffre d'affaires.

[203] L'EBIT (*Earnings before interests and taxes*) est le solde intermédiaire de gestion obtenu par différence entre les produits d'exploitation (chiffre d'affaires, subventions d'exploitation, etc.) et les charges d'exploitation, décaissables et non décaissables - les dotations aux amortissements et aux dépréciations ne correspondent pas à un décaissement (celui-ci a lieu uniquement l'année où l'investissement est effectivement réalisé) mais sont des écritures comptables permettant de lisser les résultats au cours du temps en répartissant les coûts d'investissement sur les années au cours desquelles les actifs sont exploités. Le taux de marge d'EBIT correspond au rapport entre l'EBIT et le chiffre d'affaires.

Ceci est cohérent avec le classement effectué dans le graphique ci-dessous, lui aussi établi à partir des données les plus récentes de l'Insee pour les 66 secteurs d'activités dont l'actif immobilisé est renseigné.



Avec un taux de rotation du capital[204] de 40,7 %, l'item correspondant à l'activité de concessionnaire d'autoroutes se situe en 56ème position parmi les 66 secteurs représentés. Comme les activités regroupées dans cet item, l'activité de concessionnaire d'autoroutes se caractérise par un faible niveau de rotation du capital.

Une mesure de la performance financière qui doit s'effectuer au regard des capitaux apportés

L'activité de concessionnaire d'autoroute, intensive en capital, suppose donc de s'appuyer sur d'importantes ressources financières, qu'il s'agisse de dette ou de fonds propres. Les apporteurs de fonds, créanciers ou actionnaires, sont, en conséquence, des parties prenantes essentielles de cette activité. Or, du point de vue de ces acteurs, la performance d'une entreprise doit s'évaluer à partir du taux de rentabilité du capital.

Cependant, les taux de marge (qu'il s'agisse de marge d'EBITDA, de marge d'EBIT, voire de marge de résultat net) ne permettent pas d'appréhender la rentabilité d'une activité ou d'une entreprise. En effet, un tel taux peut être utile pour suivre les performances opérationnelles d'une même société au cours du temps, ou éventuellement pour comparer l'efficacité opérationnelle de

[204] Le taux de rotation du capital correspond au ratio Chiffre d'affaires/Capital investi. Celui-ci indique le nombre de fois où, en une année, le capital peut être « renouvelé » grâce au chiffre d'affaires réalisé.

sociétés appartenant au même secteur, mais se révèle insuffisant pour statuer sur l'intérêt des pourvoyeurs de fonds à contribuer au financement d'une entreprise.

De fait, la rentabilité s'évalue au regard des capitaux investis et non du chiffre d'affaires : un taux de marge élevé révèle une profitabilité importante par rapport au chiffre d'affaires, mais peut aller de pair avec une rentabilité modeste des capitaux investis. Tel est le cas si, pour réaliser un euro de chiffre d'affaires, il est nécessaire de s'appuyer sur un stock de capital conséquent, c'est-à-dire si la rotation (ou productivité) du capital est faible.

En termes de rentabilité, une faible productivité du capital peut venir compenser une forte profitabilité de l'activité :

$$\text{Rentabilité} = \text{Marge/Capital investi}$$

$$= \text{Marge/Chiffre d'affaires} \times \text{Chiffre d'affaires/Capital investi}$$

$$= \text{Taux de marge} \times \text{Rotation}$$

$$= \text{Profitabilité} \times \text{Productivité}$$

Dans le cas d'activités intenses en capital comme celles des concessionnaires d'autoroutes, la référence à des taux de rentabilité, indicateurs qui condensent, dans une valeur synthétique, la profitabilité de l'activité et la productivité du capital qu'elle emploie, apparaît particulièrement nécessaire pour apprécier la performance financière des entreprises.

---

c. Un échelonnement sur longue durée des revenus permettant de recouvrer les investissements

La faible productivité du capital dans le secteur des autoroutes à péage est un des facteurs qui explique les durées très longues (plusieurs dizaines d'années) des contrats de concessions : il est nécessaire (et possible, compte tenu de la durée de vie technique des autoroutes) de collecter les péages sur une très longue période pour s'assurer de couvrir, outre les coûts d'exploitation récurrents, les coûts de l'investissement initial dans l'infrastructure.

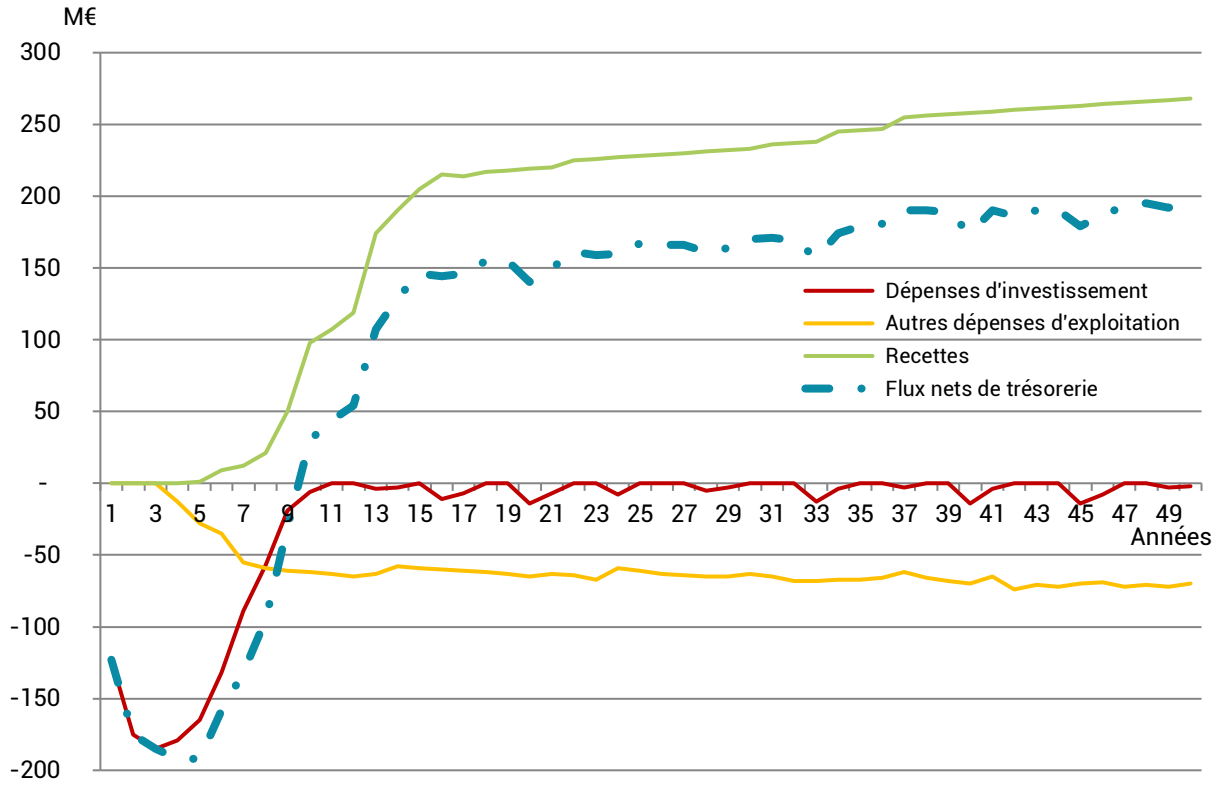
Une évaluation de la rentabilité qui doit reposer sur un indicateur de long terme

L'activité de concessionnaire d'autoroutes présente la particularité de reposer principalement sur une infrastructure dont l'usage s'échelonne sur de nombreuses années. Plus précisément, les revenus croissent, d'abord rapidement (phase de « ramp up *»), puis à un rythme plus modéré (reflétant habituellement l'activité économique du pays), tandis que la valeur comptable de l'infrastructure diminue au cours du temps pour les concessionnaires, jusqu'à s'annuler en fin de contrat.*

Dans ces conditions, le taux annuel de rentabilité du capital annuel ne peut que croître au cours du temps. La comparaison de taux de rentabilité annuels de sociétés concessionnaires de maturités différentes n'est donc pas pertinente. De la même manière, les conclusions qui pourraient être tirées des taux de rentabilité annuels moyens du secteur à une date particulière reflèteraient en premier lieu l'âge moyen des concessions.

Afin d'émettre un jugement pertinent sur la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes, il convient donc de s'appuyer sur des indicateurs tenant compte de l'ensemble du cycle de vie de leur activité. Le recours au taux de rentabilité interne (TRI), par exemple, dont le calcul s'appuie sur l'ensemble des flux de trésorerie dégagés par une activité au cours du temps et tient compte de leur date d'occurrence, permet de se prémunir des biais liés au choix d'une date spécifique d'évaluation de la rentabilité.

La figure ci-dessous, qui représente les flux de trésorerie d'une société fictive, montre à quel point établir un diagnostic de la situation financière d'une telle société sur le fondement d'indicateurs strictement annuels est impossible : sur les 9 premières années, les flux nets de trésorerie sont négatifs ; ensuite, les flux sont positifs, mais la rentabilité du projet est négative jusqu'en 21ème année ; le taux de rendement interne de la concession atteint 7,1 % au bout de 50 ans.

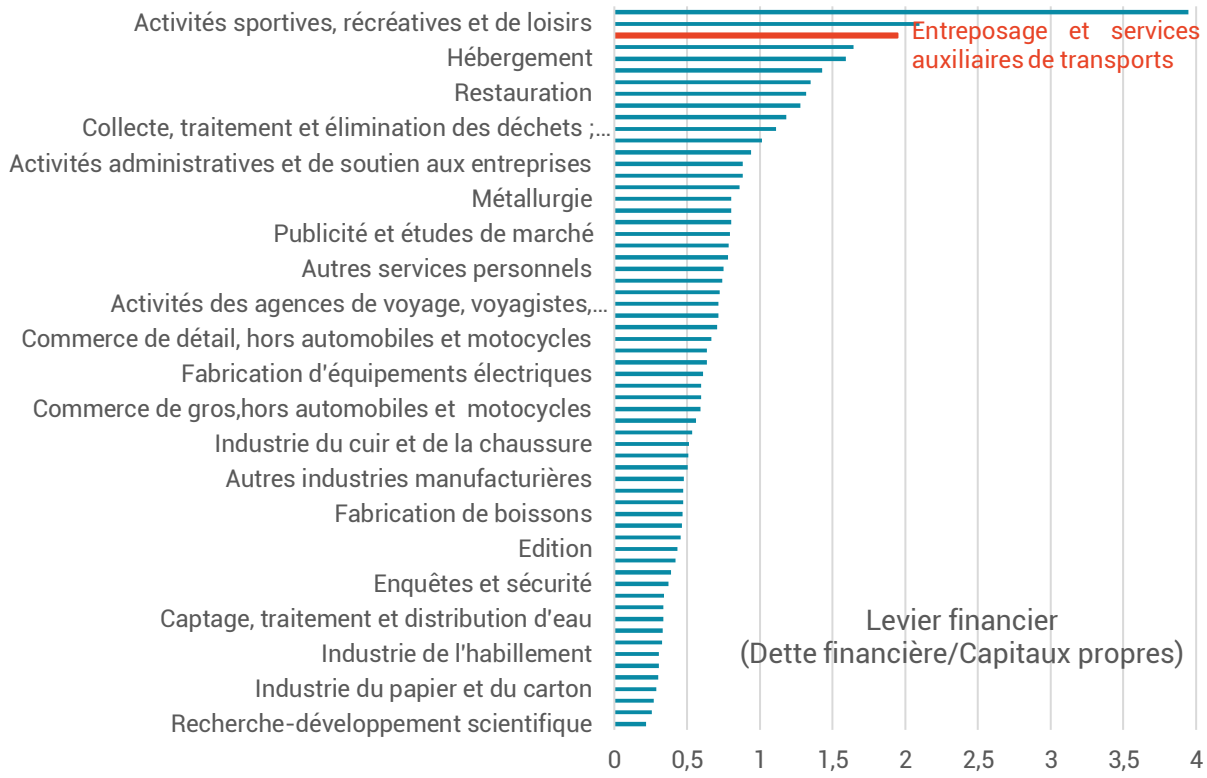


Il convient de relever que si la mesure du TRI sur toute la durée des contrats de concession semble constituer le moyen approprié pour apprécier la rentabilité des SCA, il apparaît qu'en pratique, son calcul soulève des difficultés qui seront présentées dans la suite du présent rapport.

d. Un financement reposant sur un fort recours à l'endettement

Les spécificités du modèle économique des concessions autoroutières ne concernent pas uniquement l'exploitation. Elles portent également sur les modalités de financement de l'activité.

Le graphique ci-dessous, à nouveau établi à partir des données les plus récentes de l'Insee, classe les 62 secteurs économiques disposant de fonds propres positifs en fonction de leur levier[205] financier.



Il apparaît que, parmi les 62 secteurs représentés, l'item correspondant à l'activité de concessionnaire d'autoroute, avec un levier financier de 2,0, se situe en 3ème position en termes d'endettement tel que mesuré par ce ratio.

Le levier de 9,7 calculé pour les SCA prises dans leur ensemble à partir des études financières correspondant à l'exercice 2018 confirme que le secteur des autoroutes concédées est fortement endetté.

Ce fort endettement des sociétés concessionnaires d'autoroutes, accepté par les créanciers et voulu par les actionnaires, est à mettre en regard des propriétés de l'activité d'exploitation d'infrastructures routières.

Si les créanciers consentent des prêts aux sociétés concessionnaires, c'est que leurs revenus comparativement stables et prévisibles apparaissent propices au versement régulier d'intérêts d'emprunt.

Réciproquement, si les actionnaires privilégient l'endettement des sociétés concessionnaires bien qu'il ait pour corollaire le versement de charges financières importantes en volume, c'est parce qu'ils y voient le moyen d'obtenir une rentabilité conforme à leurs attentes. En effet, les créanciers étant rémunérés en priorité par rapport aux actionnaires, la dette bénéficie en général d'un taux de rémunération inférieur. Grâce à l'effet de levier, la rentabilité espérée des fonds propres est

[205] Le levier financier correspond au ratio Dette financière/Capitaux propres. Il mesure l'importance relative des deux sources de financement que sont la dette et les fonds propres.

donc améliorée lorsque l'endettement est accru. En parallèle, la variabilité des gains se concentre sur des fonds propres resserrés qui voient ainsi, avec leur rentabilité rehaussée, leur risque augmenté.

Une rentabilité comparée qui doit s'analyser au regard des risques relatifs correspondants

De manière générale, un taux de rentabilité (espéré[206]) doit s'apprécier à l'aune des risques encourus.

Au-delà des risques usuels auxquels sont confrontés, pour tous les secteurs d'activité, les actionnaires (risque d'évolution des marchés d'actifs) et les créanciers (risque d'évolution des courbes de taux), les pourvoyeurs de fonds des SCA s'exposent à des risques sectoriels et à des risques propres à chaque concession, qui se matérialisent par un écart entre leurs plans d'affaires prévisionnels et leurs plans d'affaires réalisés.

En ce qui concerne les actionnaires, la variabilité de leurs plans d'affaires peut provenir des risques du projet autoroutier lui-même :

- Les revenus tirés du péage, qui dépendent du trafic et des tarifs, peuvent s'écarter des prévisions des actionnaires ; compte tenu de l'encadrement tarifaire des SCA, le principal risque concernant les revenus semble lié à l'évolution du trafic, pour les concessions nouvelles principalement, mais également pour les concessions plus matures, comme ont pu l'illustrer la crise financière de 2008 et sa répercussion sur la production industrielle donc sur le trafic des poids lourds, la crise des « gilets jaunes » de 2018-2019 qui s'est traduite non seulement par des opérations de « péage gratuit » mais également par un trafic réduit des véhicules légers, ou encore la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, dont la gestion a entraîné une réduction massive de la mobilité en général ;

- Les dépenses de construction, de maintenance et d'exploitation peuvent également s'écarter des prévisions, par exemple sous l'effet d'une évolution du coût des matières premières, d'une évolution des prescriptions des autorités administratives en matière d'archéologie préventive, de prévention des risques d'inondation, d'insertion paysagère des ouvrages ou de traitement des impacts sur l'environnement, de la présence d'espèces protégées, d'une meilleure connaissance des caractéristiques géotechniques des sols, de l'opposition locale des riverains, ou encore, comme dans le cas du mouvement social des « gilets jaunes », de dégradations diverses des infrastructures.

La variabilité des plans d'affaires des actionnaires peut également s'expliquer par leurs choix de financement : s'ils décident de recourir à l'endettement, ils s'exposent tout d'abord à une plus grande variabilité de leurs revenus compte tenu de l'effet de levier, et ils encourent par ailleurs des risques liés aux cycles de refinancement (risque de liquidité, risque de taux).

S'agissant des créanciers des SCA, les fluctuations de leurs plans d'affaires peuvent aussi résulter du projet autoroutier lui-même, donc des risques portant sur le trafic, les tarifs et les coûts. Leur sensibilité à ces risques dépend du degré d'implication des actionnaires dans ce projet. En effet,

[206] Le taux de rentabilité observé, dans un univers risqué, diffère naturellement du taux de rentabilité espéré. Son niveau reflète principalement l'état du monde réalisé et ne permet pas de se prononcer sur la juste rémunération du risque.

la garantie que les créanciers ont d'être rémunérés, puis remboursés, est liée à leur priorité sur les actionnaires, et s'atténue lorsque les fonds propres de la SCA sont faibles : le risque pris par les créanciers augmente avec le levier.

Un surcroît de rémunération moyenne par rapport au taux « sans risque » est attendu par les pourvoyeurs de fonds pour une partie de ces risques.

Ainsi, d'après le Modèle d'Évaluation des Actifs Financiers (MEDAF), la rémunération additionnelle espérée pour les actions d'un secteur donné par rapport au taux sans risque ne peut provenir que du risque « non diversifiable », c'est-à-dire du risque auquel un investisseur efficace ne peut se soustraire par une composition adéquate de son portefeuille, mesuré par le produit du coefficient « beta » (qui est inférieur à 1 pour les titres correspondant à des activités peu sensibles à la conjoncture et supérieur à 1 pour les titres correspondant à des activités très sensibles à la conjoncture ; le « beta » est égal à 1 pour le marché composé de l'ensemble des titres), et de la prime de risque du marché.

De ce point de vue, bien que le trafic sur autoroutes soit indéniablement lié à la conjoncture économique, comme l'a montré l'impact de la crise de 2008 sur le trafic des PL, le risque des actions des SCA pourrait être limité par rapport à celui des actions d'autres secteurs. La situation extrême rencontrée à l'occasion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 pourrait donner un éclairage sur ce point : alors que certains secteurs ont vu leur activité totalement interrompue par le confinement, le trafic des poids lourds ne s'est pas effondré grâce au maintien d'un niveau d'activité économique minimum dans le pays[207]*.*

De la même manière, la rémunération additionnelle espérée pour les titres de créance par rapport au taux sans risque dépend de la notation de l'entreprise endettée (qui est liée, notamment, au levier financier retenu pour l'activité considérée) et de la maturité de sa dette, mais ne devrait pas refléter des risques spécifiques.

En pratique, le fort recours à l'endettement des SCA va de pair avec des opérations régulières de refinancement. Le refinancement consiste à rembourser des dettes anciennes en contractant de nouvelles dettes. Pour les concessions nouvelles, une telle opération est généralement prévue dès l'origine des projets pour accompagner le passage de la phase de construction puis de « *ramp up* » à la phase d'exploitation : les risques (construction, trafic, etc.) évoluent et le financement est adapté en conséquence. Pour les concessions plus matures, une telle opération est nécessaire lorsqu'une dette arrive à échéance : la durée des emprunts obligataires est souvent très inférieure à la durée résiduelle des contrats de concession.

1.4.2. Des particularités liées au modèle français des concessions d'autoroutes

Outre les spécificités intrinsèques à la construction, à l'entretien et à l'exploitation d'une autoroute, le modèle économique des SCA se distingue par trois particularités résultant de son encadrement juridique. En premier lieu, l'évolution des tarifs dans la durée est établie par avance dans les contrats de concession (1.4.2.a). En deuxième lieu, les SCA sont signataires de contrats leur donnant des droits et des obligations pour une très longue période (1.4.2.b). En troisième lieu, les SCA ont l'obligation, à l'issue de la période de concession, de remettre au concédant les « biens

[207] Voir section 2.1.

de retour » sans percevoir de versement correspondant de sa part, y compris si elles ont contribué à augmenter leur valeur (1.4.2.c). Ces particularités se répercutent sur la rentabilité des SCA, sur leur risque, mais aussi sur les transferts économiques entre les différentes catégories d'acteurs concernées par les autoroutes.

a. Des recettes encadrées via des formules d'évolution tarifaire contractuelles

En plus de la durée de la concession, le niveau des tarifs est un facteur déterminant de ses revenus. En pratique, les sociétés concessionnaires peuvent modifier leurs différents tarifs une fois par an, dans le respect de règles précisées par leurs contrats.

Ainsi, les contrats de concession autoroutière encadrent la hausse des tarifs appliqués par les sociétés concessionnaires, avec des plafonds établis en référence à des indices comme l'indice des prix à la consommation (IPC), le TP01 ou le TP09, et avec des dispositions visant à minimiser les écarts de variation entre les différentes portions d'autoroutes[208].

Il reste que les contrats de concession permettent, indépendamment d'éventuels avenants prévoyant par exemple la compensation financière de travaux supplémentaires, une augmentation des tarifs au cours du temps.

Une appréciation de la rentabilité qui ne peut être déduite de la seule fonction d'évolution des tarifs

Les règles de tarification applicables aux sociétés concessionnaires d'autoroutes permettent une croissance du niveau des péages, selon un rythme qui dépend généralement de l'inflation.

Il convient de relever que le fait d'indexer les tarifs de péage sur l'inflation, en lui-même, n'emporte pas nécessairement de conséquence sur la rentabilité de la concession : il existe une multitude de trajectoires d'évolution des tarifs qui, toutes choses égales par ailleurs, permettent d'aboutir au même niveau prévisionnel de TRI. À hypothèses de trafic données, une évolution croissante des tarifs, tout comme une trajectoire stable ou une évolution décroissante, peuvent aboutir au même taux de rentabilité : tout dépend du niveau initial des tarifs.

---

b. Des engagements économiques portant sur une très longue période

Les concessions ont des durées extrêmement longues. Il en résulte que, pour établir leurs plans d'affaires, les concessionnaires doivent faire des prévisions à très long terme, non seulement sur des aspects endogènes, comme leurs coûts, mais aussi sur des aspects exogènes, comme leurs trafics ou les indices servant de référence à l'établissement de leurs tarifs.

Une appréciation du risque qui ne doit pas s'arrêter au constat de la hausse des tarifs

Les règles de tarification applicables aux sociétés concessionnaires d'autoroutes permettent une augmentation quasiment mécanique du niveau des péages, tandis que la progression du trafic est perçue comme acquise, au moins à moyen terme, par de nombreux observateurs.

[208] Les règles applicables sont décrites plus précisément en section 2.2.2 du présent rapport.

Différents événements ont cependant révélé que la hausse du trafic, à court mais également à moyen terme, n'était pas assurée : avec la crise économique de 2008, le trafic des poids lourds a chuté de 15 %, et n'est revenu à son niveau de 2007 qu'en 2017, à périmètre constant ; le mouvement social des « gilets jaunes » a, quant à lui, entravé l'évolution du trafic des véhicules légers au cours de l'hiver 2019-2020 ; la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 pourrait également influer sur l'évolution du trafic à moyen terme.

En outre, à supposer que les perspectives d'évolution du trafic et des tarifs soient favorables, apportant aux concessionnaires la garantie d'une hausse de leurs revenus, le niveau de cette hausse ne serait pas assuré.

Cette incertitude sur la croissance de leurs revenus constitue une source de risque pour les SCA. À ce titre, la rémunération du capital immobilisé par les concessionnaires dans le cadre de leur activité peut comporter une prime de risque[209].

---

c. L'obligation de restituer les biens de retour, éventuellement acquis à titre onéreux ou réalisés par le concessionnaire, sans versement correspondant de la part du concédant

Une des particularités des concessions autoroutières est que la plupart de leurs ouvrages constituent des « biens de retour ». Il en résulte qu'en fin de période contractuelle, le concédant se voit remettre l'infrastructure en bon état d'entretien[210] sans contrepartie financière spécifique. En effet, les concessionnaires tirent leurs revenus exclusivement des usagers de l'infrastructure, via le péage et, plus marginalement, via les redevances perçues pour les installations annexes : le concédant ne participe pas à la rémunération des concessionnaires.

La remise des ouvrages en bon état d'entretien en fin de concession permet au concédant de n'écarter aucune forme d'organisation du secteur à l'issue des contrats en cours : elle signifie en effet que les ouvrages sont entretenus tout au long du contrat, de sorte qu'ils puissent encore être utilisés à l'issue de la période de concession. Elle implique également que leur valeur économique est positive, même si le concédant ne verse pas un montant correspondant au concessionnaire.

Ainsi, via le contrat de concession, le concédant peut faire l'acquisition de biens (terrains, ouvrages) dont il n'était pas préalablement propriétaire, et ce, sans avoir à engager les dépenses correspondantes. Dans certains cas, la concession a aussi pu permettre au concédant d'augmenter ses ressources à travers la perception d'un droit d'entrée lui restant définitivement acquis[211] ou à travers le remboursement d'avances prenant la forme d'apports en nature correspondant à des actifs demeurant la propriété de l'État[212].

À travers les biens de retour, le concédant dispose donc d'une opportunité d'accroître son patrimoine à long terme dans le cadre des concessions. Ceci appelle plusieurs observations concernant les pourvoyeurs de fonds des SCA.

---

[209] En application du MEDAF, dans une logique de juste rémunération du capital, cette prime doit rémunérer uniquement les risques « non diversifiables », c'est-à-dire d'amplification de la volatilité des marchés.
[210] Les dispositions contractuelles correspondantes sont décrites plus précisément en section 2.3.2 du présent rapport.
[211] Un tel droit d'entrée a été versé par la société Atlandes. Il convient de relever qu'en règle générale, le paiement d'un droit d'entrée par un concessionnaire est la contrepartie du versement de l'indemnité correspondant à la valeur non amortie des biens de retour au précédent concessionnaire.
[212] De telles avances remboursables ont pas exemple été octroyées à la société Area en contrepartie de l'apport de terrains déjà acquis et d'ouvrages déjà réalisés.

Tout d'abord, cette caractéristique des concessions autoroutières est a priori sans conséquence en termes de rentabilité pour les SCA. En effet, la règle étant prévue dans les contrats depuis l'origine, ces acteurs ont pu en tenir compte, soit pour établir les paramètres d'évolution des tarifs de péage de leur offre (cas des concessions attribuées dès l'origine à des sociétés à capitaux privés), soit pour déterminer leur prix d'acquisition (cas des concessions attribuées à des sociétés dont le capital a été privatisé). Par construction, ces acteurs se sont mis en situation de pouvoir rentabiliser leurs dépenses liées à l'acquisition ou à la réalisation des biens de retour au taux correspondant à leurs exigences. La remise gratuite des biens de retour en fin de contrat ne grève donc pas la rentabilité des concessions.

Au contraire, cette particularité des concessions pourrait avoir pour effet indirect d'améliorer la rentabilité qu'en tirent leurs actionnaires. En effet, l'obligation de restituer gratuitement des actifs dont la valeur n'est pas nulle conduit le concédant à prévoir, dans ses appels d'offres, des durées de concession suffisamment longues pour permettre aux attributaires des contrats de recouvrer leurs coûts. De cette manière, le concédant se prive de l'opportunité de procéder à des remises en concurrence fréquentes, et ainsi de bénéficier des effets favorables de la pression concurrentielle. En particulier, la durée importante des contrats fait que des investissements non prévus à l'origine peuvent être devenus nécessaires, contraignant le concédant à négocier des avenants avec le concessionnaire en place, plutôt que de faire appel à la concurrence. Ce concessionnaire, se sachant incontournable, est alors faiblement incité à se contenter d'une rémunération raisonnable pour ses investissements.

Cette caractéristique des concessions autoroutières pourrait en outre expliquer l'importance des dividendes versés dans le secteur qui, à elle seule, ne permet pas de qualifier sa rentabilité. En effet, la valeur d'une action correspond en général à la valeur actualisée de deux types de flux monétaires futurs : d'une part des dividendes, d'autre part un produit de cession. Dans la mesure où les sociétés concessionnaires n'ont pas la propriété des biens de retour, la valeur de leurs titres résulte uniquement des dividendes qu'elles sont susceptibles de verser. Pour un taux de rentabilité donné, une action dont la valeur terminale est nulle doit ainsi verser davantage de dividendes qu'une action dont la valeur terminale est positive.

Enfin, cette particularité des concessions autoroutières s'accompagne de la pratique, pour les actifs dont l'usage dépasse le terme de la concession, de l'amortissement dit « de caducité », c'est-à-dire que la durée d'amortissement comptable dépend moins des caractéristiques techniques des actifs et de la durée de leur usage, que de leurs dates d'acquisition et de restitution : l'amortissement de caducité est un amortissement accéléré destiné à constater non pas la dépréciation physique des immobilisations, mais la dépréciation du capital investi, liée à la perspective du transfert gratuit des biens de retour[213].

[213] Si elle est conforme à la finalité de la comptabilité (qui est d'offrir une représentation fidèle de la situation financière des entreprises aux différentes parties prenantes), la pratique de l'amortissement de caducité n'est pas seulement une convention comptable : elle procure un avantage fiscal aux actionnaires des SCA, car elle se traduit par un bénéfice imposable inférieur à celui qui résulterait d'un amortissement classique, et ainsi par l'acquittement d'un montant moindre au titre de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, de même que la restitution gratuite des actifs concédés en fin de concession ne réduit pas la rentabilité de la concession pour les pourvoyeurs de fonds, l'avantage fiscal tiré de la pratique de l'amortissement de caducité n'améliore pas la rentabilité de la concession : cette spécificité fiscale figurait dans le paysage des concessions dès l'origine des contrats en cours, et a pu être prise en compte dans l'équation financière des pourvoyeurs de fonds. En pratique, l'amortissement de caducité peut donc se lire comme un « cadeau fiscal » fait aux usagers de l'autoroute.

Une préservation des intérêts patrimoniaux de l'État qui prend la forme d'un transfert des générations actuelles vers les générations futures

À l'issue de la période de concession, les sociétés concessionnaires transmettent au concédant les biens de retour sans percevoir de versement de sa part, y compris lorsqu'elles ont supporté des coûts pour leur acquisition ou leur réalisation. Il est permis de supposer que les SCA espèrent rentrer dans leurs frais : on peut penser qu'elles ont proposé une offre caractérisée par des tarifs de péage qui leur assurent la couverture de leurs coûts d'investissement.

Or du point de vue du concédant, cette spécificité des concessions autoroutières signifie non seulement qu'il a pu financer l'ouvrage via le péage plutôt que via la fiscalité, qu'il a pu faire porter la dette à une entité privée (dans le cas des sociétés concessionnaires privées), mais également qu'il acquiert la propriété d'un actif sans avoir effectué la dépense correspondante[214] – a priori au bénéfice des usagers futurs de l'autoroute.

Toutefois, l'enrichissement du concédant à l'issue du contrat de concession autoroutière n'est pas sans répercussion financière pour les usagers actuels de l'autoroute. Ces derniers sont amenés à s'acquitter aujourd'hui de tarifs de péage d'un niveau supérieur à celui qui résulterait de la prise en compte de la durée de vie réelle des actifs, qui va au-delà de la durée de la concession. En effet, la remise des ouvrages au concédant sans contrepartie induit que le concessionnaire exige des péages qui lui assurent un « remboursement accéléré » de son investissement, si bien que les usagers d'aujourd'hui supportent seuls les coûts d'investissement et de maintenance[215] des autoroutes qui pourront encore être utilisées à l'issue des contrats de concession en cours.

La restitution « gratuite » des biens de retour au concédant signifie ainsi que les usagers actuels supportent des tarifs excédant les coûts qu'ils induisent, au bénéfice des usagers futurs qui ne devraient pas être mis à contribution à hauteur des coûts qu'ils génèrent. Elle engendre ainsi un transfert entre générations.

Finalement, la restitution « gratuite » des biens de retour au concédant est neutre pour les concessionnaires, et reflète en premier lieu une préférence du concédant pour les générations futures.

[214] La plupart des concessions récentes ont néanmoins bénéficié d'une subvention publique. Il reste que cette dernière ne permettait pas de couvrir les coûts des autoroutes : dans le cas contraire, il n'aurait pas été nécessaire d'instaurer les concessions considérées.
[215] Réduits compte tenu de l'avantage fiscal lié à l'amortissement de caducité.

1.5. Les perspectives du secteur

Tout comme les transports en général, le secteur autoroutier est amené à évoluer dans les décennies à venir. Si rien ne permet de conclure à une rupture des trafics autoroutiers (1.5.1), le développement de nouvelles pratiques de mobilité et l'évolution du parc automobile vont imposer d'adapter les infrastructures autoroutières (1.5.2). Des innovations technologiques en cours d'adoption permettront d'améliorer la conception et la construction, d'accroître la durabilité des ouvrages et de perfectionner l'exploitation routière (1.5.3).

1.5.1. Quelle est la croissance prévisible des trafics sur autoroutes ?

Sur le long terme, la plupart des sources s'accordent à dire que le trafic sur autoroute devrait continuer à croître d'au moins 1 % par an, ce qui constitue un léger ralentissement par rapport aux tendances passées (1.5.1.a). Les incertitudes sont cependant importantes (1.5.1.b), notamment du fait des enjeux climatiques et des possibles conséquences de la crise sanitaire de 2020 (1.5.1.c).

a. À long terme, la croissance des trafics sur autoroute devrait se poursuivre, bien qu'à un rythme moins soutenu que par le passé

Historiquement, la circulation sur le réseau autoroutier concédé a progressé à un rythme soutenu : entre 1990 et 2008, le trafic, mesuré en kilomètres parcourus[216] (véhicules.km), a augmenté de 3,7 % par an en moyenne. Cette croissance s'explique en partie par le développement du réseau concédé qui a été important sur cette période - le linéaire a augmenté de 2,4 % par an. Néanmoins, à réseau constant, le trafic a tout de même progressé de 1,3 % par an, contre 0,3 % sur le reste du réseau routier national (*cf.* tableau 1).

En 2008, sous l'effet de la crise économique et financière, la croissance des trafics a marqué le pas. Ainsi, le trafic autoroutier est resté quasi-stable entre 2008 et 2013, avec toutefois une situation contrastée selon le type de véhicule : la circulation des poids lourds (PL) a diminué de 1,9 % par an contre une croissance de 0,1 % par an pour les véhicules légers (VL). À partir de 2013, une reprise des trafics s'est amorcée et un phénomène de rattrapage a été observé. Les trafics ont alors crû plus vite que la tendance de long terme : 2,2 % par an à réseau quasi-constant. La reprise a été particulièrement forte pour les PL, avec une hausse de 3,3 % par an.

Tableau 1 : Taux de croissance moyen annuel du trafic et du linéaire du réseau autoroutier concédé

Taux de croissance annuel moyen du :	1990-2008	2008-2013	2013-2018
Trafic (en veh.km)	3,7 %	0,9 %	2,2 %
Linéaire (en km)	2,4 %	1,2 %	0,2 %

Source : Comptes des Transport de la Nation (2019), calculs ART

[216] Le trafic routier se mesure usuellement en kilomètres parcourus ou plus précisément en véhicule.km. Pour l'obtenir sur un réseau donné, on multiplie le nombre de véhicules par la distance moyenne parcourue sur le réseau en question.

Les principales projections disponibles s'accordent sur une poursuite de la croissance du trafic interurbain, bien qu'à un rythme moins soutenu que par le passé. Si les variations des périmètres géographiques et temporels rendent les comparaisons difficiles (*cf.* tableau 2), la plupart des sources s'accordent pour dire qu'à l'horizon 2030, le trafic VL augmentera de plus de 1 % par an, sous l'effet de l'accroissement de la population et d'une demande de mobilité plus forte des ménages, liée à l'évolution des pouvoirs d'achats. Le trafic PL devrait quant à lui croître d'au moins 1,4 % par an, porté à la fois par la croissance du PIB et par le développement rapide des échanges internationaux, et malgré une augmentation de l'emport moyen par poids lourd.

Tableau 2 : Principales projections de trafics de long terme

	Commission européenne	CGDD		OCDE	DGEC
Périmètre	2020 à 2030 France, tous déplacements	2012 à 2030 France, déplacements longue distance	2012 à 2030 France, déplacements courte distance	2015 à 2030 Europe, déplacements longue distance	2015 à 2030 France, tous déplacements
PL	2,1 % par an	1,4 % par an	*Non disponible*	1,9 % par an	0,5 % par an
VL	0,8 % par an	1,1 % par an	0,6 % par an	1,3 % par an	0,0 % par an

Source : ITF/OCDE[217], Commission Européenne, CGDD[218], DGEC[219]

Sur le réseau autoroutier, la croissance pourrait être plus marquée. Ainsi, selon les projections du CGDD (2016), le trafic autoroutier pourrait croître de 1,3 % par an, porté par une croissance importante de la circulation de PL. Deux facteurs l'expliquent. Tout d'abord, la part relativement plus importante du trafic international qui, porté par l'intégration économique européenne, augmente plus vite que le trafic domestique. Ensuite, la propension à payer des transporteurs routiers pour utiliser une autoroute qui pourrait croître plus rapidement que les péages. Les contraintes logistiques imposées par les chaînes d'approvisionnement (par exemple la gestion des stocks en flux tendus), mais aussi la croissance des coûts du transport routier de marchandises, amènent les transporteurs à privilégier des trajets plus rapides, quitte à s'acquitter de péages plus importants.

Certaines sources peuvent s'écarter significativement de ces tendances. En particulier, le scénario de référence de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui a notamment servi à construire la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), prévoit une stabilisation des trafics VL et une augmentation modérée des trafics PL. Ce scénario est en grande partie construit sur les

[217] ITF/OECD (2017), Transport Outlook, https://www.itf-oecd.org/transport-outlook-2017
[218] CGDD (2016) Projections de la demande sur le long terme, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20%20Projections%20de%20la%20demande%20de%20transport%20sur%20le%20long%20terme.pdf
[219] DGEC (2019), Synthèse du scénario de référence de la stratégie française pour l'énergie et le climat, https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Synth%C3%A8se%20sc%C3%A9nario%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20SNBC-PPE.pdf

mêmes jeux d'hypothèses que celui du CGDD. Il en diffère principalement par la prise en compte de mesures ciblant les déplacements urbains (incitation au report modal vers le vélo et les transports en commun urbains, développement du télétravail, limitation de l'étalement urbain), ce qui aboutit à une réduction de la circulation automobile correspondante. Si la DGEC a choisi de ne pas publier les tendances pour les déplacements longue distance, elles sont vraisemblablement comparables à celles estimées par le CGDD, tout du moins pour les véhicules particuliers.

b. Néanmoins, des incertitudes pèsent sur la croissance des trafics

Comme toutes les projections, ces résultats comportent des incertitudes.

Il s'agit, en premier lieu, des incertitudes macroéconomiques. Les projections présentées ci-dessus font systématiquement l'hypothèse d'une croissance du PIB de plus de 1,5 % par an, d'un taux de chômage qui se contracte et d'un accroissement du poids des importations et exportations dans l'économie. Un contexte moins favorable aboutirait à des trafics plus faibles : comme l'a illustré la crise financière et économique de 2008, les trafics sont sensibles aux chocs économiques. En particulier, le trafic PL est fortement corrélé à l'activité dans les secteurs de l'industrie, de la construction et de l'agriculture. Sur la période 2008-2018, les trafics autoroutiers PL ont suivi, en l'amplifiant, la valeur ajoutée produite par ces trois secteurs. Le trafic VL est quant à lui corrélé avec le PIB par habitant, qui reflète l'évolution du pouvoir d'achat, et, négativement, au coût du carburant.

En deuxième lieu, des ruptures comportementales et technologiques peuvent aussi remettre en cause les projections présentées. Dans une certaine mesure, la plupart des projections de trafic reposent sur des prolongations de tendances. Généralement, elles ignorent ou prennent imparfaitement en compte d'éventuels signaux faibles. Par exemple, le développement du véhicule autonome pourrait stimuler la croissance des trafics routiers puisqu'il pourrait améliorer significativement le confort de déplacement. Dans le même ordre d'idée, l'évolution des modes de travail (développement du télétravail, généralisation des réunions à distance, développement du véhicule autonome qui pourrait renforcer l'attractivité des déplacements automobiles) et de production (développement des circuits courts, utilisation croissante de l'impression 3D) pourrait s'accélérer dans les décennies à venir, avec un effet incertain sur les trafics. Le CGDD a par exemple montré que le développement du covoiturage, en facilitant certains déplacements en voiture du fait du partage de frais, n'aboutit pas nécessairement à une réduction du trafic automobile.

Enfin, la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre pourrait entraîner la réduction des déplacements motorisés. En principe, les scénarios des quatre exercices de projection du tableau 2 sont cohérents avec les engagements de la France en matière de climat : ils s'accompagneraient d'une réduction des émissions de CO_2 produites par le secteur des transports de l'ordre de 25 % à l'horizon 2030 et de 75 % à l'horizon 2050. Néanmoins, cette baisse repose principalement sur le progrès technologique (amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et développement des motorisations alternatives) et sur la diminution des déplacements motorisés en milieu urbain dense. Certaines études (voir, par exemple, les scénarios prospectifs de l'ADEME[220]) avancent qu'une réduction du trafic automobile, y compris en milieu interurbain, est inéluctable.

[220] https://www.ademe.fr/lademe/priorites-strategiques-missions-lademe/scenarios-2030-2050

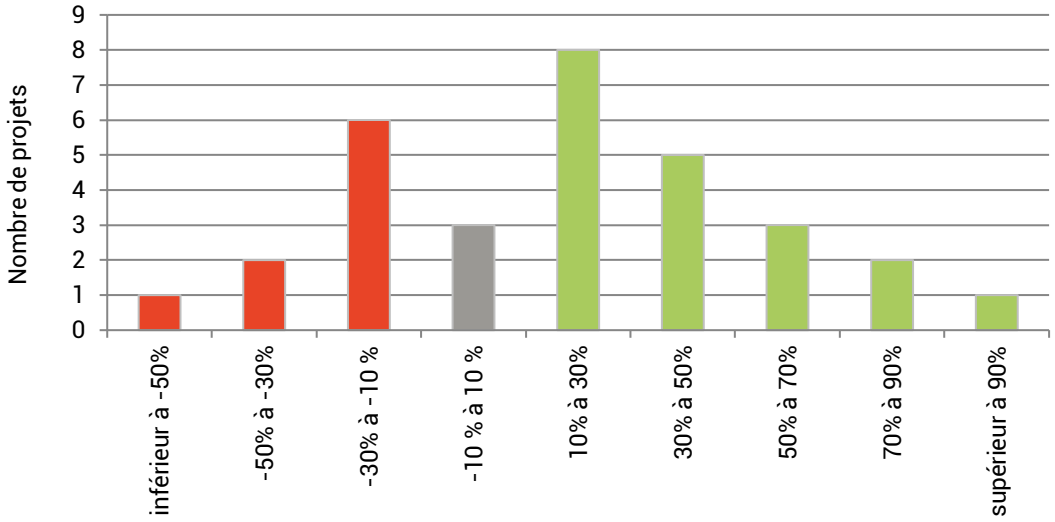
Les projections de trafic sont-elles fiables ?

Schématiquement, prévoir le trafic sur une nouvelle autoroute se fait en deux étapes : l'estimation du trafic à la mise en service, puis celle de son évolution tout au long de la durée de la concession.

L'estimation à la mise en service est généralement l'exercice le plus délicat. Elle s'appuie sur des modèles de trafic permettant d'analyser comment les flux de déplacements vont se réorganiser sur le réseau routier à l'ouverture de l'infrastructure. Elle nécessite de connaître finement la demande de transport sur le territoire étudié, ainsi que les trafics transitant par ce dernier.

L'écart entre trafic réel à la mise en service et trafic prévu est donc souvent important. Par exemple, les études du tronçon Nord de l'autoroute A41 (exploité par Adelac) et celles de l'autoroute A65 (exploitée par A'liénor) ont surestimé le trafic à la mise en service de respectivement 16 % et 10 %. Inversement, celui du contournement Nord d'Angers (autoroute A11 exploitée par Cofiroute) a été sous-estimé de 40 %. Au total, on note tout de même une certaine prudence dans les estimations. Sur les 23 projets routiers pour lesquels on dispose d'un bilan ex post*, les trafics sont généralement sous-estimés, avec un écart moyen de 20 % avec le trafic réel.*

Graphique 1 : Écarts entre trafics réels à la mise en service et trafics prévus au stade de la déclaration d'utilité publique pour 23 projets routiers sur les réseaux routiers concédé et non concédé



Source : Calculs ART à partir des bilans LOTI et du Cerema[221]

Nota : La comparaison des trafics se fait 3 à 5 ans après la mise en service afin de prendre en compte le phénomène de montée en charge.

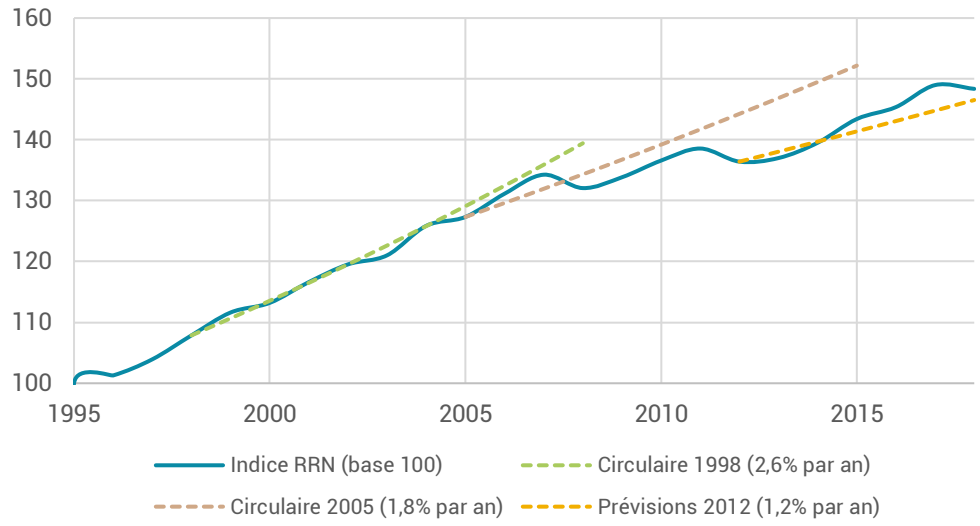
Au contraire, les prévisions de croissance après la mise en service se révèlent plutôt fiables. Lors des dernières prévisions sur le réseau routier national, le ralentissement progressif du trafic résultant de facteurs structurels tels que la stabilisation du taux de motorisation a globalement été bien anticipé. S'il est évident que les crises économiques et financières de la dernière décennie

[221] Cerema, 2018, Synthèse des bilans *ex post* des projets routiers structurants.

n'étaient pas anticipables, on peut remarquer que la crise de 2008 n'a pas particulièrement faussé les projections de 2005. En effet, sur le long terme, cette crise n'a pas remis en cause les fondamentaux du trafic routier comme le nombre de déplacements par personne ou la corrélation entre activité économique et tonnes de marchandises transportées. Ce n'est pas le cas de la crise de 2011, qui a particulièrement et durablement impacté le transport international de marchandises[222], aboutissant à une révision à la baisse des projections en 2012.

Ajoutons que la croissance sur un axe en particulier peut s'écarter de la croissance sur l'ensemble du réseau, du fait du contexte local. La mise en service d'axes concurrents, tout comme la mise en place ou le retrait d'interdictions de circulation pour les poids lourds, peuvent par exemple impacter le trafic sur un ouvrage particulier.

Graphique 2 : Trafics projeté et réalisé sur le réseau routier national



Source : Prévisions et circulaires du ministère en charge des transports

c. Les impacts sur le long terme de la crise sanitaire de 2020 sont incertains

La crise sanitaire appelle à réinterroger les éléments précédents.

Durant le confinement, la diminution de l'activité économique, d'une part, et les restrictions de déplacement, d'autre part, ont occasionné un effondrement du trafic. En s'appuyant sur les chiffres publiés par les SCA, l'Autorité estime que le trafic sur autoroute a baissé de plus de 80 %. Aucune baisse de trafic autoroutier de cette ampleur n'avait jamais été observée. À titre de comparaison, à la suite de la crise de 2008, le trafic sur le réseau concédé n'avait baissé que de 1 % par rapport l'année précédente.

Néanmoins, contrairement aux crises de 2008 et 2011, cet impact de court terme ne nous apprend rien sur le long terme. Une crise économique se caractérise généralement par un choc, une baisse

[222] À ce sujet voir ITF Transport Outlook 2017, page 25, sur la chute de l'élasticité du commerce mondial au PIB.

brutale du trafic sur quelques mois, suivi d'une période de rattrapage qui s'étale sur plusieurs années. Dans le cas de la crise sanitaire, ce n'est pas le confinement en lui-même qui va impacter le trafic, mais plutôt ses conséquences indirectes sur l'économie et plus généralement sur les comportements de déplacements.

Une crise économique d'importance semble difficilement évitable. Dans ses perspectives économiques de juin 2020, l'OCDE estime qu'il faudra au moins deux ans pour que l'activité économique retrouve son niveau de 2019 et des années de plus pour qu'elle rattrape pleinement son sentier de long terme. La situation pourrait être aggravée par une deuxième vague épidémique. L'Organisation souligne par ailleurs l'incertitude des perspectives, tout du moins sur les trois années à venir. L'activité économique étant un déterminant structurant des déplacements longue distance, on peut s'attendre, sur le moyen terme, à un ralentissement de la croissance du trafic VL et une baisse du trafic PL.

Par ailleurs, la crise sanitaire aura probablement des conséquences de long terme sur les modes de production et les comportements de déplacements. Ces phénomènes de rupture, particulièrement difficiles à prévoir, peuvent avoir des effets ambigus. Par exemple, le développement du télétravail peut s'accompagner d'une augmentation des déplacements pour d'autres motifs et inciter les ménages à se relocaliser plus loin de leur lieu de travail. Il s'agit de l'effet rebond du télétravail, un phénomène amplement documenté et observé dans de nombreux pays[223]. Dans le même ordre d'idée, la robustesse des chaînes d'approvisionnement est au cœur des préoccupations actuelles des entreprises. La géographie des flux de marchandises pourrait en être modifiée, certains axes autoroutiers en bénéficiant alors que d'autres verraient leur trafic PL baisser.

Dans ce rapport, l'Autorité traitera donc les effets de la crise sanitaire sous deux angles : soit en étudiant l'impact en propre du confinement, soit en esquissant ses impacts de long terme au moyen de tests de sensibilité, typiquement en faisant varier la croissance moyenne du trafic sur le reste de la durée de concession de 0,5 point de pourcentage. Il s'agit de représenter l'impact d'un choc éventuellement plus important sur le moyen terme, mais s'estompant sur le long terme.

1.5.2. Quelles adaptations permettront de répondre aux nouveaux usages ?

Au vu du développement prévisible de nouvelles pratiques de mobilité et de l'évolution du parc automobile, on peut anticiper que l'infrastructure autoroutière va évoluer. Le développement du covoiturage, notamment sur les courte et moyenne distances, ira vraisemblablement de pair avec le développement d'aires de covoiturage (1.5.2.a). Accompagner le développement de l'offre de services par autocar en périurbain peut nécessiter la création de voies dédiées et de pôles multimodaux (1.5.2.b). La mise en place d'un réseau de bornes de recharge rapide est perçue comme un facteur clé pour permettre l'usage du véhicule électrique pour les déplacements de longue distance (1.5.2.c). Pour accompagner le développement des véhicules autonomes, les pouvoirs publics investissent dans les infrastructures numériques en bord de route (1.5.2.d).

[223] Voir par exemple : Falch, M. (2012). *Environmental impact of ICT on the transport sector*. In *Telecommunication Economics* (pp. 126-137). Springer, Berlin, Heidelberg.

a. Accompagner le développement du covoiturage peut nécessiter la création d'aires à proximité des échangeurs et, dans des zones très denses, de voies dédiées

La dernière décennie a vu l'essor de la pratique du covoiturage. Bien que le covoiturage informel, c'est-à-dire réalisé avec la famille ou avec des connaissances, stagne, le covoiturage organisé via des sites de mise en relation connaît une croissance soutenue. En 2013, le covoiturage organisé représentait déjà 1,6 % des déplacements de longue distance[224], soit plus de 7 % des déplacements réalisés en train[225]. S'il n'existe pas d'évaluation chiffrée de cette pratique, le covoiturage de courte distance connaît un regain d'intérêt. Plusieurs start-ups se sont ainsi positionnées sur le marché, notamment sur le segment des déplacements domicile-travail en milieu périurbain. Elles proposent des solutions de covoiturage spontané, une forme d'auto-stop organisé grâce à une plateforme de mise en relation en temps réel des passagers en bord de route avec un conducteur passant à proximité et allant au même endroit.

Les différentes projections disponibles s'accordent sur la poursuite de cette tendance. Plusieurs études confirment le potentiel de développement de ces nouveaux modes de transport. Le CGDD estime que la part des déplacements réalisés en covoiturage de longue distance pourrait augmenter de plus de 70 % d'ici 2030 et s'établir à 2,8 % des déplacements de longue distance. Une autre étude du CGDD établit que le potentiel de développement du covoiturage domicile-travail est très important : selon la densité du territoire, entre 4 % et 7 % des déplacements pourraient être réalisés en covoiturage. Par ailleurs, le covoiturage est soutenu par les pouvoirs publics, qui y voient un des leviers de la transition vers une mobilité durable, notamment dans les territoires peu desservis par les transports en commun. La stratégie nationale pour le développement de la mobilité propre, adoptée par le Gouvernement en 2016, ambitionne de développer le covoiturage pour améliorer l'efficacité du système de transport et optimiser l'usage des infrastructures routières.

Accompagner le développement du covoiturage pourrait nécessiter une adaptation de l'infrastructure autoroutière.

Tout d'abord, il pourrait être utile de développer des aires de covoiturage aux abords des échangeurs autoroutiers. Les échangeurs constituent en effet des points de rencontre naturels. En milieu urbain, ces aires peuvent favoriser l'intermodalité lorsqu'elles sont équipées de parkings pour deux roues, d'abris pour les bus et de dépose-minute. De fait, les sociétés concessionnaires ont d'ores et déjà mis en place un réseau d'aires de covoiturage**.** En janvier 2019, l'ASFA dénombrait ainsi plus de 100 aires de covoiturage offrant plus de 6 500 places. Ce chiffre est en constante augmentation, avec notamment la réalisation des engagements du Plan d'Investissement Autoroutier, qui prévoit la création de 4 500 places de covoiturage.

Sur le plus long terme, des voies réservées au covoiturage pourraient être mises en place aux abords des grandes agglomérations. En s'appuyant sur un contrôle via des caméras capables de compter les occupants d'une voiture, le gestionnaire peut n'autoriser sur la voie réservée que les véhicules dépassant un certain taux d'occupation. Depuis octobre 2018, la société ATMB a ainsi réservé un kilomètre de voie sur l'autoroute A411, au niveau de la douane franco-suisse de Thônex-Vallard, pour les véhicules transportant au moins deux passagers. L'objectif est de permettre aux usagers covoitureurs d'éviter la file d'attente récurrente des frontaliers partant travailler en Suisse le matin, et revenant à leur domicile en France le soir. Les projets se

[224] Les déplacements longue distance sont définis comme ceux dont la portée, c'est-à-dire la distance à vol d'oiseau, entre l'origine et la destination, est de plus de 80 km. Il s'agit de la définition retenue pour les enquêtes nationales transports.
[225] CGDD (2016), « *Le covoiturage longue distance : états des lieux et potentiel de croissance* ». http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0084/Temis-0084251/22478.pdf

multiplient : des expérimentations sont prévues sur l'autoroute A48 à Grenoble, sur l'autoroute A7 à Marseille, sur l'autoroute A15 en Île-de-France et sur l'ancienne autoroute A6-A7 au niveau de la traversée de Lyon.

Un rôle juridiquement octroyé aux sociétés concessionnaires

Un rôle est juridiquement octroyé aux sociétés concessionnaires dans le développement du covoiturage. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte définit le covoiturage comme « l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte *».*

Cette même loi contient des dispositions relatives au rôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le déploiement des aires de covoiturage. Ainsi, l'article 53 précise que 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, sous réserve des contraintes techniques et de disponibilité foncière, le cas échéant en participant à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territorialement concernées *». Les sociétés concessionnaires sont donc tenues de développer des aires de covoiturage. Néanmoins, les dispositions précises de déploiement de ces aires ne sont pas fixées par la loi, notamment en ce qui concerne leur financement. Il en résulte que la mise en place de ces aires doit faire l'objet de négociations entre le concédant et chacun des concessionnaires au cas par cas.*

Pour finir, l'article 160 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités mentionne que tout nouveau contrat de concession autoroutière 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 *».*

b. Accompagner le développement de l'offre de services autocars en milieu périurbain peut nécessiter la création de voies dédiées et de pôles multimodaux

Face aux enjeux climatiques, l'organisation des transports au sein des territoires périurbains est apparue de plus en plus stratégique. Les périurbains émettent en effet plus de 1,5 tonne de CO_2 par an dans le cadre de leurs déplacements quotidiens, contre 0,7 tonne pour les habitants des aires urbaines de plus de 100 000 habitants[226]. Avec des distances à parcourir plus importantes du fait de l'éloignement des lieux de vie par rapport aux pôles d'emploi et de services, et une offre de transport en commun limitée, la transition vers des modes de déplacement moins émetteurs est un véritable défi pour les politiques publiques dans ces territoires.

Une réponse consiste à mettre en place des lignes d'autocar express le long des axes routiers structurants. C'est l'une des principales recommandations du rapport du Centre d'Analyse

[226] Certu (2012), Réduction des gaz à effet de serre liés aux transports : viser juste. Le Point Sur.

Stratégique (aujourd'hui, France Stratégie) sur le sujet[227] qui, plus précisément, propose la création d'un nombre limité de lignes rapides et cadencées, complétées par l'organisation de correspondances et de systèmes de rabattement (pour les piétons, les cyclistes ou les covoitureurs), avec l'aménagement de parkings d'échange. Ces lignes d'autocar permettent de concentrer les flux, tout en complétant l'offre ferrée par des liaisons de pôle à pôle ou de rocades. Dans la droite lignée de ce rapport, plusieurs réflexions ont été lancées pour améliorer la desserte des couronnes périurbaines des grandes agglomérations françaises. En particulier, le développement de l'attractivité des transports en commun sur les axes routiers structurants est un élément clef du Plan de Déplacement Urbain d'Île-de-France.

Plusieurs études ont souligné que l'adaptation de l'infrastructure autoroutière est nécessaire pour la réussite de ces lignes.

En premier lieu, la mise en place de voies dédiées permettant la circulation des autocars en site propre semblerait utile. En particulier, une étude cofinancée en 2014 par Île-de-France Mobilité, la Région Île-de-France et l'État a souligné l'importance d'aménager certains tronçons, soit par l'ouverture de la bande d'arrêt d'urgence, soit par l'affectation dynamique d'une voie aux bus lors des périodes de fort trafic. Des aménagements relativement ciblés – l'étude identifie onze tronçons de 1 à 4 km – permettraient d'améliorer significativement les conditions de circulation des lignes express. Aujourd'hui, quatre des voies dédiées identifiées ont été mises en service sur les autoroutes A1, A6a, A10 et A12.

Ensuite, la mise en place de pôles multimodaux permettant le rabattement des automobiles sur les lignes express apparaît souhaitable. Par exemple, la gare routière de Briis-sous-Forges offre un accès direct depuis un parking aux bus express circulant sur l'autoroute A10, via un ascenseur et une rampe d'accès. Les bus s'arrêtent sans quitter l'autoroute grâce à une aire de stationnement aménagée et protégée[228].

c. Accompagner la transition vers une mobilité électrique implique de mettre en place un réseau maillé de bornes de recharge électrique

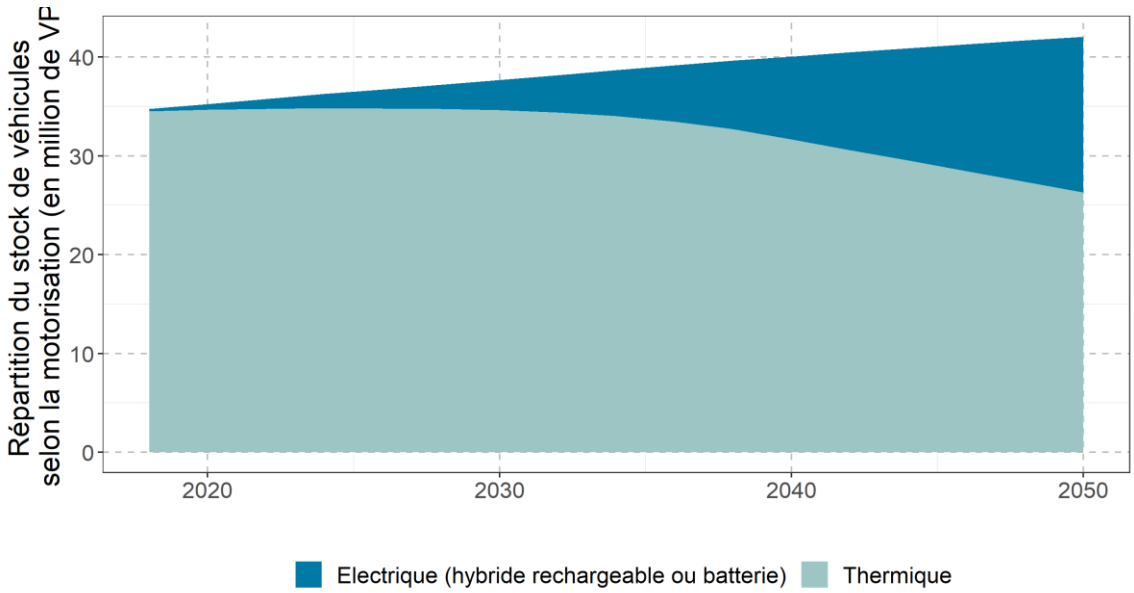
Les pouvoirs publics français ont engagé des politiques pour favoriser le développement du véhicule électrique depuis le début des années 2010. Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit pour 2023 la mise en circulation de 1,2 million de véhicules électriques particuliers et la mise en service de 100 000 points de recharge ouverts au public. Récemment, la loi d'orientation des mobilités a renforcé l'incitation à la transition énergétique avec des mesures conçues pour favoriser le déploiement des véhicules propres, notamment en permettant la réduction des coûts de raccordement des infrastructures de recharge.

Des incertitudes subsistent néanmoins quant à l'ampleur de la pénétration des véhicules électriques au sein du parc de véhicules français. Une étude commandée par le ministère chargé des transports[229] anticipe que les ventes des véhicules électriques et hybrides rechargeables devraient considérablement augmenter d'ici 2030 en raison de la baisse du prix des batteries. Les véhicules électriques, y compris véhicules hybrides rechargeables, représenteraient à cet horizon près de 10 % du stock total de véhicules en circulation. Des politiques plus ambitieuses peuvent néanmoins accélérer le déploiement des véhicules électriques, mais le taux de pénétration dans le parc sera vraisemblablement limité à cet horizon. La Stratégie Nationale Bas Carbone

[227] CAS (2012), Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux.
[228] IAU, 2018, Pôles d'échanges multimodaux sur voies rapides - études d'opportunités sur le territoire francilien.
[229] ITF/OECD, Understanding Consumer Vehicle Choice, 2019, https://www.itf-oecd.org/understanding-consumer-vehicle-choice.

ambitionne par exemple des ventes de véhicules électriques de l'ordre de 45 % à l'horizon 2030, ce qui correspondrait à un taux de pénétration dans le parc de l'ordre de 20 %.

Graphique 3 : Projection du stock de véhicules en fonction du type de motorisation



Source : Adapté de ITF (2019) sur la base du scénario prenant en compte une taxe carbone

La mise en place d'un réseau de stations de recharge rapide est perçue comme une condition nécessaire au développement du véhicule électrique pour les déplacements de longue distance. Aujourd'hui, le recours au véhicule électrique sur le réseau autoroutier est limité en raison du faible maillage des stations de recharge, des temps de recharge importants et de l'autonomie des véhicules. Avec l'augmentation de l'autonomie et la mise au point de techniques de recharge ultra-rapides, le déploiement des bornes sur le réseau autoroutier devient toutefois un enjeu pour les politiques publiques. Il s'agit d'accompagner le développement des véhicules électriques sans toutefois le devancer pour éviter des investissements trop importants par rapport aux besoins ou des choix technologiques qui se révéleraient vite inadaptés aux besoins du marché (par exemple en matière de normes techniques ou de puissance de recharge). Si des subventions publiques s'avéraient nécessaires, il conviendra de bien s'assurer que l'utilité socio-économique des projets concernés est avérée.

Deux freins à sa mise en place sont fréquemment mis en avant.

Tout d'abord, les opérateurs peinent à trouver leur modèle économique et sont confrontés à des difficultés techniques. Début 2019, on comptabilisait 262 bornes de recharge sur le réseau autoroutier concédé et 184 aires équipées. La très grande majorité sont des bornes de recharge rapide déployées par Izivia dans le cadre du programme Corri-Door initié en 2015. Début 2020, Izivia a néanmoins annoncé son intention de fermer 70 % de ses bornes. Confrontée à des difficultés techniques relatives à l'exploitation de son réseau de bornes, la filiale à 100 % d'EDF ne conservera que 40 à 50 bornes.

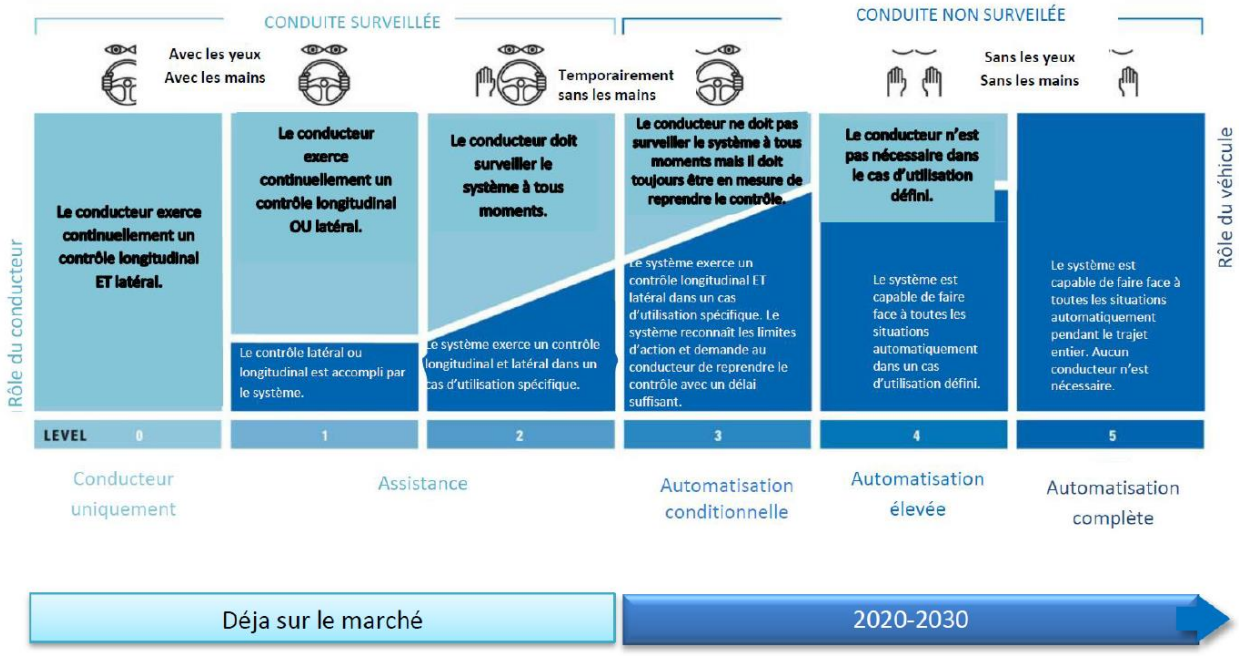
Ensuite, la puissance électrique nécessaire au niveau des aires de service va fortement augmenter compte tenu de la croissance du nombre de bornes et des capacités des batteries, ce qui impliquera des coûts de raccordement conséquents.

d. Accompagner le développement des véhicules autonomes implique d'assurer la connectivité de la route

De nombreuses automobiles disposent déjà de fonctionnalités de délégation de conduite, et des prototypes capables de conduire de manière autonome ont été et continuent d'être testés sur le réseau routier en Europe, au Japon et aux États-Unis. Ces technologies arrivent rapidement sur le marché et leur développement devrait s'accélérer sous réserve que les questions légales et réglementaires, notamment en lien avec les questions de responsabilité en cas d'accidents, soient résolues. La conduite autonome promet de nombreux avantages, notamment l'amélioration de la sécurité routière et du confort du voyageur, la fluidification du trafic, ainsi que des facilités pour l'exploitation de l'infrastructure.

Néanmoins, le véhicule entièrement autonome est encore au stade expérimental. De nombreux constructeurs automobiles ont annoncé dans les années à venir la production commerciale de véhicules hautement automatisés, c'est-à-dire possédant une large gamme de fonctions de conduite déléguées, à défaut d'être entièrement autonomes. Cependant, la plupart des observateurs s'accordent sur le fait que la commercialisation en masse de ces innovations n'arrivera pas avant 2030[230] Les premières mises sur le marché de véhicules permettant une conduite en autonomie quasi-totale en tout environnement d'usage sont encore incertaines et ne devraient pas intervenir avant au moins une dizaine d'années.

Figure 1 : Les différents degrés d'automatisation des véhicules



Source : En route vers la mobilité automatisée : une stratégie de l'UE pour la mobilité du futur, Communication de la Commission du 17 mai 2018 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions

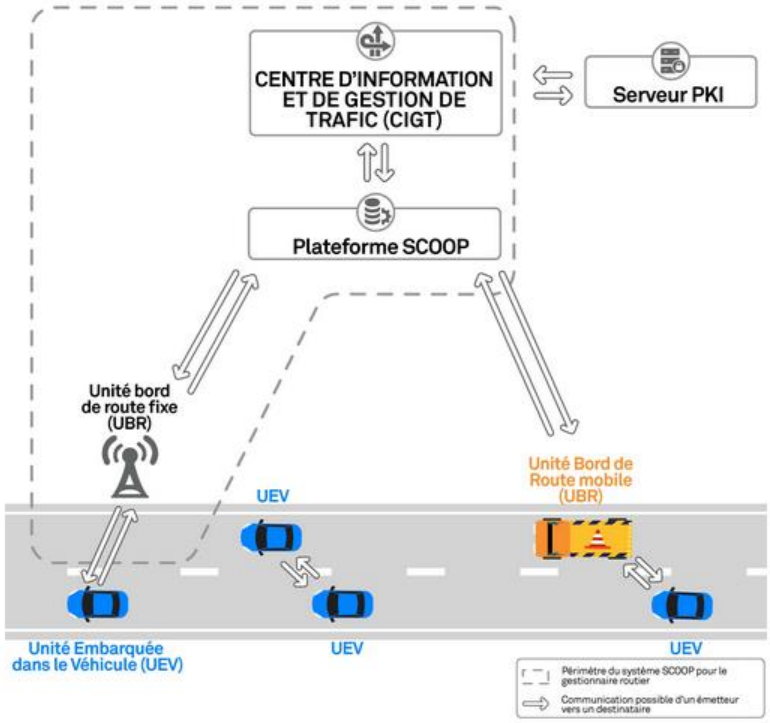
[230] ITF/OECD, Automated and Autonomous Driving Regulation under uncertainty, 2015, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cpb_autonomousdriving.pdf

Les pouvoirs publics soutiennent activement le développement des véhicules hautement automatisés. La stratégie nationale de développement des véhicules autonomes, présentée le 14 mai 2018, ambitionne en particulier de construire le cadre permettant, d'ici 2020 à 2022, la circulation en France de véhicules particuliers, de véhicules de transport public et de véhicules de transport de marchandises hautement automatisés.

À moyen terme, un des principaux enjeux techniques concernant l'infrastructure autoroutière est la mise en place, en bord de route, d'équipements permettant la connectivité. Pour être autonome, un véhicule doit en effet être connecté afin de pouvoir communiquer avec les autres véhicules, comme avec l'infrastructure routière.

La principale expérimentation française en matière d'infrastructure connectée est le projet SCOOP. Celui-ci vise à expérimenter l'échange d'informations entre véhicules connectés d'une part, et entre le véhicule et la route, d'autre part. Sur cinq sites pilotes, les gestionnaires routiers ont déployé, le long des axes, des unités bord de route fixes, qui permettent d'établir une communication entre leur système d'aide à la gestion de trafic et les véhicules des usagers équipés d'unités embarquées, à travers la plateforme SCOOP. Des unités mobiles sont également embarquées dans les véhicules des gestionnaires, permettant au personnel d'exploitation de communiquer sur ses interventions, afin que les usagers puissent adapter leur conduite à proximité des zones d'intervention et, si nécessaire, anticiper un changement de voie et une réduction de leur vitesse.

Figure 2 : Le système SCOOP



Source : Site internet du projet SCOOP

1.5.3. Quelles innovations attendre en matière de construction et d'exploitation des infrastructures autoroutières ?

Le secteur des autoroutes voit se développer de nombreuses évolutions et innovations technologiques. Ces évolutions accompagnent l'ensemble des phases de l'exécution des contrats de concession. Certaines de ces évolutions permettront d'améliorer la conception et la construction de l'infrastructure (1.5.3.a), d'autres encore d'accroître la durabilité des ouvrages et optimiser leur maintenance (1.5.3.b) et d'autres enfin de perfectionner l'exploitation routière (1.5.3.c).

L'innovation dans le secteur autoroutier sera probablement incrémentale plutôt que de rupture. Même si, dans un premier temps, les investissements nécessaires sont susceptibles de renchérir le coût de construction et d'exploitation des routes, ils contribueront *in fine* à générer des gains de productivité. Des innovations devraient par ailleurs favoriser la sécurité des exploitants et des usagers des autoroutes, et réduire l'impact environnemental des infrastructures routières.

a. Améliorer la conception et la construction de l'infrastructure

Les progrès en matière de conception et de construction permettront de réduire les coûts de construction tout en facilitant l'entretien de l'infrastructure tout au long de sa vie. L'emploi de matériaux recyclés ou décarbonés, voire la pose d'enrobés capables de récupérer l'énergie solaire, réduisent l'empreinte environnementale de la route.

- La modélisation numérique des ouvrages et le BIM, révolution pour la conception des ouvrages

Pour les grands projets de bâtiments et d'ouvrages, les processus de conception connaissent une forme de révolution avec l'arrivée du « BIM » (building information modeling). Le BIM est un ensemble de processus et de méthodes de travail innovants qui sont mis en œuvre tout au long de la conception, de la construction et de l'utilisation d'un bâtiment ou d'un ouvrage. Il s'appuie notamment sur des outils collaboratifs, dont une maquette 3D (le « jumeau numérique de l'ouvrage ») qui permet d'améliorer la communication entre les acteurs du projet, de fiabiliser la conception et la construction des ouvrages, puis d'en faciliter l'exploitation grâce à la mise à disposition et à la structuration d'un ensemble très important de données (implantation géoréférencée des réseaux, références des produits, état des équipements, etc.).

Si le recours au BIM augmente les coûts de conception et de construction des ouvrages, principalement parce qu'il implique un renseignement systématique de données, sa valeur ajoutée à long terme réside dans la valorisation de celles-ci en phase d'exploitation, ce qui prend un sens particulier dans le cas des contrats de concessions autoroutières, qui regroupent les missions de conception, construction et exploitation, et dont la période d'exploitation dure plusieurs dizaines d'années.

La méthode est encore peu utilisée dans le secteur. Néanmoins, pour le doublement de l'autoroute A9 au droit de Montpellier, ainsi que pour des projets de rénovation de certaines gares de péage, les SCA ont recouru au BIM.

- Vers une automatisation des chantiers ?

S'inspirant du secteur manufacturier, le secteur des travaux publics adopte des techniques innovantes pour répondre aux problématiques de productivité. La convergence entre la robotique et les engins de chantier se traduit par des gains en sécurité et en productivité pour les opérateurs. Les enjeux sont forts pour les activités de terrassement, particulièrement intenses en main d'œuvre.

Par exemple, des développements sont actuellement en cours sur le guidage automatique des engins de terrassement qui visent, à terme, une robotisation intégrale (suppression des conducteurs et des géomètres) pour l'ensemble des interactions entre engins[231]. L'emploi d'exosquelettes[232], de robots spécialisés dans des tâches précises[233], ou l'usinage sur site de pièces par impression 3D[234] sont des pistes étudiées dans le secteur de la construction en général.

La mise en œuvre à grande échelle de ces innovations reste du domaine du long terme. Une étude récente[235] montre ainsi que, malgré un nombre important d'expérimentations, le taux d'adoption est faible. En s'appuyant sur un sondage auprès des parties prenantes du secteur, les auteurs montrent que l'investissement initial en capital, les incertitudes quant aux gains effectifs de productivité et l'immaturité des technologies constituent les principaux freins au changement. L'aversion au changement, les budgets de R&D insuffisants ou le manque de main-d'œuvre formée sont aussi fréquemment cités.

- L'emploi de matériaux recyclés ou décarbonés pour réduire l'impact environnemental des chantiers

Diminuer l'empreinte écologique de l'industrie routière passe notamment par un usage croissant de matériaux recyclés et décarbonés. En effet, si l'activité de construction ne représente qu'une petite partie des émissions de CO_2 (3,7 millions de tonnes, soit 1 % du total tous secteurs confondus), la production des matériaux de construction y contribue significativement (17,2 millions de tonnes, soit 5 % du total tous secteurs confondus). C'est particulièrement vrai pour les infrastructures routières, dont la construction et l'entretien nécessitent beaucoup de matériaux, en particulier pour produire les enrobés. Extraire et fabriquer les constituants élémentaires (notamment les granulats et les liants), produire à partir de ces derniers des matériaux élaborés ou des mélanges, et finalement les déployer à l'aide des centrales de fabrication des chantiers, sont des opérations fortement émettrices en gaz à effet de serre.

Des techniques de construction « 100 % enrobés recyclés » commencent à être mises en œuvre. Si le recyclage à chaud des enrobés existe depuis le milieu des années 1980, les taux de recyclage n'ont pendant longtemps pas dépassé 20 à 30 % et avoisinaient les 50 % dans les années 2000. Il est désormais possible d'approcher un taux de 100 % de recyclage d'enrobés à un rythme calé sur la vitesse d'un chantier autoroutier en utilisant des unités de production mobiles. Ce procédé

[231] BIM & BTP (2018), Robotisation des terrassements via une maquette, https://bimbtp.com/construction/robotisation-des-terrassements-via-une-maquette.
[232] T. Bock, T. Linner, W. Ikeda (2012). Exoskeleton and humanoid robotic technology in construction and built environment. The Future of Humanoid Robots-Research and Applications.
[233] T. Bock, T. Linner (2012). Construction Robots: Elementary Technologies and Single-Task Construction Robots. Cambridge University Press.
[234] Perkins, I., & Skitmore, M. (2015). Three-dimensional printing in the construction industry: A review. *International Journal of Construction Management*, *15*(1), 1-9.
[235] Delgado, J. M. D., Oyedele, L., Ajayi, A., Akanbi, L., Akinade, O., Bilal, M., & Owolabi, H. (2019). Robotics and automated systems in construction: Understanding industry-specific challenges for adoption. Journal of Building Engineering, 26, 100868.

présente aussi l'avantage de réduire drastiquement le volume et le transport des matières premières nécessaires à la réalisation des travaux d'entretien.

Par ailleurs, des procédés de production d'enrobés moins énergivores se développent. Les enrobés traditionnels sont fabriqués à une température comprise entre 230 °C et 260 °C. Les fabricants ont mis au point des procédés permettant de manipuler les enrobés sur les chantiers à des températures inférieures. Par exemple, Eurovia développe une gamme d'enrobés permettant de diminuer la température de fabrication de 50 °C[236]. L'entreprise Colas a pour sa part mis au point un liant de nature végétale, sans dérivé pétrochimique permettant de réduire la température de fabrication de 40 °C[237].

- Les routes à énergie positive

Les surfaces des chaussées absorbent naturellement l'énergie du rayonnement solaire et leur température de surface dépasse ainsi de plusieurs dizaines de degrés la température ambiante. Il est possible de récupérer cette énergie thermique et de l'utiliser directement pour produire de l'énergie, ou de la stocker pour l'utiliser en hiver à des fins de déneigement. On parle de « route à énergie positive ».

Si l'idée n'est pas neuve, les expérimentations se multiplient. Un démonstrateur a été installé depuis 2017 sur la voie d'accès d'un parking du péage de Saint-Arnoult : une surface de 500 m^2 d'enrobé y capte l'énergie solaire pour la restituer aux bâtiments environnants via un système de pompes à chaleur. Une autre approche consiste à utiliser des revêtements routiers semi-translucides recouvrant un ensemble de cellules photovoltaïques, comme dans le projet Wattway, porté par l'entreprise Colas et l'Institut national de l'énergie solaire (INES).

b. Accroître la durabilité des ouvrages et optimiser leur maintenance

La maintenance des infrastructures s'appuie de plus en plus sur l'exploitation de données. Les outils de collecte ont évolué de manière spectaculaire dans les dernières années : les missions de relevé et de diagnostic intègrent désormais le recueil et l'exploitation de données à grande échelle.

Le relevé de données au moyen de véhicules instrumentés permet des collectes à grand rendement. Jusqu'à récemment, elles s'effectuaient de manière statique ou bien à vitesse modérée, affectant la disponibilité de l'infrastructure (fermeture d'une voie ou d'une chaussée pendant plusieurs heures) et surenchérissant le coût des campagnes de relevés. Les auscultations sous circulation, avec un véhicule circulant à 100 km/h, permettent d'inspecter et de modéliser la chaussée avec précision en mobilisant peu de moyens. Ces auscultations permettent notamment d'identifier des déformations et des décollements entre les couches de la structure. Cela limite le recours à des sondages destructifs (carottages) qui, outre leurs difficultés de mise en œuvre, n'apportent qu'une information discrète sur l'état de l'infrastructure.

L'infrastructure en elle-même est de plus en plus instrumentée. Par exemple, les chaussées se voient de plus en plus équipées de capteurs de vieillissement, dont les informations sont exploitées par des logiciels dédiés. Ces capteurs, installés à différents niveaux de la structure de chaussée, permettent d'évaluer son état (déformations, humidité), tout en mesurant le trafic. À long terme, l'instrumentation des structures de génie civil pourrait permettre leur autodiagnostic,

[236] https://www.eurovia.fr/media/29510/tempera_a4_fr_bd.pdf.
[237] https://www.colas.com/sites/default/files/produits/noticetechniquevegecol_bd_0.pdf.

limitant les inspections détaillées aux cas critiques. Ces technologies jouent également un rôle clef pour améliorer la viabilité hivernale, en aidant à optimiser l'emploi des produits de déverglaçage ou les cycles de chauffage des infrastructures critiques[238].

Pour finir, le recours aux drones, outre les prises de vue aériennes, permet notamment de réaliser des diagnostics de maintenance, de suivre l'avancement des chantiers, d'effectuer des relevés topographiques et de pratiquer des inspections techniques.

c. Perfectionner l'exploitation routière

Les avancées technologiques en matière de capteurs et d'analyse de données (notamment du traitement de l'image) offrent de nouvelles possibilités pour l'exploitation routière : mieux réguler le trafic pour le fluidifier (la régulation dynamique de vitesse), améliorer le traitement des accidents et minimiser les temps d'intervention, ou bien encore supprimer les temps d'attente aux barrières de péage en instaurant des péages en flux libre. Pour l'essentiel, ces innovations ont déjà fait l'objet de nombreuses expérimentations et sont matures pour une mise en œuvre à grande échelle. On devrait observer leur déploiement progressif sur le réseau dans les années à venir.

- La régulation dynamique du trafic

La régulation dynamique consiste à mettre en œuvre des mesures de gestion du trafic en temps réel en fonction des conditions d'écoulement du trafic. Depuis le début des années 2000, de nombreuses expérimentations ont été réalisées. La circulation sur la bande d'arrêt d'urgence, l'utilisation de voies réversibles, la définition des voies réservées, l'interdiction dynamique de dépasser pour les poids lourds et la régulation d'accès sont autant d'exemples des mesures déjà mises en œuvre. Si la régulation dynamique n'est pas un champ nouveau, les recherches sur le sujet sont encore actives et les marges de progrès importantes[239]. Sans constituer une innovation de rupture, elle offre des possibilités d'optimisation de l'usage de l'infrastructure significatives.

En particulier, les perspectives offertes par la régulation dynamique des vitesses soulèvent l'intérêt de la plupart des exploitants autoroutiers. Celle-ci repose sur le paradoxe suivant : en cas d'un fort trafic sur une autoroute, ralentir les automobilistes permet de leur faire gagner du temps sur le trajet. L'effort que chacun fait en acceptant de diminuer un peu sa vitesse retarde l'apparition des embouteillages et raccourcit les temps de parcours pour tous.

À titre d'illustration, un dispositif de régulation de vitesse a été mis en œuvre par ASF sur l'autoroute A7 entre Lyon et Marseille. Cette autoroute connaît des pics de trafic chaque été. Afin d'optimiser les temps de parcours durant cette période, ASF a mis en place, depuis l'été 2004, et en étroite collaboration avec l'État, un dispositif de régulation dynamique de la vitesse maximale autorisée. Les données de trafic sur l'ensemble du réseau sont collectées en temps réel et traitées grâce à un algorithme spécifique qui permet d'anticiper des perturbations dans l'écoulement du trafic. Une vitesse limite adaptée aux conditions du trafic (110, 90 ou 70 km/h) est proposée automatiquement pour les zones concernées. Fort de son succès, le dispositif a été étendu en 2008 aux autoroutes A8 et A9, puis à de nombreuses autres sections à fort trafic (par exemple sur les autoroutes A13, A4 et A6).

---

[238] IFSSTAR, 2014, À quoi ressembleront les routes de 5e génération dites R5G. https://www.ifsttar.fr/fileadmin/redaction/dossiers-thematiques/Mobilites/R5G/10169_INFRA_R5G_FR_interactif.pdf.

[239] Voir à ce sujet Cerema 2018, Théorie du trafic et régulation dynamique, https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/theorie-du-trafic-regulation-dynamique.

• La détection automatique des incidents

Les incidents et les accidents ont des conséquences sévères sur l'écoulement du trafic, en particulier sur les voies rapides. Pour minimiser le délai de détection, les exploitants ont recours à des systèmes de détection automatique d'incidents (DAI). Avec ces systèmes d'analyse automatique d'images vidéo, le délai de détection peut être réduit jusqu'à 20 secondes, alors qu'avec des systèmes comportant des sources traditionnelles d'alarme (réseau d'appels d'urgence, patrouilles, téléphone ou vidéo avec détection directe par opérateur), ce délai atteignait plusieurs minutes.

Si les premiers systèmes de DAI datent des années 1960 (ils reposaient alors sur le traitement des données de débit, de taux d'occupation et de vitesse fournies par des stations de détection à boucles)[240], ils connaissent actuellement d'importants perfectionnements. Les technologies les plus récentes exploitent aujourd'hui des techniques d'intelligence artificielle qui permettent l'auto-apprentissage du système. Proches de celles utilisées dans la télésurveillance (détection de comportements anormaux par analyse d'images), elles sont en amélioration continue. Leur domaine d'usage pourrait progressivement s'élargir en passant de la détection de l'incident à sa prévision, voire à son évitement.

• Le péage en flux libre ou « *free flow* »

La technologie du péage en flux libre permet aux véhicules de franchir la zone de péage sans marquer d'arrêt. La mise en place d'une telle technologie permet que l'infrastructure autoroutière tienne sa promesse d'une vitesse supérieure à celle observée sur les autres routes pour un niveau de sécurité meilleur, y compris aux abords des zones de péage.

La société Cofiroute expérimente le péage en flux libre sur l'autoroute A10 au niveau de Tours Nord depuis début 2019. La barrière de péage classique intègre une voie spécialement équipée d'un système de lecture automatique de la plaque d'immatriculation ou du badge de télépéage du véhicule qui fonctionne quelle que soit la vitesse de l'usager[241]. Avant de s'insérer sur cette voie, l'usager doit avoir renseigné ses coordonnées bancaires dans une application créée à cet effet.Sanef a également déployé un dispositif expérimental de péage en flux libre sur l'autoroute A4, au niveau de la barrière de Boulay. La technologie mise en place par Sanef permet plus de modalités de péage que celle de Vinci Autoroutes.

Largement éprouvé en Amérique du nord, le péage en flux libre est aussi largement diffusé dans certains pays européens, notamment en Irlande et au Portugal. En France, il est probable que la plupart des nouveaux ouvrages en seront équipés. Cela sera le cas de la future autoroute A79 entre Sazeret et Digoin sur la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) ; cette autoroute sera équipée de six portiques flux libre remplaçant les barrières de péage.

Le remplacement des barrières de péage existantes est coûteux et n'aura de sens que si les gains en termes de temps ainsi que les économies en termes de coûts d'opération sont plus élevés. D'après les sociétés concessionnaires, au-delà des portiques en eux-mêmes, ce sont les coûts de démolition des barrières de péage qui représentent le principal poste de dépense. La deuxième problématique concerne la fraude. Lorsque, avec un système classique, le taux de fraude est largement inférieur à 0,1 %, les expérimentations françaises affichent des taux de fraude de l'ordre

[240] La DAI en tunnel a par ailleurs été rendue obligatoire par les réglementations adoptées à la suite de l'incendie du Tunnel du Mont-blanc.
[241] Néanmoins, la vitesse de passage dans les voies *free flow* sur le site pilote de Tours est règlementairement limitée à 50 km/h.

de 5 %[242]. Afin de contenir ce risque, la loi d'orientation des mobilités durcit les sanctions encourues par les fraudeurs récurrents et permet à des agents assermentés des exploitants d'autoroutes d'exercer leur mission de contrôle. La généralisation du péage en flux libre pourrait entraîner des changements pour les exploitants d'autoroutes : suppression des métiers liés à la collecte du péage d'un côté, création de nouveaux métiers dans le contrôle et la sanction de l'autre.

[242] Toujours selon les sociétés concessionnaires. Voir par exemple « *À Tours, Vinci expérimente pour les autoroutes un péage plus propre et plus rapide* », La Tribune, Mars 2019.

2. ÉTUDES THÉMATIQUES

2.1. Le suivi de la rentabilité des concessions autoroutières

L'article L. 122-9 du code de la voirie routière confie à l'Autorité une mission de « *suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession* ». L'Autorité s'est emparée de cette mission de suivi (2.1.1) ce qui a nécessité des travaux méthodologiques importants, notamment pour les sociétés historiques (2.1.2).

L'Autorité conclut que la rentabilité des concessions autoroutières ne s'est pas significativement appréciée entre 2017 et 2019 (2.1.3). Certes, les recettes liées aux péages ont été plus élevées que cela n'avait été anticipé dans les études prévisionnelles transmises à l'Autorité, mais, sur la durée de vie des concessions, l'impact en termes de rentabilité est faible. L'autre événement marquant de la période, la signature du plan d'investissement autoroutier (PIA) par les sociétés historiques, n'a pas non plus eu d'effet remarquable sur la rentabilité des concessions.

La crise sanitaire aura naturellement des effets sur les recettes et les charges de concessions. Sur le court terme, il s'agit des conséquences de la période de confinement. Si la baisse des recettes induites est exceptionnelle (une variation de cette ampleur n'avait jamais été observée depuis le début des concessions[243]), elle ne semble pas remettre en cause l'équilibre économique général des concessions. Sur le plus long terme, l'effet est difficile à appréhender car les conséquences de la crise sur les pratiques de déplacement et l'activité économique sont encore incertaines.

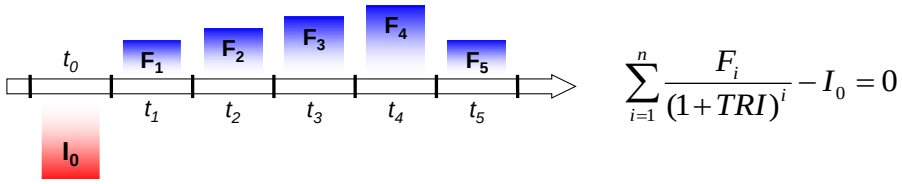
Enfin, la mise en œuvre du suivi annuel de la rentabilité a permis à l'Autorité d'apprécier l'efficacité des clauses d'encadrement de la rentabilité (2.1.4).

2.1.1. Les grands principes du suivi annuel de la rentabilité

a. Une approche hybride entre TRI « prévisionnel » et « réalisé »

Dans une définition assez générale, le taux de rentabilité interne (TRI) est une mesure de la rentabilité d'un investissement qui s'appuie sur les flux de trésorerie. Il correspond au taux d'actualisation qui annule la valeur actualisée nette des flux de trésorerie sur la durée de vie de l'investissement.

Figure 3 : Illustration du principe de calcul du TRI



Source : ART

Le calcul d'un TRI est usuellement utilisé de façon prospective, sur la base des flux de trésorerie attendus. Ce TRI, prévisionnel, fournit alors un critère de décision : si le TRI attendu d'un

[243] Les données publiées par le ministère chargé des transports ne remontent que jusqu'aux années 1970. Néanmoins il est vraisemblable que l'impact de la crise sanitaire n'ait pas d'équivalent, à l'exception peut-être des événements de mai 1968.

investissement est supérieur au niveau de la rentabilité prévisionnelle exigée par l'investisseur, ce dernier pourra décider de s'y engager. Selon la théorie du portefeuille, la rentabilité minimale attendue dépend du niveau de risque pour l'investisseur : ce dernier attend une rentabilité plus élevée pour les actifs les plus risqués. Dans la pratique, le TRI se compare à un coût moyen pondéré du capital (CMPC) qui est une estimation de la rémunération du capital attendue par l'ensemble des pourvoyeurs de fonds (actionnaires ou créanciers) compte tenu du profil de risque de l'actif.

Le TRI peut aussi être calculé *a posteriori* sur la base des flux de trésorerie constatés. Ce TRI, réalisé, est alors un indicateur de la performance *ex post* de l'investissement. Au-delà de simples erreurs de prévision, il peut y avoir des différences significatives entre TRI prévisionnel et TRI réalisé. Un investissement risqué comporte, par définition du risque dans la théorie économique et financière, une part d'incertitude sur sa rentabilité. Par conséquent, on ne peut s'attendre à ce que le TRI réalisé soit égal au TRI prévisionnel que dans le cas d'investissements sans risque. Dans le cas des SCA, les conventions de délégation prévoient que les concessionnaires portent un certain nombre de risques, en particulier les risques liés à la construction et au trafic. Ainsi, il est naturel d'observer des écarts (potentiellement marqués) entre TRI prévisionnel et TRI réalisé. Ces écarts peuvent s'inscrire à la hausse comme à la baisse.

Le suivi annuel du TRI d'une concession impose une approche hybride. Dès lors que le TRI n'a de sens qu'appréhendé sur l'intégralité de la durée de vie de la concession, la mesure effectuée par l'Autorité mobilise des éléments historiques (flux de trésorerie réalisés sur les années passées), et prospectifs (flux de trésorerie attendus sur les années restantes[244]).

b. Une rentabilité mesurée aux bornes d'une concession autoroutière

La rentabilité d'une concession autoroutière peut être estimée de plusieurs points de vue : du point de vue des actionnaires (TRI des fonds propres), de la concession (TRI projet) ou de la collectivité (TRI socio-économique).

Elle peut d'abord être estimée du point de vue des actionnaires. Le TRI des actionnaires (ou TRI des fonds propres) est calculé à partir des flux de trésorerie de la concession autoroutière intéressant les actionnaires, ajustés des flux liés à la dette. Il mesure la rentabilité perçue par les actionnaires et diffère de la rentabilité de la concession (voir plus bas). Outre que le TRI des actionnaires dépend de la stratégie de financement, en particulier du niveau d'endettement – et de la politique de distribution des résultats décidés par le concessionnaire, l'Autorité considère que ce TRI ne reflète pas la rentabilité intrinsèque de la concession au sens de l'article L.122-9 du code de la voirie routière.

La rentabilité d'un investissement peut aussi s'apprécier du point de vue de la collectivité plutôt que du point de vue de l'investisseur, en calculant un TRI socio-économique. Un tel indicateur prend en compte les coûts complets de l'infrastructure et inclut par conséquent les concours publics et les apports en nature. Plus généralement, il peut aussi tenir compte de l'ensemble des bénéfices des utilisateurs (le surplus des usagers) ainsi que, en les monétisant, des externalités positives ou négatives générées par les infrastructures (création d'emplois directs et induits, émissions de polluants, bruit, etc.). Le TRI socio-économique permet de quantifier l'utilité du projet au vu de ses avantages et de ses inconvénients pour la société dans son ensemble et de décider s'il est souhaitable que la puissance publique en autorise la réalisation, voire qu'elle le subventionne. Si l'approche retenue ici est indispensable pour évaluer l'utilité sociale (ou

[244] À cette fin l'Autorité collecte annuellement des études financières prévisionnelles afin « de porter une appréciation sur le taux de rentabilité interne de chaque concession » (À ce sujet, voir décision n° 2018-012 du 19 février 2018).

collective) d'un investissement et éclairer la décision publique, elle dépasse le strict point de vue de l'investisseur. Le TRI socio-économique ne semble donc pas correspondre à l'intention du législateur lors de l'introduction de l'article L. 122-9 dans le code de la voirie routière.

La rentabilité d'un investissement peut enfin s'apprécier du point de vue du projet lui-même, à partir de l'ensemble des flux financiers qui lui sont associés : on parle alors de « TRI projet ». Une concession autoroutière peut ainsi être regardée comme un ensemble d'investissements générant une série de flux financiers (dépenses et recettes) qui lui sont propres. Le calcul du TRI à partir de ces flux permet de déterminer la rentabilité intrinsèque de la concession. Si le TRI projet s'attache bien à mesurer la rentabilité de la concession à partir des flux qu'elle génère, son calcul prend en compte l'ensemble de ces flux « aux bornes de la concession » et il ne dépend ni des modalités de financement de celle-ci, ni de la politique de rémunération des investisseurs, ce qui le distingue du TRI des actionnaires. Par ailleurs, seuls sont pris en compte, dans son calcul, les flux financiers attachés à la concession elle-même, à l'exclusion des impacts (positifs et négatifs) du projet pour la collectivité (externalités), ce qui le distingue d'un TRI socio-économique. Dans le cadre de sa mission de suivi, l'Autorité mesure donc un TRI du projet au sens où les flux de trésorerie sont estimés aux bornes d'une concession autoroutière.

c. Un suivi de la rentabilité qui se concentre sur les variations du TRI

Plutôt que d'en analyser les valeurs absolues, l'Autorité a choisi d'étudier les variations de la rentabilité. La mesure du TRI étant réalisée chaque année, il va être possible de suivre les déviations progressives de sa valeur initiale sous le double effet de l'écart entre les flux prévus et les flux réalisés, ainsi que des révisions des projections sur la durée de vie résiduelle de la concession. L'Autorité publie ces évolutions et en analyse les déterminants.

Trois raisons expliquent ce choix.

Premièrement, l'analyse des variations est porteuse de sens. Comprendre l'écart entre flux de trésorerie prévisionnels et flux de trésorerie réalisés est un retour d'expérience précieux pour l'audit des chroniques au moment de l'octroi des concessions. Cela permet aussi de mesurer l'effectivité des clauses d'encadrement de la rentabilité. Enfin, identifier l'impact en propre d'un événement sur la rentabilité n'est pas dénué d'importance. Par exemple, certains contrats incluent une clause dite de « fait nouveau » permettant d'envisager une compensation par voie tarifaire en cas de bouleversement de leur équilibre économique et financier (*cf*. section 1.2). Les variations de TRI induites par le « fait nouveau » sont certainement un élément important pour analyser si la clause s'applique ou non.

Deuxièmement, l'analyse du TRI en valeur absolue serait difficilement conclusive. Seul un TRI prévisionnel se compare à un CMPC calculé à la même date et avec les anticipations de marché de l'époque et permet de statuer sur une éventuelle rémunération excessive. C'est pourquoi les valeurs absolues ne sont présentées en 2.1.3.a qu'à titre de point de référence, afin d'apprécier l'ampleur des variations d'une année sur l'autre.

Troisièmement, l'estimation du TRI en valeur absolue est imprécise, tout du moins pour les concessions historiques. En effet, comme présenté en section 2.1.2, l'Autorité a dû développer une méthode spécifique s'appuyant sur une valeur de reconstruction en 2002. Si les variations des TRI ainsi obtenus sont robustes, les analyses de sensibilité menées par l'Autorité montrent que les résultats ne sont pas exploitables en valeur absolue.

Le suivi de la rentabilité nécessitant des études financières prévisionnelles, celui-ci est présenté dans ce rapport pour les années pour lesquelles l'Autorité a pu collecter ces informations, à savoir de 2017 à 2019. Par ailleurs, les résultats sont présentés en distinguant deux groupes de concessions : d'une part, les concessions historiques (APRR, Area, ASF, ATMB, le réseau interurbain exploité par Cofiroute, Escota, Sanef, SAPN, et SFTRF[245]), et d'autre part, les concessions récentes (Adelac, Albéa, Alicorne, Alis, A'liénor, Arcour, Atlandes, CEVM et le tunnel Duplex de l'A86 exploité par Cofiroute). Les concessions Arcos et Aliae ne sont pour l'instant pas intégrées dans le suivi de l'Autorité puisque leur ouvrage principal n'a pas été mis en service.

2.1.2. La mise en œuvre pratique pour les sociétés historiques : le calcul d'un TRI tronqué qui repose sur l'estimation d'une valeur de reconstruction

a. Le nécessaire recours à un « TRI tronqué » pour les concessions historiques

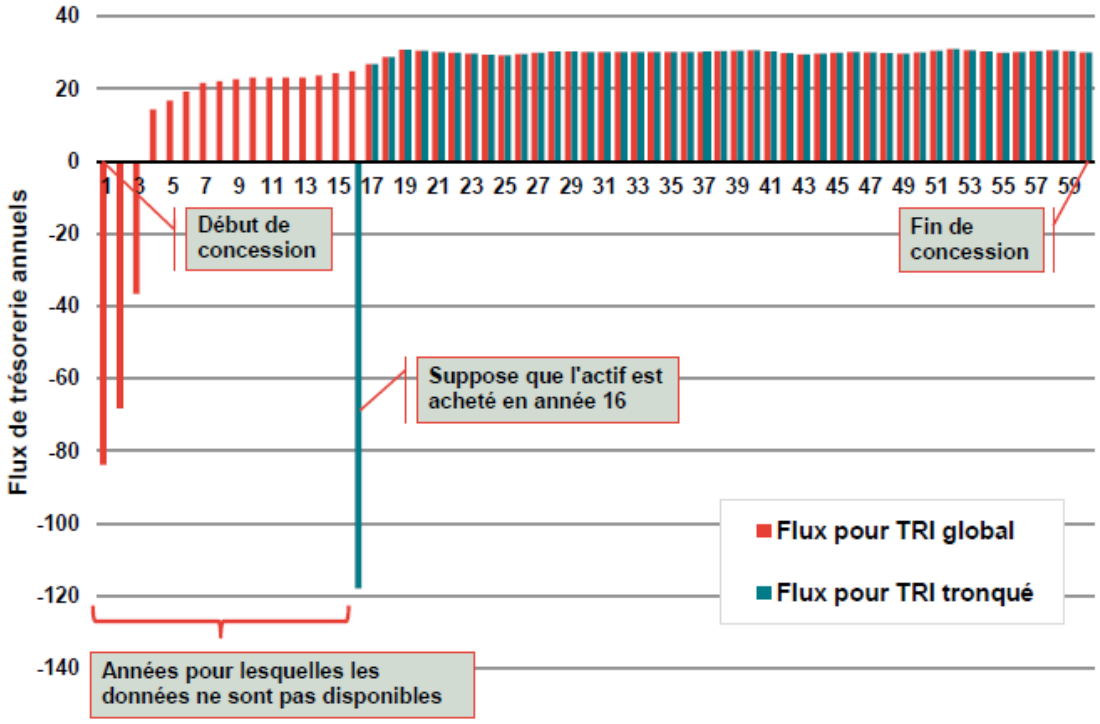
Le TRI est défini sur la durée de vie de l'investissement et mesuré sur la base des flux de trésorerie annuels de la même période. Ainsi, à une date donnée, l'évaluation du TRI nécessite de connaître, pour chaque année depuis le début de la concession et jusqu'à cette date, les flux de trésorerie réalisés, et de disposer de projections fiables et objectives pour les années futures jusqu'à la fin de la concession.

Si le calcul du TRI ne pose pas de problème méthodologique substantiel pour les SCA récentes, il se heurte à deux problèmes fondamentaux pour les SCA historiques. Comme évoqué précédemment, les contrats de concession les plus anciens remontent à 1957 et ont connu de nombreuses évolutions, notamment du point de vue des règles comptables applicables (*cf*. section 1.1). Cela pose de véritables difficultés en matière de disponibilité, d'homogénéité et de comparabilité des données comptables, rendant en pratique impossible la reconstitution des flux de trésorerie réalisés depuis le début des concessions.

C'est pourquoi l'Autorité a recours à une approche par « TRI tronqué ». Le TRI tronqué permet de mesurer la rentabilité globale d'un projet lorsque la profondeur temporelle des données disponibles ne couvre pas toute la durée de vie du projet. La méthode du « TRI tronqué » repose sur l'hypothèse que l'actif est acheté en début de période (la date de troncature). Cette méthode est utilisée par plusieurs autorités de la concurrence dans le cadre d'analyses de rentabilité portant sur des périodes anciennes[246].

[245] Pour ATMB et SFTRF, seule la concession autoroutière est prise en compte.
[246] Voir par exemple : Office of fair trading, *Assessing profitability in competition policy analysis, 2003*;Competition Commission, *Movies on pay TV market investigation - A report on the supply and acquisition of subscription pay-TV movie rights and services,* 2012 ; Competition Commission, *Classified Directory Advertising - Services market investigation;* 2006.

Figure 4 : Principe du TRI tronqué



Source : Frontier Economics

L'Autorité n'a pu collecter des données fiables qu'à partir de 2003. Avant cette date, il existe à la fois un problème de disponibilité, mais aussi d'homogénéité des données, la réforme de 2001 ayant eu des incidences sur les pratiques comptables du secteur (*cf.* section 1.1). La principale difficulté de l'exercice réside donc dans l'estimation de la valeur de l'actif à la fin de l'année 2002, qui est l'année de troncature.

b. L'établissement de la valeur de l'actif à la troncature en référence : « l'actif moderne équivalent »

L'approche retenue par l'Autorité, avec l'appui d'un conseil spécialisé externe (*cf.* encadré) consiste d'abord à estimer le coût de remplacement à neuf comme celui de l'« actif moderne équivalent »[247] (ou MEA pour « *Modern Equivalent Asset* »), pour ensuite l'amortir selon l'âge des actifs en concession. Le prix de construction est ainsi évalué en tenant compte des coûts contemporains (l'actif est « moderne ») pour une infrastructure présentant les mêmes caractéristiques, notamment en termes de normes techniques (l'actif est « équivalent »). Utiliser directement la valeur nette comptable telle qu'elle est inscrite dans les comptes des sociétés serait une approche simple, mais conceptuellement biaisée. Les coûts de construction évoluent en effet avec le temps : même à normes techniques constantes, le prix de la construction d'un kilomètre d'autoroute augmente du fait de la hausse générale des prix de construction. Puisque la valeur nette comptable des actifs des SCA reflète les coûts d'investissements historiques, et

[247] Il convient de relever le recours à une valeur de reconstruction plutôt qu'à une valeur de rachat au sens strict du terme, qu'il aurait été plus pertinent de déterminer à partir des flux de trésorerie futurs.

non les coûts contemporains, l'utiliser comme valeur de troncature conduirait à surestimer la valeur du TRI.

Par ailleurs, la référence à l'actif moderne équivalent ou MEA présente l'avantage d'homogénéiser le calcul des TRI projets des différentes concessions. L'Autorité a cherché à garantir une comparabilité des approches entre les concessions récentes - les flux décaissés en début de période correspondent ici aux coûts de construction et d'aménagement de l'infrastructure - et les concessions historiques[248]. C'est ce souci d'homogénéité et de comparabilité qui a conduit l'Autorité à écarter, pour calculer le TRI projet des concessions des six SCA privatisées en 2005-2006, la valeur d'acquisition retenue au moment de leur privatisation, cette valeur étant susceptible de s'écarter plus ou moins fortement de leur valeur économique à la même date. Enfin, parmi les six SCA, le fait que l'État ait cédé ses parts en plusieurs étapes à partir de 2002 serait susceptible d'introduire de l'hétérogénéité dans la mesure. De ce fait, des TRI calculés à partir de la valeur d'acquisition dépendraient des conditions de la privatisation de chacune des concessions, et non uniquement de leurs performances intrinsèques, seules grandeurs que l'Autorité cherche à mesurer. Au contraire, le TRI calculé à partir d'un actif moderne équivalent ou MEA s'interprète bien comme la rémunération du capital payée par l'usager à travers les péages de la date de troncature jusqu'à la fin de la concession[249].

En général, trois méthodes peuvent être mobilisées pour estimer la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA :

- Une estimation à partir de comparables, qui consiste à étudier des projets similaires construits à la même date ;
- Une estimation reposant sur des techniques d'ingénierie, qui consiste à estimer le coût de construction d'une infrastructure en le décomposant selon les différents postes de coûts, en évaluant les quantités nécessaires pour chaque poste et en s'appuyant sur des mercuriales de prix unitaires ;
- Une estimation par indexation, qui consiste à déduire les coûts contemporains des coûts historiques en employant des indices adaptés ; pour réaliser une indexation appropriée, il est alors nécessaire, en particulier, de connaître les valeurs d'acquisition et de construction des actifs composant l'infrastructure par année de mise en service.

Les deux premières méthodes sont impraticables dans le cas présent. Si l'Autorité les utilise couramment dans les contre-expertises de coûts qu'elle mène dans le cadre de l'examen des projets d'avenants aux contrats de concession, une mise en œuvre à l'échelle de l'ensemble du réseau autoroutier poserait des difficultés pratiques. Identifier, pour chaque section et pour chaque ouvrage d'art, des opérations similaires nécessiterait des informations sur le réseau existant dont l'Autorité ne dispose pas, notamment en matière de caractéristiques techniques des ouvrages et de contraintes imposées par l'environnement (en termes géotechniques par exemple). Par ailleurs, la démarche se heurterait probablement à l'absence de comparables pour certains ouvrages. Une approche d'ingénierie mobiliserait quant à elle des ressources significatives sans pour autant garantir une estimation fiable. L'Autorité retient donc une estimation par indexation.

[248] Celles des six SCA entièrement privatisées en 2006, celles de Cofiroute (privée depuis l'origine) et celles des deux concessionnaires publics que sont ATMB et SFTRF.

[249] Notons qu'il peut différer du TRI non tronqué qui aurait pu être établi si l'Autorité avait disposé de l'ensemble des flux historiques. Néanmoins, du fait que les chiffres d'affaires et, partant, les flux de trésoreries, sont globalement croissants, le TRI tronqué est vraisemblablement un majorant du TRI non tronqué.

Une méthode concertée

La méthode mise en place par l'Autorité s'est appuyée sur de premiers travaux commandés au cabinet Frontier Economics dès 2016. Dans son rapport, le cabinet a clarifié les principaux choix méthodologiques qui s'offraient à l'Autorité et fait des préconisations.

La méthode proposée a été présentée aux services de l'État et aux sociétés concessionnaires à la fin de l'année 2017. Il s'agissait non seulement de recueillir leurs avis sur ses fondements théoriques, mais aussi de s'assurer de la disponibilité des données nécessaires à l'évaluation de l'actif moderne équivalent ou MEA.

Sur le plan des données, il est apparu que les sociétés concessionnaires historiques n'archivaient pas de données financières depuis l'origine de la concession et que, s'agissant des immobilisations, les coûts d'acquisition et de construction des actifs historiques n'étaient pas connus année par année, seule la valeur brute globale étant conservée. Les services de l'Autorité ont donc travaillé à adapter la démarche proposée par Frontier Economics et à l'appliquer sur la base des données disponibles. Il s'agit de l'approche présentée au deuxième point du 2.1.2.c..

Sur le plan théorique, les SCA, tout en exprimant des réserves sur les différentes limites de la méthode, ont convenu qu'elle constituait, au regard des données disponibles, l'approche la plus adaptée à l'évaluation du TRI de leur concession.

c. Les enjeux méthodologiques liés à l'évaluation de l'actif moderne équivalent

• Le choix d'une indexation appropriée

En France, l'indice de coûts de référence en matière de travaux publics est le TP01, mis à jour mensuellement par l'INSEE. Si des indices plus spécifiques sont aussi maintenus, comme par exemple le TP09 qui concerne la fabrication et la mise en œuvre d'enrobés, le TP01 est communément retenu pour indexer le coût des opérations autoroutières car il en représente raisonnablement la diversité.

Néanmoins, l'indexation sur le seul TP01 ne reflète pas l'évolution des normes techniques s'appliquant aux infrastructures. Les indices de la famille TP sont construits en observant l'évolution du coût des intrants, par exemple celui du travail ou des matériaux, et en les agrégeant selon des pondérations qui n'évoluent pas dans le temps. Par conséquent, des normes plus exigeantes, pouvant aboutir à un besoin de main d'œuvre ou de matériaux plus important par kilomètre d'autoroute, ne sont pas reflétées dans l'indice.

Des comparaisons historiques montrent que, même si l'évolution de l'indice TP01 et celle des prix réels des infrastructures sont liées, il subsiste un différentiel de 1 % par an (*cf.* encadré). Cet écart peut être imputé à l'évolution des normes. L'Autorité indexe donc les coûts de construction selon l'indice TP01 majoré de 1 % lorsqu'elle souhaite tenir compte de l'impact des normes, et selon l'indice TP01 sinon.

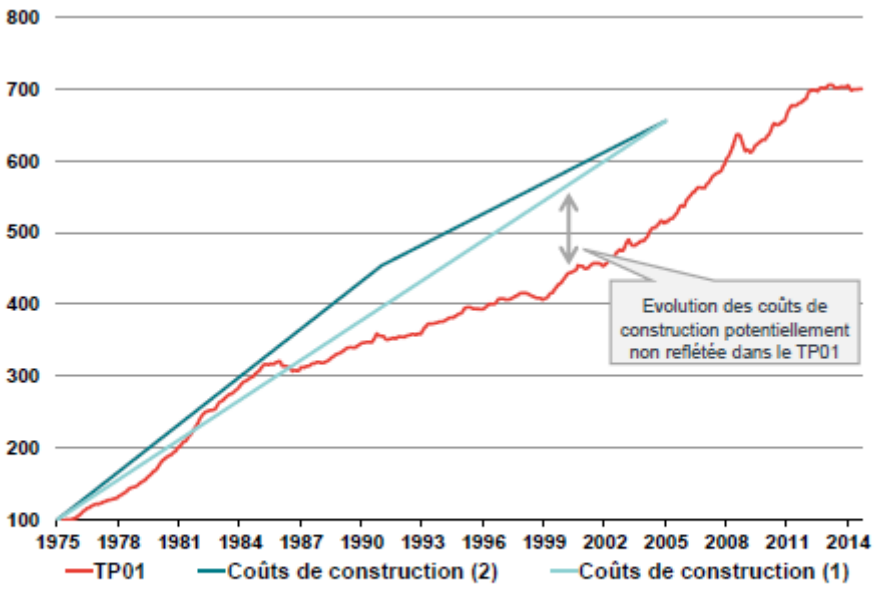
L'évolution des coûts de construction des infrastructures autoroutières

Par construction, l'évolution du TP01 ne reflète que l'évolution du coût des intrants. L'indice ne prend pas en compte l'évolution de la productivité, ni l'évolution des normes venant influencer le schéma de construction. La première a pour effet de ralentir l'évolution des coûts, quand la seconde les renchérit.

Afin d'appréhender l'ordre de grandeur potentiel de l'effet de la productivité et de l'évolution des normes sur l'évolution des coûts de construction, la figure ci-dessous met en regard l'évolution des coûts de construction réelle évaluée par le Sétra et l'évolution de l'indice TP01 entre 1975 et 2005. On note un décalage de l'ordre de 1 % par an entre l'évolution des coûts réels et celle du TP01, la majeure partie de celui-ci provenant de la deuxième moitié de la période.

Sur cette période, c'est donc l'effet « normes » qui est prédominant. Rien ne laisse présager que cela persistera dans les années à venir. Par exemple, les gains de productivité liés aux diverses évolutions du secteur (cf. section 1.5) et une certaine stabilisation des normes applicables aux infrastructures routières, pourraient aboutir à une évolution de coûts inférieure à celle du TP01.

Graphique 4 : Évolution du TP01 et des coûts réels de construction



Source: Frontier Economics à partir de l'INSEE et d'études Setra (1975, 1992, 2005)

Note: (1) Evolution linéaire entre les estimations Setra de 1975 et 2005, (2) Evolution linéaire entre les estimations Setra 1975 et 1992 puis entre les estimations Setra 1992 et 2005.

- La ventilation de la valeur brute des immobilisations de construction

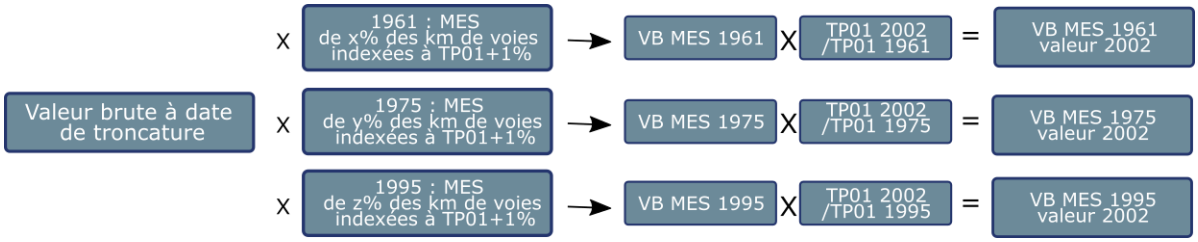
Pour estimer la valeur de reconstruction en indexant des coûts historiques, il faut partir de la valeur brute des immobilisations de construction (c'est-à-dire des coûts d'acquisition et de construction des actifs composants l'infrastructure) par année de mise en service. La distribution de ces coûts par année est essentielle puisque l'indexation diffère en fonction de la date de construction des sections. Or il ne s'agit pas d'une information directement disponible dans les

systèmes d'information des SCA. Seule la valeur brute globale de l'infrastructure est conservée et il est donc nécessaire de la répartir entre les années de mise en service.

L'Autorité a donc ventilé les valeurs brutes des immobilisations par année de construction à partir du nombre de kilomètres mis en service chaque année, mais aussi de l'évolution de l'indice TP01[250]. En effet, les coûts de construction augmentant, le poids de chaque kilomètre de linéaire construit dans la valeur brute des immobilisations varie en fonction de sa date de mise en service.

Cette opération étant réalisée, les coûts contemporains peuvent être obtenus par simple indexation au TP01. Le schéma ci-dessous récapitule ces deux étapes.

Figure 4 : Méthode de ventilation des immobilisations de construction



Source : ART

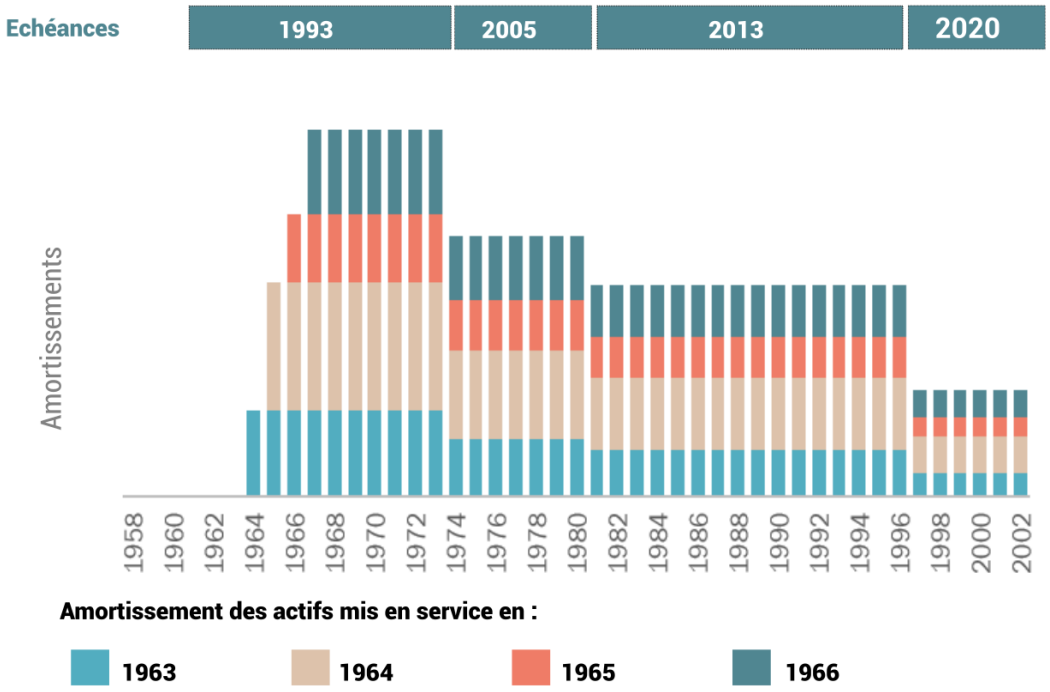
- L'estimation de la valeur théorique de reconstruction de l'infrastructure

Pour finir, il convient d'établir la valeur de reconstruction en tenant compte de l'âge des infrastructures, puisque celles-ci ont déjà été utilisées avant la date de troncature (si on ne le faisait pas, le TRI des concessions les plus anciennes serait négatif, les années résiduelles de la concession ne suffisant naturellement pas à recouvrer la valeur de l'infrastructure à neuf).

L'Autorité a donc procédé à une simulation des amortissements reflétant la pratique de l'amortissement de caducité observée dans le secteur. À cette fin, elle a tenu compte des dates d'échéance successives de la concession. Les dotations aux amortissements des actifs ont ainsi été rééchelonnées à chaque décision de prolongation de la concession. Cette approche implique que les actifs les plus anciens sont plus fortement amortis que dans l'hypothèse où l'échéance actuelle, plus éloignée, aurait été retenue. Cette étape est illustrée par le schéma ci-dessous.

[250] Plus précisément le nombre de kilomètres est indexé en utilisant l'indice TP01 majoré de 1 % puisqu'ici il s'agit de prendre en compte l'effet des normes techniques.

Graphique 5 : Simulation des dotations aux amortissements des mises en services de 1963 à 1966



Source : ART

• La prise en compte des immobilisations d'exploitation

La valeur de l'actif moderne équivalent ne dépend pas que des immobilisations de construction. Bien que leur poids soit faible, les immobilisations d'exploitation doivent également être intégrées. Il s'agit en grande partie des investissements de renouvellement des couches de roulement, mais aussi des véhicules, des équipements de péage ou encore des logiciels.

Par hypothèse, il a été considéré que ces biens étaient amortis sur dix ans[251]. Le calcul a été réalisé selon la même logique que précédemment, en suivant les étapes ci-dessous :

1. Prise en compte de la valeur nette comptable des immobilisations d'exploitation à la date de troncature retenue ;
2. Hypothèse d'amortissement sur dix ans des investissements, qui sont supposés suivre une chronique constante dans des conditions économiques constantes ;
3. Ventilation de la valeur nette comptable à la date de troncature selon les dates d'investissement ;
4. Indexation des immobilisations à partir de l'indice TP01.

[251] Cette hypothèse, forfaitaire, n'emporte pas d'imprécision significative sur le calcul du poids des immobilisations d'exploitation relativement aux immobilisations de construction.

- La valeur absolue du TRI est incertaine, mais ses variations sont significatives

L'estimation de la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA est incertaine, ce qui fragilise l'estimation du TRI des concessions historiques. Néanmoins les variations mesurées d'année en année demeurent fiables : le biais d'estimation est en effet indépendant de l'année de mesure et disparaît donc lorsque l'on considère une différence entre deux TRI mesurés à deux dates différentes.

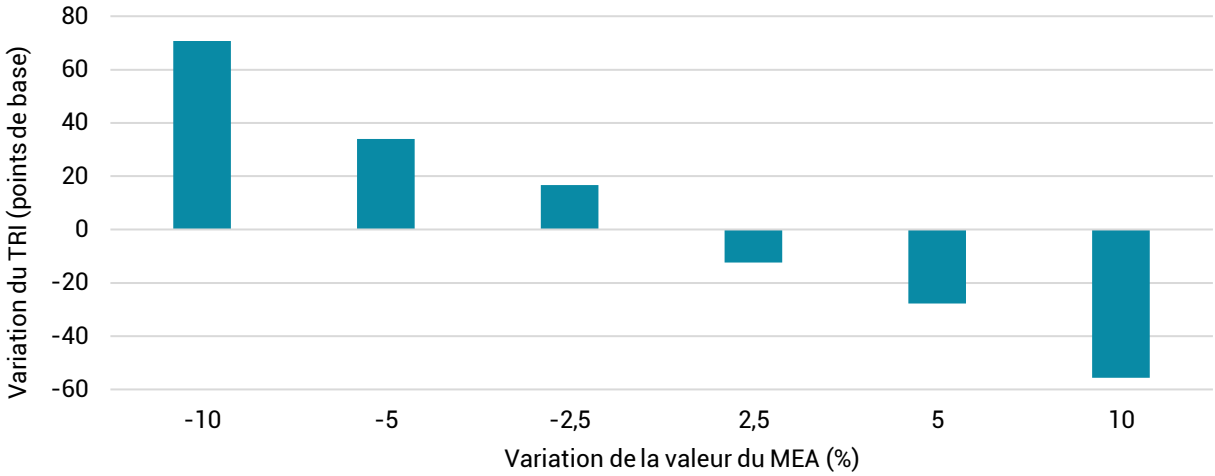
D'un point de vue théorique, il est aisé d'identifier des biais. L'évaluation repose sur une ventilation des actifs en fonction des kilomètres de voies mis en service entre le début de la concession et le 31 décembre 2002. Cela amène à négliger, dans la clé de répartition, le poids des actifs qui ne se traduisent pas par une augmentation du linéaire de voies. Ainsi, les échangeurs, les aires de repos ou de service et les ouvrages de franchissement ne sont pas comptabilisés à la date effective d'inscription dans les comptes, mais ventilés selon la répartition du linéaire de section courante. De même, certaines sections, plus onéreuses à construire que d'autres (par exemple, les sections caractérisées par une forte densité d'ouvrages d'art) sont sous-représentées dans la ventilation des actifs. La conséquence de ces adaptations est une possible surpondération des premiers montants (correspondant à des sections neuves), engendrant une surestimation de la valeur de reconstruction (et donc une sous-estimation du TRI), et ce, dans des proportions qui peuvent différer selon les concessions.

D'un point de vue empirique, des tests menés par l'Autorité montrent que faire varier la date de troncature peut changer significativement l'évaluation de l'actif moderne équivalent ou MEA avant amortissement. Selon que la troncature est effectuée en 2002 ou en 2015, l'évaluation de l'actif moderne équivalent ou MEA varie de plus ou moins 20 % selon les concessions, ce qui ne peut s'expliquer par les seuls investissements réalisés entre 2002 et 2015. Par exemple, la mise en service d'un ouvrage de longueur limitée mais au coût important (comme le tunnel de Toulon pour Escota ou le Duplex pour Cofiroute) biaise la ventilation de l'ensemble des actifs.

Or des variations de cet ordre sur la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA ont une influence qui n'est pas négligeable sur le TRI. Les tests de sensibilité menés montrent (voir figure ci-dessous) qu'une surestimation de 10 % de la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA aboutit, en moyenne sur l'ensemble des concessions historiques, à une sous-estimation du TRI de 0,58 point de pourcentage (ou 58 points de base[252]). Inversement, une sous-estimation de 10 % de la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA implique une surestimation de 0,74 point de pourcentage (ou 74 points de base). L'Autorité analyse donc le TRI en évolution plutôt qu'en valeur absolue.

[252] Un point de base est défini comme un centième de point de pourcentage.

Graphique 6 : Sensibilité du TRI des sociétés historiques à la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA



Source : ART à partir des études financières 2017, 2018 et 2019 des SCA

2.1.3. Les résultats du suivi de la rentabilité sur la période 2017-2019

a. Le taux de rentabilité interne des concessions en 2019

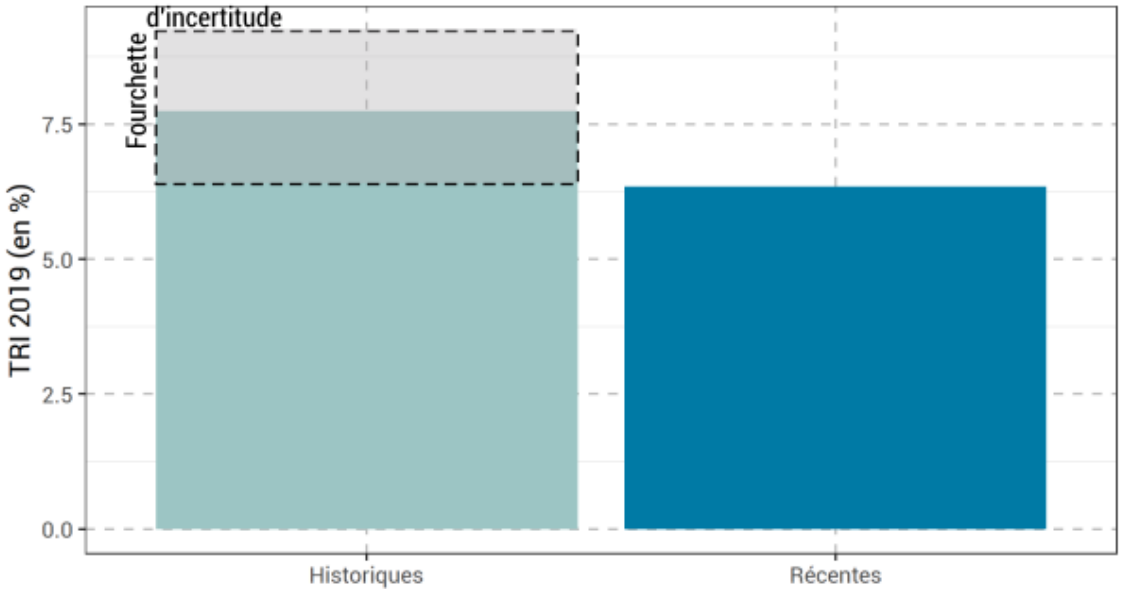
Comme présenté en section 2.1.1.c., l'analyse conduite par l'Autorité, dans ce premier rapport, se concentre sur les variations du TRI depuis qu'elle collecte les données financières lui permettant de mesurer les évolutions de cet indicateur. Au-delà des raisons empiriques (incertitudes sur la mesure) et théoriques (un TRI hybride « à date » n'a pas de signification en lui-même) justifiant cette approche, l'analyse en variations paraît à l'Autorité la plus cohérente, d'une part, avec le modèle concessif français, qui repose sur une contractualisation sur très longue période et non une régulation économique périodique en cours de concession, et, d'autre part, avec l'approche retenue par l'Autorité pour mettre en œuvre sa mission de régulation des tarifs de péage, qui repose sur une comparaison entre le TRI prévisionnel du contrat et un CMPC évalué à la même date.

Afin d'apprécier la portée des variations des TRI ressortant de ses analyses, l'Autorité restitue les TRI agrégés[253] respectivement des concessions historiques et des concessions récentes résultant de l'application de la méthode qu'elle a développée. Les ordres de grandeur présentés permettent ainsi d'apprécier la portée des variations analysées plus loin.

En 2019, le taux de rentabilité interne des concessions d'autoroutes est ainsi estimé à 7,8 % pour les concessions historiques et à 6,4 % pour les concessions récentes. Comme cela est développé ci-dessous, ces résultats doivent s'analyser avec prudence, en rappelant l'interprétation de ces TRI et en ayant conscience, d'une part, de la difficulté à porter une appréciation sur ces grandeurs en cours de concession ainsi que, d'autre part, des incertitudes de la mesure sur les concessions historiques.

[253] Les TRI moyens pour les concessions historiques et récentes sont obtenus en agrégeant les flux de trésorerie et en calculant le TRI correspondant. Cette approche est plus pertinente qu'une simple moyenne arithmétique en ce qu'elle pondère le poids de chaque concession en fonction de sa taille ou, plus précisément, de l'importance de ses flux de trésorerie.

Graphique 7 : Le TRI des concessions en 2019



Source : ART à partir des études financières 2017, 2018 et 2019 des SCA
Nota : La partie grisée représente l'incertitude sur les TRI des concessions historiques liée à la mise en œuvre pratique de la méthode de calcul exposée en section 2.1.2.

- De l'interprétation d'un TRI mesuré aux bornes de la concession

Le TRI, tel que défini dans cet exercice de suivi, s'interprète comme la rémunération du capital payée par l'usager à travers les péages à partir de la date de troncature pour les concessions historiques, ou bien du début des contrats pour les concessions récentes, jusqu'à la fin de la concession. Cette estimation est prévisionnelle puisqu'elle est susceptible d'évoluer jusqu'à la fin des concessions concernées en fonction de l'écart entre les flux prévisionnels et réalisés.

S'il s'agit d'un indicateur pertinent pour l'Autorité - en tant que garante du bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier - il importe d'en saisir les contours. En particulier, le TRI ne représente pas la rentabilité des fonds propres investis par les actionnaires de la SCA, ni même, plus généralement, celle des capitaux investis par ses actuels pourvoyeurs de fonds.

Il en va ainsi, tout d'abord, parce que le TRI estimé par l'Autorité est un « TRI projet », calculé aux bornes de la concession, et non un TRI actionnaire (*cf.* section 2.1.1.b.). Il en va ainsi, ensuite, plus fondamentalement, parce que le TRI est un indicateur de rentabilité portant sur l'ensemble de la durée du contrat de concession alors que l'actionnariat d'une SCA évolue tout au long de cette durée. Détenant directement ou indirectement la quasi-totalité du capital des SCA historiques, l'État a ainsi cédé ses parts dans la plupart d'entre elles en plusieurs étapes à partir de 2002. De même, l'actionnariat des sociétés récentes a eu tendance à évoluer rapidement dans les premières années des concessions. Or, selon la valeur de cession des actions, la rentabilité des nouveaux actionnaires peut s'éloigner sensiblement de celle d'un actionnaire historique.

Cela implique en particulier que les TRI tels que mesurés ici ne sont pas ceux de la privatisation de 2006, puisque ces derniers dépendent de la valeur à laquelle les sociétés Vinci, Eiffage et Abertis ont acquis les parts dans les concessions historiques concernées. Or la valeur d'acquisition des sociétés au moment de leur privatisation est susceptible de présenter un écart avec leur valeur économique à la même date. Cet écart pourrait résulter aussi bien d'une sous-

valorisation (par exemple en cas de faible degré de concurrence entre les candidats à la reprise) que d'une survalorisation (par exemple en cas de biais d'anticipation ou de défaut de prudence). Les TRI calculés à partir de la valeur d'acquisition dépendent alors des conditions de la privatisation de chacune des concessions, et non uniquement de leurs performances intrinsèques, seules grandeurs que l'Autorité cherche à mesurer. Par ailleurs le TRI agrégé présenté ici prend également en compte les sociétés Cofiroute, ATMB et SFTRF, qui n'étaient pas concernées par la privatisation de 2006.

• De l'appréciation des TRI en valeur absolue

Il a déjà été noté que juger du TRI en valeur absolue est un exercice difficile. Seul un TRI prévisionnel se compare à un coût du capital calculé à la même date.

Même en passant outre ce principe, il faudrait être en mesure, pour porter une appréciation sur un TRI en valeur absolue en cours de concession, d'estimer un coût du capital adapté pour chaque concession. En cohérence avec le cadre de régulation des concessions[254], cela impliquerait le calcul d'un CMPC « moyenné » aux dates de signature du contrat et de ses avenants. Ce calcul est difficilement réalisable avec une précision satisfaisante, en particulier pour les concessions historiques.

Néanmoins, on peut noter que les conditions économiques qui prédominaient lors de la réalisation de la majeure partie du réseau concédé étaient différentes de celles d'aujourd'hui : en particulier l'inflation et les taux d'intérêts étaient plus élevés. Il en ressort que le coût du capital associé aux concessions historiques devrait théoriquement être plus élevé que celui des concessions récentes, ce que les calculs effectués par l'Autorité ne contredisent pas (*cf. infra*).

Enfin, il est naturel que le TRI calculé en cours de concession s'écarte, à la hausse ou à la baisse, du TRI prévisionnel, puisque les paramètres économiques et financiers d'une concession d'autoroutes (coûts, trafics, taux, etc.) sont par nature aléatoires, ce qui explique qu'il s'agisse d'un investissement risqué. Seules les variations, notamment par rapport à un TRI prévisionnel, peuvent ainsi avoir un sens.

• Des incertitudes sur la mesure

Concernant les concessions historiques, l'incertitude est importante. L'Autorité estime que, du fait des incertitudes liées à la mise en œuvre pratique de la méthode de calcul exposées en section 2.1.2., la valeur réelle du TRI se situe dans une fourchette comprise entre 6,4 % et 9,2 %. Cet intervalle est obtenu en réestimant la valeur de l'actif moderne équivalent ou MEA puis le TRI pour plusieurs dates de troncature. Néanmoins, le TRI des concessions récentes, estimé à un peu moins de 6,4 %, n'est pas inclus dans l'intervalle de confiance, bien que proche de la limite basse. Il est possible de conclure avec certitude que le TRI des concessions récentes est inférieur à celui des concessions historiques.

Par ailleurs, cette incertitude rend difficile la comparaison des concessions historiques entre elles. Le biais d'estimation n'étant pas homogène d'une concession à l'autre, le positionnement relatif des TRI des différentes concessions en est affecté. C'est une des raisons qui ont poussé l'Autorité à présenter des valeurs agrégées.

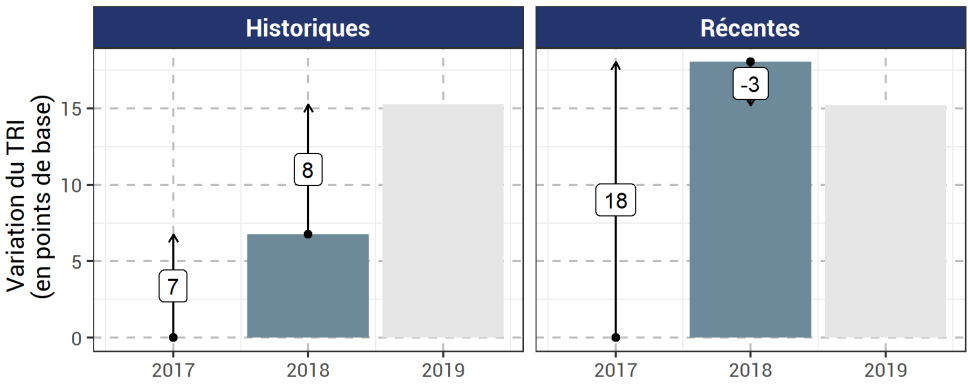
[254] Puisqu'à la signature d'un avenant, l'équilibre économique global n'est pas réexaminé, seul l'équilibre incrémental des recettes et des charges qui résultent des modifications envisagées est considéré.

Enfin, par construction, la mesure du TRI hybride repose à la fois sur des flux de trésorerie passés et des flux de trésorerie prospectifs jusqu'à la fin de la concession, par nature incertains et susceptibles d'évolutions potentiellement significatives d'une année sur l'autre.

b. Au global, une évolution favorable mais modérée des TRI

Au niveau agrégé, les TRI des concessions se sont améliorés entre 2017 et 2019 pour les concessions historiques comme pour les concessions récentes. L'évolution sur la période est faible, de l'ordre de 15 points de base (c'est-à-dire de 0,15 point de pourcentage).

Figure 5 : Variation du TRI des concessions historiques et récentes entre 2017 et 2019



Source : ART à partir des études financières 2017, 2018 et 2019 des SCA

Pour les concessions historiques, les taux de rentabilité croissent de 7 points de base entre 2017 et 2018, puis de 8 points de base entre 2018 et 2019. Cela résulte en partie de l'amélioration des perspectives économiques, qui a amené une grande partie des SCA à relever leurs prévisions de trafic. Cette croissance reste néanmoins très modérée, notamment du fait du poids du passé dans l'indicateur. La tendance globale cache peu de disparités à l'échelle des concessions. La croissance est tout de même un peu plus marquée pour les concessions Sanef et SAPN, qui révisent significativement leurs prévisions de trafic en réhaussant le taux de croissance annuel de plus de 1,5 point de pourcentage. SAPN affichait néanmoins un taux de rentabilité plus bas que la moyenne en début de période. Inversement, la rentabilité d'Escota se dégrade durant la période du fait d'une révision à la hausse de ses dépenses d'investissement, alors qu'elle se situait initialement au-dessus de la moyenne.

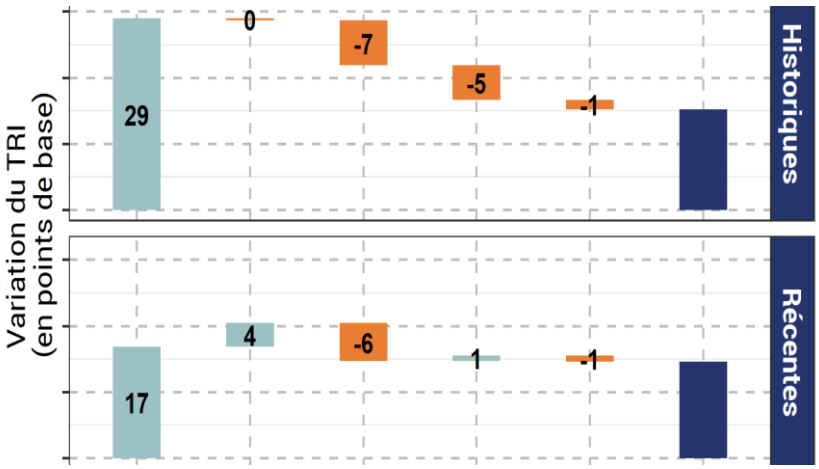
Pour les concessions récentes, les taux de rentabilité croissent de 18 points de base entre 2017 et 2018, puis baissent de 3 points de base entre 2018 et 2019. Les variations annuelles sont plus importantes et plus contrastées que pour les concessions historiques, du fait du poids plus important des flux financiers futurs. D'une part, les TRI évoluent plus fortement sous l'influence de changements de prévisions, en particulier de chiffre d'affaires. D'autre part, l'ampleur des révisions est souvent plus marquée, notamment pour les concessions qui étaient encore en phase de « *ramp-up* » en 2017 (ou venaient d'en sortir), les incertitudes sur le trafic étant alors plus importantes. De ce fait, la tendance moyenne cache des disparités plus importantes. En particulier, les TRI d'A'liénor et d'Atlandes varient de plus de 50 points de base sur deux ans. Au contraire, le TRI d'Albéa diminue dans les mêmes proportions, en lien avec une révision des hypothèses de trafic réalisée dans le cadre de son refinancement survenu au cours de l'exercice

2017. Pour ces trois concessions, ce sont encore des modifications des prévisions de trafic qui expliquent les variations.

c. Des recettes liées au péage plus importantes expliquent cette évolution

L'évolution des TRI est le fruit de variations des flux de trésorerie, soit du fait de l'écart entre les flux réalisés et les flux prévisionnels pour 2017 et 2018, soit du fait de modifications dans les projections des études financières. La figure 6 décompose l'impact respectif des différentes catégories de flux.

Figure 6 : Passage du TRI de 2017 au TRI de 2019 pour les concessions historiques et récentes



Source : ART à partir des études financières 2017 et 2019 des SCA

Dans les dernières études financières des SCA historiques, les dépenses d'investissement prévues sur la durée résiduelle des concessions augmentent de plus de 1,2 milliards d'euros[255], ce qui aboutit à une diminution du TRI de 5 points de base. L'essentiel de cette augmentation a lieu sur la période 2017-2025 : les dépenses prévisionnelles passent de 10,4 milliards d'euros à 11,9 milliards d'euros. Pour partie, il s'agit des investissements programmés dans le cadre du Plan d'Investissement Autoroutier (PIA) qui ont été estimés à un peu moins de 700 millions d'euros[256] et qui sont compensés par une hausse tarifaire. De 2026 aux fins de concessions, les investissements ont au contraire tendance à légèrement diminuer : globalement, ils passent de 6,3 milliards d'euros à 6,1 milliards d'euros.

Le principal déterminant des évolutions du TRI pour les concessions historiques est la variation du chiffre d'affaires prévue sur la période : les prévisions de revenus de péage augmentent de 7,0 milliards d'euros, ce qui aboutit à une variation de 29 points de base. Cette hausse reflète d'abord des prévisions globales de trafic plus favorables, liées à une amélioration des perspectives économiques sur le long terme. Les concessionnaires espèrent plus de 6,5 milliards d'euros de recettes en plus du fait de cette embellie. Le reste s'explique par une croissance des tarifs plus importante. C'est en partie le fruit de la compensation des opérations du PIA. Néanmoins, les prévisions d'inflation, sur lesquelles sont indexés les tarifs

[255] Les valeurs monétaires présentées dans cette partie et par la suite le sont en euros courants, sauf précision du contraire.
[256] Ce montant est exprimé en euros constants (valeur 2016) et non en euros courants.

(*cf*. section 2.2), ont été rabaissées : les SCA privées tablent en moyenne sur une inflation de 1,6 % par an en 2019 contre 1,7 % en 2018. L'effet du PIA sur les recettes prévisionnelles en est donc atténué.

L'assiette de l'impôt sur les sociétés augmentant, les charges correspondantes croissent, ce qui constitue le dernier facteur significatif d'évolution du TRI. Les variations des dépenses d'exploitation, même si elles peuvent être importantes pour certaines concessions, influent peu.

En ce qui concerne les SCA récentes, les variations du chiffre d'affaires constituent également le principal facteur explicatif des évolutions du TRI, qui pèse pour 17 points de base. Derrière cette évolution moyenne se cachent d'importantes disparités : ainsi, les concessions A'liénor, Alicorne et Atlandes relèvent fortement leurs prévisions de chiffre d'affaires, tandis que les concessions Albéa et, dans une moindre mesure, Arcour, révisent les leurs à la baisse. Les dépenses d'investissement, relativement faibles pour des concessions récentes et n'ayant pas signé d'avenant portant sur des opérations nouvelles sur la période, n'ont pratiquement aucun impact sur le TRI. En revanche, les dépenses prévisionnelles d'exploitation varient, en lien avec la révision des indices utilisés pour les indexer.

d. Les écarts entre prévisionnel et réalisé sont favorables aux SCA, mais pèsent peu dans l'amélioration des TRI

La confrontation du prévisionnel et du réalisé pour les exercices 2017 et 2018 montre des écarts parfois significatifs.

Sur les deux années, les chiffres d'affaires se sont révélés plus importants que prévu, du fait des revenus dégagés sur les poids lourds. L'écart est particulièrement fort pour les sociétés récentes, de 14 % en 2018. Plusieurs d'entre elles ont connu une reprise des trafics de poids lourds en 2017 et 2018 qui avait mal été anticipée dans leurs prévisions. Au contraire, le trafic des véhicules légers a été légèrement plus faible que prévu en 2018, notamment pour la concession d'Escota qui a été fortement impactée par le mouvement des « gilets jaunes ». Au total, les revenus tirés des péages auront été de 225 millions d'euros supérieurs aux prévisions que les SCA transmettent à l'Autorité dans le cadre de sa collecte annuelle de données.

Les dépenses d'investissement sur cette période ont quant à elles été plus faibles que prévu, que ce soit du fait de décalages dans les programmes ou de négociations plus favorables avec les constructeurs. L'écart moyen, concessions historiques et récentes confondues, est de 10 %, pour une diminution totale de 380 millions d'euros. Les dépenses d'exploitation ont quant à elles été sous-estimées de 160 millions d'euros.

La période a donc été plutôt favorable aux SCA. Néanmoins, les montants en question restent relativement faibles à l'échelle de la durée des concessions, et n'emportent pas d'impact remarquable sur la rentabilité globale, avec une augmentation comprise entre 2 et 3 points de base pour les concessions récentes comme pour les concessions historiques.

Néanmoins, ces résultats illustrent l'importance du suivi annuel des écarts entre les prévisions des plans d'affaires et les réalisations pour apprécier les déterminants de la rentabilité des concessions autoroutières. Même si l'impact sur le TRI est faible, l'Autorité estime qu'une sous-évaluation de la rentabilité globale prévisionnelle qui se répéterait d'exercice en exercice interrogerait sur l'équilibre économique du contrat. Si c'était le cas, cela pourrait en effet indiquer une sous-estimation systématique de la rentabilité globale prévisionnelle. Pour un suivi de la rentabilité cohérent, les prévisions des SCA doivent être harmonisées.

Dans les études financières transmises à l'Autorité, les prévisions de chiffre d'affaires ont été relevées en 2018 ou en 2019. La situation est loin d'être homogène d'une concession à l'autre : les taux de croissance des trafics des poids lourds et des véhicules légers varient significativement et peuvent largement différer d'une année à l'autre. Certes, il est naturel que chaque concession connaisse des dynamiques de trafic différentes, du fait de la nature et de la structure des trafics qui l'empruntent (locaux ou internationaux, urbains ou interurbains), mais aussi de la démographie et de l'économie des territoires qu'elle dessert. Néanmoins, les écarts sont particulièrement importants. Quant aux évolutions des indices utilisés pour indexer les coûts, elles varient d'une concession à l'autre. Calculées sur la période 2020-2030, les hypothèses pour le TP01 varient par exemple de 1,4 % par an à 3,9 % par an selon les SCA.

Par ailleurs, les prévisions, telles que fournies à l'Autorité, ne sont pas documentées. Or les motivations pour les réviser sont liées à des préoccupations spécifiques, par exemple un refinancement. Elles ne sont pas forcément révisées chaque année et leurs évolutions ne résultent pas nécessairement de changements de contexte. Par exemple, la révision des prévisions en 2018 de la société Atlandes intègre l'impact prévisible de la saturation de la rocade de Bordeaux à l'horizon 2040 et prend en compte 3 années de décalage entre le prévisionnel et le réalisé[257].

Il existe donc, pour l'Autorité, un besoin d'harmoniser un certain nombre d'hypothèses économiques dimensionnantes pour les études financières selon une méthode systématique en ce qui concerne les prévisions de chiffre d'affaires et l'indexation des coûts d'exploitation et d'investissement. Ce faisant, l'Autorité ne remet pas en question les pratiques des SCA dans la production de leurs études financières ; elle prend simplement acte du fait que, pour les besoins du suivi de la rentabilité, une étape d'homogénéisation est nécessaire[258].

e. La contre-expertise des prévisions montre que la rentabilité, telle que reflétée par les prévisions financières, est sous-estimée

Les hypothèses utilisées pour homogénéiser les prévisions des SCA sont présentées dans les tableaux 3 et 4. Elles ont été établies au moyen de modèles économétriques de type « séries temporelles »[259], en corrélant le trafic à des variables reflétant la conjoncture économique : valeur ajoutée des secteurs de l'agriculture, de la construction et de l'industrie pour le trafic des poids lourds, demande finale des ménages et prix du carburant pour le trafic des véhicules légers. Il s'agit de variables explicatives usuellement utilisées (voir section 1.5). L'analyse a été faite concession par concession, afin de tenir compte des spécificités de chacune. Ces grandeurs ont ensuite été extrapolées en s'appuyant sur les prévisions économiques de l'OCDE[260]. L'indice TP01 a été prolongé[261] et celui du TP09, corrélé au prix du Brent puis prolongé en fonction de ce dernier. Naturellement, ces résultats ne tiennent pas compte des conséquences de la crise sanitaire.Le rapprochement entre les prévisions de l'Autorité et celles des SCA montre une divergence plutôt prononcée sur les prévisions de trafic, en particulier pour les SCA historiques. Au contraire, les projections d'indices des SCA sont, en moyenne, plutôt cohérentes avec celles de l'Autorité.

---

[257] Voir Avis n° 2020-010 de l'ART.

[258] Indépendamment des incertitudes qui pèsent sur les projections, notamment de trafic, établir des chroniques prévisionnelles fait sens. Un TRI se mesure généralement à partir de prévisions qui reflètent l'espérance mathématique des grandeurs étudiées, c'est-à-dire la situation la plus probable au vu des informations dont dispose le marché. Elles ne doivent être ni trop optimistes, ni trop pessimistes.

[259] Même avec des hypothèses simples, ces modèles se révèlent plutôt robustes. On notera néanmoins que la modélisation du trafic PL des SCA récentes est moins satisfaisante que les autres. Les projections correspondantes sont donc à considérer avec prudence.

[260] Perspectives économiques de l'OCDE, volume 1, mars 2019.

[261] À cette fin, l'Autorité a utilisé un modèle Auto-Regressive – Integrated – Moving Average (ARIMA). Elle a retenu un modèle d'ordre 1 pour prendre en compte le caractère intégré de la série TP01.

Tableau 3 : Comparaison des projections de trafic des études financières des SCA et de celles de l'ART (*ces prévisions s'entendent hors impact de la crise sanitaire*)

SCA	Historiques			Récentes	
Période	Observé 2010-2018	Prévisions 2020-2030		Prévisions 2020-2030	
Source	SCA	ART	SCA	ART	SCA
PL	1,76 %/an	1,73 %/an	0,73 %/an	1,67 %/an	0,89 %/an
VL	1,28 %/an	1,26 %/an	0,47 %/an	1,84 %/an	1,97 %/an

Source : Calculs ART, études financières 2019 des SCA et collecte de l'ART sur les trafics des SCA
Nota : L'observé 2010-2018 est calculé hors ATMB en l'absence de données pour cette SCA. Les prévisions concernant les PL pour les SCA récentes sont calculées hors Atlandes, du fait des hypothèses spécifiques en lien avec la mise aux normes UIC des voies ferrées espagnoles.

Tableau 4 : Comparaison des projections des indices des études financières et de celles de l'ART

Indice	TP 01	Inflation
ART	2,84 %/an	1,70 %/an
SCA historiques	2,85 %/an	1,71 %/an
SCA récentes	2,89 %/an	1,74 %/an

Source : Calculs ART, études financières 2019 des SCA et collecte de l'ART sur les trafics des SCA

Au total, l'écart entre les TRI mesurés avec les hypothèses des SCA et ceux mesurés avec des hypothèses harmonisées est de 14 points de base pour les SCA historiques (soit 0,14 point de pourcentage) et de 41 points de base pour les SCA récentes (soit 0,41 point de pourcentage). Il est plus important pour ces dernières, bien que les écarts de prévisions soient plus faibles, du fait du poids relatif des revenus futurs dans leur équilibre économique.

f. En lui-même, le confinement ne remet pas en cause l'économie générale des concessions, mais les impacts de long terme de la crise sanitaire sont incertains

Les premières estimations de l'impact du confinement sur les trafics et les revenus tirés du péage font état d'un effondrement. En s'appuyant sur les chiffres publiés par les SCA, l'Autorité estime que le trafic sur autoroute a baissé de plus de 80 %[262]. Aucune baisse de trafic autoroutier de cette ampleur n'avait jamais été observée. À titre de comparaison, à la suite de la crise de 2008, le trafic sur le réseau concédé n'avait baissé que de 1 % par rapport à l'année précédente. La perte de recettes est légèrement moins forte, de l'ordre de 25 %. La baisse de trafic est en effet plus prononcée pour les véhicules légers que pour les poids lourds, qui sont soumis à un tarif de péage plus important[263]. Au total, selon une première estimation de l'ART, la perte pour les SCA est de l'ordre de 2 milliards d'euros pour trois mois de confinement[264].

[262] Par rapport au prévisionnel sur cette période de trois mois, à savoir du 17 mars 2020 au 17 juin 2020.
[263] Pour rappel, la part moyenne des PL dans les péages est de l'ordre de 30 %.
[264] En lui-même le confinement n'a duré que deux mois, puisqu'il s'est étalé du 17 mars 2020 au 11 mai 2020. Néanmoins, les interdictions de déplacement ont perduré jusqu'au 2 juin et la reprise des trafics a été progressive. C'est pourquoi, en première approximation, l'Autorité a évalué un scénario équivalent à trois mois de confinement pour mesurer l'impact des mesures de restriction de déplacement sur la rentabilité des SCA.

Tableau 5 : Impact de trois mois de confinement

Sur le trafic		Sur la performance financière	
VL	PL	CA annuel	TRI
-90 %	-40 %	-2,0 Mds€	Historiques : -6 points de base Récentes : -2 points de base

Source : Calculs ART

Le confinement a probablement eu des répercussions sur les dépenses d'exploitation et d'investissement.

Concernant les dépenses d'exploitation, toutes les SCA ont mis en place un plan de continuité du service[265] pour assurer l'accès à leur infrastructure et la sécurité : supervision du trafic, patrouilles, assistance et dépannage. Cela a naturellement impliqué une importante réorganisation des équipes d'exploitation pour mettre en œuvre les règles d'hygiène nécessaires.

Concernant les dépenses d'investissement, l'activité de l'ensemble du secteur des travaux publics a été affectée par la crise sanitaire. À la fin du mois de mars, presque tous les chantiers étaient arrêtés, avec une chute de 89 % de l'activité du secteur de la construction. En particulier, les grands chantiers autoroutiers ont été à l'arrêt pendant l'essentiel du confinement. Par exemple, les travaux du contournement ouest de Strasbourg n'ont repris qu'à partir du 11 mai. Ces arrêts momentanés pourraient représenter des coûts supplémentaires pour les SCA, en fonction de la façon dont elles ont contractualisé la réalisation des travaux. Dans le même ordre d'idée, la réorganisation des chantiers pour prendre en compte les nouvelles mesures de chantier pourrait également générer des surcoûts.

Néanmoins, l'impact du confinement en lui-même ne remet pas en cause l'équilibre économique des contrats. En ne prenant en compte que la perte de recettes[266], qui constitue vraisemblablement l'effet le plus important, les trois mois de confinement ont diminué le TRI de 6 points de base pour les concessions historiques (soit 0,06 point de pourcentage) et de 2 points de base pour les récentes (soit 0,02 point de pourcentage).

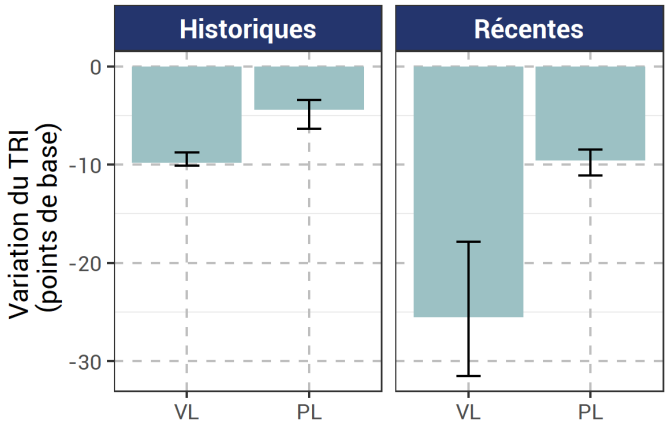
À ce stade, il est difficile de quantifier l'impact sur les trafics des effets économiques et sociaux de long terme de la crise. Il est vraisemblable qu'à la crise sanitaire succèdera une crise économique et que l'activité économique sera durablement affectée. Néanmoins, les modes de production pourraient aussi évoluer (relocalisation), ainsi que les pratiques en matière de déplacements (recours croissant au télétravail, moindre appétence pour les transports en commun). Or ces changements peuvent avoir des effets ambivalents. Par exemple, le développement du télétravail peut s'accompagner d'une augmentation des déplacements pour d'autres motifs, notamment de loisirs, et inciter les ménages à s'installer plus loin de leur lieu de

[265] Néanmoins, tout du moins durant la première semaine de confinement, des retours du terrain ont fait état d'une offre sur les aires de service plus limitée qu'annoncée. Dans un entretien pour le Figaro, la FNTR indique que « *les conducteurs ne peuvent plus manger, aller aux toilettes, se laver les mains ou se doucher* ».
[266] Ainsi que des charges d'exploitation impactées directement par le trafic, à savoir la taxe d'aménagement du territoire, la redevance domaniale et les charges d'entretien.

travail. Il s'agit de l'effet rebond du télétravail, un phénomène amplement documenté et observé dans de nombreux pays[267].

On peut tout de même noter qu'une révision des projections de trafic, même minime, aurait une incidence significative sur la rentabilité, tout du moins pour les sociétés récentes. Réviser à la baisse les projections de trafic de 0,5 point de pourcentage, ce qui correspond à un choc majeur[268], induit une baisse du TRI de 14 points de base (soit 0,14 point de pourcentage) pour les concessions historiques (10 points de base en lien avec la baisse du trafic des véhicules légers et 4 points de base en lien avec celle des poids lourds). L'impact est relativement plus fort pour les concessions récentes, avec une baisse de 35 points de base (soit 0,35 point de pourcentage) (25 points de base en lien avec la baisse du trafic des véhicules légers et 10 points de base en lien avec celle des poids lourds).

Graphique 8 : Impact sur le TRI d'une révision de la croissance des trafics de 50 points de base par an



Source : Calculs ART
Nota : La barre d'erreur représente la dispersion entre SCA, ici mesurée par l'écart interquartile. La valeur affichée correspondant à la médiane.

2.1.4. L'encadrement de la rentabilité des concessions, au bénéfice du contribuable et de l'usager ?

a. L'origine des mesures d'encadrement de la rentabilité et les dispositifs existants

Historiquement, les contrats ne comprenaient pas de clauses destinées à encadrer la rentabilité des sociétés concessionnaires.

Le concédant a introduit de telles dispositions dans les contrats récents, avant que le législateur ne l'impose, d'abord à travers la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et

[267] Voir par exemple : Falch, M., 2012, « *Environmental impact of ICT on the transport sector;* in *Telecommunication Economics* (pp. 126-137), Springer, Berlin, Heidelberg.
[268] À titre d'exemple, la croissance des trafics observée sur la période 2010-2018 était, sur le périmètre des SCA historiques, de 1,76 %/an pour les poids lourds (PL) et de 1,28 %/an pour les véhicules légers (VL). En ordre de grandeur, une baisse de 0,5 point de pourcentage correspondrait donc à une baisse durable de 30 à 40 % des taux de croissance des trafics observés sur la décennie passée.

responsabilités locales, puis à travers la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Depuis la loi du 13 août 2004 précitée, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose ainsi qu' « *[e]n cas de contribution de collectivités territoriales au financement de la délégation, le cahier des charges prévoit un dispositif de partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices, en cas de résultats financiers excédant les prévisions initiales.* »

Deux types de dispositifs en faveur de l'État et des collectivités contributrices ont jusqu'à présent été mis en place dans ce cadre. Le premier, qualifié de « partage des fruits de la concession », consiste à prévoir le versement par la SCA d'une redevance à l'acteur public qui a subventionné le projet si les revenus qui en découlent dépassent une chronique de seuils (les « X_i ») prédéfinie. Le second, qualifié de « partage des gains de refinancement » consiste à prévoir une rétrocession à l'acteur public qui a subventionné le projet des éventuelles économies de financement réalisées par la SCA grâce à des conditions de marché plus favorables que prévu.

Par ailleurs, depuis la loi du 6 août 2015 précitée, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose que « *[l]e cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. En cas de contribution de collectivités territoriales ou de l'État au financement de la délégation, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices.* »

En parallèle, la conclusion d'avenants avec les sociétés historiques a été l'occasion pour le concédant d'introduire des mesures similaires dans les contrats existants, mais portant uniquement sur les années d'allongement des concessions alors octroyées.

Ainsi, le protocole transactionnel signé le 9 avril 2015 par l'État concédant et les sociétés historiques privées parallèlement aux négociations sur le plan de relance autoroutier (PRA) prévoyait l'introduction dans les contrats d'une clause de « durée endogène » : dans l'hypothèse où, pendant la période d'allongement des contrats, les revenus des SCA excéderaient très fortement les prévisions, les concessions pourraient s'achever de manière anticipée.

Dans le cadre de l'instruction du plan de relance autoroutier par la Commission européenne au titre des aides d'État, une clause de « péage endogène » a également été introduite dans les cahiers des charges par les avenants signés le 31 juillet 2015 : dans l'hypothèse où, pendant la période d'allongement des contrats, les revenus des SCA excéderaient les prévisions, les hausses des tarifs de péage pourraient être atténuées.

L'ensemble des dispositifs contractuels d'encadrement de la rentabilité existants est récapitulé dans le tableau suivant.

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'liénor, Aliae, Arcos, Arcour)			Historiques privées et récentes
Partage des fruits de la concession ou « clause des X_i »	Art. 30 (Albéa, Aliae, Alicorne, A'liénor, Arcos, Arcour, Atlandes) Art. 24 (Alis)		État ou collectivités locales	Récentes
Partage des gains de refinancement	Art. 23 (Albéa, Aliae, Alicorne, Arcos, Atlandes)	TRI des actionnaires		

b. L'effet attendu des dispositifs existants

Il ressort des analyses de l'Autorité que la portée de ces différentes clauses est variable.

Ainsi, à l'aune des scénarios construits par l'Autorité, le déclenchement des clauses de « péage endogène » apparaît plausible, c'est-à-dire qu'il se produit dans des cas que l'Autorité estime favorables aux SCA mais réalistes, tandis que celui des clauses de « durée endogène » semble hautement improbable, c'est-à-dire qu'il se produit uniquement dans des cas que l'Autorité juge invraisemblables[269]. De même, la vraisemblance d'une mise en œuvre des clauses de partage des fruits de la concession dépend fortement des concessions considérées. Quant aux clauses de partage des gains de refinancement, elles présentent un caractère d'automaticité tel que si la diminution des risques à l'issue de la phase de construction et de montée en charge de l'infrastructure (« *ramp-up* ») permet au concessionnaire d'accéder à des financements moins coûteux ou si les conditions de marché viennent à s'améliorer, il ne fait pas de doute qu'elles trouvent à s'activer[270].

[269] Plus précisément, les simulations réalisées montrent que, même si, sur toute la durée des concessions, la croissance annuelle des trafics VL et PL s'avérait supérieure d'un point de pourcentage par rapport aux prévisions de l'Autorité, la clause de durée endogène ne se déclencherait pour aucun des contrats en disposant.
[270] À ce jour, une société a mené une opération de refinancement conduisant à l'activation de la clause. La société Atlandes, qui a opéré en 2015 un refinancement de sa dette de construction à hauteur de 857 M€, doit verser une redevance, échelonnée sur la durée résiduelle de la concession, d'un montant total de 243 M€.

Par ailleurs, au-delà de la probabilité de déclenchement des clauses, leur effet en cas d'activation peut être évalué à partir du différentiel de TRI qu'elles induisent. L'Autorité a chiffré ce différentiel pour les clauses portant sur les chiffres d'affaires et les cash flows et constaté que, dans l'hypothèse où elles se déclencheraient, ces clauses auraient une faible incidence sur la rentabilité constatée des SCA.

Au-delà de leur efficacité immédiate, les dispositifs d'encadrement de la rentabilité des SCA doivent être appréciés du point de vue de leur incidence sur l'intérêt général

La pertinence des mesures d'encadrement de la rentabilité dépend naturellement du caractère plausible de leur activation (la clause a-t-elle des chances de se déclencher ?) et de leur capacité, lorsqu'elles s'appliquent, à borner sensiblement la rentabilité des SCA (la clause réduit-elle alors suffisamment la rentabilité pour la ramener à un niveau acceptable ?). En dépendent l'éventuelle rétrocession à l'État ou aux collectivités locales des subventions attribuées en vertu d'une perception trop pessimiste des perspectives de la concession, tout comme l'éventuelle atténuation des hausses tarifaires supportées par les usagers.

Toutefois, l'appréciation de ces mesures ne devrait pas se limiter à ces deux critères, qui ne portent que sur leurs effets directs. Plus généralement, il convient de considérer l'incidence de ces dispositifs pour la collectivité, dans l'ensemble des cas de figure.

Ainsi, lors des appels d'offres pour l'attribution de nouvelles concessions, les candidats pourraient tenir compte de l'existence de clauses destinées à plafonner leur rentabilité dans les situations exceptionnelles (liées, par exemple, à une croissance du trafic nettement supérieure à ce que l'ensemble des acteurs anticipe) : en compensation, ils pourraient alors prévoir des évolutions de tarifs leur permettant de bénéficier d'une rentabilité supérieure pour les situations courantes. Dans ces conditions, quand bien même les clauses envisagées auraient une probabilité de déclenchement élevée et un effet marqué sur la rentabilité des SCA en cas d'activation, rien ne garantirait que la rentabilité des SCA serait effectivement modérée, en moyenne, par la présence des clauses prévues à cet effet.

De la même manière, les clauses d'encadrement de la rentabilité jouant directement sur le péage (clauses de « péage endogène » qui modèrent le péage, clauses de « durée endogène » qui l'annulent) pourraient avoir un effet distorsif sur le signal tarifaire. En effet, si l'effet direct de telles clauses est de réduire le péage dans les situations exceptionnelles, leur effet indirect (lié aux stratégies des candidats pour compenser l'effet direct), pourrait être de le renchérir dans les configurations les plus courantes. Il serait ainsi possible que l'introduction de telles clauses se traduise, paradoxalement, par des tarifs plus élevés dans les cas où le trafic n'est pas le plus important[271]*.*

Il reste que l'instauration de clauses d'encadrement de la rentabilité peut présenter un intérêt pour la collectivité, lorsqu'il existe une forte incertitude sur les prévisions qui servent de référence à l'établissement des paramètres de la compensation des concessionnaires.

---

[271] Voir la section 2.2 consacrée à la tarification des autoroutes.

Dans ces circonstances, de telles clauses permettent tout d'abord de réduire le risque assumé par le concessionnaire[272], et par voie de conséquence la rentabilité attendue par ce dernier. Ainsi, lorsqu'il ne paraît pas possible d'établir des projections de trafic avec un degré de confiance satisfaisant, l'introduction de telles clauses permet de ne pas faire supporter aux concessionnaires un risque qu'ils ne maîtrisent pas et pour lequel ils pourraient exiger une rentabilité particulièrement élevée, au détriment des usagers qui, in fine, supportent le coût du capital à travers les tarifs de péage.

Lorsqu'il existe une forte incertitude sur les prévisions, de telles clauses présentent également l'intérêt de réduire les incitations du concessionnaire à présenter des hypothèses qui conduiraient à sous-estimer sa rentabilité espérée. En effet, ces mêmes hypothèses sont utilisées pour définir le seuil à partir duquel les clauses se déclenchent. L'instauration de telles clauses réduit donc l'asymétrie d'information entre le concédant et le concessionnaire et permet une plus grande transparence sur la rentabilité espérée par le concessionnaire.

Finalement, les clauses d'encadrement de la rentabilité sont des instruments qu'il convient de mobiliser avec précaution dans le cadre de concessions, puisqu'il s'agit alors d'arbitrer entre une moindre rémunération du capital et un risque d'effet distorsif sur le signal tarifaire.

---

[272] Les clauses d'encadrement réduisent la rentabilité des SCA dans les cas extrêmes favorables. La variabilité de la rentabilité des SCA, qui correspond à la définition du risque financier, est donc diminuée. Cette réduction du risque engendre une diminution de la rentabilité espérée.

2.2. La tarification de l'usage des autoroutes

Alors que l'usage de la majorité des routes est gratuit sur le territoire, celui des autoroutes concédées donne lieu au versement d'un péage. En pratique, ce péage n'est pas fixé librement par les sociétés concessionnaires, dont la politique tarifaire est encadrée. Dans un premier temps, il paraît donc indispensable de revenir sur les motivations de l'encadrement des tarifs de péage (2.2.1). L'étude des règles en vigueur offre, dans un deuxième temps, un éclairage utile sur la multiplicité des tarifs (2.2.2). Quelques pistes sont explorées, dans un troisième temps, pour mieux tenir compte des signaux économiques que la structure des tarifs peut envoyer aux usagers (2.2.3).

2.2.1. Les justifications de l'encadrement tarifaire

Dans une économie de marché où la majorité des prix sont fixés librement, le péage fait figure d'exception. Le service autoroutier est en effet un service public auquel est appliqué un principe d'usager-payeur, si bien que le péage doit vérifier les propriétés attendues d'une redevance pour service rendu (2.2.1.a). Cette exception peut, en second lieu, être mise en regard du pouvoir de marché dont disposent les sociétés concessionnaires qui, en l'absence de plafonds tarifaires, pourraient être tentées de pratiquer des tarifs trop élevés (2.2.1.b).

a. Le péage, encadré en tant que redevance pour service rendu

La loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes affirmait le principe de la gratuité des autoroutes, mais prévoyait une exception avec la possibilité de percevoir un péage lorsque la gestion de l'autoroute est déléguée : « *Dans ce cas, la convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décrets et pris en Conseil d'État, après avis des collectivités locales directement intéressées ; ils peuvent autoriser le concessionnaire à percevoir des péages pour assurer l'intérêt et l'amortissement des capitaux investis par lui, ainsi que l'entretien et, éventuellement, l'extension de l'autoroute.* »

Dans la rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code la voirie routière, l'exception est élargie : « *L'usage des autoroutes est en principe gratuit. Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. // En cas de délégation des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.* »

Ainsi, dans une logique d'« usager-payeur », un péage peut aujourd'hui être acquitté par les usagers de l'autoroute pour permettre la couverture des coûts du service public autoroutier en général, et la rémunération du capital investi en cas de délégation.

Cette rédaction reflète le sens de la jurisprudence du Conseil d'État qui considère, de longue date, que les péages autoroutiers constituent une redevance pour service rendu, ainsi que l'illustre l'arrêt du Conseil d'État du 13 mai 1977[273] : « *[L]es tarifs variables selon les sections et la nature des véhicules […] correspondent, dans la limite d'un tarif maximum, à la contrepartie du service*

[273] Conseil d'État, 13 mai 1977, Requêtes n° 01139 de la société Cofiroute, n° 01146 de la société Apel, n° 01147 de la société Acoba et n° 01159 de la société des autoroutes Rhône-Alpes.

rendu aux usagers et qui consiste dans la commodité, la rapidité, la sécurité et l'économie éventuelle de parcours. »

Or la jurisprudence a traditionnellement estimé que le montant des redevances pour service rendu devait refléter le coût de la prestation fournie ; elle a plus récemment admis que le montant de la redevance pouvait également tenir compte de la valeur économique du service rendu[274].

Le principe de redevance pour service rendu implique, en tout état de cause, que les tarifs soient déterminés sur le fondement de dépenses utiles au service public[275]. Du reste, c'est le sens des analyses de l'utilité et de la nécessité des opérations exposées par l'Autorité dans ses avis du 14 juin 2017 sur les projets d'avenants aux contrats de concession autoroutière résultant du Plan d'Investissement Autoroutier (PIA) : « *[D]ès lors [que l'opération] ne serait pas strictement nécessaire ou utile à l'exploitation de l'autoroute et, partant, au service rendu à ses usagers, son financement ne saurait être assuré par le péage, même partiellement.* »

Cette appréciation était directement liée à la rédaction de l'article L. 122-4 en vigueur à l'époque. La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est néanmoins venue modifier la rédaction de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière : le périmètre des opérations pouvant être intégrées dans l'assiette de la concession (et, partant, être financées par le péage) est désormais établi en considérant notamment l'amélioration de l' « *articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession* » et le renforcement de la « *connexion avec les ouvrages permettant de desservir les territoires* ». Eu égard à la fonctionnalité d'un échangeur, ces deux dernières conditions seront quasi systématiquement remplies pour ce type d'aménagements.

b. Le péage, encadré en vertu de la faible intensité de la concurrence par les prix

Si les péages sont encadrés en tant que redevance pour service rendu, ils le sont également pour des motifs tenant à la situation concurrentielle du secteur des autoroutes payantes.

À la création des premières concessions autoroutières, l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix s'appliquait aux tarifs de péage. En 1986, lorsque cette ordonnance a été abrogée au profit de la liberté des prix, une exception a été prévue pour les secteurs « *où la concurrence par les prix est limitée* ». L'ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence du 1er décembre 1986 précisait que, dans ce cas, « *[u]n décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence* ».

Dans ce cadre, le Conseil de la concurrence a été saisi en 1987 puis en 1994 sur des projets de décrets ayant pour objet la réglementation des tarifs applicables aux péages autoroutiers. À deux reprises[276], il a conclu que « *la concurrence par les prix est effectivement limitée* », justifiant une réglementation des péages autoroutiers.

Les infrastructures autoroutières présentent en effet de forts atouts en termes de confort, de sécurité et de vitesse, si bien que les autres infrastructures de transport apparaissent comme des substituts imparfaits. Dans ces conditions, les SCA disposent d'un pouvoir de marché et seraient

[274] Conseil d'État, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice de la médecine libérale à l'hôpital, n° 293229.
[275] Conseil d'État, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux et Ville de Saint-Etienne, n° 156176 (sur la légalité de tarifs du service municipal de distribution de l'eau dans lesquels sont répercutées des dépenses sans lien avec les prestations fournies).
[276] Avis n° 87-A-05 du 26 mai 1987 et n° 94-A-25 du 24 octobre 1994.

susceptibles, en l'absence de plafond tarifaire, de pratiquer des tarifs trop élevés, d'un double point de vue. D'une part, des tarifs plus élevés que ceux qui résulteraient d'une situation concurrentielle seraient défavorables aux usagers de l'autoroute ; d'autre part, de tels tarifs porteraient plus généralement préjudice à la collectivité, en ce qu'ils conduiraient certains acteurs à renoncer à utiliser l'infrastructure. L'encadrement tarifaire des SCA doit ainsi réduire l'intérêt que ces dernières pourraient avoir à limiter l'usage d'une infrastructure de transport en tout état de cause disponible.

2.2.2. Les règles en vigueur

Les fondements de l'encadrement des tarifs de péage étant posés, il est possible de s'intéresser à la manière dont ceux-ci sont établis dans la pratique. Face à la complexité des grilles tarifaires des SCA et de leurs évolutions, il est utile de comprendre les règles applicables, c'est-à-dire d'une part celles qui influent uniformément sur l'ensemble des tarifs de chaque SCA, selon qu'il s'agit d'une société historique ou d'une société récente (2.2.2.a), d'autre part celles qui autorisent des différences de tarifs entre catégories d'usagers (2.2.2.b).

a. Les modalités générales d'encadrement

- Le cas des SCA historiques

Contrôlés et soumis à approbation depuis leur origine, les tarifs des SCA historiques ont vu leurs règles de fixation se préciser par décret bien après leur création.

Le décret n° 88-1208 du 30 décembre 1988 relatif aux péages autoroutiers a d'abord entériné les niveaux de tarifs résultant de décisions antérieures : « *Article 3 - Les prix fixés pour la première fois en application du présent décret résultent d'une majoration de 2,5 % en moyenne des tarifs fixés en application de l'arrêté n° 75-17/P du 7 mars 1975.* »

Ce décret a par ailleurs lié l'évolution future des péages moyens à divers facteurs, parmi lesquels figurait l'évolution des coûts : « *Article 2 - Le montant des péages d'autoroute varie en moyenne et pour chaque société en fonction de l'évolution de la structure du réseau, des charges financières, des coûts de travaux et d'entretien, des salaires, des charges fiscales et du trafic.* »

Ainsi, le niveau initial des tarifs n'était pas remis en cause, tandis que l'encadrement de leur évolution concernait une moyenne par SCA et reposait sur plusieurs éléments dont les modalités d'appréciation et l'importance respective n'étaient pas précisées, offrant au concédant et au concessionnaire une forte marge d'appréciation.

Le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers est ensuite venu encadrer la portée des négociations tarifaires. Ce décret a d'abord imposé de préciser la définition du tarif kilométrique moyen servant de référence pour l'établissement des tarifs : « *Article 1 - […] Le cahier des charges de la société concessionnaire prévu par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen.* »

Ce décret a également imposé le choix de l'inflation comme indice de référence par défaut pour l'évolution des tarifs : « *Article 4 – […] La majoration des tarifs de péages ainsi fixés ne peut être*

inférieure à 70 % de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) constatée depuis la fixation, l'année précédente, des tarifs applicables sur le réseau concédé à la société. »

Ce décret a néanmoins autorisé la conclusion de contrats de plan permettant une compensation spécifique pour la réalisation d'investissements nouveaux : « *Article 1 - 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.* »

Ainsi, la référence à l'évolution de multiples facteurs était abandonnée au profit d'une référence à l'inflation, sauf pour les investissements nouvellement planifiés.

Des règles générales qui n'ont pas été remises en question à l'occasion de la privatisation

Il convient de relever que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 continue de s'appliquer aujourd'hui. En particulier, aucun changement n'a été introduit à l'occasion de la privatisation de 2006 dans les modalités de l'encadrement tarifaire. Ainsi, ni le niveau, ni l'évolution des tarifs de péage actuels ne peuvent s'expliquer par des aménagements opérés à l'occasion de la privatisation.

En revanche, à l'occasion des avenants mettant en œuvre le protocole d'accord d'avril 2015 et le plan de relance autoroutier (PRA), alors que les durées des contrats des sociétés historiques privatisées étaient allongées, deux clauses ayant une incidence sur les péages pratiqués au cours des années de prolongation des contrats ont été introduites.

La première, parfois qualifiée de clause de « durée endogène », prévoit que la concession, et donc les recettes de péage perçues par la SCA, prennent fin si la somme actualisée des recettes de péage comptabilisées entre 2006 et la fin de concession dépasse un certain seuil.

La deuxième, parfois désignée comme clause de « péage endogène », prévoit que la hausse des tarifs autorisée pour une année donnée est modérée si les recettes de l'année précédente dépassent un certain seuil.

Ainsi, compte tenu des clauses introduites lors du PRA, il serait possible, dans l'hypothèse où l'évolution du trafic serait « trop » favorable au concessionnaire, de mettre fin par anticipation à la perception des péages ou de freiner leur évolution.

- Le cas des SCA récentes

Les tarifs des SCA récentes sont l'aboutissement d'un appel d'offres lancé alors que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers était déjà en vigueur. Ainsi, seuls des candidats proposant une évolution de leurs grilles tarifaires respectant le décret de 1995 étaient susceptibles de se voir octroyer la concession ; en outre, dans la mesure où les lauréats ont été sélectionnés à l'issue de procédures concurrentielles et puisque les paramètres tarifaires constituent l'un des critères utilisés pour classer les candidatures, il est possible de supposer que les grilles tarifaires reflètent les anticipations de coûts et de trafic de ces SCA.

Enfin, depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les contrats de concession doivent comporter des clauses de « durée endogène »

ou de « péage endogène »[277]. En effet, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière la disposition suivante : « *Le cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ». Il est ainsi prévu, dans les contrats de concession les plus récents, si l'évolution du trafic se révélait « trop » favorable au concessionnaire, que l'évolution des péages puisse être ralentie ou qu'il puisse être mis fin par anticipation à la concession, donc à la perception des péages.

b. Les différenciations tarifaires

- Les fondements juridiques des différenciations tarifaires

Le principe d'égalité des usagers devant le service public et devant le péage ne fait pas obstacle, selon la jurisprudence, à la mise en place de tarifs différenciés dès lors que certaines conditions sont respectées : « *La fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure* »[278].

S'agissant plus spécifiquement des tarifs de péage d'autoroutes, le Conseil d'État a déjà pu juger, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté modifiant les tarifs de péage, que ces conditions étaient vérifiées, affirmant qu' « *il est constant que les usagers d'une autoroute se trouvent placés dans une situation différente, au regard des conditions d'exploitation de l'ouvrage, selon la densité de la circulation prévisible ; […] ainsi, en prévoyant une variation du prix des péages en fonction de l'intensité du trafic, afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité de celui-ci, l'arrêté attaqué n'a pas institué une discrimination illégale entre ces usagers* »[279].

Du reste, le chapitre X « Dispositions relatives aux péages » du titre I[er] du code la voirie routière, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, consacre une série de dispositions relatives à la modulation des tarifs de péage pour les véhicules de transport de marchandises par route et les véhicules de transport de personnes, afin de transposer la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite « Eurovignette » (modifiée en 2006 et 2011). Il en ressort trois éléments. Premièrement, les tarifs de péage doivent être modulés pour les poids lourds en fonction de la catégorie d'émission polluante (norme « Euro ») du véhicule (la directive dispense toutefois de cette obligation les concessions qui existaient déjà lors de son adoption). Deuxièmement, les tarifs peuvent également être modulés en fonction du moment de la journée, du jour de la semaine ou de la période de l'année, afin de limiter la congestion. Troisièmement, la mise en place de ces différenciations tarifaires, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, doit être sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant.

---

[277] Les cahiers des charges de certaines concessions comportaient néanmoins de telles clauses alors même qu'ils avaient été rédigés avant que la loi ne l'impose.
[278] Conseil d'État, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Requêtes n° 88032 et n° 88148 - sur la légalité d'une tarification différenciée du service de bacs reliant l'île de Ré au département de la Charente-Maritime.
[279] Conseil d'État, 28 février 1996, Requête n° 150520 de l'association FO Consommateurs.

En outre, tous les contrats de concession permettent, de fait, que les tarifs soient différenciés géographiquement, puisque l'objet principal de l'encadrement tarifaire correspond, pour chaque classe, à des tarifs kilométriques moyens définis à l'échelle de la concession : des écarts sont donc possibles entre les tarifs par kilomètre parcouru des différents trajets. Ces différenciations sont néanmoins restreintes à travers deux mécanismes. D'une part, les conventions de concession comportent des clauses qui interdisent qu'un tarif kilométrique particulier s'écarte de plus de 50 % (25 % dans le cas d'Aliae) du tarif kilométrique moyen de la classe de véhicules correspondante. D'autre part, des clauses « anti-foisonnement[280] » ont progressivement été introduites depuis 2010 dans les contrats de plan des SCA historiques privées, interdisant à ces dernières de pratiquer des différenciations tarifaires ayant pour effet, à tarif constant, d'accroître leurs recettes de péage.

Par ailleurs, les contrats de concession (à l'exception de ceux de SFTRF et d'Aliae) prévoient la possibilité de mettre en place une différenciation temporelle des tarifs, à condition que celle-ci trouve sa « *justification à la fois dans certaines différences de situation appréciables faites aux usagers et dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public autoroutier* ». Les contrats limitent toutefois l'amplitude de ces différenciations tarifaires, puisque celles-ci ne peuvent pas conduire à un écart de plus de 50 % de chaque tarif kilométrique avec le tarif kilométrique moyen de la classe de véhicules correspondante.

Les contrats des SCA historiques (à l'exception de SFTRF), contrairement à ceux des SCA récentes, prévoient que les modulations spatiales ou temporelles peuvent être imposées par le concédant : « *La société s'engage à mettre en œuvre les modulations spatiales et temporelles de ses tarifs de péage demandées par l'État dans le cadre de sa politique générale en matière de régulation des trafics* »[281].

Les contrats des SCA historiques (à l'exception de SFTRF) précisent que la différenciation tarifaire éventuelle ne doit pas générer de recettes supplémentaires pour la SCA ; les contrats des SCA récentes ne l'explicitent pas, la directive « Eurovignette » l'imposant en tout état de cause.

- Différenciations tarifaires effectuées en fonction des gabarits des véhicules

Les différenciations tarifaires les plus visibles sont celles que les SCA opèrent en fonction des gabarits des véhicules. Pour ce faire, les véhicules sont généralement[282] regroupés au sein des cinq « classes » suivantes.

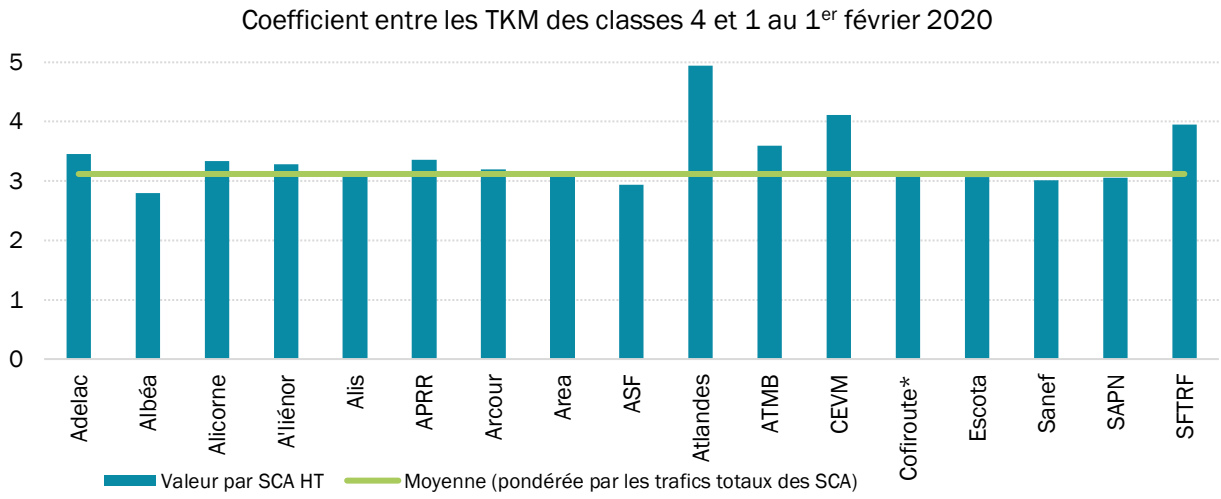
[280] Ce terme renvoie à une pratique des SCA mise en évidence par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport de 2006 sur la privatisation ; en 2008, dans son rapport annuel, elle expliquait encore, à propos des différenciations tarifaires ciblées pour optimiser les recettes de péage : « *Les sociétés […] font porter les principales hausses sur les trajets les plus fréquentés […]. Ces mécanismes induisent […], lorsqu'ils sont systématisés, un effet de « foisonnement » des recettes qui augmentent, à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs accordées.* »

[281] Article 25.3 des cahiers des charges.

[282] À l'exception d'Atlandes, qui distingue 3 classes A, B et C pour les poids lourds ; les classes A et B correspondent à la classe 3 des autres concessions et la classe C correspond à la classe 4.

Classe 1	Véhicules légers	Véhicules ou ensembles de véhicules de hauteur inférieure ou égale à 2 m et de PTAC[283] inférieur ou égal à 3,5 t
Classe 2	Véhicules intermédiaires	Véhicules ou ensemble de véhicules de hauteur inférieure à 3 m et supérieure à 2 m et de PTAC inférieur ou égal 3,5 t
Classe 3	Poids lourds et autocars à 2 essieux	Véhicules à deux essieux de hauteur supérieure ou égale à 3 m ou de PTAC supérieur à 3,5 t
Classe 4	Poids lourds et autocars à 3 essieux ou plus	Véhicules ou ensembles de véhicules à plus de deux essieux de hauteur supérieure ou égale à 3 m ou de PTAC supérieur à 3,5 t
Classe 5	Motos, side-cars, trikes	Motocyclettes

Le graphique suivant représente les ratios entre les tarifs kilométriques moyens des classes 1 et 4 pour chaque SCA au 1er février 2020 et permet donc d'illustrer les différenciations tarifaires effectuées en fonction des classes de véhicules.



Nota : pour CEVM, le coefficient interclasses est obtenu en pondérant les coefficients été et hors été par les trafics respectifs de ces périodes.

** Coefficient interclasses correspondant au seul réseau interurbain.*

Source : Calculs ART à partir des grilles tarifaires 2020 et des dernières données de trafic connues pour une année complète (il ne s'agit pas d'une année civile), transmises par les SCA en vue de l'établissement des tarifs

[283] Poids total autorisé en charge.

En moyenne, les tarifs applicables en 2019 aux véhicules de classe 4 correspondaient à 3,1 fois les tarifs applicables aux véhicules de classe 1, avec des écarts moins prononcés pour certaines SCA que pour d'autres.

Ces différenciations tarifaires reflètent notamment les écarts entre les coûts d'infrastructures qui peuvent être imputés aux différents types de véhicules. Ainsi, une étude réalisée en 2009 par le Sétra[284] dans le cadre de la transposition de la directive « Eurovignette » de 2006, chiffrait la responsabilité relative des différentes catégories de poids lourds et des véhicules légers dans les différentes catégories de coûts.

Responsabilité relative dans les coûts :	**VL**	**PL[285]**
- de construction	1	[3,8 ; 5,5]
- d'entretien structurel	0	[1 ; 402]
- d'exploitation	1	[2,5 ; 2,5]
- de fonctionnement des administrations	1	1

Source : Sétra, « Imputation aux usagers PL et VL du coût d'infrastructure des routes », Juin 2009

Il ressortait notamment de cette étude que, pour les coûts de construction, qui représentent approximativement deux tiers des coûts opérationnels des SCA, les poids lourds induisent entre 3,8 et 5,5 fois plus de coûts que les véhicules légers.

Si les coûts d'entretien structurel émanent uniquement des poids lourds, et croissent en fonction de leur agressivité, c'est-à-dire des dommages que leurs essieux causent à la chaussée, ils ne représentent qu'environ un dixième des coûts opérationnels des SCA.

Les coûts d'exploitation, qui représentent environ un quart des coûts opérationnels des SCA, s'expliquent à raison de 2,5 fois plus par la circulation des poids lourds que par celle des véhicules légers.

Les coûts de fonctionnement et d'administration ne peuvent quant à eux pas être imputés particulièrement à une classe de véhicule.

Finalement, il apparaît que les poids lourds induisent entre 4 et 5 fois plus de coûts opérationnels que les véhicules légers.

Ainsi, les coefficients interclasses ne reflètent pas uniquement les différences entre les coûts induits par chaque catégorie d'usagers des infrastructures autoroutières.

[284] Sétra, « *Imputation aux usagers PL et VL du coût d'infrastructure des routes* », Juin 2009
[285] Poids lourds regroupés en 3 catégories selon un critère technique d'agressivité ; fourchettes de valeurs correspondant aux première et troisième catégories.

- Différenciations tarifaires effectuées en fonction des émissions polluantes

Dans le cas des SCA les plus récentes, les tarifs sont en outre différenciés entre les véhicules en fonction de leurs émissions polluantes.

Ainsi, pour les concessions créées postérieurement à la directive « Eurovignette », les États membres ont l'obligation de prévoir une modulation des tarifs des poids lourds en fonction de leurs rejets polluants, tels qu'ils ressortent de leur classement en fonction de la norme « Euro ». En outre, les États membres ont la possibilité de tenir compte des rejets polluants des véhicules légers, ainsi que cela a été inscrit dans le contrat de concession d'Aliae.

La circulation de véhicules classés différemment selon la norme « Euro » engendre en effet des coûts externes différents. Toutefois, cette variabilité des coûts externes de pollution n'est spécifique ni aux autoroutes appliquant ce type de modulation, ni même aux autoroutes en général. La question peut alors se poser de savoir si les tarifs d'autoroute constituent le levier le plus pertinent pour internaliser les coûts externes de pollution : la circulation sur autoroute n'est que partiellement responsable des émissions polluantes d'un véhicule, qui peuvent sans doute être mieux appréhendées à travers, par exemple, la consommation de carburant. Néanmoins, si la consommation de carburant par les véhicules légers donne déjà lieu à une taxation liée aux émissions de CO_2, les poids lourds en sont exemptés.

- Différenciations tarifaires effectuées en fonction de l'itinéraire parcouru

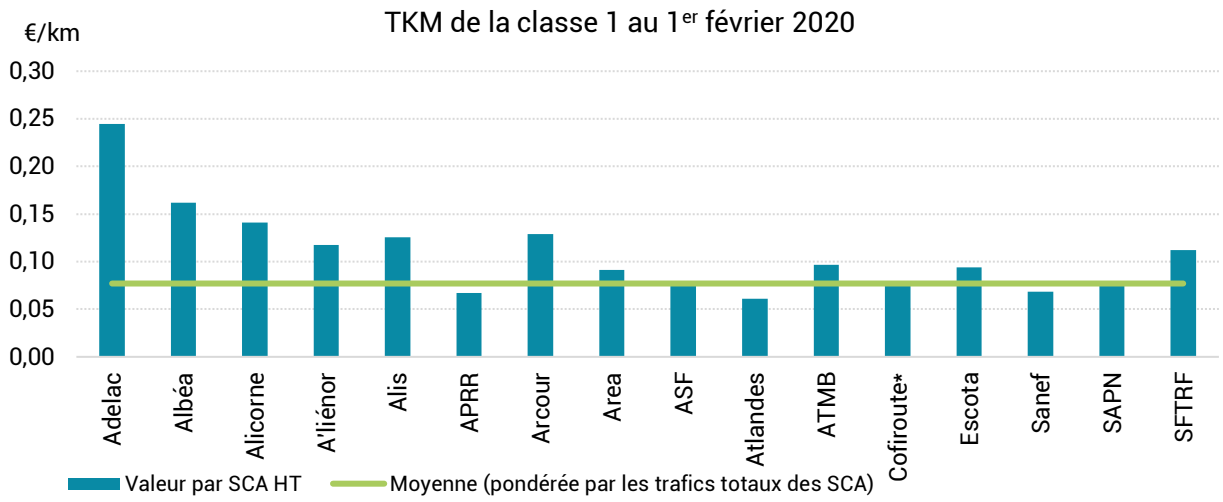
D'autres différenciations tarifaires peuvent être observées sur le réseau autoroutier concédé : pour parcourir une même distance d'un kilomètre, un véhicule donné s'acquitte d'un péage qui varie en fonction du trajet réalisé, c'est-à-dire non seulement en fonction de la localisation de son parcours, mais aussi en fonction de la distance parcourue.

Les tarifs kilométriques moyens (TKM) contractuels, des indicateurs dont la définition varie selon les concessions et dont l'interprétation est souvent délicate

Face à la complexité des grilles tarifaires résultant des différenciations géographiques, il peut apparaître souhaitable de disposer d'indicateurs synthétiques pour apprécier le niveau des tarifs, qu'il s'agisse de comparer les concessions globalement ou les tronçons au sein de chaque concession.

Le tarif kilométrique moyen (« TKM ») présenté dans les contrats pourrait être utilisé pour étudier les différences entre les tarifs pratiqués par les SCA pour une classe de véhicules donnée.

Ainsi, le graphique suivant représente les TKM (hors taxes) de la classe 1 pour chaque concession au 1er février 2020.



Nota : L'échelle retenue ne permet pas de faire apparaître le TKM de CEVM, qui exploite une autoroute constituée uniquement d'un ouvrage d'art spécifique et applique par conséquent un tarif kilométrique très supérieur aux autres SCA, de 2,48 €/km (HT) en été et de 2,00 €/km (HT) en dehors de l'été.

** Le TKM présenté pour Cofiroute correspond au seul réseau interurbain.*

Source : Calculs ART à partir des grilles tarifaires 2020 et des dernières données de trafic connues pour une année complète (il ne s'agit pas d'une année civile), transmises par les SCA en vue de l'établissement des tarifs

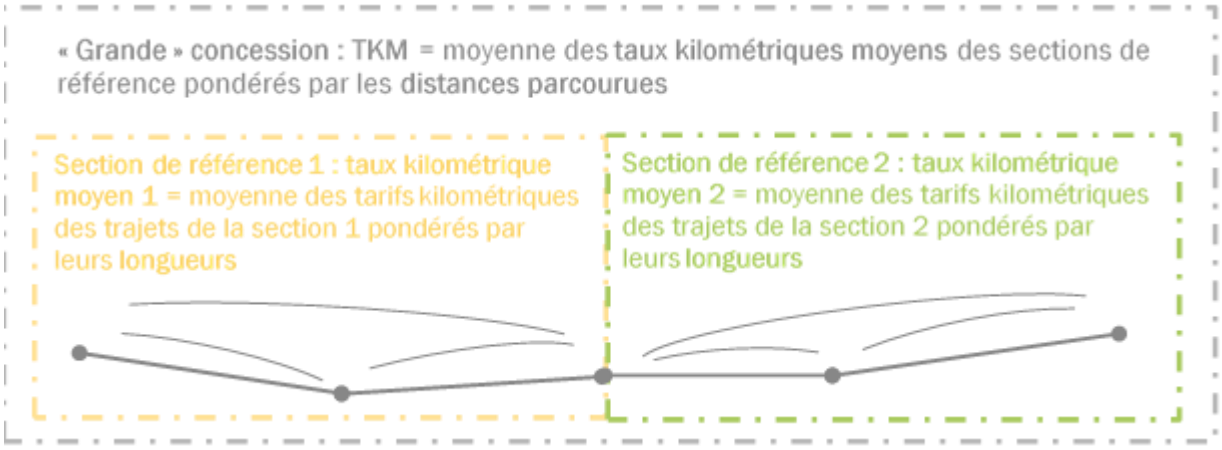
En moyenne (pondérée par les trafics), le TKM s'établissait à 7,7 c€/km (HT) sur le réseau concédé pour les véhicules de la classe 1.

Toutefois, la notion de TKM d'une classe de véhicules diffère selon les SCA. Dans quelques cas[286], la grille tarifaire de la SCA ne comprend qu'un tarif par classe, et le TKM de la classe correspond à ce tarif rapporté à la distance tarifaire[287] ; dans le cas des autres concessions de taille modeste[288], mais aussi de la concession interurbaine de Cofiroute, il s'agit de la moyenne des tarifs kilométriques pondérés par les longueurs des trajets possibles ; dans le cas des concessions historiques privatisées en 2006, qui sont décomposées en sections de référence, il s'agit de la moyenne des taux kilométriques moyens des sections pondérés par les distances parcourues, le taux kilométrique moyen d'une section de référence correspondant à la moyenne des tarifs kilométriques pondérés par les longueurs des trajets possibles ; dans le cas des deux dernières concessions octroyées, à savoir celles d'Arcos et d'Aliae, il s'agit de la moyenne des tarifs kilométriques pondérés par les distances parcourues. Par conséquent, la comparaison des TKM entre les concessions doit être faite avec prudence.

Plus généralement, il apparaît que, dans la plupart des cas, les TKM, qui sont des outils contractuels pour suivre la progression annuelle des tarifs, ne constituent pas les indicateurs les plus adaptés pour apprécier globalement le niveau de tarifs différenciés géographiquement au sein d'une concession.

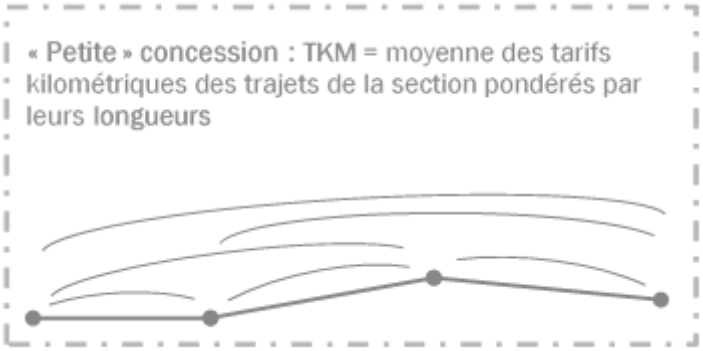
[286] Albéa, Atlandes, CEVM.
[287] Dans le cas d'Atlandes, la distance tarifaire n'est pas égale à la longueur de la section concédée, mais à sa demi-longueur.
[288] Adelac, Alicorne, A'liénor, Alis, Arcour, ATMB et SFTRF.

Ainsi, dans le cas des concessions historiques privatisées en 2006, le TKM est un indicateur hybride qui dépend non seulement de distances parcourues par les usagers, mais aussi de longueurs de tronçons d'autoroute et du découpage de la concession en sections de référence.



Dans le cas des SCA historiques, le TKM n'est donc pas assimilable à un prix moyen payé par les usagers pour un kilomètre de trajet effectué.

Dans le cas de la plupart des autres SCA disposant de plusieurs tarifs par classe, le TKM ne dépend que de longueurs de trajets. Toutefois, en reposant sur les longueurs de tous les trajets possibles, le TKM attribue davantage de poids à certains tronçons qu'à d'autres.



Dans le cas de ces SCA, le TKM ne s'interprète donc pas simplement non plus : il n'est pas comparable au coût moyen supporté par le concessionnaire pour la construction et l'entretien d'un kilomètre d'autoroute.

Finalement, si l'on exclut les cas où les tarifs ne sont pas différenciés géographiquement au sein de la concession, seul le TKM retenu pour Arcos et Aliae fournit une indication globale claire sur le niveau des tarifs d'une classe donnée : les tarifs étant pondérés uniquement par les distances parcourues, ce TKM correspond au prix moyen payé par les véhicules de cette classe pour effectuer un trajet d'un kilomètre sur le réseau considéré.

Pour apprécier les différences entre SCA, il convient donc de disposer, pour chaque concession, d'un indicateur correspondant à la définition du TKM employée pour Arcos et Aliae. L'Autorité a

effectué les calculs correspondants pour obtenir les tarifs moyens par kilomètre parcouru (ci-après « TMKP ») qu'elle expose pour la classe 1 dans le corps du présent rapport.

Cet exercice suppose de disposer de données de trafic fiables. Pour les sociétés utilisant un système de péage fermé[289], cela est a priori *vérifié puisque les recettes dépendent précisément du trafic (sauf s'il existe des sections gratuites). En revanche, les sociétés d'autoroutes fonctionnant avec un système de péage ouvert[290] ne disposent pas, nativement, d'une information aussi précise sur leur trafic, puisqu'il ne leur est pas nécessaire d'identifier précisément le trajet effectué par l'usager pour établir le tarif dont celui-ci doit s'acquitter. Ainsi, la société Alicorne se fonde sur les données de transactions pour fournir des données de trafic estimées pour les principaux trajets possibles sur le réseau qu'elle exploite : la société considère que les sections gratuites sont généralement empruntées par les usagers des sections payantes, mais elle ne fait pas d'hypothèse sur le nombre d'usagers qui se limitent aux sections gratuites. La société Atlandes n'est, pour sa part, pas en mesure d'établir des données de trafic par couple origine-destination, et transmet ses données de transaction. SAPN fournit quant à elle des données de trafic par couple origine-destination, mais il peut s'agir d'estimations plutôt que de mesures. Compte tenu des données transmises par les SCA à l'Autorité, l'indicateur calculé correspond au tarif moyen par kilomètre parcouru payant, étant entendu que lorsqu'elle disposait uniquement des données de transactions, l'Autorité a fait ses propres hypothèses de conversion en trafic[291] ; pour les concessions comportant des sections gratuites et comme cela se produit fréquemment dans le cas des péages ouverts, il s'agit donc d'un majorant du tarif moyen pour l'ensemble des kilomètres parcourus. Par exemple, dans le cas de la concession Alicorne, le TMKP obtenu est de 21,3 c€/km (HT) si l'on tient compte des seuls kilomètres parcourus payants, mais de 13,5 c€/km (HT) si l'on tient compte des kilomètres parcourus gratuitement estimés par la société qui l'exploite.*

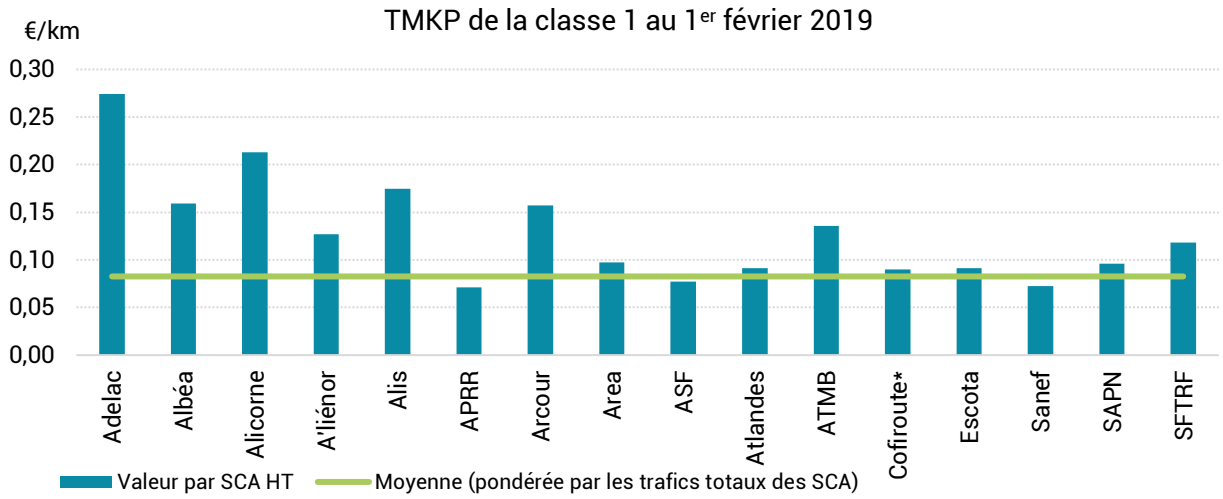
Une première source de différenciation des tarifs en fonction de la localisation des parcours provient de la situation géographique distincte de chaque concession. Afin d'apprécier les écarts globaux de tarifs entre les SCA, il convient de considérer les tarifs moyens par kilomètre parcouru (TMKP) sur chacun de leurs réseaux (voir encadré).

[289] C'est-à-dire un système de péage dans lequel l'usager s'acquitte d'un montant proportionnel à la distance effectuée sur la section payante de l'autoroute, ce qui implique de passer par deux barrières de péage, l'une en entrée d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie, l'autre en sortie d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

[290] C'est-à-dire un système de péage dans lequel l'usager s'acquitte d'un montant forfaitaire dès lors qu'il franchit une barrière de péage, soit en entrant sur l'autoroute, soit en quittant l'autoroute, soit sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

[291] Elle a supposé que les usagers payant avaient parcouru la moitié de la distance maximale permise par le péage acquitté.

Le graphique suivant représente les TMKP (hors taxes) de la classe 1 pour chaque concession au 1er février 2019.



Nota : L'échelle retenue ne permet pas de faire apparaître le TMKP de CEVM, qui s'établit à 2,53 €/km (HT).

** Le TMKP présenté pour Cofiroute correspond au seul réseau interurbain.*

Source : Calculs ART à partir des grilles tarifaires 2019 et des données de trafic 2019 transmises par les SCA

En moyenne (pondérée par les trafics), le TMKP s'établissait à 8,3 c€/km (HT) pour les véhicules de la classe 1 sur le réseau concédé.

Une deuxième source de différenciation des tarifs en fonction de la localisation des parcours provient des variations opérées par chaque SCA au sein de son réseau. Les tarifs kilométriques (ou tarifs par kilomètre parcouru, ci-après « TKP ») varient selon les trajets effectués.

La variabilité des tarifs en fonction de l'itinéraire réalisé tient non seulement à la localisation de l'usager, mais également à la distance parcourue : l'analyse des grilles tarifaires des SCA montre qu'il n'y a pas d'additivité des tarifs : un usager ne s'acquitte pas nécessairement du même péage total s'il parcourt successivement les trajets A-B et B-C et s'il parcourt d'une traite le trajet A-B-C[292].

Toutefois, certaines clauses des cahiers des charges limitent la variabilité géographique des tarifs de péage au sein des concessions et les contrats de plan des SCA historiques privées comportent des clauses « anti-foisonnement » : ces dispositions interdisent aux SCA de tirer complètement parti de la variabilité des dispositions à payer des usagers.

[292] Le phénomène est particulièrement visible dans le cas des systèmes de péage dits « ouverts », où seuls les trajets impliquant de traverser deux barrières sont payants (si les barrières sont situées aux points A et C, les trajets A-B et B-C sont gratuits).

- Différenciations tarifaires effectuées en fonction de la période

Une dernière forme de différenciation tarifaire est possible sur le réseau autoroutier concédé : les tarifs peuvent varier non seulement d'une année sur l'autre, mais aussi à une échelle de temps infra-annuelle.

Dans la plupart des cas, les tarifs ne changent qu'une fois par an : les grilles tarifaires des SCA sont généralement modifiées le 1er février de chaque année (à l'exception de celle relative au tunnel Duplex de l'A86, qui change le 1er janvier de chaque année) et comprennent majoritairement des tarifs s'appliquant sans variation sur 12 mois.

Néanmoins, il existe quelques exceptions à cette pratique.

Ainsi, des tarif « été » et « hors été » sont pratiqués pour la circulation sur le viaduc de Millau exploité par la société CEVM.

Par ailleurs, au sud de l'autoroute A1 exploitée par Sanef, les tarifs pratiqués entre 16h30 et 20h30 les dimanches, les lundis fériés et certains mardis fériés pour les trajets allant de la province vers Paris sont supérieurs aux tarifs pratiqués aux autres périodes, afin de fluidifier le trafic lors des retours de week-end.

De même, sur l'autoroute A14 exploitée par SAPN, les tarifs pratiqués en semaine entre 6h et 10h et entre 16h et 21h sont supérieurs aux tarifs pratiqués aux autres plages horaires, afin de limiter la congestion liée aux trajets entre le domicile et le lieu de travail.

Enfin, les tarifs du tunnel Duplex de l'A86 sont modulés en fonction de la direction du véhicule, mais aussi du mois, du jour et de l'heure auxquels celui-ci quitte l'autoroute.

Ainsi, il apparaît que la faculté offerte au concédant ou aux concessionnaires de différencier les tarifs dans le temps n'est que rarement utilisée.

2.2.3. Les améliorations possibles de la pratique

L'encadrement tarifaire est aujourd'hui conçu, d'une part, pour permettre au concessionnaire de recouvrer ses coûts (sans quoi aucun investisseur, à l'avenir, ne pourrait envisager de concourir à des appels d'offres du concédant) et, d'autre part, pour éviter les effets d'éviction qui pourraient résulter de pratiques tarifaires de concessionnaires tirant parti de leur pouvoir de marché. Or certains écueils de tarification peuvent apparaître, indépendamment de l'intérêt des concessionnaires : afin d'éviter ces écueils, et sans modifier la rentabilité des concessions, les pratiques tarifaires pourraient évoluer afin d'accroître le bien-être collectif tiré des infrastructures concédées. Une première évolution consisterait à limiter les subventions croisées entre les usagers de différentes portions d'autoroutes (2.2.3.a). Une deuxième amélioration supposerait de tenir compte plus systématiquement de la congestion (2.2.3.b). Un troisième changement pourrait être opéré dans la manière de calibrer les hausses annuelles des tarifs (2.2.3.c).

a. Éviter les subventions croisées entre les usagers de différentes portions d'autoroutes

Devant le mauvais état de certaines sections périurbaines du réseau national, et face au manque de moyens de l'État pour y remédier, un adossement de ces portions de réseau aux concessions existantes est parfois envisagé. Dans certains schémas évoqués, cet adossement ne remettrait pas en question la gratuité de l'accès aux sections considérées, la solution imaginée pour permettre aux SCA de recouvrer les coûts de mise à niveau consistant en un allongement des contrats en cours.

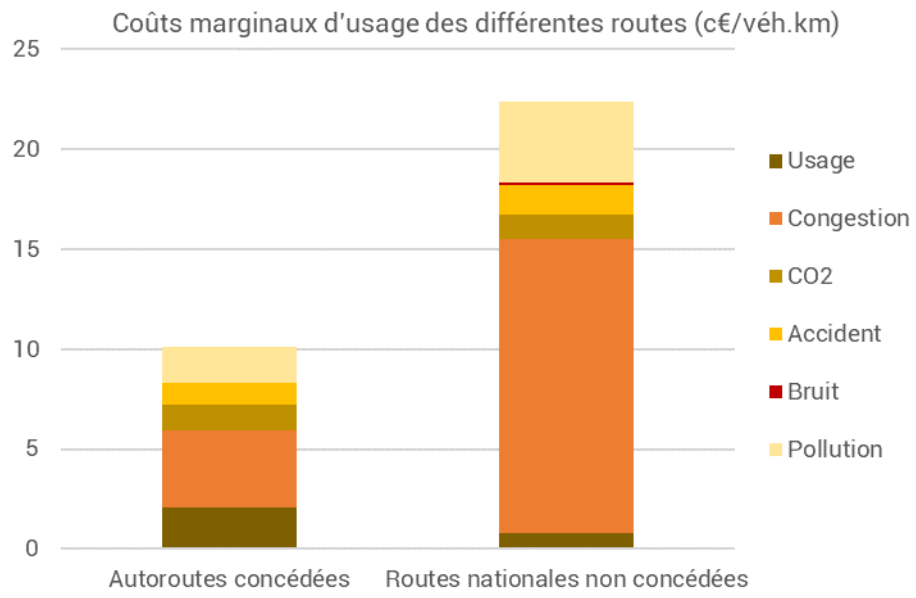
Une telle approche, supposée répondre à la réticence à payer des usagers qui empruntent aujourd'hui gratuitement ces infrastructures, reviendrait à faire payer l'amélioration du réseau périurbain aux usagers de sections interurbaines, qui ne coïncident pas nécessairement. Elle ne semble pas répondre aux préconisations de la théorie économique, qui invite à pratiquer des tarifs aussi proches que possible des coûts marginaux[293]. Même lorsque des coûts fixes sont à couvrir, l'optimum de second rang recommandé par la théorie économique conduit à ne s'écarter du coût marginal de production que dans des proportions strictement nécessaires à la couverture des coûts[294].

- Les usagers interurbains couvrent largement leurs coûts marginaux, tandis que les usagers périurbains ne couvrent pas les leurs.

En effet, compte tenu des prélèvements auxquels ils sont soumis, les usagers interurbains couvrent amplement leurs coûts marginaux, alors que les usagers périurbains du réseau non concédé ne couvrent pas ceux qu'ils induisent. C'est ce qu'illustrent les chiffres du rapport « *Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir* » établi en 2018 sous la présidence de Philippe Duron.

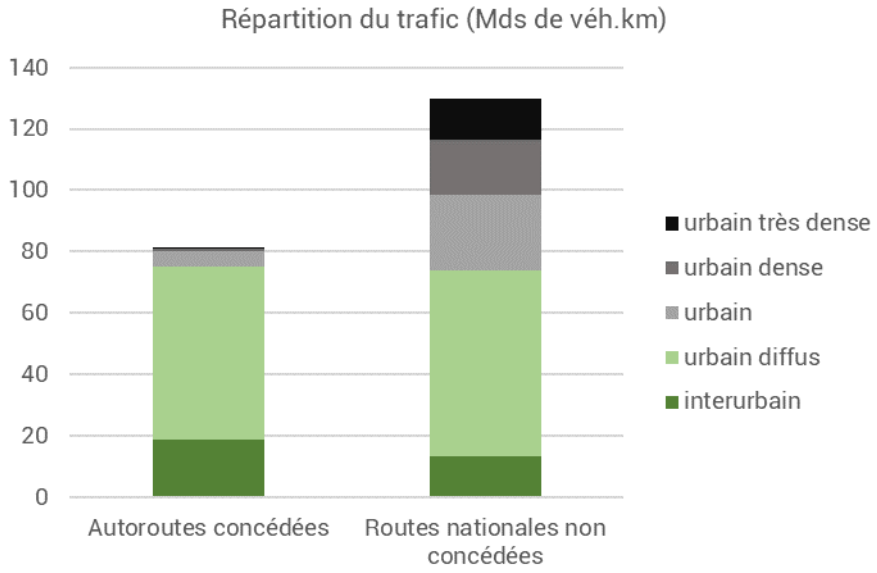
Il ressort de ce rapport que les coûts marginaux directs et indirects engendrés par les usagers des autoroutes concédées sont très inférieurs à ceux engendrés par les usagers des routes nationales non concédées.

[293] La situation collectivement optimale est celle qui prévaut lorsqu'un marché est concurrentiel ; dans ce cas, l'équilibre entre l'offre et la demande est atteint lorsque le tarif s'établit au coût marginal de production.
[294] Voir, par exemple, la théorie de Ramsey-Boiteux pour la tarification des monopoles naturels, lorsque leur équilibre budgétaire doit être assuré.



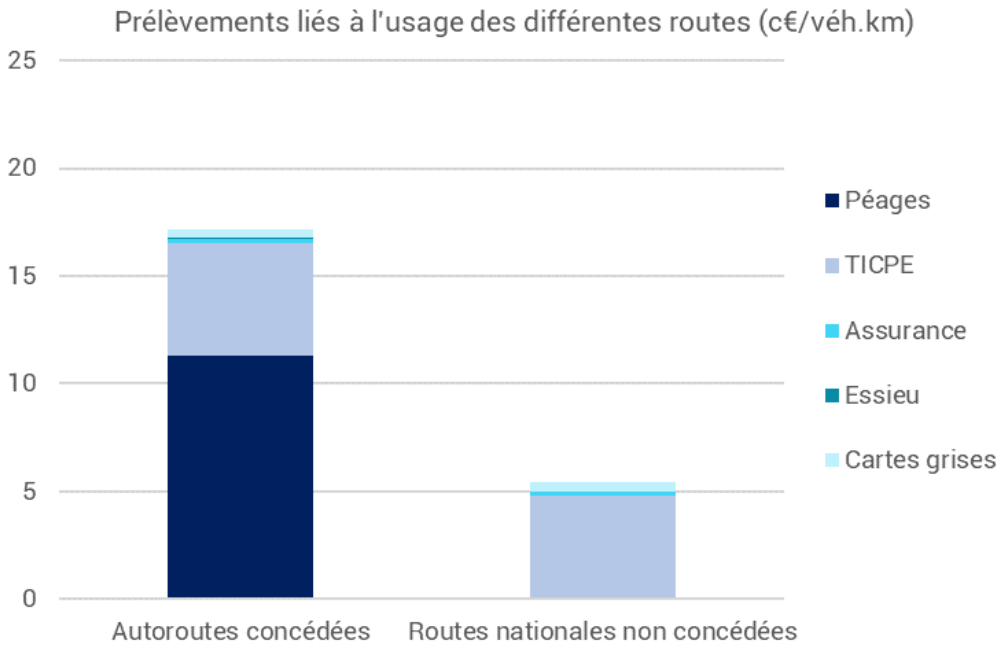
Source : Rapport « Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir » établi en 2018 sous la présidence de Philippe Duron

Compte tenu du haut niveau de qualité de service qui les caractérise, les infrastructures autoroutières présentent des coûts complets d'usage supérieurs. Toutefois, la congestion et la pollution y sont moindres, car elles traversent des zones moins denses, et correspondent rarement à des réseaux urbains, ainsi que l'illustre le graphique suivant.



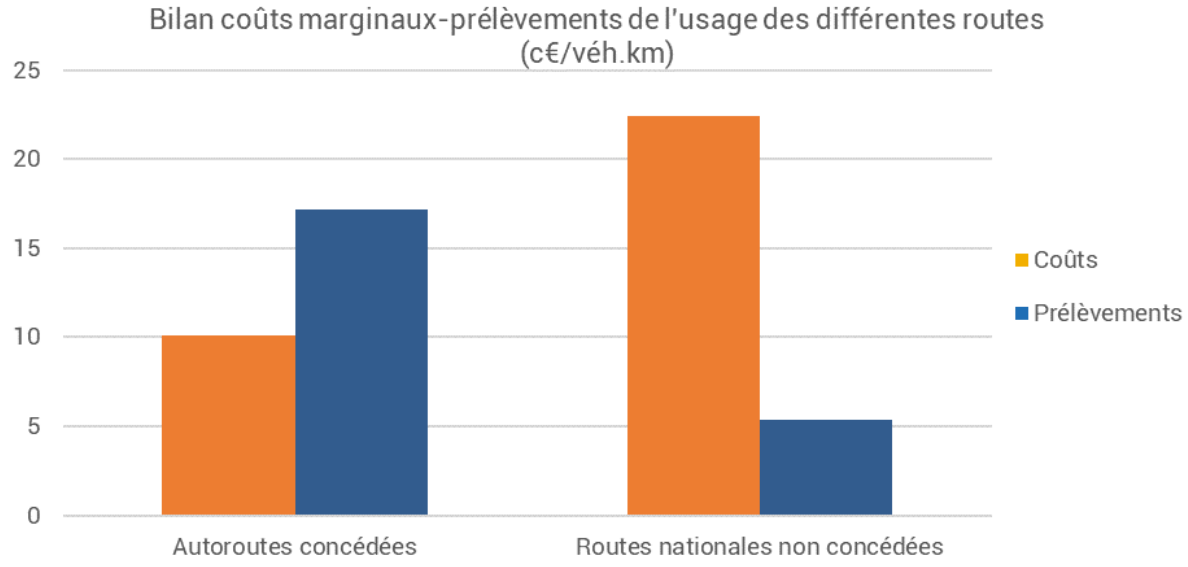
Source : Rapport « Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir » établi en 2018 sous la présidence de Philippe Duron

En ce qui concerne les prélèvements, le même rapport permet de constater que ceux liés à l'usage des autoroutes concédées sont très supérieurs à ceux liés à la circulation sur les routes nationales non concédées, la différence s'expliquant par le péage.



Source : Rapport « Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir » établi en 2018 sous la présidence de Philippe Duron

Finalement, les usagers du réseau concédé couvrent amplement les coûts marginaux qu'ils induisent, tandis que les usagers des routes périurbaines non concédées ne couvrent qu'une faible partie des coûts marginaux qu'ils génèrent.



Source : Rapport « Mobilités du quotidien - Répondre aux urgences et préparer l'avenir » établi en 2018 sous la présidence de Philippe Duron

- Les usagers du réseau concédé peuvent dépenser plus que leurs coûts marginaux, mais ne doivent pas être mis à contribution pour des coûts qu'ils n'induisent pas.

La sur-couverture de leurs coûts marginaux par les usagers du réseau concédé s'explique par le fait que les autoroutes se caractérisent par des coûts fixes importants ; dans un modèle où les recettes de péage sont destinées à couvrir les coûts de construction et d'exploitation supportés par le concessionnaire, il n'est pas surprenant que les tarifs excèdent les coûts marginaux, même si, du point de vue économique, il est optimal que les usagers ne paient que pour les coûts marginaux qu'ils induisent.

À l'inverse, le faible taux de couverture de leurs coûts marginaux par les usagers des routes périurbaines non concédées souligne que cette catégorie d'usagers pourrait contribuer au financement de la rénovation du réseau : cela n'introduirait pas de distorsion par rapport à la situation optimale dans laquelle ils couvriraient leurs coûts marginaux ; au contraire, cela pourrait permettre de se rapprocher de cette situation collectivement optimale.

Ainsi, dans l'hypothèse où la mise à niveau des autoroutes périurbaines aujourd'hui non concédées passerait par leur mise en concession, elle ne devrait pas être financée par des hausses tarifaires (ou un allongement des concessions) pesant sur les usagers des sections interurbaines. L'introduction de péages spécifiques aux autoroutes périurbaines (ou des hausses de tarifs ciblées sur les extrémités du réseau interurbain, s'il apparaît que les usagers en sont les mêmes que ceux du réseau périurbain), qui tiendrait compte des coûts propres de leurs usagers, serait préférable en termes économiques. Du reste, elle serait plus conforme à la logique d'usager-payeur.

b. Davantage tenir compte de la congestion

À ce jour, les tarifs de péage des autoroutes qui varient dans le temps à une échelle infra-annuelle constituent une exception.

Si les difficultés techniques que pouvait poser une fluctuation des tarifs au cours du temps expliquent que le recours à cette forme de différenciation tarifaire ait été limité dans le passé, l'évolution des technologies disponibles devrait conduire à envisager plus souvent de mettre en place des tarifs évoluant en fonction de la période. Il s'agirait de mettre à profit le signal économique que constituent les tarifs pour répondre aux situations de congestion et de sous-utilisation des capacités autoroutières.

- La demande de déplacement peut varier à court terme.

En effet, la demande de déplacement n'est pas uniforme dans le temps : à certains moments (heures creuses), l'utilité moyenne retirée d'un déplacement est plus faible qu'à d'autres (heures de pointe). Dans ces conditions, une tarification uniforme dans le temps s'apparente à une tarification excessive aux heures creuses, et trop faible aux heures de pointe : en période creuse, le tarif peut être supérieur à l'utilité (faible) retirée du déplacement pour certains usagers, qui renoncent donc à utiliser l'autoroute ; en période de pointe au contraire, le tarif peut être inférieur à l'utilité retirée du déplacement pour un nombre trop important d'usagers, aboutissant à une situation de congestion. Une tarification uniforme peut ainsi se traduire par une double perte sociale, prenant la forme d'une sous-utilisation des capacités autoroutières en période creuse et celle d'externalités négatives de congestion en période de pointe.

- L'introduction d'une composante liée à la congestion dans les tarifs de péage permettrait d'optimiser l'usage de l'infrastructure, au bénéfice de la collectivité.

Moduler les tarifs en fonction de la congestion permettrait de limiter ces écueils et ainsi d'améliorer le bien-être collectif. En alignant les coûts privés sur les coûts sociaux (qui incluent les externalités négatives) selon une logique de type « pollueur-payeur », une telle tarification conduirait à une meilleure utilisation des capacités disponibles. En effet, des tarifs plus élevés en période de pointe amèneraient les usagers qui attribuent le moins de valeur au déplacement envisagé à y renoncer, autorisant les usagers résiduels à circuler à une vitesse conforme aux standards de l'autoroute ; il suffit généralement, pour rétablir la fluidité sur l'autoroute, qu'une faible fraction des usagers reporte son déplacement d'un intervalle de temps qui peut être minime. Réciproquement, des tarifs inférieurs en période creuse rendraient l'usage de l'autoroute accessible à des acteurs pour lesquels le tarif moyen n'est pas abordable. En outre, la réduction de la congestion peut contribuer à lisser les pics de pollution aux abords des axes routiers.

- Optimale du point de vue collectif, la modulation tarifaire en fonction de la congestion pourrait soulever des objections individuelles.

Il convient de relever que l'introduction d'une composante liée à la congestion dans les tarifs de péage n'impliquerait pas d'augmenter les revenus des SCA : les gains éventuellement réalisés en période de pointe peuvent être neutralisés par les baisses de tarifs en période creuse.

La question se pose néanmoins de l'acceptabilité d'une telle modulation des tarifs. En effet, la mise en place d'un péage de congestion ne serait pas bénéfique pour tous les usagers de l'autoroute. Ainsi, les usagers s'acquittant aujourd'hui d'un tarif moyen aux heures de pointe décideraient, pour certains, de renoncer à se déplacer et verraient leur utilité diminuer, tandis que les autres verraient, certes, leur bien-être amélioré par la fluidité accrue du trafic, mais au prix d'un transfert financier vers la SCA, avec un effet net qui ne leur serait pas nécessairement favorable.

L'instauration d'un péage de congestion nécessiterait par conséquent de soigneusement mettre en évidence les bénéfices pour les usagers qui pourraient circuler aux heures creuses à un tarif réduit. Ainsi, il conviendrait de souligner, non seulement que l'accès à l'infrastructure deviendrait possible pour des usagers supplémentaires, jusqu'alors exclus, mais également que les usagers s'acquittant aujourd'hui du tarif moyen aux heures creuses verraient leur situation financière améliorée.

En outre, la différenciation des tarifs selon l'heure pourrait soulever des questions d'équité, dès lors qu'elle entraîne des transferts entre les différentes catégories d'usagers de l'autoroute. Par conséquent, il pourrait être nécessaire, dans certaines situations, d'envisager des mesures d'accompagnement. Par exemple, l'introduction de tarifs sociaux pour les abonnements permettrait de tenir compte simultanément de la situation économique de catégories d'usagers ciblées et de leur plus ou moins grande flexibilité concernant l'horaire de leur déplacement. À cet égard, il convient de relever que l'article 160 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a créé un onzième alinéa à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, aux termes duquel les nouvelles conventions de délégation peuvent prévoir « *la mise en place d'une tarification solidaire adaptée pour les publics fragiles* ».

c. Calibrer convenablement les évolutions de tarifs annuelles en fonction des objectifs économiques visés

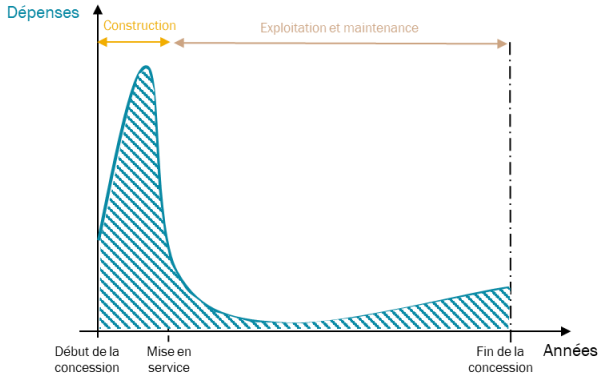
Placées au cœur de l'encadrement tarifaire prévu dans les contrats de concession actuellement en vigueur, les évolutions tarifaires annuelles retiennent naturellement l'attention des observateurs du secteur. Or le juste calibrage de l'évolution des tarifs de péage est un exercice délicat.

- À lui seul, le taux de croissance des tarifs ne permet pas d'apprécier la justesse du niveau des péages.

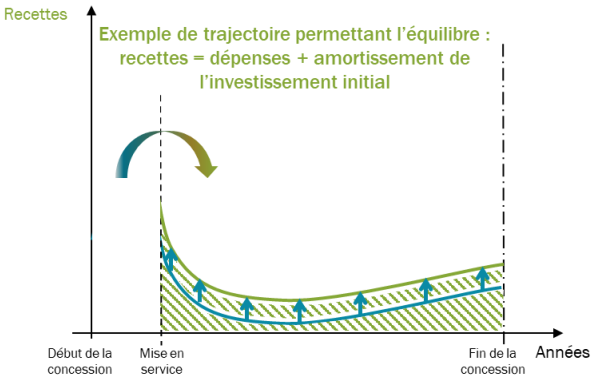
En premier lieu, le taux de croissance des tarifs ne permet pas, en lui-même, de se prononcer sur le caractère raisonnable des péages.

En effet, dans le cadre d'une concession, la justesse du niveau des péages doit s'apprécier à l'aune de l'équilibre entre les coûts et les recettes sur toute la durée du contrat.

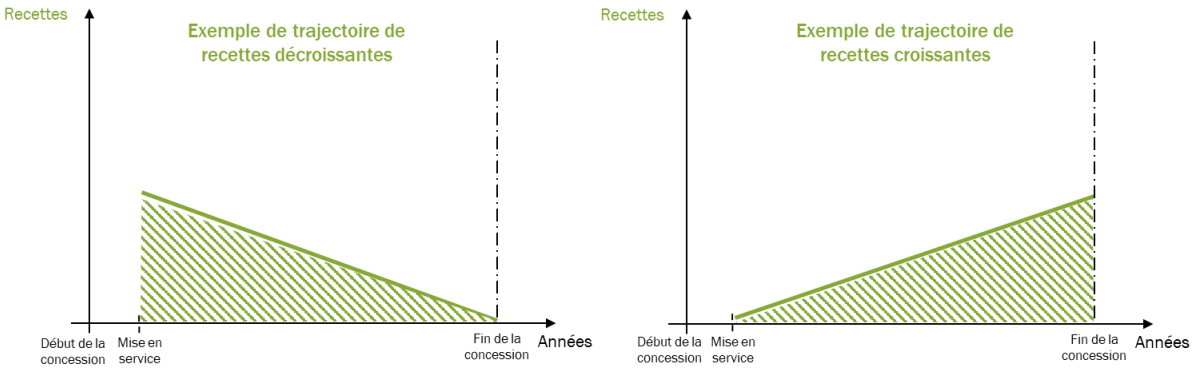
Les coûts correspondent aux dépenses initiales de construction, puis aux dépenses d'exploitation et de maintenance. Les dépenses varient fortement au cours du contrat ; une forte proportion d'entre elles est réalisée avant la mise en service.



En ce qui concerne les recettes, elles sont nulles en phase de construction ; elles ne peuvent être que supérieures aux dépenses en phase d'exploitation, afin de permettre au concessionnaire de recouvrer ses coûts initiaux.



S'il n'est pas possible que le concessionnaire équilibre ses dépenses et ses recettes à l'échelle de l'année, il apparaît, plus généralement, que le recouvrement des coûts via le péage peut se faire à travers une multitude de trajectoires de recettes annuelles.



Ainsi, la formule d'évolution des tarifs, qui pourraient croître très fortement ou même décroître si le cadre réglementaire l'autorisait, ne donne aucune indication sur l'éventualité d'une surcompensation ou d'une sous-compensation des coûts.

- Lier l'évolution des tarifs à celle de coûts présente des avantages, à condition de calibrer convenablement les paramètres de l'indexation.

En deuxième lieu, le concédant s'est attaché, dans le cadre de l'attribution des concessions récentes, à lier l'évolution des tarifs à celle des coûts : il a donné aux candidats la possibilité de présenter des offres tarifaires caractérisées par une hausse annuelle des tarifs correspondant à une pondération de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac)[295] et de l'évolution d'indices de coûts des travaux publics[296]. Si l'approche présente de l'intérêt dans son principe, des ajustements seraient nécessaires dans sa mise en œuvre, dans l'hypothèse où le concédant attribuerait de nouvelles concessions en retenant ce type de lois tarifaires.

En diminuant la sensibilité des résultats du délégataire de service public à des facteurs exogènes, l'ancrage de l'évolution des tarifs sur l'évolution de coûts normatifs de concessions autoroutières peut en effet présenter des avantages. D'une part, cela permet de réduire le risque sur lequel la SCA n'a pas d'influence ; dans un contexte d'appel d'offres concurrentiel, cela se répercute sur le niveau de la compensation demandée par les candidats et, finalement, sur les tarifs payés par les usagers, qui peuvent être inférieurs. D'autre part, prendre en compte l'évolution de coûts normatifs pour déterminer celle des tarifs a pour effet de réduire la variabilité de la rentabilité des SCA et ainsi de modérer l'enjeu lié aux prévisions réalisées par les parties dans le cadre des négociations d'avenants : en neutralisant l'effet de changements d'hypothèses, cette pratique peut donc faciliter les négociations d'avenants.

Il apparaît cependant que le calibrage retenu dans la pratique ne permet pas d'observer les effets attendus : malgré l'indexation des tarifs, la sensibilité des bénéfices des SCA aux évolutions exogènes des prix n'est en effet pas réduite.

[295] Dans le respect du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, cette pondération est supérieure à 70 %.
[296] À titre d'illustration, dans le cas de la mise en concession de la RCEA entre Sazeret (Allier) et Digoin (Saône-et-Loire), le candidat Eiffage a choisi de pondérer l'IPC au minimum possible (75 %), le TP01 à 15 % et le TP09 à 10 %.

D'une part, l'évolution des tarifs se répercute sur la totalité du chiffre d'affaires, alors qu'un tiers seulement des coûts est sensible aux évolutions de prix : il s'agit des coûts de maintenance, d'exploitation et de renouvellement (les coûts d'investissement initial ne sont pas susceptibles d'évoluer au cours du contrat de concession). Compte tenu de son calibrage, l'indexation amplifie la sensibilité des résultats des SCA aux évolutions exogènes des prix plutôt qu'elle ne l'atténue[297]. Pour obtenir les effets voulus, l'indexation devrait tenir compte du poids usuel des coûts de maintenance, d'exploitation et de renouvellement dans l'ensemble des coûts.

D'autre part, dans les faits les recettes augmentent plus rapidement que les dépenses d'exploitation : lorsque le trafic croît, des recettes fondées sur la perception d'un péage ont nécessairement un taux de croissance supérieur à celui des tarifs. Ainsi, même si les tarifs étaient parfaitement indexés sur les charges, les recettes issues du péage ne pourraient pas progresser selon le même rythme, puisqu'elles dépendent aussi du trafic. Plus généralement, si les recettes sont corrélées au trafic, aucune formule d'indexation tarifaire fondée uniquement sur des coûts ne permet de neutraliser à toute date l'effet des évolutions des prix sur la profitabilité de la SCA[298]. Pour obtenir les effets souhaités, l'indexation devrait prendre en compte l'évolution prévisible du trafic.

À supposer que l'indexation des tarifs soit destinée à minimiser le coût de la délégation de service en diminuant la sensibilité des résultats du délégataire à des facteurs exogènes, le concédant devrait faire en sorte que l'évolution des recettes du délégataire (plutôt que l'évolution du péage) reflète celle de charges normatives.

Ainsi, la loi d'évolution des recettes perçues par le délégataire du service devrait reposer sur des coûts correctement étalonnés. L'introduction, dans l'indice d'évolution des tarifs, d'un facteur correspondant au poids, dans l'ensemble des coûts, de ceux susceptibles d'évoluer au cours du contrat permettrait de réduire la sensibilité des recettes à l'évolution des prix dans le secteur des travaux publics.

Par ailleurs, les charges n'étant que faiblement liées au trafic, les recettes ne devraient pas dépendre fortement du trafic. L'introduction, dans l'indice d'évolution des tarifs, d'un coefficient correspondant à une part de la croissance prévisionnelle du trafic à l'origine du contrat permettrait d'éviter que la hausse prévisible du trafic n'accroisse mécaniquement la sensibilité des recettes de la SCA à l'évolution des prix dans le secteur des travaux publics. Il convient de relever que cette approche ne constituerait pas une remise en cause du modèle concessif puisque le risque trafic continuerait d'être porté par la SCA : sa rentabilité évoluerait en fonction des déviations du trafic par rapport à la croissance espérée.

Une telle approche conduirait à des lois tarifaires peu dynamiques.

[297] Pour l'illustrer, il est possible de considérer une SCA qui présente initialement un chiffre d'affaires de 3 000 M€ et des charges d'exploitation de 1 000 M€. Toutes choses égales par ailleurs, si l'indice augmente de 1 %, le chiffre d'affaires atteint 3 030 M€ et les charges d'exploitation augmentent à 1 010 M€. Le solde n'est pas stable mais il croît de 20 M€, par un pur effet d'aubaine.

[298] Pour l'illustrer, il est possible de se référer à une SCA dont le chiffre d'affaires et les charges d'exploitation s'établissent respectivement à 3 000 M€ et à 1 000 M€ en 2019. Si le trafic croît de 1 % par an et si les charges d'exploitation augmentent de 1 % par an, le solde entre son chiffre d'affaires et ses charges augmentera régulièrement d'année en année, de 50 M€ en 2020, de 61 M€ en 2030, pour une même variation absolue des charges (de 10 M€) : la SCA voit mécaniquement son solde progresser avec le trafic, bien que ses choix de gestion influent peu sur ce dernier.

- Les évolutions tarifaires annuelles sont des signaux économiques qui pourraient être utilisés pour maximiser le bien-être collectif à long terme.

En troisième lieu, il semblerait opportun, plus généralement, de voir les évolutions tarifaires annuelles comme des signaux économiques et de les calibrer pour maximiser le bien-être collectif.

Si, dans le cadre d'une concession, l'appréciation du niveau des péages doit passer par l'analyse de l'équilibre entre les coûts et les recettes sur la durée du contrat, aucune disposition légale n'impose que les deux agrégats suivent des trajectoires similaires. Le choix du concédant de lier l'évolution des tarifs à l'évolution de coûts pourrait, comme cela a été développé précédemment, avoir des répercussions favorables pour l'usager. Néanmoins, d'autres approches pourraient également être envisagées : à niveau global de recettes inchangé, il est probable que d'autres formes d'évolution des tarifs pourraient améliorer le bien-être collectif.

Par exemple, l'évolution des tarifs pourrait être calibrée dans un objectif d'usage optimal des capacités à long terme. Ainsi, les tarifs pourraient évoluer en fonction de la disposition des usagers à payer, de façon à toujours employer au mieux l'infrastructure. Dans ce cas, les tarifs progresseraient en fonction de la valeur octroyée par les usagers au temps gagné grâce à l'autoroute. Ceci permettrait d'éviter deux types de situations sous-optimales : d'une part, des situations dans lesquelles l'autoroute serait sous-utilisée à la mise en service en vertu de tarifs de départ trop élevés et de lois d'évolution insuffisamment dynamiques ; d'autre part, des situations d'autoroutes sous-utilisées en fin de contrat, en conséquence de tarifs finaux trop élevés associés à des lois d'évolution trop dynamiques.

Il convient de noter que rien ne permet de supposer que des tarifs établis dans un objectif d'usage optimal des capacités à long terme évolueraient comme l'inflation ou comme les dépenses du concessionnaire. La disposition des usagers à payer pourrait être liée au pouvoir d'achat, donc à un indicateur comme le PIB par habitant plutôt qu'à l'inflation ou à des indices de coûts correspondant au secteur des autoroutes.

2.3. La politique financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes et son influence sur le bon déroulement des contrats de concession

Si certains observateurs du secteur s'interrogent sur le niveau de sa rentabilité[299], estimant qu'il pourrait être la manifestation de tarifs de péage excessifs, d'autres observateurs se préoccupent de la gestion financière des SCA, craignant qu'elle puisse aller à l'encontre des intérêts de l'usager et du concédant.

Constatant que les sociétés d'autoroutes sont fortement endettées et qu'elles versent néanmoins des dividendes, on peut d'abord s'interroger sur le risque qu'elles fassent défaut et sur leur capacité à faire face à leurs différents engagements (2.3.1). Réciproquement, on peut se demander si les contrats de concession comportent les garanties nécessaires pour que les intérêts des pourvoyeurs de fonds ne soient pas privilégiés par rapport à ceux de l'usager et du concédant, et si les dispositions correspondantes sont mises en œuvre par le concédant (2.3.2).

2.3.1. Des SCA qui choisissent de maintenir leur endettement à un niveau élevé, mais dont la situation financière apparaît suffisamment robuste pour leur permettre de respecter l'ensemble de leurs engagements

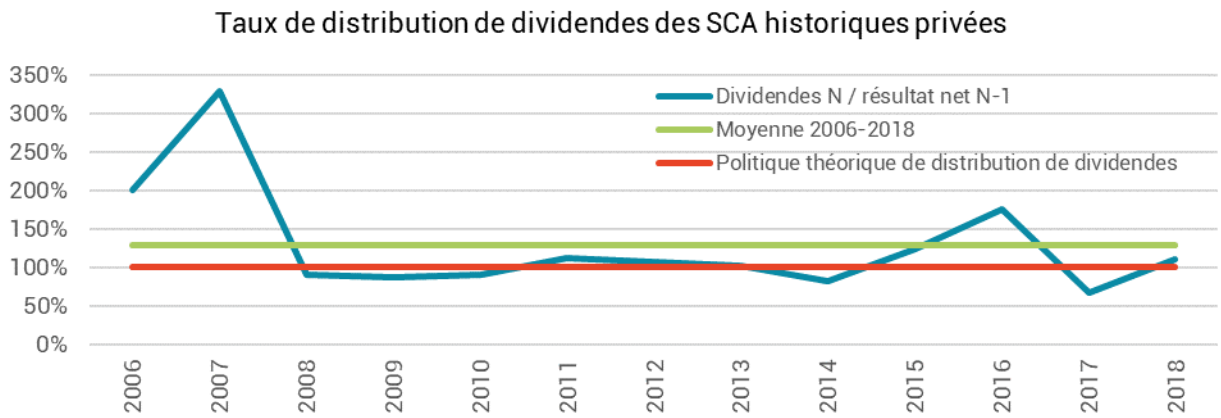
Avertissement : Les chiffres présentés dans cette section sont tirés des études financières prévisionnelles transmises par les SCA à l'été 2019, soit avant le déclenchement de la crise liée à l'épidémie de Covid-19. Sauf mention contraire, les appréciations portées sur la situation financière des SCA ne tiennent pas compte du choc qui pourrait résulter de cette crise.

a. Des sociétés qui privilégient le versement de dividendes par rapport au désendettement

De manière générale, la politique de distribution de dividendes des SCA consiste à verser 100 % du résultat net du dernier exercice, ce qui correspond le plus souvent au montant maximal autorisé[300]. S'agissant des SCA historiques privées en particulier, comme le montre le graphique ci-dessous, c'est la pratique observée depuis la privatisation, à quelques exceptions près.

[299] Dans son avis 14-A-13 du 17 septembre 2014, l'Autorité de la concurrence évoquait la rentabilité « très élevée » caractérisant le secteur et la « rentabilité exceptionnelle » des sociétés historiques.

[300] En temps ordinaire, la distribution de dividendes est autorisée dans la limite du bénéfice de l'exercice et des réserves bénéficiaires antérieures, dans la mesure où la trésorerie disponible le permet. Un dividende exceptionnel peut être versé lorsqu'une entreprise dispose de ressources importantes qui ne proviennent pas des résultats produits par la société et ne sont pas nécessaires à son bon fonctionnement.



Source : Données transmises par les SCA et comptes sociaux

Ainsi, juste après la privatisation, des dividendes exceptionnels ont été versés : il s'agissait de permettre aux maisons-mères de certaines SCA de rembourser une partie de la dette qui avait servi à financer leur acquisition.

À l'inverse, les dividendes n'ont pas été maximaux pendant la crise de 2008-2009, permettant aux SCA de disposer d'une certaine marge de manœuvre financière alors qu'elles faisaient face à une situation de rareté des liquidités qui rendait impossible, pour certaines, un refinancement à court terme.

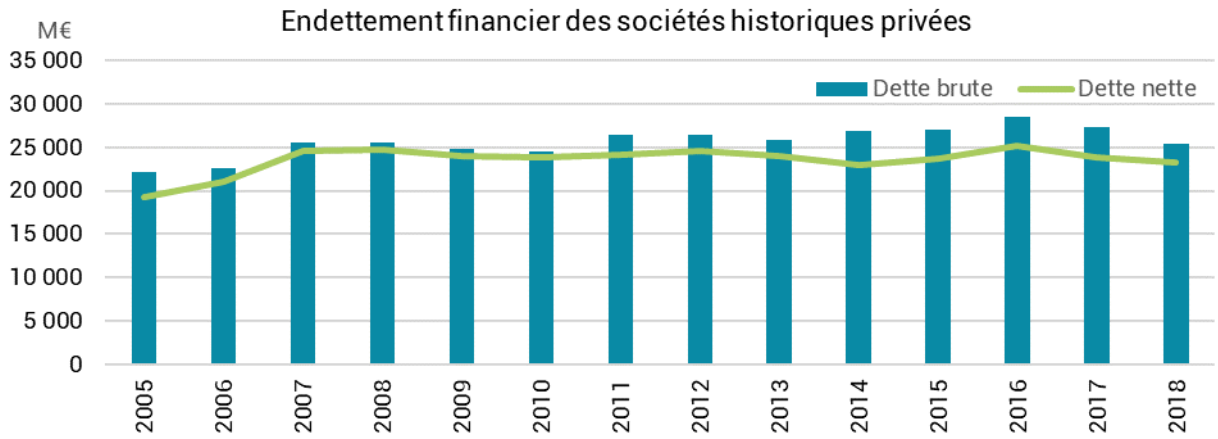
Des dividendes supérieurs à 100 % du résultat net du dernier exercice ont été versés respectivement par APRR et ASF en 2015 et par Cofiroute en 2016, qui ont procédé à des rattrapages après des périodes marquées par des versements réduits.

Il reste que globalement, l'objectif poursuivi par les SCA est bien, une fois réalisés les investissements nécessaires, celui d'un taux de distribution de dividendes maximal, qui va de pair avec le maintien de leur endettement à un niveau élevé.

b. Des sociétés caractérisées par un endettement qui demeure fort, impliquant d'importants engagements de remboursement

L'endettement financier net des sociétés historiques privées prises dans leur ensemble[301] n'a pas diminué depuis la privatisation, comme l'illustre le graphique suivant.

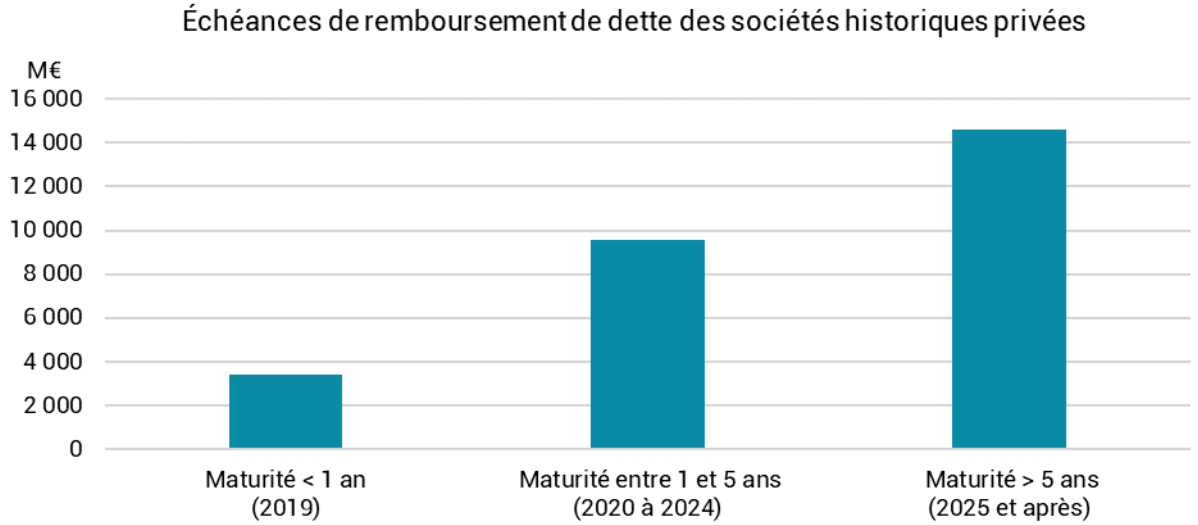
[301] Dans le détail, les sociétés des groupes Vinci et APRR ont vu leur endettement financier net progresser, tandis que celui du groupe Sanef a diminué.



Source : Comptes des SCA

D'une part, certaines d'entre elles ont augmenté leur dette, peu après la privatisation, pour rendre possible le versement de dividendes exceptionnels, comme mentionné précédemment. D'autre part, elles ont, de manière générale, choisi, tout au long de la période considérée, de faire face à leurs échéances de remboursement en procédant à de nouveaux emprunts[302]. La dette nette des sociétés historiques privées était donc plus élevée en 2018 qu'en 2005, alors même que la fin des contrats de concession était plus proche.

Selon les données des plans de trésorerie prévisionnels de ces sociétés, reproduites dans le graphique ci-dessous, celles-ci feront ainsi face à d'importantes échéances de remboursement au cours des prochaines années.



Source : Données transmises par les SCA en juillet 2019

En outre, les sociétés concessionnaires prévoient de maintenir durablement un niveau d'endettement élevé, et procéderont encore à des refinancements au cours des prochains exercices, si bien que d'importants engagements de remboursement subsisteront jusqu'en fin concession.

[302] On parle alors de refinancement.

Le maintien d'un fort endettement, une politique financière des SCA qui a aussi pu profiter à l'État et qui peut également bénéficier aux usagers

En choisissant de rester très endettées tout au long de leur contrat de concession, les sociétés d'autoroutes (ou leurs maisons-mères) optimisent leur coût du capital. En effet, bien que l'augmentation du levier renchérisse le coût des fonds propres comme celui de la dette, le coût de la dette est inférieur au coût des fonds propres et, en-deçà d'un certain seuil d'endettement, la moyenne pondérée de ces deux valeurs est minimale[303].

De fait, le fort endettement des SCA (ou de leurs maisons-mères) se traduit certes par une rémunération accrue pour chacune des deux catégories de pourvoyeurs de fonds, actionnaires et créanciers, qui assument un risque supérieur lorsque le levier financier est plus important[304], mais il peut également bénéficier à des tiers à travers la minimisation du coût moyen pondéré du capital[305].

Ainsi, à supposer que les forces du marché aient convenablement opéré lors de la privatisation, le choix fait par les acquéreurs de s'endetter a pu bénéficier à l'État-actionnaire en permettant d'accroître le prix de cession, toutes choses égales par ailleurs : si les candidats au rachat des concessions historiques n'avaient pu faire leurs offres que sur le fondement de la rentabilité (élevée) attendue par des actionnaires, ils auraient certainement proposé des prix d'acquisition inférieurs à ceux qui ont été observés[306].

De même, les usagers des autoroutes tirent parti, lorsqu'une nouvelle infrastructure ou un aménagement à une infrastructure existante doit être financé, de l'endettement optimisé des SCA. Dès lors que la rémunération du capital est l'un des postes de coût que les péages servent à couvrir, cette politique financière des SCA permet en effet aux usagers, toutes choses égales par ailleurs, de bénéficier de tarifs de péage minimaux.

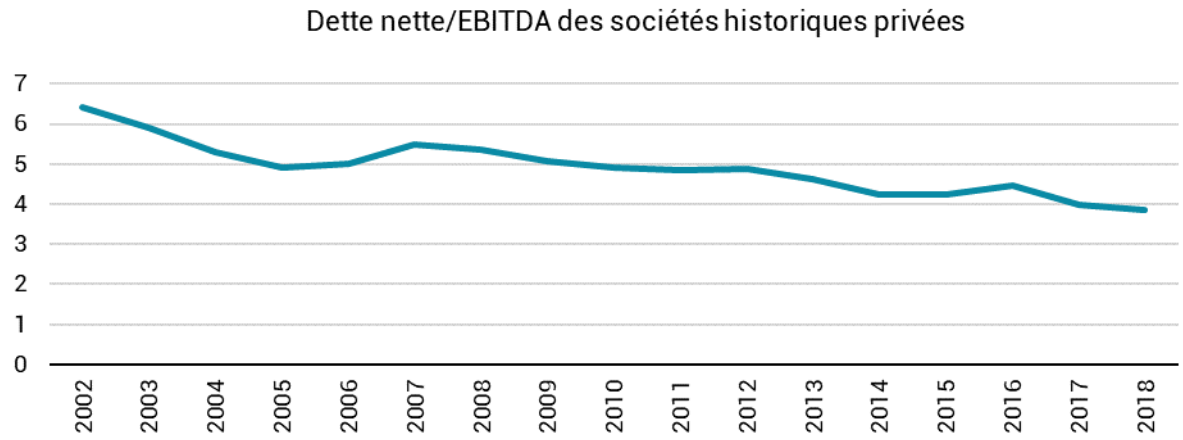
Réciproquement, l'optimisation financière mise en œuvre par les SCA constitue une opportunité pour l'État-concédant en permettant que des moyens financiers soient mis à disposition pour les projets autoroutiers dans les cas où la disposition des usagers à payer apparaît particulièrement limitée.

c. Des indicateurs qui révèlent une situation financière robuste des SCA

Malgré le niveau de leur endettement, les sociétés historiques privées affichent une situation financière robuste, qui s'est améliorée depuis la privatisation. La baisse des taux d'intérêt observée sur la période ainsi que la progression des résultats opérationnels de ces sociétés se sont en effet traduites par l'amélioration de plusieurs indicateurs de soutenabilité de la dette.

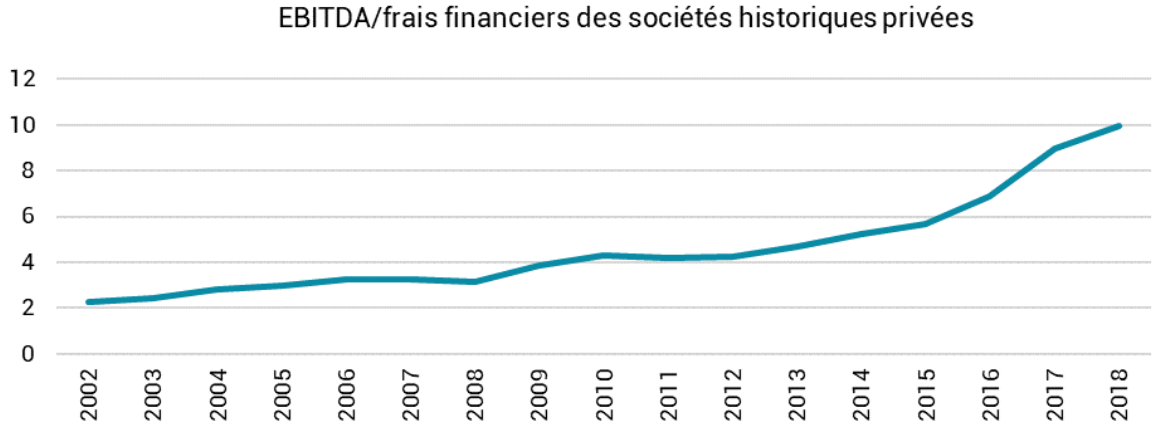
[303] Ceci provient de la fiscalité des entreprises, qui est plus avantageuse pour la dette que pour les fonds propres. Si l'impôt sur les sociétés pesait de la même manière sur les intérêts d'emprunt et sur les bénéfices, il n'existerait pas de levier optimal à l'échelle de l'entreprise.
[304] Dans certains cas, le créancier et l'actionnaire se confondent : on parle de financement « *corporate* ».
[305] Il convient néanmoins de souligner que, toutes choses étant égales par ailleurs, le fort endettement des SCA se traduit par de moindres recettes fiscales dès lors que l'optimisation du coût du capital résulte de l'avantage fiscal dont bénéficie la dette.
[306] Moins un investisseur est exigeant en termes de rentabilité, plus il est prêt à payer pour l'acquisition d'un titre donné.

Ainsi, le ratio dette nette/EBITDA des sociétés historiques privées est passé de 4,9 en 2005 à 3,9 en 2018, ce qui signifie que le remboursement complet de la dette requiert un moindre nombre d'années de produits d'exploitation nets des charges décaissables.



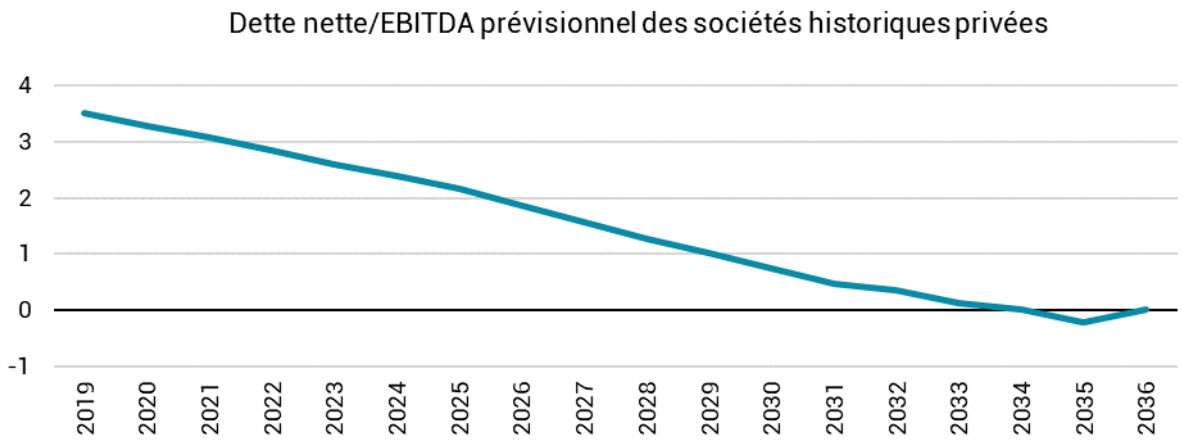
Source : Calculs ART à partir des comptes des SCA

De même, le rapport entre l'EBITDA et les frais financiers est passé de 3,0 en 2005 à 10,0 en 2018 sur le périmètre de ces mêmes sociétés : l'EBITDA dégagé permet désormais de couvrir dix fois le montant des frais financiers acquittés.

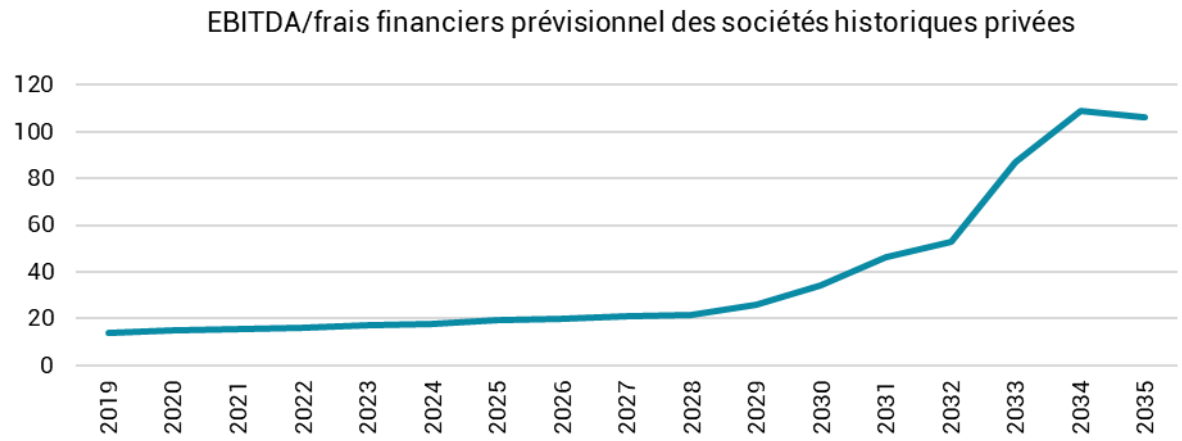


Source : Calculs ART à partir des comptes des SCA

En outre, selon les prévisions fournies par les sociétés en 2019, il apparaît que la progression de l'EBITDA et la diminution de l'endettement financier net devraient, tout au moins si l'on fait abstraction du choc de trafic qui pourrait résulter de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, se poursuivre au cours des prochaines années, permettant que ces ratios s'améliorent encore, ainsi que l'illustrent les deux graphiques suivants.



Source : Calculs ART à partir des données transmises par les SCA en juillet 2019



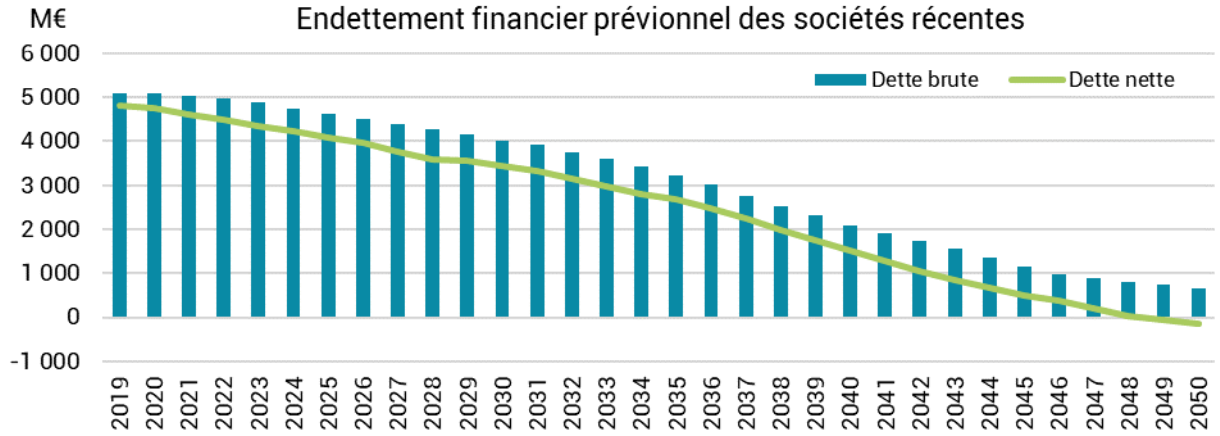
Source : Calculs ART à partir des données transmises par les SCA en juillet 2019

La situation financière des SCA récentes n'est pas comparable aujourd'hui à celle des SCA historiques privées, mais, en moyenne, leurs prévisions correspondent à un même modèle.

Compte tenu de l'échéance plus lointaine des contrats de concession des SCA récentes, la question de leur aptitude à respecter les engagements pris envers le concédant se pose avec moins d'acuité que pour les SCA historiques. Du reste, la question de leur aptitude à honorer les engagements pris envers les créanciers ne se pose pas non plus selon les mêmes termes dans la phase de financement de projet, durant laquelle le risque est maximal : outre le poids de la dette parmi les moyens de financement, cette phase se caractérise par la forte implication du prêteur dans le suivi du projet et par l'existence de clauses de type covenant qui le protègent alors qu'il a renoncé à tout pourvoi contre le promoteur de l'opération. En effet, le promoteur n'est pas tenu pour responsable des créances en cas d'échec du projet ou de manque de rentabilité de l'actif. Du reste, le projet ou l'actif sont souvent isolés dans une société ad hoc mise en place spécialement pour l'instauration du projet ou l'obtention de l'actif (« Special Purpose Vehicle »).

Néanmoins, la question de la solvabilité de ces sociétés peut intéresser la puissance publique, dès lors que l'observation d'une situation de défaillance financière pourrait être de nature à diminuer l'attrait des concessions pour de futurs investisseurs.

Les durées résiduelles des concessions récentes sont naturellement plus longues que celles des concessions historiques. Compte tenu des pratiques usuelles en matière de durée des emprunts, les échéances de remboursement des créances sont ainsi nettement plus éloignées des échéances des contrats pour les SCA récentes que pour les SCA historiques. Selon les projections fournies par ces sociétés, leur dette nette globale devrait s'annuler en 2050, alors même que ces concessions devraient prendre fin entre 2051 et 2079.



Source : Données transmises par les SCA en juillet 2019

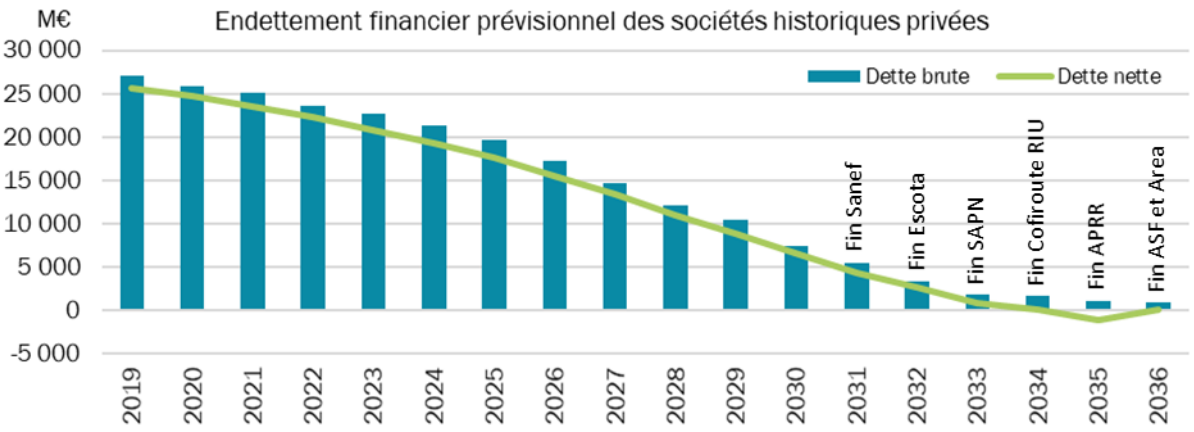
En réalité, les SCA récentes devraient en majorité, comme les SCA historiques privées, chercher à reporter le remboursement de leur dette à travers des refinancements réguliers (le schéma précis qu'elles retiendraient dépendrait naturellement de l'évolution de la situation de marché).

En tout état de cause, l'avancement en maturité des sociétés récentes devrait leur permettre, à long terme, d'améliorer leur situation financière et donc la soutenabilité de leur dette pour tendre vers la situation que connaissent aujourd'hui les SCA historiques. C'est ce que font apparaître les prévisions transmises par ces sociétés en 2019 : la poursuite de la progression du trafic, hors chocs comme celui consécutif à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, devrait permettre la hausse du résultat d'exploitation. Ainsi, dans l'hypothèse où les sociétés récentes maintiendraient leur dette à son niveau de 2018, elles pourraient atteindre dès 2043 le niveau de ratio de dette nette sur EBITDA constaté fin 2018 pour les sociétés historiques privées.

---

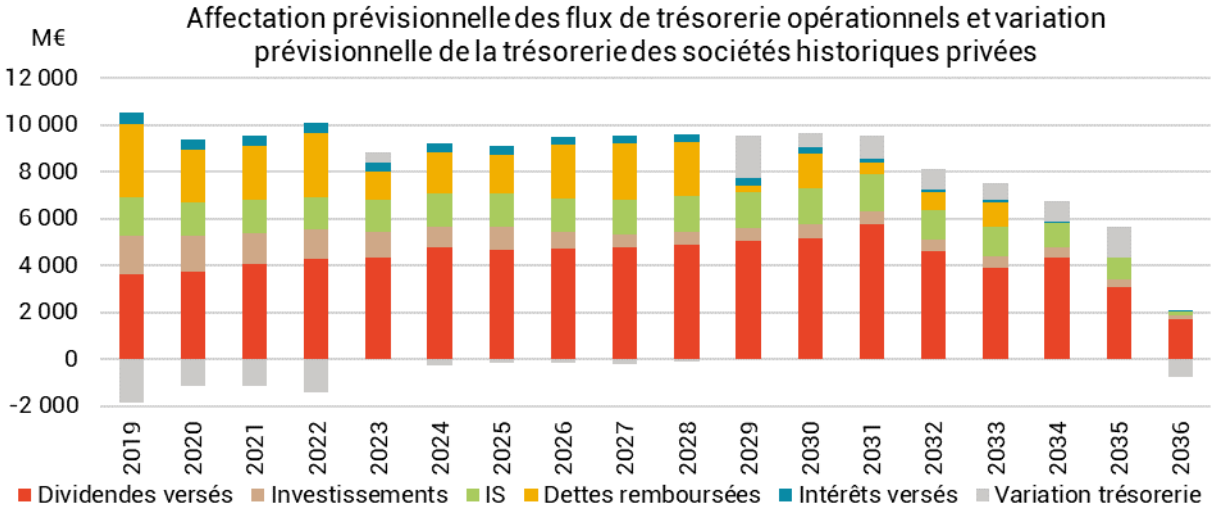
d. Des plans d'affaires qui soulignent l'existence de marges de manœuvre des SCA pour respecter les engagements pris à l'égard des créanciers et du concédant

De fait, comme le montre le graphique ci-dessous, les sociétés historiques privées prévoient bien un remboursement total de leur dette en fin de concession (la dette résiduelle en 2036 s'explique par la fin de concession plus éloignée du tunnel Duplex de l'A86, concédé à la société Cofiroute).



Source : Données transmises par les SCA en juillet 2019

Compte tenu de leur maturité, les sociétés historiques privées anticipent des flux de trésorerie suffisants, non seulement pour faire face à leurs échéances de remboursement d'emprunts, mais aussi pour réaliser des investissements et rémunérer leurs actionnaires. En fin de concession, elles prévoient en outre d'augmenter leur trésorerie, de façon à restituer le capital social aux actionnaires. Le graphique ci-dessous permet d'apprécier la mesure de ces différents flux financiers.



Source : Calculs ART à partir des données transmises par les SCA en juillet 2019

Ces prévisions (établies sur la base d'une politique de versement de dividendes correspondant, en moyenne, à près de 100 % du résultat net de l'année écoulée) révèlent que les sociétés historiques privées anticipent un futur dans lequel elles disposeront de marges de manœuvre importantes pour respecter leurs engagements vis-à-vis du concédant.

Ces marges de manœuvre devraient être atténuées, sans pour autant disparaître dans le cas d'un choc tel que celui qui pourrait résulter de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

En effet, il ne paraît pas possible qu'un choc sur les revenus des SCA historiques privées puisse remettre en cause le remboursement de leurs emprunts. Du reste, la robustesse du modèle économique de ces SCA se reflète dans la notation qui leur est octroyée par les agences de

notation : toutes les sociétés notées sont en catégorie « investissement » et non en catégorie « spéculative ».

Un tel événement devrait en revanche réduire les flux en direction des actionnaires, mais il est probable que ceux-ci resteraient largement positifs, puisque, précisément, l'équilibre économique des concessions autoroutières repose sur la perspective de revenus élevés en fin de contrat pour compenser les dépenses importantes réalisées en début de contrat. En considérant, par exemple, une baisse de trafic de 90 % pour les véhicules légers et de 40 % pour les véhicules lourds pendant trois mois de l'année 2020 (soit l'équivalent de trois mois de confinement strict), l'Autorité estime que l'EBITDA des sociétés historiques privées serait diminué d'environ 1,7 Mds€ en 2020 par rapport aux prévisions établies en 2019. Une telle baisse de l'EBITDA conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à une baisse mécanique du résultat avant impôt et donc à une diminution des montants d'impôt sur les sociétés. Les flux dirigés vers les actionnaires diminueraient fortement (-1,2 Mds€), mais demeureraient nettement positifs (à 2,5 Mds€).

En particulier, il apparaît que dans l'hypothèse où elles auraient sous-estimé les investissements à réaliser en fin de concession, les sociétés historiques privées resteraient en mesure de dégager les fonds nécessaires pour respecter leurs obligations contractuelles, que ce soit en réduisant le montant de la trésorerie disponible en fin de contrat ou en révisant à la baisse le niveau des dividendes versés[307].

Le concédant, engagé à l'égard des pourvoyeurs de fonds des SCA ?

À fin 2018, malgré des stocks de dette encore élevés, la situation financière des SCA historiques privées ne montre aucun signe d'un risque de défaut, c'est-à-dire de l'impossibilité pour l'une d'entre elles de faire face à une échéance de remboursement de dette. Il n'en a pas toujours été ainsi dans le passé. Ainsi, dans les années 1970, les sociétés Apel, Acoba et Area ont cumulé une dérive de leurs coûts de construction, des erreurs de prévision concernant les trafics initiaux et des choix inadéquats de tracé pour certains axes, qui ont abouti à la mise en œuvre de plans de sauvetage.

Ainsi, il convient de s'intéresser aux conséquences que pourrait avoir la défaillance d'une société concessionnaire d'autoroutes pour le concédant.

Le « Régime financier de la concession » défini dans les conventions signées entre le concédant et les concessionnaires apporte de premiers éléments à ce propos.

Tout d'abord, si les emprunts de la société concessionnaire bénéficient d'une garantie de l'État, sa défaillance financière emporte naturellement des conséquences directes pour le concédant, puisqu'il doit se substituer à elle pour le remboursement des créanciers. Néanmoins, l'État ne garantit désormais plus les créances des SCA et il ne peut plus être fait appel à lui pour rembourser les dettes qu'elles ne parviendraient pas à rembourser.

Par ailleurs, si l'État octroie des avances remboursables à une SCA, il peut être affecté par une défaillance financière de celle-ci puisque ces avances pourraient ne pas lui être remboursées. Toutefois, aucune SCA ne bénéficie actuellement d'une telle avance. En revanche, lorsque des subventions sont accordées à une SCA, une clause de partage des gains de refinancement peut

[307] Naturellement, ceci se traduirait, pour les actionnaires, par une rentabilité effective inférieure à celle qu'ils espéraient. En effet, les plans d'affaires des SCA ne reflètent que leurs prévisions, qui sont susceptibles de ne pas se réaliser, non seulement en raison de chocs exogènes, mais aussi en raison d'erreurs d'appréciation de leur part.

figurer dans les contrats. En cas de défaillance de la SCA, cette clause favorable au concédant ne trouverait naturellement pas à s'appliquer.

Ainsi, la valeur du patrimoine du concédant semble indépendante de la situation financière des SCA et a fortiori des modalités de financement qu'elles ont retenues, puisque le concédant est propriétaire des actifs en concession et non des titres des sociétés qui les exploitent.

Les clauses contractuelles relatives à la déchéance des concessionnaires apportent un éclairage complémentaire sur les suites que pourrait avoir la défaillance d'une société concessionnaire d'autoroutes pour le concédant.

Ces clauses prévoient en effet, dans le cas des SCA historiques, que la déchéance peut être prononcée notamment s'il apparaît que la société concessionnaire n'a pas à sa disposition, ou n'aura pas à sa disposition en temps utile, les fonds ou les garanties nécessaires pour faire face aux coûts de financement, de conception, de construction, d'exploitation, d'entretien et de renouvellement d'une autoroute (voir section 1.2.2.e). Ainsi, la défaillance financière d'une société concessionnaire peut emporter des conséquences opérationnelles pour le concédant, liées d'une part, à l'impossibilité pour le concessionnaire de continuer à assurer le service public (le concédant doit mettre en régie la concession et ainsi assurer lui-même le service ou substituer un tiers au concessionnaire défaillant aux frais de ce dernier), et d'autre part, à l'éventuelle réattribution du contrat (dans l'hypothèse où cette réattribution s'accompagnerait d'un versement en numéraire de la part du nouveau concessionnaire, ce produit serait versé à la société déchue). Par ailleurs, certains contrats récents prévoient qu'en cas de déchéance, le concédant verse au concessionnaire une indemnité qui ne dépend pas de la réattribution du contrat de concession mais, par exemple, des encours de financement du concessionnaire. Dans ce cas, la valeur du patrimoine du concédant est ainsi affectée par la situation financière des SCA.

Finalement, la défaillance financière d'une SCA n'engagerait financièrement le concédant à l'égard des pourvoyeurs de fonds des SCA que dans le cas de certaines SCA récentes, à court terme. Néanmoins, la survenance d'un défaut pourrait nuire au concédant à plus long terme : elle pourrait en effet réduire l'appétence des investisseurs pour les concessions.

2.3.2. Des contrats comportant des dispositions permettant de préserver les intérêts de l'usager et du concédant

Aussi bien en phase de construction que d'exploitation, les contrats de concession comportent des clauses imposant au concessionnaire le respect d'exigences qui tendent non seulement à la fourniture d'un service de qualité aux usagers de l'autoroute, mais également à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État-concédant (2.3.2.a). Ce dernier point se révèle l'un des enjeux de la fin des contrats eu égard à l'obligation contractuelle de restitution des biens de la concession en bon état d'entretien (2.3.2.b).

a. Des dispositions relatives à la qualité de service tout au long de la durée du contrat

- En phase de construction

Les obligations de qualité des ouvrages s'imposent au concessionnaire dès la phase de construction de l'autoroute et se traduisent par le respect d'exigences techniques d'une part, et de délais de réalisation d'autre part.

Si, conformément à la logique concessive, les risques de conception et de construction sont bien transférés au concessionnaire, le concédant n'en garde pas moins un rôle à jouer pendant la période de construction de l'ouvrage, comme le prévoient plusieurs clauses des contrats. Ainsi, le concédant effectue le contrôle de la conformité des travaux aux exigences techniques ainsi qu'au cahier des charges et peut à ce titre se faire communiquer tous les documents nécessaires[308]. Dans les contrats plus récents, des dispositions spécifiques permettant de sanctionner le non-respect des stipulations contractuelles relatives à la conception et à la construction de l'ouvrage sont désormais prévues (voir l'article 39.4 des cahiers des charges des sociétés Arcos et Aliae pour l'illustration de la rédaction la plus aboutie à ce jour).

En outre, il appartient au concédant, à l'issue de l'inspection de conformité des travaux et de l'inspection de sécurité, de délivrer ou non l'autorisation de mise en service de l'infrastructure. Le cas échéant, il peut également imposer au concessionnaire la réalisation à ses frais des travaux de parachèvement qui se révéleraient nécessaires.

L'autorisation de mise en service délivrée par le concédant n'exonère toutefois pas le concessionnaire de sa responsabilité relative à la conception et la construction des ouvrages, tout au long de la durée du contrat. Ainsi, dans le projet d'avenant au contrat de concession conclu entre l'État et la société Sanef relatif la mise en œuvre du PIA, était initialement inscrite une opération d'amélioration de la durée de vie des ouvrages d'art du Boulonnais sur l'A16. Dans l'avis qu'elle a rendu sur ce projet d'avenant[309], l'Autorité a rappelé *« [qu'en] tant que maître d'ouvrage et concessionnaire de ces ouvrages, la société Sanef est responsable de leur conception, de leur réalisation, de leur exploitation, de leur entretien et de leur renouvellement »*, et *« [qu'à] ce titre, et sauf dans le cas où le contrat de concession en disposerait autrement […], la société Sanef doit assumer seule et à ses frais les désordres qui seraient constatés sur ces biens. ».* Cette opération avait finalement été retirée du projet d'avenant avant sa signature pour être réalisée aux frais de la société concessionnaire.

Dans la mesure où l'obtention de l'autorisation de mise en service conditionne la possibilité pour le concessionnaire d'exploiter l'infrastructure et donc de commencer à percevoir des recettes de péage, elle constitue pour lui une incitation forte à réaliser un ouvrage conforme aux prescriptions techniques et au cahier des charges dans les meilleurs délais. En parallèle, les pénalités prévues par le contrat en cas de retard par rapport aux délais fixés pour la réalisation des travaux ont pour rôle d'inciter le concessionnaire à respecter les délais de mise en service de l'autoroute mais

[308] Voir l'article 6 bis des cahiers des charges des sociétés historiques et l'article 8 des cahiers des charges des sociétés récentes.
[309] Avis n° 2017-054 du 14 juin 2017 relatif au projet de 13ème avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef) approuvée par décret du 29 octobre 1990 pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et au projet de contrat de plan pour la période 2017-2021, §98 et suivants.

aussi, le cas échéant, de constituer une modalité d'indemnisation du concédant au titre du préjudice subi en raison du retard à la mise en service.

Tous les cahiers des charges des SCA prévoient l'application de pénalités journalières dont le montant augmente au fur et à mesure que le retard se prolonge[310]. 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[311] ; 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[312].

Les possibilités, pour le concessionnaire, d'obtenir le décalage de la date de mise en service et d'échapper ainsi aux pénalités ou aux mesures coercitives à la disposition du concédant sont restreintes, et s'apparentent souvent à la démonstration de conditions qui se rapprochent de celles de la force majeure[313].

Le fait que le concédant soit exigeant quant aux motifs justifiant que le concessionnaire ne respecte pas les délais de réalisation prévus par le cahier des charges peut s'expliquer par le fait que l'un des intérêts pour le concédant de recourir au modèle concessif, plutôt qu'à la maîtrise d'ouvrage publique, est de s'assurer de la mise en service de l'ouvrage à une date définie par la contractualisation de celle-ci et d'un calendrier de réalisation. Il faut également relever que, dans le cadre des appels d'offres conduits pour l'attribution d'une concession autoroutière, les délais de réalisation sur lesquels les candidats s'engagent dans leur offre constituent souvent un critère déterminant de sélection.

Il apparaît ainsi que, dès la phase de construction, le contrat met à disposition du concédant des outils permettant de s'assurer que l'ouvrage construit est conforme aux règles de l'art et aux cahiers des charges, et qu'il est mis en service dans les délais. Les exigences du concédant à l'égard de son concessionnaire se matérialisent aussi dans les clauses relatives à la phase d'exploitation.

- En phase d'exploitation

Dès la mise en service de l'infrastructure, les contrats prévoient le respect par les sociétés concessionnaires d'obligations visant non seulement à garantir la qualité du service rendu aux usagers, mais aussi la conservation en bon état du patrimoine de la concession.

Sur ce point, la comparaison de la rédaction initiale des contrats des sociétés historiques avec leur rédaction actuelle, d'une part, et la rédaction des contrats des sociétés récentes, d'autre part, met en lumière un renforcement progressif des exigences du concédant vis-à-vis des sociétés concessionnaires d'autoroute. Celui-ci s'illustre non seulement par une évolution de la rédaction de certaines clauses dans un sens plus favorable au concédant, mais également par l'insertion d'indicateurs de performance dans les cahiers des charges.

[310] Voir l'article 39 des cahiers des charges.
[311] Voir par exemple l'article 39.3 des cahiers des charges des sociétés APRR, ASF et Sanef.
[312] Voir par exemple l'article 40.1 des cahiers des charges des sociétés Albéa et Arcos.
[313] À titre d'illustration, l'article 10.2 du cahier des charges de la société Arcos dispose, en phase de construction, que : *« En cas de retard dans le déroulement des procédures, études et travaux pour une cause extérieure au concessionnaire et totalement hors de son contrôle, la date [de mise en service] est reportée s'il apparaît que le concessionnaire a mis en œuvre tous les moyens qui étaient ou auraient dû raisonnablement être à sa disposition pour faire face aux conséquences de ladite cause. »*

- Les clauses relatives à la continuité et à la mutabilité du service public autoroutier

Classiquement, figure dans les contrats de concession, selon une rédaction qui est peu ou prou la même d'une société à une autre, une clause par laquelle le concessionnaire s'engage à disposer et mettre en œuvre en tout temps et sans délais tous les moyens conformes aux règles de l'art, de nature à assurer en permanence, quelles que soient les circonstances, et notamment atmosphériques, la continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité[314].

En application du principe de continuité du service public, cette disposition vise à assurer la disponibilité de l'ouvrage dans des conditions de sécurité et de commodité satisfaisantes pour l'usager. Elle fait reposer le risque de disponibilité sur le concessionnaire, qui doit pendre à sa charge financièrement toutes les mesures qui s'imposent pour respecter ces conditions d'usage de l'infrastructure.

Cette clause prévoit également que les ouvrages de la concession *« sont entretenus et maintenus en bon état et sont exploités à ses frais par la société concessionnaire […] de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés »*[315].

Cette clause constitue un levier important aux mains du concédant pour exiger du concessionnaire qu'il supporte financièrement le maintien en bon état des ouvrages de la concession, notamment en prévision de la fin du contrat, et le maintien de la qualité du service pour l'usager. En outre, elle impose à la société concessionnaire de prendre à ses frais les mesures nécessaires à l'adaptation des ouvrages de la concession à l'évolution des besoins des usagers, sauf à ce que les travaux en cause répondent à des normes de qualité particulièrement élevées qui justifieraient, après que cette obligation a été inscrite dans le cahier des charges, qu'ils soient compensés, à défaut de stipulations contraires.

Il convient néanmoins de préciser que la portée de cette clause a pu susciter des divergences d'interprétation et que le concédant ne semble pas toujours avoir tiré profit du caractère général de cette rédaction. En constituent une illustration certaines opérations inscrites dans les projets d'avenants du PIA soumis pour avis à l'Autorité en 2017. L'Autorité avait estimé que des opérations de mise à niveau de la qualité des aires de service relevaient de l'article 13.1 et n'étaient ainsi pas de nature à ouvrir à la société SAPN le droit à une compensation par la voie d'une hausse des tarifs[316]. Ces opérations ont finalement été retirées des projets d'avenants avant leur signature, ce dont il peut être déduit que le concédant a considéré que ces opérations devaient être réalisées par le concessionnaire à ses frais au titre de ses obligations contractuelles.

Une volonté du concédant de renforcer les moyens contractuels à sa disposition pour être en mesure d'imposer au concessionnaire la réalisation d'opérations ou aménagements supplémentaires ressort néanmoins de la rédaction des derniers contrats conclus (à savoir ceux des sociétés Arcos et Aliae), où il est désormais précisé que : *« Le concessionnaire adapte, pendant toute la durée de la concession, l'ensemble des ouvrages de la concession et leur gestion au progrès technique, aux circonstances et besoins nouveaux et aux nécessités de l'intérêt général, conformément au principe de mutabilité du service public. »*

[314] Voir par exemple l'article 14.1 du cahier des charges de la société Arcos, ou l'article 13 du cahier des charges de la société ASF.
[315] Voir par exemple l'article 13.1 des cahiers des charges de la société APRR et de la société ASF pour une rédaction représentative de la plupart des contrats.
[316] Avis n° 2017-055 du 14 juin 2017 relatif au projet de 11ème avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995, et au projet de contrat de plan pour la période 2017-2021, §70 et suivants.

L'absence de clause équivalente dans les contrats des autres SCA invite à une réflexion visant à clarifier la portée de l'obligation d'exploiter l'infrastructure de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel elle est destinée, et à déterminer une grille d'analyse permettant de distinguer, le cas échéant, les opérations qui peuvent être considérées comme se rattachant à cette obligation, de celles qui, à défaut de s'y rattacher, pourraient ouvrir un droit à compensation pour le concessionnaire.

- Le pilotage de l'exécution de la concession au moyen d'objectifs et d'indicateurs de performance

Afin d'assurer un meilleur pilotage de l'exécution des contrats de concession, les cahiers des charges des sociétés concessionnaires ont d'abord été complétés par des objectifs particuliers de qualité d'exploitation déclinés, dans un second temps, sous la forme d'un système d'indicateurs de performance communs à certaines sociétés.

Initiés dans les contrats de concession conclus à compter du début des années 2000 sur quelques aspects définis de l'exploitation de l'infrastructure comme le maintien de la viabilité hivernale, la gestion du trafic ou l'aide au déplacement, des objectifs particuliers de qualité d'exploitation ont ensuite été intégrés dans les contrats des sociétés historiques. Au gré des avenants, le périmètre des objectifs s'est étendu à la préservation du patrimoine et les exigences ont été renforcées au moyen d'un système d'indicateurs de performance, essentiellement pour les SCA historiques privées qui représentent la majeure partie du réseau autoroutier français.

À titre d'illustration, le cahier des charges de la société APRR (article 13.3) prévoit actuellement que les indicateurs de performance concernent : l'état de surface des chaussées, l'état structurel des ouvrages d'art, la fonctionnalité des ouvrages d'art, la sécurité sur ouvrage d'art, la qualité des aires de repos, les délais d'intervention sur événement, les délais de signalement d'un événement grave par radio et panneaux à messages variables, la gêne au péage, la gestion de la viabilité hivernale, les délais de réponse aux sollicitations écrites d'usagers, les délais de dépannage, et l'état des structures de chaussées.

Dans les contrats de concession les plus récents, les objectifs et les indicateurs de performance y afférents portent également sur le développement durable (par exemple, sont suivis le taux d'agrégats réemployés dans les enrobés, ou encore le taux d'emploi de personnes rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles).

Si les cahiers des charges prévoient que le non-respect des indicateurs de performance peut entraîner l'application de pénalités par le concédant, les mesures des indicateurs de performance, qui sont transmises *a minima* annuellement au concédant dans le compte rendu d'exécution de la concession[317], sont effectuées par le concessionnaire lui-même. Il revient au concédant de contrôler le niveau de performance déclaré du concessionnaire, le cas échéant en se faisant assister d'un tiers comme le prévoient les cahiers des charges. En pratique, le concédant vérifie que les sociétés concessionnaires ont bien mis en place les procédures de contrôle et les processus qualité correspondant aux indicateurs et réalise ponctuellement des approfondissements sur le terrain.

S'inscrivant dans le mouvement d'amélioration continue des contrats qui s'enrichissent au gré des appels d'offre, les moyens du contrôle de ces indicateurs ont été renforcés dans le dernier contrat de concession autoroutière conclu par l'État. Plus précisément, les éventuels frais

[317] Voir article 35.3 pour les sociétés historiques et 33.3 pour les sociétés récentes.

d'assistance pour le contrôle des indicateurs de performance sont prévus comme étant à la charge du concessionnaire[318], et le défaut de transmission au concédant des données ayant permis au concessionnaire de construire les indicateurs sur les trois dernières années peut donner lieu à l'application de la pénalité maximale encourue en cas de non-respect des objectifs fixés[319].

Les indicateurs de performance, un levier pertinent pour assurer une qualité de service satisfaisante

Si certains indicateurs donnent lieu à un simple suivi, d'autres sont associés à des objectifs et, peuvent, en cas de non-respect, donner lieu à des pénalités appliquées par le concédant. À l'occasion de la signature du plan de relance autoroutier en 2015, le concédant a généralisé l'introduction d'indicateurs dans les contrats des SCA historiques[320]. À cet égard, il apparaît que la qualité de service est satisfaisante sur le réseau concédé et qu'elle s'améliore avec le processus de contractualisation des objectifs, comme le montrent les trois exemples suivants.

Un premier enjeu concernant le réseau concédé, qui correspond à un linéaire de plus de 9 000 km, est lié à l'état des chaussées. Les contrats intègrent des objectifs de performance relatifs à l'état de surface, qui est appréhendé à travers la répartition des notes « IQRA » (Indicateur de Qualité du Réseau Autoroutier) des différentes portions de route[321]. Deux cibles sont considérées pour les notes IQRA. D'une part, plus de 90 % des chaussées doivent être au moins en bon état ; d'autre part, plus de 95 % des chaussées doivent être au moins en état moyen. De ce point de vue, toutes les SCA atteignent leurs objectifs en 2018, et il y a eu une amélioration significative entre 2013 et 2018, liée à la situation d'APRR, dont l'objectif contractuel a été introduit plus tardivement. Il convient de relever, à titre de mise en perspective, que l'état des chaussées du réseau concédé est bien meilleur que celui du réseau non concédé, qui présentait seulement 47 % de chaussées en bon état[322] en 2016[323].

---

[318] Dans la limite de 50 000 euros par an. Voir l'article 39.4 du cahier des charges de la société Aliae.

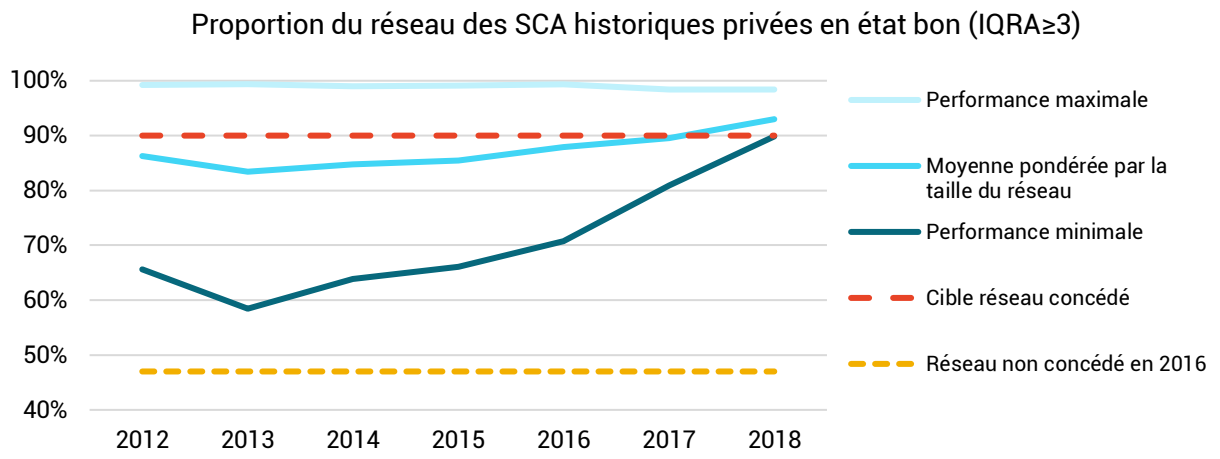
[319] Plus généralement, les contrats récents prévoient la constitution d'une garantie d'exploitation par le concessionnaire permettant au concédant de se faire payer toute somme due par le concessionnaire au titre du contrat de concession. Elle lui permet ainsi de s'assurer que les travaux requis pour le maintien de la qualité de service ou la préservation du patrimoine pourront être réalisés aux frais du concessionnaire même si ce dernier se révèle défaillant.

[320] À l'occasion de l'examen de ce plan (voir décision du 28 octobre 2014, SA.2014/N 38271, § 129 et 130), la Commission avait vérifié l'introduction de mesures incitant à l'efficience des services, comme le prévoit l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public de 2012 (JO C 8 du 11.1.2012, p.15). Elle avait estimé que la mise en place du système d'indicateurs de performance « sanctionnables », combiné à l'exploitation de la concession aux risques et périls du concessionnaire, était appropriée de ce point de vue.

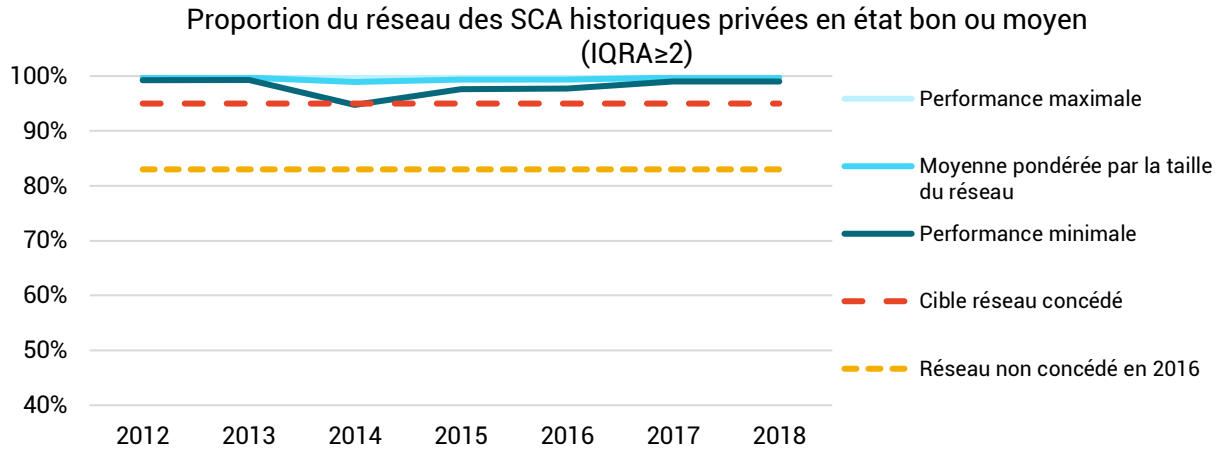
[321] Les notes supérieures ou égales à 3 correspondent à un bon ou très bon état de surface, les notes inférieures ou égales à 1 correspondent à un état mauvais ou très mauvais, et les notes égales à 2 correspondent à un état moyen.

[322] Il convient néanmoins de relever que les méthodes de calcul des indicateurs diffèrent entre les deux réseaux. L'appréciation de l'état sur le réseau non concédé dépend de l'indice Nq, qui est une synthèse des notes de surface (confort et sécurité de l'usager) et de patrimoine (préservation de la structure) avec un barème de 0 à 20. Sur le réseau non concédé, l'état de structure est considéré en sus de l'état de surface. Le « bon état » correspond à une note supérieure à 16 (47 % du réseau non concédé), le moyen état à une note comprise entre 12 et 16 (36 % du réseau non concédé) et le mauvais état à une note inférieure à 12 (17 % du réseau non concédé).

[323] La qualité supérieure de réseau concédé par rapport au réseau concédé doit néanmoins être mise en regard des moyens très supérieurs qui lui sont alloués.

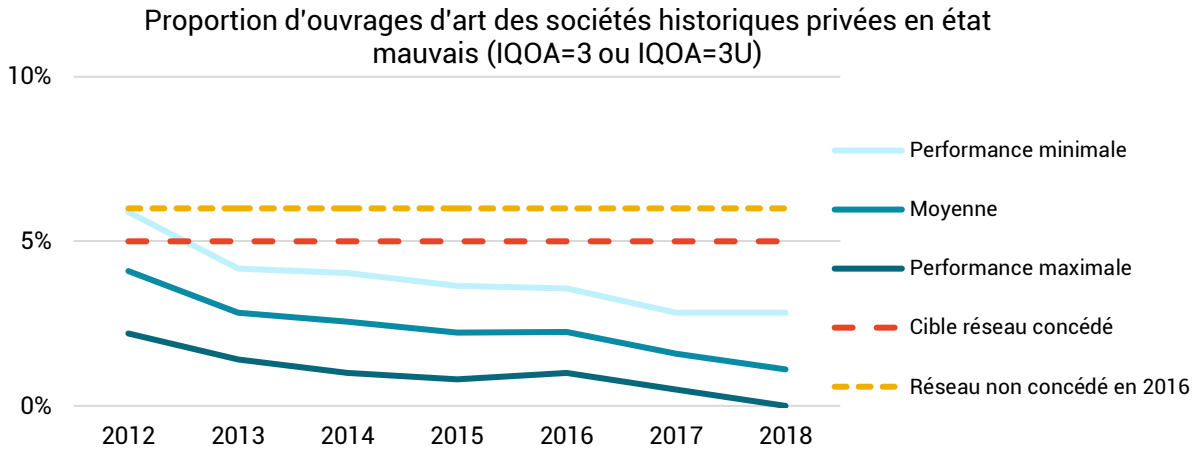


Source : Données transmises par les SCA



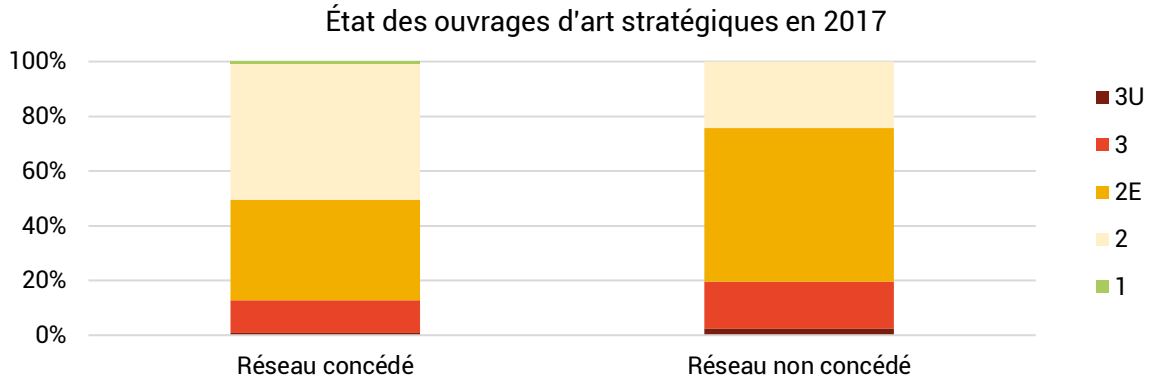
Source : Données transmises par les SCA

Un deuxième enjeu pour le réseau concédé, qui comprend environ 12 000 ponts dont 117 ouvrages stratégiques, concerne les ouvrages d'art. Les contrats comportent des objectifs de performance relatifs à la qualité d'ensemble de ce patrimoine, appréciée à l'aide de la cotation « IQOA » (Image de la Qualité des Ouvrages d'Art) des différents ponts : les ouvrages en mauvais état (classés 3 et 3U) doivent représenter une proportion inférieure à 5 %. De ce point de vue, une amélioration significative a également été observée entre 2012 et 2018, même si les objectifs étaient atteints depuis 2013. Il peut être noté, en comparaison, que le pourcentage d'ouvrages en mauvais état se situait autour de 6 % en 2016 sur le réseau non concédé, alors même que les enjeux de disponibilité et de sécurité y sont comparables.



Source : Données transmises par les SCA

Il convient de relever, en outre, que, sur le périmètre des grands ponts (dont la liste[324] a été établie à la suite de l'effondrement du pont Morandini à Gênes par le ministère chargé des transports), la part des ouvrages devant faire l'objet d'un entretien spécialisé sous peine de dégradation structurelle (classe 2E considérée comme l'antichambre de la classe 3[325]) est significativement inférieure sur le périmètre concédé (ce qui pourrait s'expliquer en partie par l'âge moyen inférieur des actifs). La proportion d'ouvrages en mauvais état est supérieure à 5 % sur les deux réseaux, mais elle est moins importante sur le périmètre concédé que sur le périmètre non concédé.

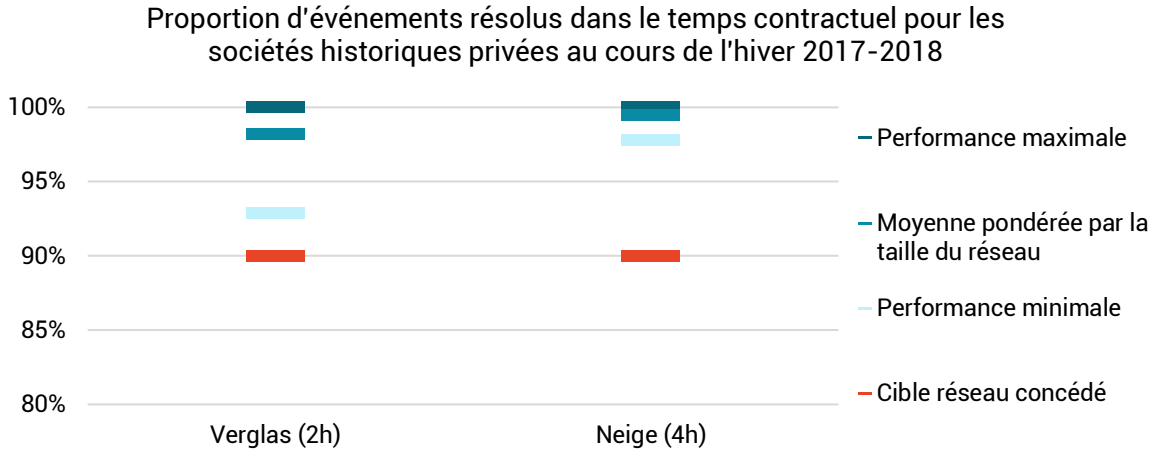


Source : Le Moniteur[326]

L'amélioration de l'état des ouvrages d'art et des chaussées observée sur la période 2012-2018, qui a accompagné la mise en place du PRA, montre l'efficacité du dispositif.

[324] 117 ponts âgés de 27 ans en moyenne sur le réseau concédé, 42 ponts âgés de 32 ans en moyenne sur le réseau non concédé.
[325] Nomenclature définie dans l'Instruction Technique pour la Surveillance et l'Entretien des Ouvrages d'Art : 1 – ouvrage en bon état apparent, 2 – ouvrage ayant des défauts mineurs, 2E – ouvrages de type 2 dont les risques d'évolution des désordres peuvent à court terme affecter la structure, 3 et 3U – ouvrages dont la structure est respectivement altérée et gravement altérée. En cours de contrat, les obligations des concessionnaires visent à limiter le nombre d'ouvrages classés 3 et 3U. Un bon état absolu pourrait correspondre à un classement 1 ou 2, ce qui pourrait conduire le concessionnaire à modifier significativement sa stratégie d'entretien en fin de concession.
[326] https://www.lemoniteur.fr/mediatheque/4/6/8/001934864.pdf

Par ailleurs, les contrats comprennent des objectifs de performance structurants pour les SCA en termes d'organisation. Par exemple, en matière de viabilité hivernale, il existe différents niveaux de service, ou « conditions de référence », qui correspondent à l'état conjoncturel de la chaussée[327]. Les objectifs de viabilité hivernale s'expriment sous la forme de temps de retour en condition normale en cas de neige et de verglas[328]. Le premier indicateur correspond, en cas de verglas, au temps écoulé entre la constatation du phénomène par la SCA et le retour à la condition de conduite hivernale de référence ; la mesure doit être inférieure à 2h dans au moins 90 % des cas. Le deuxième indicateur correspond, en cas de neige, au temps écoulé entre la fin de la chute de neige constatée par la SCA et le retour à la condition de conduite hivernale de référence ; la mesure doit être inférieure à 4h dans au moins 90 % des cas. Au cours de l'hiver 2017-2018, les objectifs ont été atteints par toutes les SCA.



Source : Données transmises par les SCA

Or la comparaison avec les objectifs poursuivis sur le réseau non concédé[329] montre que ces objectifs, sur lesquels les SCA s'appuient pour leur organisation puisqu'ils déterminent le dimensionnement des équipes, le nombre de camions de déneigement, le taux de recours à la sous-traitance, ou encore l'itinéraire des circuits de salage et de déneigement[330], sont ambitieux.

Les indicateurs et les objectifs associés constituent l'un des socles majeurs pour la formalisation des exigences de l'État concédant vis-à-vis de ses concessionnaires, afin de maintenir et d'améliorer le niveau de qualité de service rendu. Les éléments présentés ci-dessus mettent en exergue le niveau d'exigence élevé des indicateurs de performance, mais aussi l'approche pragmatique du concédant pour l'introduction et le renforcement des indicateurs dans les contrats : ainsi, une période d'adaptation permet généralement le calibrage des objectifs avant qu'ils ne deviennent sanctionnables.

---

[327] C1 correspond à l'état normal de la chaussée, C2 à des conditions de circulation délicates, C3 à des conditions de circulation difficiles et C4 à des conditions dans lesquelles la circulation est impossible.
[328] Les indicateurs ne prennent pas en compte les situations météorologiques extrêmes.
[329] Par exemple, pour la direction interdépartementale des routes (DIR) Île-de-France, l'objectif de temps de retour à la normale est fixé à 4h aussi bien en cas de neige qu'en cas de verglas ; pour la DIR Nord, les objectifs de temps de retour à la normale sont fixés à 2h30 en cas de verglas, à 4h sur la voie de droite et 8h sur la voie de gauche en cas de neige.
[330] La pratique est d'optimiser le traitement pré-curatif (salage) et de limiter les situations où le traitement curatif (déneigeuse) sera nécessaire et où le temps de retour à la normal sera mesuré. À titre d'illustration, en 2018, la société ASF a rencontré 534 situations de neige, dont 340 ont nécessité un traitement curatif et 4 cas limites qui n'ont pas été pris en compte dans l'indicateur de temps de retour à la normale.

Pour les SCA historiques comme pour les SCA récentes, les contrats de concession prévoient que le niveau des indicateurs ainsi que les modalités de leur mesure et de leur sanction sont fixés d'un commun accord entre le concédant et la société concessionnaire. Ces éléments sont inscrits dans le contrat de plan conclu par le concédant et la société et sont applicables sur sa durée (cinq ans). À défaut de conclusion d'un contrat de plan, les éléments relatifs aux objectifs de qualité et aux indicateurs de performance prévus dans le contrat de plan expiré sont reconduits.

Ainsi, en dépit de modalités d'actualisation différentes selon qu'il s'agit d'une SCA historique ou d'une SCA récente, le constat est le même : à défaut de contrats de plan réguliers ou d'avenants, le périmètre des indicateurs, leur niveau ainsi que leurs modalités de mesure et de sanction ne sont pas systématiquement réinterrogés et actualisés par le concédant et les SCA, au détriment d'une éventuelle augmentation des exigences de qualité de service ou de conservation du patrimoine.

Cette hypothèse n'est pas purement théorique puisqu'à ce jour, plusieurs sociétés comme APRR et Area ont vu leurs indicateurs de performance reconduits à l'identique en l'absence d'un nouveau contrat de plan à l'échéance du contrat de plan 2014-2018. S'agissant des sociétés récentes, certaines comme Adelac ou Albéa n'ont jamais fait l'objet d'avenant, et pour la majorité de celles ayant déjà été amenées à conclure un ou plusieurs avenants, il n'a été apporté de modification ni aux objectifs particuliers de qualité d'exploitation, ni aux objectifs associés à des indicateurs de performance.

Dans une optique de fourniture d'un service de qualité aux usagers et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'État, il serait de bonne pratique à l'avenir que les contrats prévoient que les parties se réinterrogent à échéance régulière sur ces indicateurs, quand bien même ceux-ci ne feraient pas l'objet d'ajustements systématiques et substantiels à cette occasion.

Enfin, les cahiers des charges de quelques SCA, à savoir les sociétés Cofiroute pour le tunnel Duplex de l'A86 et Alis, ne comportent toujours pas d'objectifs de qualité d'exploitation et de préservation du patrimoine, ni *a fortiori* d'indicateurs de performance. Ces concessions représentent néanmoins une part relativement modeste du réseau autoroutier français.

b. Des dispositions relatives à la restitution en bon état des actifs concédés

Si les clauses relatives à la qualité de service et à la préservation des intérêt patrimoniaux de l'État ont pour objet d'éviter la dégradation des biens de la concession en cours d'exploitation, les clauses de reprise des biens et installations en fin de concession ont quant à elles pour but de donner les moyens à l'État, durant les dernières années du contrat, de s'assurer du retour des biens dans son patrimoine dans un bon état d'entretien.

- Les enjeux de la restitution en bon état des actifs concédés

Tous les contrats de concession prévoient que le concessionnaire est tenu de remettre au concédant les biens de retour[331] en « bon état de d'entretien » à la fin de la concession[332]. Les

[331] Les contrats de la société Cofiroute ne prévoient pas la classification en biens de retour, biens de reprise ou biens propres, mais la remise « *à l'État en bon état d'entretien [d]es ouvrages, installations, appareils et [de] leurs accessoires* ».
[332] Voir l'article 37 des cahiers des charges des SCA historiques et l'article 38 des cahiers des charges des SCA récentes.

contrats de concession des sociétés concessionnaires récentes étendent par ailleurs cette obligation aux biens de reprise lorsqu'ils sont remis au concédant.

Pour rappel, les biens de retour, qui composent *a priori* la quasi-totalité des biens de la concession, reviennent à l'État à la fin de celle-ci, à titre gratuit. En application du contrat de concession, le concessionnaire supporte à ses frais exclusifs tous les investissements nécessaires à une remise des biens de retour en bon état à la fin de la concession. Cette période s'annonce donc comme une phase sensible, nécessitant une grande vigilance de la part du concédant : en effet, ces dépenses de remise en bon état des biens de retour pourraient représenter des montants importants, et les SCA pourraient être particulièrement peu enclines à les réaliser compte tenu du faible bénéfice qu'elles peuvent espérer tirer d'investissements effectués en fin de contrat. Par ailleurs, l'incertitude pour le concessionnaire en place de se voir réattribuer la concession après remise en concurrence à l'issue du contrat, ou la certitude de ne pas l'être si, par exemple, l'État décidait de reprendre directement la gestion, réduisent l'incitation pour le concessionnaire à réaliser des investissements tendant à améliorer l'état de l'infrastructure.

Par conséquent, la définition du « bon état » sera un élément central de la négociation de la fin des contrats de concession, car si les cahiers des charges prévoient le retour des biens en « bon état d'entretien », ils n'apportent en revanche pas d'éléments permettant d'apprécier concrètement le « bon état » des biens de la concession. Par ailleurs, il n'existe pas, à ce jour, de précédent en matière autoroutière, puisque les contrats en cours arriveront à expiration pour la première fois[333]. En outre, si la question de la fin des contrats de concession a pu donner lieu à une abondante jurisprudence sur la qualification de bien de retour et leur régime d'indemnisation en cas de fin anticipée[334] dans d'autres secteurs, elle est à l'inverse restée plus silencieuse sur la notion de bon état en fin de concession.

L'État a pu se montrer plus explicite dans d'autres contrats de concession du secteur des infrastructures de transport. À titre d'exemple, l'article 40 du contrat de concession de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud-Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux prévoit qu'au terme du contrat, le concessionnaire remet gratuitement les biens de retour au concédant (SNCF Réseau) dans un état conforme aux prescriptions de l'annexe 7.2 relative à l'état de la ligne en fin de concession. De même, l'article 40.4 du contrat de concession de l'infrastructure ferroviaire du « Charles de Gaulle Express »[335] définit le bon état des biens au terme de la concession comme *« un état tel que l'exploitation puisse se poursuivre (i) dans des conditions techniques et économiques équivalentes à celles qu'aura créées le concessionnaire ou qu'il aurait dû créer dans le cadre de la concession et (ii) sans que le concédant ou l'éventuel successeur du concessionnaire (autre que le concédant) supporte une charge de renouvellement anormale, ce qui suppose le respect des obligations stipulées à l'article 18.4 [relatives aux travaux de renouvellement de l'infrastructure] ».*

[333] Il est cependant à noter que d'ici à l'expiration des premiers contrats de concession entre 2031 et 2036, le concédant aura déjà pu mettre en œuvre le processus de fin de concession pour les concessions des ponts de Normandie et Tancarville (qui sont en dehors du champ de compétence de l'Autorité), qui arriveront à leur terme en 2026. Le concédant indique avoir d'ores et déjà entamé les discussions relatives à la fin des contrats avec la CCI du Havre, qui est concessionnaire de ces deux ouvrages d'art.

[334] Voir la décision d'Assemblée du Conseil d'État *Commune de Douai* du 21 décembre 2012, fixant dans son principe le régime des biens de retour (n° 342788), et, pour d'autres exemples plus récents : Conseil d'État, 26 février 2016, Syndicat mixte de chauffage urbain de La Défense, n° 384424 ; Conseil d'État, section, 29 juin 2018, Ministre de l'Intérieur c/ Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, n° 402251.

[335] Décret du 14 février 2019 approuvant le contrat de concession de travaux passé entre l'État et la société mentionnée à l'article L. 2111-3 du code des transports pour la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation ainsi que la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris - Charles-de-Gaulle.

Le « bon état », une expression qui peut correspondre à des acceptions différentes, mais dont il convient de préciser le sens dans le contexte de la fin des contrats autoroutiers

Du point de vue technique, la notion de « bon état » pourrait s'entendre de plusieurs manières, qu'il est possible, schématiquement, d'associer à quatre niveaux d'exigence.

Une première approche du « bon état » pourrait correspondre à l'état courant. En effet, il est possible que l'état courant puisse être qualifié de « bon », d'autant qu'il est dans l'intérêt des concessionnaires en place de donner des gages de leur savoir-faire. En outre, l'état du patrimoine est suivi contractuellement tout au long de la concession, à travers la mesure d'indicateurs, la réalisation d'audits et l'organisation de visites du réseau. Néanmoins, les indicateurs mesurés contractuellement aujourd'hui ne permettent pas d'évaluer la pérennité du patrimoine. Ainsi, l'indicateur d'état de surface des chaussées retenu, appelé « IQRA surface », caractérise l'infrastructure en termes de confort et de sécurité des usagers, mais l'identification de défauts en surface ne permet pas de détecter des défauts dans la structure (dont la correction induirait d'importantes dépenses), de même que l'absence de défauts en surface ne garantit pas que la structure n'est pas endommagée. Du reste, les concessionnaires eux-mêmes s'appuient, pour réaliser leurs missions, sur une gamme d'indicateurs enrichie par rapport à celle qui figure dans les contrats. Il ne serait donc pas approprié de fonder la définition du « bon état » en fin de concession sur le niveau des indicateurs suivis contractuellement en phase d'exploitation. En outre, les indicateurs suivis correspondent à un périmètre d'actifs limité. Par exemple, aucun indicateur ne porte sur les équipements de la route. Cela pourrait conduire les concessionnaires à réduire leurs investissements à l'approche de la fin des contrats : n'ayant aucune certitude quant à l'entité qui aurait vocation à reprendre l'exploitation de ces actifs, ils seraient moins incités à bien les entretenir en fin de contrat, et pourraient se limiter à une pratique de maintenance minimale. Les investissements alors évités par le concessionnaire seraient ainsi mis à la charge de l'acteur qui prendrait sa suite pour l'exploitation de l'autoroute.

Dans une deuxième approche, le « bon état » pourrait être défini en référence à une stratégie de gestion du patrimoine optimale (c'est-à-dire permettant de minimiser sur le long terme les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité de service retenus[336]), qui devrait prendre la forme de trajectoires d'entretien préventif et de renouvellement indépendantes de la date de restitution des biens concédés. La détermination de cette stratégie optimale s'appuierait sur des outils de gestion du patrimoine qui tiendraient compte, notamment, des lois de dégradation des actifs en fonction de leur âge. Une telle acception du « bon état » permettrait que les investissements soient maintenus à leur niveau optimal à chaque période, de sorte qu'il n'y ait pas d'effet de rattrapage à l'issue des contrats de concession. Elle paraît correspondre à la définition du bon état retenue, par exemple, dans le cadre du contrat de concession de l'infrastructure ferroviaire du Charles de Gaulle Express : « un état tel que l'exploitation puisse se poursuivre (i) dans des conditions techniques et économiques équivalentes à celles qu'aura créées le concessionnaire ou qu'il aurait dû créer dans le cadre de la concession et (ii) sans que

[336] Par exemple, dans le domaine des ouvrages d'art, des études menées par le professeur Brühwiler de l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne mettent en avant l'importance de la part d'entretien préventif dans l'élaboration d'une politique de maintenance en indiquant que l'entretien systématique des ponts tous les 25 à 30 ans permet d'économiser jusqu'à 23 % de la valeur à neuf de l'ouvrage en maintenance. Un entretien systématique des ponts qui inclurait les réfections d'étanchéité, les travaux d'assainissement des évacuations des eaux et des travaux nécessaires aux appuis permettrait d'avoir des ponts en meilleur état plus longtemps pour un investissement sur le cycle de vie plus faible.

le concédant ou l'éventuel successeur du concessionnaire (autre que le concédant) supporte une charge de renouvellement anormale ». *Définir le « bon état » de cette façon implique que le concédant présente au concessionnaire la stratégie de gestion du patrimoine qu'il a retenue et lui permette de s'assurer qu'elle ne dépend pas de la date de fin de concession.*

Une troisième approche du « bon état » en fin de concession éviterait au concédant de s'intéresser à la stratégie de gestion du patrimoine définie par le concessionnaire : elle consisterait à définir le bon état sur le fondement de critères exhaustifs et absolus, en s'appuyant sur l'expertise du CEREMA. En l'absence de précisions telles que celles qui figurent dans le contrat de concession de l'infrastructure ferroviaire du Charles de Gaulle Express précité, il semble que ce soit l'approche envisagée lors de la rédaction des contrats de concession autoroutières. Au demeurant, le concédant et les concessionnaires travaillent actuellement à la définition ou au juste calibrage, selon les sociétés, d'un indicateur relatif à l'état de la structure des chaussées, complémentaire de l'indicateur d'état de surface des chaussées déjà suivi, de manière à pouvoir apprécier pleinement la pérennité de ces actifs. S'agissant des ouvrages d'art, la définition absolue du bon état pourrait reposer sur la nomenclature définie dans l'Instruction Technique pour la Surveillance et l'Entretien des Ouvrages d'Art. Pour les concessionnaires, cette approche pourrait induire une accélération des investissements durant la période précédant la fin de la concession ; le cas échéant, on peut estimer que les concessionnaires ont pris en compte cette possibilité lors de l'élaboration de leurs plans d'affaires et considéré que les tarifs de péage permettaient d'y faire face. Cette approche présente l'avantage, du point de vue du concédant, de garantir un niveau élevé de disponibilité et de sécurité de l'infrastructure pour la période suivant la fin du contrat, sans avoir à réaliser d'investissement majeur pendant un certain temps. Dans le cadre général de cette approche, il importe en tout état de cause que le concédant clarifie son niveau d'exigence quant au « bon état » du réseau. À cette fin, il conviendrait qu'il établisse ses cibles pour les différents actifs en fonction des paramètres influant sur leur cinétique de dégradation, tels que leur âge, la zone climatique où ils se situent et le volume et la structure du trafic qu'ils supportent, mais également de leur caractère stratégique. Retenir cette approche ne dispense donc pas le concédant d'un état des lieux complet et d'une analyse des risques.

Une dernière approche du « bon état » en fin de concession, qui consisterait à l'assimiler à l'état neuf, correspondrait à une vision extrême de la troisième approche. Elle reviendrait à considérer qu'au moment où les actifs sont remis au concédant, leur durée de vie résiduelle doit être maximale, c'est-à-dire, par exemple, de 100 ans pour les ouvrages d'art et de 20 à 30 ans pour les chaussées. D'un point de vue technique, même si l'écart entre l'état neuf et l'état d'usage est important, il est théoriquement possible de redonner leur durée de vie initiale aux équipements en les renouvelant[337]. Néanmoins, exiger le renouvellement massif de toutes les infrastructures en fin de concession, sans prendre en compte leur état de départ (qui n'est généralement pas dégradé compte tenu de l'entretien réalisé) supposerait une rupture dans la politique de gestion des infrastructures concédées et engendrerait des coûts qui n'apparaissent pas proportionnés : dans les faits, les stratégies d'entretien des SCA intègrent une part d'entretien préventif, pour limiter la cinétique de dégradation[338]. En outre, cette demande ne serait ni réaliste, ni souhaitable : les SCA ne disposent en effet certainement pas de la capacité opérationnelle permettant de réaliser

[337] Le renouvellement regroupe l'ensemble des activités visant à la réhabilitation de la structure et au renforcement des infrastructures sous-dimensionnées à la suite d'une évolution du trafic. Le coût est variable suivant les pathologies rencontrées et les caractéristiques, notamment techniques, de l'infrastructure et, dans le cas général, il est inférieur à la valeur à neuf du bien.
[338] Par exemple, l'entretien préventif des chaussées, qui consiste à renouveler les couches de surface, permet d'étancher les chaussées et de réduire la détérioration des structures liée à la circulation de l'eau dans les couches inférieures de chaussées.

l'ensemble des travaux correspondants sur la période de sept ans précédant la remise des biens, et la disponibilité des infrastructures serait gravement dégradée.

Finalement, du point de vue du bien-être collectif, la deuxième approche semble préférable : en n'introduisant pas de contrainte artificielle sur les cycles d'investissement, elle permet de minimiser les coûts pour l'ensemble des parties.

Néanmoins, la rédaction laconique retenue dans les contrats laisse penser que le « bon état » est une notion absolue, et il semble que la troisième approche ait été privilégiée dans le secteur des autoroutes, offrant au concédant la perspective de se voir restituer des actifs sans avoir, à court ou moyen terme, à envisager une charge d'investissement importante.

À court terme, le choix de cette approche ne dispense pas le concédant d'expliciter sa définition précise du bon état, afin que les contrats en cours s'achèvent dans de bonnes conditions.

À plus long terme, si de nouveaux contrats de concession devaient être signés, le choix de la deuxième approche permettrait aux usagers de bénéficier de tarifs de péage les plus faibles possible pour le niveau de qualité retenu.

Par conséquent, afin de limiter à la fois la part de subjectivité inhérente à l'exercice et les risques de désaccords lors de l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement lors des dernières années de la concession (voir ci-dessous), il paraît important qu'une doctrine relative à l'appréciation du bon état des biens en fin de concession dans le secteur autoroutier puisse être établie très prochainement, en concertation avec les sociétés concessionnaires, eu égard aux premières échéances intervenant dès 2031. À défaut, la mise en œuvre du dispositif prévu dans les contrats pour organiser la remise des biens en fin de concession dans de bonnes conditions s'en trouverait singulièrement compliquée.

- Les moyens à disposition du concédant pour préparer et assurer la restitution en bon état des actifs concédés

À l'exception des hypothèses particulières de fin anticipée de la concession que sont notamment la déchéance, le rachat (ou résiliation pour motif d'intérêt général) et le déclenchement de la clause dite de « durée endogène », la période de la fin des concessions est une période à enjeux qui s'anticipe plusieurs années en amont.

Tous les contrats de concession, à l'exception des deux contrats de la société Cofiroute[339], prévoient que sept ans avant l'expiration de la concession, le concédant établit, après concertation avec la société concessionnaire et, le cas échéant, avec l'aide d'experts, deux documents : le premier est le programme d'entretien et de renouvellement nécessaire pour assurer la remise des ouvrages en bon état d'entretien au cours des cinq dernières années de la concession, qui comporte un chiffrage détaillé du coût des travaux correspondants ; le second est le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages.

La rédaction de l'article relatif au retour et à la reprise des biens et installations apparaît comme protectrice des intérêts du concédant, puisque c'est ce dernier qui établit les programmes

[339] À savoir les contrats relatifs au réseau interurbain et au tunnel Duplex de l'A86.

précités, qui seront ensuite exécutés aux frais de la société concessionnaire[340]. Néanmoins, le fait que les contrats prévoient que l'État fixe les programmes préparant la fin des contrats ne constitue un atout pour ce dernier que s'il dispose d'une bonne vision du patrimoine autoroutier concédé.

Contribuent à cette bonne connaissance du patrimoine l'inventaire et la nomenclature à jour des biens de la concession, dont les contrats prévoient l'établissement contradictoire aux frais du concessionnaire[341].Il ressort néanmoins des différents échanges de l'Autorité avec le concédant et avec les sociétés concessionnaires que l'établissement de ces documents n'a, à ce jour, abouti pour aucune concession, alors même qu'ils devraient être établis depuis plus de dix ans pour presque toutes les concessions actuellement en service[342].

Quand bien même le concédant et les sociétés concessionnaires s'accordent à dire que la quasi-totalité des biens de la concession seront qualifiés de biens de retour, il convient de ne pas mésestimer les difficultés susceptibles d'être soulevées par l'exercice de l'inventaire et de la classification des biens, car la jurisprudence a pu montrer que l'exercice de classement d'un bien dans la catégorie de bien de retour, bien de reprise ou bien propre n'est pas toujours évident[343].

Les premières concessions arrivant à échéance à partir de 2031, il importe que les sociétés concessionnaires et le concédant réalisent l'inventaire et la nomenclature au plus tard d'ici 2024, pour que ces documents puissent contribuer à l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement et du programme des opérations préalables à la remise des ouvrages, sept ans avant le terme de la concession.

En outre, afin de s'assurer que les travaux arrêtés dans le programme d'entretien et de renouvellement pourront effectivement être réalisés, mais aussi qu'ils seront correctement effectués, les contrats exigent la constitution d'une garantie[344], dont le montant est égal au coût prévisionnel desdits travaux, majoré de 20 % pour certaines sociétés récentes[345], dans les deux mois qui suivent l'établissement dudit programme. Les cahiers des charges des sociétés ATMB et Cofiroute prévoient quant à eux la constitution d'un cautionnement par kilomètre, dont la formule de calcul est précisée dans le cahier des charges.

Au cours des dernières années de la concession, cette garantie fait l'objet de mainlevées partielles et successives, proportionnellement au montant des travaux effectivement réalisés par le

[340] Il peut être relevé que dans les contrats les plus récents (sociétés Aliae et Arcos), la logique est inversée, tout en laissant le dernier mot à l'État, puisque la société concessionnaire propose les deux programmes en question, que le concédant, après éventuelles modifications, décide d'arrêter.

[341] À l'exception de Cofiroute, l'article 2 des cahiers des charges des SCA prévoit l'établissement de ces deux documents dans les deux ans qui suivent la mise en service de l'autoroute pour les sociétés concessionnaires récentes, et à la clôture des comptes de 2006 pour les sociétés historiques privées. Ces documents doivent en outre être mis à jour tous les cinq ans, et, en tout état de cause, avant la fin de la concession, en prévision de l'établissement des programmes susmentionnés.

[342] Dans le rapport d'activité de 2016 de la sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé, l'anticipation de la fin des concessions était néanmoins présentée comme un enjeu majeur pour le secteur, et le concédant indiquait *« [s'attacher] depuis plusieurs années à dresser un inventaire du patrimoine et à édifier des nomenclatures permettant de classifier les différents biens le composant »*.
(https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/RA%20GCA2016.pdf).

[343] Voir par exemple : Conseil d'État, Ass., 21 décembre 2012, Commune de Douai - s'agissant des biens affectés au service concédé de distribution de l'électricité, n° 342788 ; Conseil d'État, 5 février 2014, Sté Équalia et Polyxo, n° 371121 - s'agissant d'équipements utilisés pour l'exploitation du service public d'un centre nautique ; Conseil d'État, 18 oct. 2018, Société. Électricité Tahiti (EDT ENGIE), n° 420097 - s'agissant des provisions pour travaux de renouvellement des biens nécessaires au fonctionnement du service public.

[344] Voir l'article 33 des cahiers des charges des sociétés historiques et l'article 31 des cahiers des charges des sociétés récentes. Contrairement aux cahiers des charges des SCA récentes dans lesquels une garantie bancaire à première demande est exigée, les cahiers des charges des sociétés historiques admettent également un tout autre mécanisme de garantie, offrant une protection équivalente pour le concédant.

[345] C'est le cas pour les sociétés Albéa, Aliae, Arcos et Atlandes. À noter que, parmi les sociétés historiques, cette majoration est également prévue dans le cahier des charges de SFTRF.

concessionnaire. Dans l'hypothèse où le concessionnaire n'exécuterait pas la totalité, voire une partie, des travaux prescrits dans le programme, et, pour la plupart des contrats, après mise en demeure restée infructueuse, la garantie serait appelée[346], permettant au concédant de faire réaliser aux frais du concessionnaire lesdits travaux par un tiers.

Par ailleurs, l'article des cahiers des charges relatif aux garanties a été renforcé sur plusieurs aspects au gré de la conclusion de nouveaux contrats de concession. Ainsi, les cahiers des charges de la plupart des sociétés récentes prévoient expressément que l'appel des garanties ne limite pas le recours du concédant à l'égard du concessionnaire si les garanties s'avéraient insuffisantes pour couvrir les sommes dues par le concessionnaire pour la réalisation des travaux. Il prévoit aussi que le concessionnaire reconstitue la garantie sans délai à son montant initial en cas d'appel total ou partiel de celle-ci[347]. Certains cahiers des charges précisent en outre que l'opposition à titre exécutoire ne peut faire échec au paiement des sommes dues au titre de l'appel à la garantie[348]. Enfin, les contrats de sociétés Aliae et Arcos, les plus récemment conclus, prévoient qu'en toute hypothèse, la garantie ne peut être libérée avant la fin d'un délai de six mois à compter de l'expiration de la concession, là où les contrats des sociétés historiques privées prévoient seulement qu'en cas d'inexécution totale ou partielle, la mainlevée interviendra après le versement par la société concessionnaire à l'État des sommes correspondant aux travaux non réalisés dans le délai de deux mois suivant l'expiration de la concession.

Ce mécanisme de garantie constitue un outil de poids à la disposition du concédant dans la période de fin de contrat, dont l'importance a pour corolaire la sévérité de la sanction en cas de manquement. En effet, les cahiers des charges de la plupart des sociétés récentes prévoient que, si le concessionnaire ne produit pas ou ne maintient pas ladite garantie, il encourt la déchéance sans pouvoir prétendre au bénéfice d'aucune indemnité[349].

Les contrats prévoient que les programmes doivent par ailleurs être exécutés dans un délai qui permet au concédant de s'assurer de leur bonne réalisation avant l'expiration de la concession, de sorte que les réserves qui auraient pu être formulées à l'occasion des opérations préalables à la remise des ouvrages puissent être levées. La remise effective des ouvrages donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal contradictoire.

Dans une logique de renforcement de la protection des intérêts de l'État, les contrats de concession des sociétés Aliae et Arcos, les plus récemment conclus, précisent que la réalisation de ces programmes doit intervenir *« dans un délai permettant de s'assurer, 1 (un) an avant la fin de la concession, du bon état d'entretien des biens de la concessions »*. Il a par ailleurs été prévu, à l'article 38 des cahiers des charges de ces deux sociétés, la remise par le concessionnaire au concédant d'un « dossier de fin de contrat de concession » deux ans avant son échéance. Comme le précise cet article, le dossier de fin de contrat de concession a pour objet de *« décrire la consistance et l'étendue de l'ensemble des ouvrages, équipements, emprises constituant l'autoroute »*, et de *« retracer l'historique de la gestion de l'autoroute et de l'exécution du contrat, à la fois sur les plans technique, financier et contractuel, de façon à permettre à un nouveau*

[346] Voir l'article 37.3 des cahiers des charges des sociétés historiques et l'article 38.3 des cahiers des charges des sociétés récentes.
[347] Ces dispositions sont présentes dans les cahiers des charges des sociétés Adelac, Albéa, Aliae, Alicorne, A'liénor, Arcos, Arcour et Atlandes.
[348] Ces dispositions sont présentes dans les cahiers des charges des sociétés Albéa, Aliae, Arcos et Atlandes.
[349] Voir l'article 40.1 des cahiers des charges des sociétés Adelac, Albéa, Aliae, Alicorne, A'liénor, Arcos, Arcour et Atlandes. Même en l'absence d'une clause aussi explicite, les cahiers des charges des autres sociétés concessionnaires permettraient, en principe également, de déchoir le concessionnaire pour manquement grave à ses obligations contractuelles. En revanche, en l'absence de dispositions contractuelles prévoyant expressément l'absence de droit à indemnisation du concessionnaire, le versement de telles indemnités ne pourrait pas être écarté d'office.
Il convient néanmoins de relever que si la déchéance sans versement d'aucune indemnité apparait comme une sanction dissuasive à l'égard des concessionnaires, cet effet dissuasif est atténué par le fait qu'elle intervient en fin de contrat.

gestionnaire d'exploiter, de maintenir et d'entretenir l'autoroute sans difficulté particulière à l'issue du contrat de concession ».

Ces récentes évolutions de la rédaction des clauses de retour et de reprise des biens et des installations en fin de concession témoignent du souci de l'État d'anticiper la fin des contrats et de faciliter la reprise de l'exploitation de l'infrastructure par un nouveau gestionnaire, sans présumer un mode de gestion en particulier.

Si ces précisions dans les contrats les plus récents sont favorables au concédant, il n'en demeure pas moins que les premiers contrats, dont l'échéance interviendra entre 2031 et 2036 et qui constituent la majeure partie du réseau autoroutier concédé, ne comportent pas de dispositions ayant vocation à faciliter la transition vers un nouveau gestionnaire. Il appartiendra donc au concédant d'être vigilant et de s'assurer en temps utile que toutes les informations nécessaires à la bonne reprise de l'exploitation par un nouvel opérateur sont en sa possession, quel que soit le mode de gestion retenu.

Les dispositions encadrant le retour des biens en bon état en cas de fin anticipée du contrat

Les contrats (hormis celui de la société Aliae) ne comportent aucune disposition spécifique à l'état des biens dans les cas de fin anticipée de contrat, à l'exception de la fin anticipée en raison du rachat de la concession par le concédant. Cette absence conduit à s'interroger, notamment lorsqu'on envisage l'hypothèse d'un déclenchement de la clause dite de « durée endogène » présente dans les contrats des sociétés historiques privées. En effet, eu égard à l'existence d'une date avant laquelle cette clause ne peut être déclenchée, la fin du contrat interviendrait pour la majorité de ces sociétés pendant l'élaboration ou l'exécution du programme d'entretien et de renouvellement de fin de concession, qui aurait nécessairement été amorcé avant même le préavis de deux ans du concédant pour aviser le concessionnaire de son intention de faire application de la clause de durée endogène.

Dans l'hypothèse d'un rachat de la concession (ou résiliation pour motif d'intérêt général) par l'État, les contrats prévoient des dispositions similaires à celles prévues dans le cadre d'une fin normale, mais dans un calendrier accéléré : le concédant dispose de trois mois, à compter de la notification du préavis de douze mois, pour établir le programme d'entretien et de renouvellement ainsi que le programme des opérations préalables à la remise ; le concessionnaire est pour sa part tenu de réaliser les travaux prévus pour la remise en bon état avant la date de prononcé du rachat ou de résiliation. Il semble peu probable que le concessionnaire soit en mesure de réaliser en moins d'un an les mêmes travaux que ceux qu'il effectuerait en application d'un programme de cinq ans dans le cadre de la fin normale de la concession, ce qui peut laisser présager que le concédant serait systématiquement amené à retenir les montants nécessaires à l'exécution du programme de remise de biens en bon état sur l'indemnité de rachat ou de résiliation.

Il apparaît ainsi que le concédant possède plusieurs outils contractuels qui doivent lui permettre de récupérer des biens en bon état d'entretien en fin de concession. Cependant, la seule présence des clauses de fin de concession dans les cahiers des charges ne peut à elle seule constituer une garantie du bon déroulement de la fin des concessions. Il est nécessaire, d'une part, que le concédant se saisisse effectivement des facultés que lui confèrent ces clauses, ce qui suppose en premier lieu que l'inventaire et la nomenclature des biens de la concession soient effectivement réalisés afin que l'État ait une vision exhaustive de son patrimoine, et, d'autre part, que le

concédant précise sans tarder sa doctrine sur le bon état d'entretien des biens de la concession à la fin de celle-ci.

2.4. Les autoroutes à l'étranger

La route est de loin le premier mode de transport de personnes et de marchandises au sein de l'Union européenne. Par conséquent, les réseaux routiers et autoroutiers sont considérés comme des éléments essentiels pour l'intégration économique communautaire[350]. Pourtant, s'il existe une volonté d'harmonisation internationale des normes routières[351], la souveraineté de chaque État en la matière se reflète notamment dans la diversité des modèles d'organisation du secteur autoroutier rencontrés dans les différents pays.

Si la France a choisi, dès le milieu des années 1950, de développer son réseau autoroutier en s'appuyant très largement sur le modèle de la concession, les options retenues ailleurs montrent que d'autres approches sont possibles. En particulier, l'étude du secteur autoroutier en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Portugal ou encore au Royaume-Uni offre des exemples de gestion du réseau autoroutier[352] susceptibles de nourrir la réflexion générale sur l'avenir du réseau français.

En effet, avec l'échéance prochaine des premiers contrats de concession d'autoroutes octroyés en France, la question du devenir des ouvrages qui reviendront au concédant va se poser[353]. De ce point de vue, la richesse des exemples étrangers souligne que l'opposition binaire autour de laquelle s'articulent certains débats, entre un modèle concessif, d'un côté, et un modèle de gestion des autoroutes en régie, de l'autre, ne permet pas d'apprécier la palette des options possibles pour la gestion de ces infrastructures.

Dans le secteur autoroutier comme dans d'autres, les missions de service public peuvent être déléguées à des entités distinctes de l'État, publiques ou privées, avec une externalisation plus ou moins prononcée et des engagements de plus ou moins long terme. Les approches retenues influent sur les modalités de financement des infrastructures : elles déterminent non seulement qui paie (usager ou contribuable)[354], mais peuvent aussi peser sur le coût de la délégation. En outre, ces approches déterminent différentes modalités de partage des risques associés à la fourniture et à la gestion des infrastructures autoroutières, avec plus moins d'incitations, pour les acteurs privés, à aligner leurs comportements avec les objectifs de la puissance publique - ce dont il faut tenir compte pour fixer un cadre réglementaire susceptible de préserver l'intérêt des usagers et l'intérêt collectif.

On présentera, en premier lieu, les spécificités des différents réseaux nationaux, ainsi que la diversité des modes de gestion du réseau autoroutier et des organisations institutionnelles du secteur autoroutier (2.4.1). Seront ensuite présentés les différents instruments pouvant être mobilisés pour le financement des autoroutes, indépendamment de leur mode de gestion (2.4.2), avant d'en tirer quelques pistes de réflexion pour l'avenir des infrastructures autoroutières françaises (2.4.3).

---

[350] Le réseau routier transeuropéen est à ce titre une composante primordiale du réseau transeuropéen de transport RTE-T.

[351] Voir, par exemple, les définitions proposées dans l'annexe II de l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR) du 15 novembre 1975 établi sous l'égide de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU).

[352] Les développements qui suivent s'appuient largement sur une étude comparative du secteur autoroutier dans ces cinq pays, commandée par l'ART au cabinet Norton Rose Fulbright (ci-après « l'étude NRF ») et annexée au présent rapport.

[353] Leur mise à disposition gratuite avec des dépenses d'entretien et de maintenance financées sur fonds publics, leur remise en concession, ou encore, le recours à des partenariats public-privé (PPP), en confiant l'exploitation et la maintenance à un opérateur privé en contrepartie d'une rémunération payée par l'État (avec un éventuel péage), figurent parmi les possibilités envisageables.

[354] Par exemple, les usagers peuvent payer pour l'usage effectif d'une autoroute (péage), comme en France, ou simplement pour un droit d'usage des autoroutes (vignette) dont le produit peut être affecté, ou non, au financement des infrastructures utilisées. La dichotomie usuelle entre usagers et contribuables se révèle parfois réductrice dans la mesure où, dans certains cas, même le financement des autoroutes à péage est *in fine* assuré par une combinaison des ressources provenant des usagers et des contribuables.

2.4.1. Des réseaux autoroutiers hétérogènes et diversement gérés dans les différents pays

L'étude du secteur autoroutier dans les différents pays fait apparaître des différences structurelles qui pourraient être liées aux choix de gestion et d'organisation institutionnels effectués (2.4.1.a). Trois grands modes de gestion, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres, peuvent en effet être distingués (2.4.1.b). Quelques grands traits communs aux différents modèles d'organisation institutionnelle du secteur se dégagent, dans lesquels l'État joue un rôle central (2.4.1.c).

a. Des réseaux autoroutiers hétérogènes à plusieurs égards

La comparaison internationale des réseaux autoroutiers, même entre pays voisins, se heurte à une double difficulté. D'une part, la paucité des indicateurs spécifiques aux autoroutes rend souvent nécessaire un travail d'extrapolation à partir d'indicateurs relatifs aux réseaux routiers compris dans leur ensemble. D'autre part, les multiples sources d'hétérogénéité entre différents pays peuvent rendre délicate la comparaison pertinente des indicateurs relatifs à leurs infrastructures routières. Par exemple, le réseau routier espagnol comporte 2 800 kilomètres d'autoroutes (désignées par le mot « *autopistas* ») et plus de 14 000 kilomètres de routes appelées « *autovias* », assimilables à des routes express aux normes autoroutières françaises. Pourtant, contrairement à ces dernières, les *autovias* sont répertoriées comme des autoroutes dans certaines bases de données internationales[355].

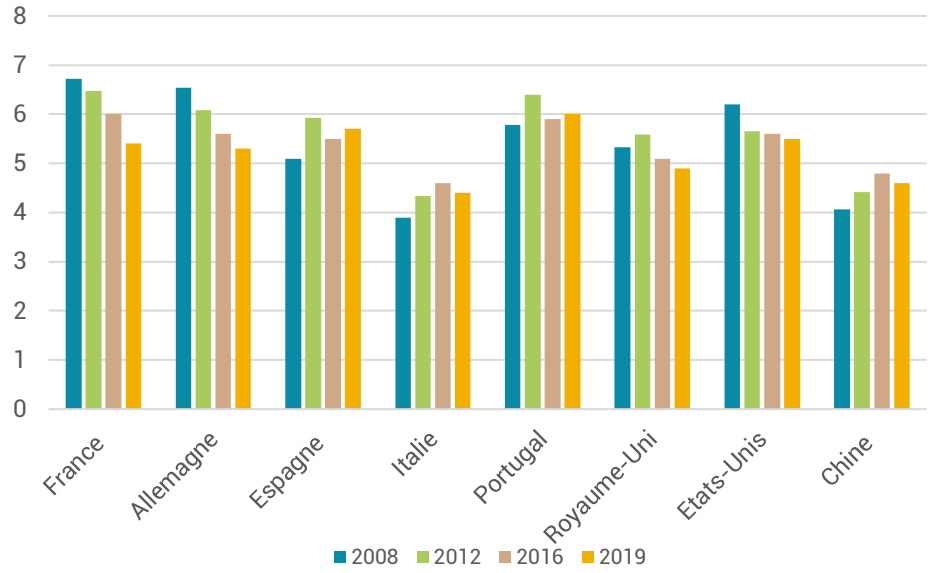
Cependant, l'observation de certains indicateurs dans le temps permet, avec les précautions qui s'imposent, de dégager quelques tendances d'ordres qualitatif et quantitatif.

- Des réseaux dont la qualité perçue peut différer

S'agissant des indicateurs qualitatifs, on peut notamment se référer au classement établi chaque année par le Forum économique mondial, qui attribue des notes aux infrastructures routières de plus de 140 pays[356]. Celui-ci fait par exemple ressortir que l'appréciation portée par les dirigeants d'entreprises implantées en France sur la qualité du réseau routier français reste, malgré une baisse régulière depuis une dizaine d'années, parmi les meilleures au monde[357]. En effet, depuis 2008, les notes attribuées au réseau routier français ont toujours surpassé celles respectivement données aux réseaux routiers allemand et britannique par les dirigeants d'entreprises implantées en Allemagne et au Royaume-Uni (*cf*. figure 6).

[355] Eurostat, par exemple, comptabilise 16 000 kilomètres d'autoroutes en Espagne en 2018.
[356] *The Global Competitiveness Report 2019*. Le classement des pays en fonction de la qualité de leurs infrastructures routières est fondé sur les résultats d'une enquête d'opinion réalisée auprès d'un large échantillon de dirigeants d'entreprises.
[357] Après avoir occupé la première place du classement mondial du Forum économique mondial pour la qualité de ses infrastructures routières en 2012, la France se classe à la 18ème place sur un total de 141 pays en 2019, devant l'Allemagne (22ème), le Royaume-Uni (36ème) et l'Italie (53ème), mais derrière le Portugal (8ème) et l'Espagne (11ème).

Figure 6 : Indice de satisfaction des chefs d'entreprises sur la qualité de l'infrastructure routière du pays sur une échelle de 1=pas du tout satisfait à 7= pleinement satisfait)



Source : Forum économique mondial

Si les opinions ainsi exprimées ne portent pas spécifiquement sur les réseaux autoroutiers, il paraît raisonnable d'avancer que la qualité des autoroutes françaises n'est pas étrangère à la bonne appréciation générale de l'ensemble des infrastructures routières françaises. Au demeurant, les enquêtes de satisfaction régulièrement réalisées par l'ASFA indiquent que les autoroutes françaises apportent une très grande satisfaction à leurs usagers, aussi bien en termes de qualité de service que de sécurité[358].

Par ailleurs, outre ces indicateurs de perception, on peut également comparer quelques indicateurs plus objectifs.

- Des réseaux qui présentent des différences objectives

Les différences entre les réseaux des différents pays peuvent notamment s'apprécier au moyen des quelques indicateurs objectivement comparables.

S'agissant des réseaux routiers dans leur ensemble, le tableau suivant présente, pour les pays pour lesquels les données sont disponibles, l'importance des investissements dans les infrastructures routières au regard de l'étendue du pays (investissement annuel moyen du pays rapporté à la superficie), les dépenses moyennes de maintenance (dépenses annuelles rapportées à la longueur du réseau), ainsi que le taux de mortalité sur la route (nombre de morts rapporté au trafic et nombre de morts rapporté à la population).

[358] Réalisée en 2016 auprès de plus de 180 000 usagers du réseau concédé, la dernière enquête fait état d'un niveau de satisfaction générale correspondant à une note de 8/10. Voir le site de l'ASFA.

Tableau 6 : Quelques indicateurs concernant les réseaux routiers (tous types de routes) de quelques pays européens sur la période 2015-2018

	Investissement pour 1 000 km² (millions d'euros/an)	Dépenses de maintenance (milliers d'euros/km)	Taux de mortalité (morts/Mds véh.km)	Taux de mortalité (morts/million d'hab.)
Allemagne	33	ND	4,32	40
Espagne	11	ND	ND	38
Italie	21	ND	ND	55
France	18	2	5,69	51
Portugal	13	15	ND	57
Royaume-Uni	26	10	3,41	28

Source : Calculs ART à partir de données IRTAD/OCDE, Eurostat, UNECE, ASECAP

On peut, par exemple, observer que l'Allemagne investit chaque année en moyenne environ trois fois plus que l'Espagne et deux fois plus que la France par unité de surface (1 000 km²) pour le développement de nouvelles infrastructures routières. En ce qui concerne l'entretien et la maintenance des routes, on peut noter que le Portugal et le Royaume-Uni y consacrent en moyenne respectivement sept et cinq fois plus de moyens financiers par kilomètre que la France.

S'agissant plus spécifiquement des autoroutes, le tableau suivant présente, pour les pays pour lesquels les données sont disponibles, le dimensionnement du réseau autoroutier relativement à la taille du parc national de véhicules (longueur des réseaux/nombre de véhicules immatriculés), les moyens financiers attribués à la maintenance des autoroutes (dépenses de maintenance rapportées à la longueur des réseaux autoroutiers) et le taux de mortalité sur autoroute (nombre de morts rapporté autrafic).

Tableau 7 : Quelques indicateurs concernant les réseaux autoroutiers de quelques pays européens sur la période 2015-2018

	Dimensionnement (km/100 000 véh.)	Maintenance (milliers d'euros/km)	Taux de mortalité (morts/Mds véh.km)
Allemagne	23	ND	1,68
Espagne	ND	ND	ND
Italie	14	240	3,66
France	27	160	2,36
Portugal	ND	437	3,25
Royaume-Uni	10	626	0,92

Source : Calculs ART à partir de données IRTAD/OCDE, Eurostat, UNECE, ASECAP

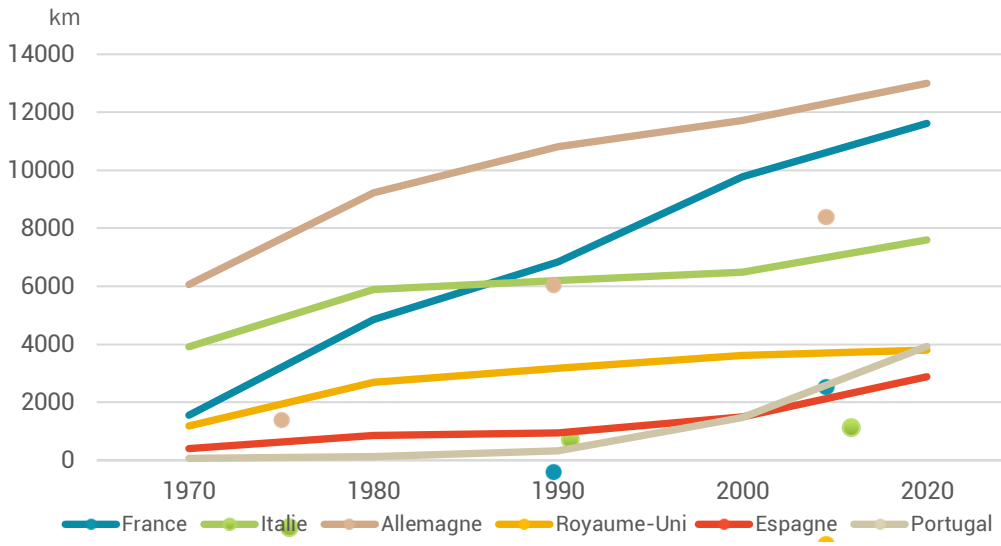
La comparaison de ces quelques indicateurs permet d'objectiver la bonne qualité des autoroutes françaises. Elles sont bien dimensionnées par rapport au parc de véhicules immatriculés en France (trois fois plus qu'au Royaume-Uni, deux fois plus qu'en l'Italie et plus qu'en Allemagne où la longueur totale du réseau est plus importante qu'en France). Les autoroutes françaises se distinguent par les moindres dépenses de maintenance qu'elles impliquent en comparaison des pays voisins, ce qui pourrait être lié à la moindre densité de la circulation. Enfin, le réseau autoroutier français est sûr, comme l'atteste le faible taux de mortalité enregistré sur les autoroutes françaises, même s'il convient de souligner que celui-ci dépend également de facteurs indépendants de la qualité des infrastructures comme la politique de sécurité routière, les différences de débit moyen, la qualité des véhicules, le comportement des usagers, etc.[359]. Ainsi, le classement relatif aux taux de mortalité par pays est similaire, tous réseaux confondus et pour le seul réseau autoroutier : il reflète les politiques de sécurité routière différentes menées par chacun des pays, pour prévenir les dysfonctionnements du système infrastructure-comportement-véhicules.

Outre l'interdiction aux usagers vulnérables, les autoroutes ont toutefois des caractéristiques de conception qui permettent de prévenir les chocs frontaux et les accidents liés aux carrefours, ce qui explique le plus faible taux de mortalité observé sur les réseaux autoroutiers par rapport aux autres types de routes. Ainsi, le taux de mortalité sur les autoroutes est 2,4 fois inférieur au taux de mortalité sur l'ensemble du réseau en France, ce qui est comparable à la situation allemande où ce ratio est de 2,6 ; ce ratio se monte à 3,7 au Royaume-Uni, ce qui pourrait être lié aux vitesses autorisées inférieures.

Enfin, comme l'illustre la figure suivante, l'évolution de la longueur des réseaux autoroutiers allemand, britannique, français, espagnol, italien et portugais souligne l'existence de dynamiques bien différentes.

[359] Par exemple, le fait que ce taux soit particulièrement faible en Allemagne, malgré la légendaire absence de limitation de vitesse sur les autoroutes allemandes, pourrait s'expliquer par une vitesse moyenne effective qui serait en réalité plus faible qu'ailleurs, en raison notamment de l'importance du débit moyen sur de nombreuses sections d'autoroutes, ce qui oblige les automobilistes à y circuler à une allure réduite. *Cf.* par exemple : http://www.securite-routiere.org/infrastructure/autoroutes.htm.

Graphique 9 : Évolution de la longueur des réseaux autoroutiers dans les six pays comparés



Source : Étude NRF citant A. Greco, Highways: cost and regulation in Europe

On peut ainsi noter que la longueur du réseau autoroutier français a quasiment été multipliée par huit entre 1970 et 2020, quand, sur la même période, celle du réseau britannique a un peu plus que triplé et celles des réseaux allemand et italien, seulement doublé.

Les différences entres les réseaux autoroutiers observées dans les différents pays peuvent en partie résulter des différentes approches retenues par les pouvoirs publics au niveau national pour le financement et la gestion du réseau autoroutier. Par exemple, le recours aux concessions autoroutières a permis à la France de mobiliser d'importantes ressources exclusivement affectées au développement de son réseau autoroutier avec un concours minime du budget de l'État.

b. Divers modes de gestion du réseau autoroutier non exclusifs les uns des autres

L'étude du secteur autoroutier en France et dans les cinq autres pays européens que sont l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni permet de distinguer trois grands modes de gestion du réseau autoroutier, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres (*cf.* tableau 3). On distingue d'abord la gestion sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP), dans laquelle les infrastructures sont gérées par des entités publiques, soit en régie, soit en recourant à des tiers dans le cadre de marchés publics. La MOP fut historiquement le principal mode de gestion des réseaux autoroutiers dans tous les pays étudiés, avant que ne se développent, dans certains pays, la gestion déléguée d'une partie du réseau autoroutier dans le cadre de concessions publiques puis de partenariats public-privé (PPP) à péage (concessions privées), telle qu'on la trouve majoritairement en France, en Espagne et en Italie. Plus récemment, la gestion d'une partie du réseau dans le cadre de PPP avec rémunération des partenaires privés par une entité publique en fonction du trafic, de la disponibilité de l'infrastructure ou d'autres critères de performance,

s'est développée : cela s'est beaucoup pratiqué au Royaume-Uni et cela se pratique actuellement à titre principal au Portugal[360].

Tableau 9 : Les modes de gestion du réseau autoroutier dans les différents pays (dont le mode principal en gris)

	Gestion sous MOP / régie ou marchés publics	PPP à péage acquitté par les usagers (concessions)	PPP avec paiement par une entité publique
Allemagne	✓		✓
Espagne	✓	✓	
France	✓	✓	✓
Italie	✓	✓	
Portugal		✓	✓
Royaume-Uni	✓		✓

Source : Étude NRF

- La gestion des infrastructures sous maîtrise d'ouvrage publique (MOP)

On parle communément d'une gestion sous MOP lorsque la personne publique assure tout ou partie de la conception, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures, soit par ses moyens propres (gestion en régie), soit en recourant à des tiers dans le cadre de marchés publics de travaux, de services ou de fournitures.

Ce mode de gestion est prédominant en Allemagne (90 % du réseau), où une grande partie du réseau autoroutier fédéral est gérée en régie, ainsi qu'au Royaume-Uni (78 % du réseau), où le recours aux marchés publics est désormais privilégié. Dans de moindres proportions, ce mode de gestion est retenu en France pour la partie non concédée du réseau autoroutier, en Italie et au Portugal.

En dépit d'une appellation générique, la gestion sous MOP peut, dans les faits, recouvrir des réalités différentes d'un pays à l'autre, en raison de la multiplicité des approches possibles dans la structuration des marchés publics[361]. En effet, selon les législations en vigueur, le maître d'ouvrage peut décider de déléguer plus ou moins les différentes prestations dont il a la

[360] Il n'existe pas de consensus international sur la définition de partenariat public-privé (PPP). D'après la terminologie employée par la Banque mondiale, « *un PPP se traduit généralement par des dispositions, à moyen et long terme, entre les secteurs public et privé grâce auxquelles certains services qui relèvent de la responsabilité du secteur public sont administrés par le secteur privé, scellées par un accord clair sur des objectifs communs relatifs à la livraison d'infrastructures et/ou de services publics* ». Selon l'acception retenue pour le présent rapport, les PPP n'englobent ni les contrats de service, ni les contrats de construction clés en main, qui sont considérés comme des marchés publics, mais intègrent les contrats de concessions autoroutières ainsi que les marchés de partenariat.

[361] Les différentes possibilités de structuration des marchés publics sont encadrées par les dispositions législatives et réglementaires de chaque pays. Par exemple, le recours aux marchés de conception-réalisation (*Build-Design contracts)* est beaucoup moins contraint au Royaume-Uni qu'en France (*cf.* articles L. 2171-2 et R. 2171-1 du code de la commande publique).

responsabilité (conception, construction, entretien, maintenance, exploitation), en recourant ou non à l'allotissement, avec des engagements de plus ou moins long terme de ses cocontractants.

Par exemple, le code de la commande publique français encourage un allotissement maximal des marchés publics, afin d'animer la concurrence et de permettre aux PME d'obtenir des contrats. Au Royaume-Uni, au contraire, la globalisation des marchés publics a longtemps été la tendance pour la gestion des infrastructures routières, comme le montre le recours fréquent, dans les années 2010, à des contrats de type « marchés publics de services », dits ASC (pour *Asset Support Contrats*), dans le cadre desquels l'entretien et la maintenance d'un « secteur » comprenant plusieurs sections d'autoroutes préalablement construites par différents prestataires (généralement dans le cadre de marchés de conception-réalisation) sont confiés à un opérateur privé unique, en contrepartie d'une rémunération forfaitaire. La durée moyenne de ces contrats est de 15 ans. Quatre secteurs sont aujourd'hui maintenus dans le cadre de contrats ASC représentant plus de 4 500 km de routes dont quelque 1 500 km d'autoroutes[362], soit près de 40 % du réseau autoroutier britannique.

- La gestion dans le cadre de concessions de travaux ou de services publics (PPP à péage)

Dans le cadre de concessions de travaux ou de services publics (PPP à péage)**,** le financement, la construction et l'exploitation des infrastructures sont délégués à des sociétés concessionnaires publiques ou privées qui perçoivent les produits des péages acquittés par les usagers. Durant toute la concession, ces sociétés assurent l'entretien et la maintenance des ouvrages concédés, conformément aux prescriptions de leur contrat de concession.

S'il est correct de dire, eu égard à la proportion du réseau autoroutier qu'elle représente actuellement, que la gestion dans un cadre concessif est le mode dominant en France (75 % du réseau), en Italie (87 % du réseau) ainsi qu'en Espagne (80 % du linéaire des *autopistas*), il ne faut pas pour autant ignorer que d'importantes différences existent entre les modèles concessifs de ces pays. Les spécificités nationales des concessions autoroutières sont d'origine aussi bien contractuelle que législative.

En Italie, par exemple, les contrats de concession d'autoroutes ont été substantiellement modifiés à la suite d'une réforme législative intervenue en 2006, puis en réponse aux observations de la Commission européenne sur le plan d'investissement autoroutier italien de 2014, qui appelait à « *améliorer la transparence des concessions et réduire les incertitudes pesant sur les concessionnaires* »[363]. Ces modifications devaient notamment permettre de mieux réguler l'allocation des risques, la rémunération du capital investi et la révision des tarifs de péage. Ainsi, les contrats de concession d'autoroutes italiens contiennent désormais une annexe intitulée « plan économique et financier », qui détermine l'équilibre économique de la concession pour une période de cinq ans. Une révision quinquennale de ces plans économiques et financiers permet d'ajuster les conditions de rémunération des concessionnaires en tenant compte des écarts entre les niveaux de trafic projetés et effectifs sur la période écoulée ainsi que des nouveaux investissements à réaliser au cours des cinq années suivantes. En outre, certains contrats de concession italiens prévoient, sous certaines conditions, la possibilité du versement d'une soulte lorsque l'équilibre financier n'est pas atteint en fin de concession.

[362] Il s'agit des secteurs A3 (300 km d'autoroutes), A4 (80 km d'autoroutes), A9 (700 km d'autoroutes) et A12 (420 km d'autoroutes). Chaque secteur correspond à une subdivision opérationnelle du réseau géré par *Highways England*.
[363] *Cf.* décision de la Commission européenne SA. 49335 (2017/N).

Par ailleurs, de même que la gestion des autoroutes dans un cadre concessif prédomine en France ou en Italie mais coexiste avec d'autres modes de gestion, de même trouve-t-on des concessions à péage dans des pays privilégiant d'autres modes de gestion du réseau autoroutier, comme le Portugal, dont le réseau autoroutier est désormais, dans sa majeure partie, géré dans le cadre de PPP avec paiement de la rémunération par une entité publique.

- La gestion dans le cadre de PPP avec paiement de la rémunération par une entité publique

Depuis le milieu des années 1990, le développement de nouveaux types de PPP relatifs aux infrastructures autoroutières s'observe dans plusieurs pays européens[364].

Le Royaume-Uni est le premier à avoir introduit une nouvelle forme de PPP pour la réalisation et l'exploitation de nouvelles sections autoroutières avec les contrats dits DBFO (pour *Design Build Finance Operate*). Ces contrats sont assimilables aux marchés de partenariat français, dans le cadre desquels un opérateur privé se voit confier, de manière globale, la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un secteur ou d'une section autoroutière, pour une durée déterminée, en contrepartie d'une rémunération prenant la forme d'une redevance payée par le partenaire public. Selon les cas, cette rémunération peut être ajustée en fonction du trafic (dans la mesure où celui-ci peut être un inducteur de coûts), de la disponibilité de l'infrastructure et du respect d'objectifs de performance définis par le contrat. Onze contrats DBFO, d'une durée de 30 ans, ont été conclus entre 1996 et 2004 pour une longueur totale de 884 km d'autoroutes (soit environ 22 % du réseau actuel).

Le Portugal a également eu recours, à partir du milieu des années 1990, à des PPP avec paiement de la rémunération par une entité publique dans le cadre des contrats SCUT (pour *Sem Cobrança aos Utilizadores* qui signifie littéralement « *sans coûts pour l'usager* »)[365]. Ces contrats reposent sur le paiement d'une redevance de type péage virtuel, calculée sur la base du trafic constaté. Sept contrats SCUT, d'une durée de 30 ans, ont été conclus entre 1996 et 2002, pour une longueur totale de 907 km d'autoroutes (soit 23% du réseau actuel). L'adoption de ce type de PPP ne signifiait pas pour autant l'abandon total des autres modèles puisque, sur la même période, trois contrats de concession à péage ont également été attribués à des opérateurs privés.

En Allemagne, parallèlement à l'instauration d'un système de péage pour les poids lourds sur l'ensemble du réseau autoroutier en 2005 (« *LKW-Maut* »), le gouvernement fédéral a introduit les contrats dits « A-Modell », essentiellement pour la réalisation de projets d'élargissement de sections autoroutières, dont la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance ont ainsi été confiés à un opérateur privé. En contrepartie, celui-ci perçoit une rémunération de type péage virtuel, payée par l'État fédéral sur la base du trafic de poids lourds constaté sur l'itinéraire. Cinq contrats de ce type, d'une durée de 30 ans, ont été attribués entre 2007 et 2011 pour une longueur totale de 286 km d'autoroutes (soit à peine 2 % du réseau actuel).

[364] Ces types de contrats PPP sont présentés plus en détail dans l'étude NRF précitée, sur laquelle s'appuie la description qui suit.

[365] Cette dénomination souligne que, contrairement aux contrats de concession antérieurs, les autoroutes concernées ne sont pas soumises à péage. Il convient cependant de préciser qu'ultérieurement, celles-ci feront l'objet d'un péage prélevé auprès des usagers par les titulaires des contrats SCUT et reversé directement au gestionnaire public d'infrastructures, IP, après déduction des coûts de la collecte des péages.

Enfin, on peut noter qu'en France, l'autoroute A507 permettant le contournement de Marseille (« rocade L2 ») est, à ce jour, le seul projet autoroutier reposant sur le paiement de la rémunération par une entité publique, dans le cadre d'un marché de partenariat.

c. Différents modèles d'organisation institutionnelle du secteur autoroutier dans lesquels l'État joue un rôle central

Dans tous les pays, la fourniture d'infrastructures routières de qualité semble être un service public relevant de la responsabilité de l'État. Partout, en effet, la définition de la politique de développement des réseaux autoroutiers et du cadre réglementaire de ce secteur relève principalement des autorités nationales. Cependant, dans certains pays comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, les autorités régionales peuvent aussi jouer un rôle important dans la gestion du réseau autoroutier national traversant leurs territoires. Par ailleurs, à l'instar du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, certains pays peuvent choisir de confier la gestion de leurs autoroutes à une entreprise publique, avec l'objectif d'une plus grande efficacité opérationnelle. L'accroissement du rôle joué par des acteurs privés peut en outre conduire à l'institution de régulateurs, comme en France, en Italie et au Portugal.

- Une politique de développement des réseaux autoroutiers et un cadre réglementaire principalement définis au niveau national

La définition de la politique de développement des réseaux autoroutiers et du cadre réglementaire de ce secteur relève majoritairement d'autorités nationales. En effet, ces compétences sont en général assurées par le ministère chargé des transports, en étroite coordination avec le ministère chargé des finances, comme en France.

Cependant, les rôles de concédant et d'autorité de contrôle des titulaires de contrats de concession ou de contrats de partenariat sont parfois confiés à des autorités administratives dédiées (agences), dotées d'une autonomie administrative et juridique, voire d'une véritable indépendance.

Au Portugal, par exemple, depuis 2012, une agence rattachée au ministère des transports, *l'Institudo da Mobilidade e dos Transportes* (« IMT »), est responsable de la conduite de la politique routière et autoroutière et assume le rôle de concédant des différents contrats de gestion des infrastructures autoroutières.

En Allemagne, l'Office fédéral des routes nationales, ou *Fernstrassen-Bundesamt* (« FBA »), a été créé en octobre 2018 avec pour mission d'évaluer et d'agréer les projets de construction et de renouvellement des autoroutes. À compter de janvier 2021, cet office fédéral, rattaché au ministère chargé des transports mais autonome, aura notamment pour mission d'assurer la supervision et le contrôle des activités de l'entreprise publique *Die Autobahn*, qui assurera la gestion des autoroutes pour le compte de l'État fédéral.

- Les autorités régionales qui peuvent aussi jouer un rôle important dans la gestion du réseau autoroutier national

Si, partout, la propriété des autoroutes est nationale, dans certains pays, les autorités régionales peuvent par ailleurs jouer un rôle important aux côtés de l'État.

En Allemagne, par exemple, avant que ces attributions ne soient transférées à *Die Autobahn* en 2021, les *Länder* sont en charge, pour le compte de l'État fédéral, de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières situées sur leur territoire. Ils peuvent, à cet effet, recourir à des marchés publics ou à des PPP et, le cas échéant, procèdent à l'attribution des contrats et à la mise en œuvre des projets (sous la supervision de l'État fédéral). Par ailleurs, chaque *Land* dispose d'une administration chargée de la planification, de la construction et de l'exploitation des autoroutes situées sur son territoire.

En Italie, certaines régions sont actionnaires de sociétés d'économie mixte titulaires de contrats de concession portant sur des réseaux autoroutiers situés sur leur territoire.

De manière encore plus prononcée, en Espagne, les Communautés Autonomes sont des autorités concédantes au même titre que l'Administration Générale de l'État.

- L'émergence d'entreprises publiques en vue d'une gestion plus efficace du réseau autoroutier

Les pouvoirs publics, en quête de plus d'efficacité opérationnelle, peuvent par ailleurs s'en remettre à des entreprises publiques nationales.

On observe, dans les différents pays, l'émergence d'entreprises publiques dotées d'une autonomie plus ou moins importante, qui jouent le rôle de gestionnaires d'infrastructures, avec un portefeuille de responsabilités plus ou moins large.

En Italie, par exemple, la société publique « ANAS »[366] jouait le rôle mixte de concédant et de gestionnaire d'une partie du réseau autoroutier jusqu'en 2011, date à laquelle une réforme est venue modifier son statut pour en faire exclusivement un gestionnaire d'infrastructures. De même, la société publique espagnole « SEITT »[367] a été investie du rôle d'exploitant d'autoroutes à la suite de la liquidation de plusieurs sociétés concessionnaires en 2017.

Les entreprises publiques *Highways England* et *Die Autobahn* assurent, quant à elles, un rôle mixte d'autorité déléguée et d'entité gestionnaire d'une partie du réseau autoroutier, respectivement en Angleterre et en Allemagne. Celles-ci sont en effet chargées de la réalisation des investissements, de l'exploitation et de la maintenance sur la majeure partie du réseau autoroutier (78 % du réseau anglais et 90 % du réseau allemand), en ayant recours à leurs moyens propres et à des contrats de type marchés publics. *Highways England* et *Die Autobahn* assurent par ailleurs le contrôle de la bonne exécution des contrats PPP conclus préalablement à leur création entre des opérateurs privés et les autorités nationales.

Enfin, au Portugal, l'entreprise publique *Infraestruturas de Portugal* (« IP ») est chargée, dans le cadre d'un contrat conclu avec l'État, de gérer l'ensemble du réseau routier et autoroutier national, à l'exception de la partie gérée dans le cadre de contrats de concession. IP est autorisée à déléguer à des opérateurs privés la gestion d'une partie du réseau dont elle a la responsabilité en recourant à des contrats PPP.

En tout état de cause, les différences fondamentales entre les approches retenues par les différents pays s'agissant des autoroutes ne viennent pas tant de leurs modèles d'organisation

[366] *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade,* soit en français, *Agence nationale autonome des routes.*
[367] *Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre* soit en français, Société d'État des infrastructures de transport terrestre.

du secteur autoroutier que de leurs choix concernant le financement des infrastructures autoroutières.

- L'institution de régulateurs dans le prolongement du rôle accru joué par des acteurs privés

Quelques années avant la France, les trois autres pays européens dont les réseaux autoroutiers s'étaient principalement développés dans le cadre de concessions publiques ont procédé à des opérations de privatisation. Au Portugal, la société *Brisa* a été privatisée en trois phases entre 1997 et 1999 ; en Italie, la société *Autostrade* a été privatisée en deux phases, en 1997 et 1999 ; en Espagne, la société ENA a été privatisée en 2003.

Les intérêts d'acteurs privés peuvent être moins alignés avec les objectifs de la puissance publique que ceux d'acteurs publics. Le mouvement de privatisation s'est ainsi prolongé par des ajustements législatifs et réglementaires.

Ces ajustements ont porté notamment sur l'encadrement des tarifs de péage ou de la rentabilité des sociétés concessionnaires, en visant une plus grande transparence des contrats de concession.

S'agissant de l'encadrement des tarifs et de la rentabilité des sociétés concessionnaires, des compétences ont été octroyées à un régulateur indépendant en France, en Italie et au Portugal. En France, l'ART rend un avis non contraignant sur les projets de nouvelle concession envisagés par le concédant ainsi que sur les projets d'avenant à un contrat de concession ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée du contrat initial. Elle participe également à améliorer la transparence en publiant régulièrement des informations financières sur les concessions autoroutières. En Italie, le régulateur intervient directement sur la fixation des tarifs de péage. La loi lui permet en effet de moduler l'augmentation des tarifs à travers les ajustements apportés aux plans économique et financier dans le cadre du rendez-vous quinquennal. Si ces plans rappellent les contrats de plan français, notamment par leur durée de cinq ans, le régulateur italien dispose de prérogatives plus importantes que l'ART quant à l'évolution des tarifs : lorsque cette dernière apprécie l'équilibre économique des projets d'avenants qui lui sont soumis (qui peuvent être la traduction de contrats de plan quinquennaux), elle ne se prononce que sur l'effet incrémental des projets, sans reconsidérer l'équilibre économique global des concessions résultant des hausses de tarifs préalablement contractualisées.

Par ailleurs, en France et en Italie, la perte du statut de pouvoirs adjudicateurs des sociétés concessionnaires publiques à la suite de leur privatisation a entraîné des réformes législatives en vue d'encadrer la passation des marchés de travaux, de services et de fournitures. Ainsi, dans ces deux pays, le contrôle des procédures de passation de marchés des sociétés concessionnaires, publiques comme privées, a été confié à un régulateur sectoriel indépendant.

2.4.2. Des approches diverses en termes de prélèvements et de ressources

Dans tous les pays, les pouvoirs publics ont la volonté de répondre aux besoins d'infrastructures de transport de qualité tout en faisant face à de fortes contraintes budgétaires.

Si, de façon générale, l'usage des routes est gratuit[368], diverses approches ont été retenues s'agissant des autoroutes. Elles reflètent notamment des choix différents quant au financement de ces infrastructures. Outre les crédits octroyés au titre du budget général de l'État, des taxes spécifiques peuvent être affectées au financement des autoroutes. Réciproquement, des prélèvements spécifiques aux autoroutes peuvent être instaurés, réservés ou non au financement des infrastructures routières. Parmi ceux-ci, on peut mentionner les redevances d'usage, de type péage ou vignette.

Ces différents instruments de financement, qui font peser plus ou moins de charges directes sur les usagers des infrastructures, présentent tous des avantages et des inconvénients et ne sont pas exclusifs les uns des autres (2.4.2.a). Il n'y a pas de lien intrinsèque entre les choix de financement et le mode de gestion du réseau autoroutier (2.4.2.b).

a. Une panoplie d'instruments de financement des infrastructures qui présentent chacun des avantages et des inconvénients et peuvent être combinés

- Les crédits octroyés sur le budget général de l'État

Dans tous les pays, le financement des infrastructures routières est assuré de manière plus ou moins importante par des crédits octroyés sur le budget général de l'État.

Ce mode de financement des infrastructures comporte certaines vertus. Par exemple, en France, la règle de non-affectation des recettes découlant du principe d'universalité budgétaire permet de fixer le niveau des dépenses en fonction d'un besoin explicité, apprécié indépendamment de recettes qui peuvent varier d'une année sur l'autre ; associée au principe de l'annualité budgétaire, cette règle permet également d'arbitrer chaque année entre les différents besoins de la Nation et évite que l'allocation des ressources ne soit automatiquement reconduite d'une année sur l'autre sans considération du besoin ; elle favorise ainsi l'allocation optimale des ressources publiques en permettant à l'État de procéder à un arbitrage global en fonction de l'intérêt général.

Le financement des infrastructures par ce moyen comporte toutefois plusieurs inconvénients. Premièrement, les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés tous les États entraînent une priorisation des dépenses publiques susceptible d'évincer certains projets, quand bien même l'utilité des infrastructures concernées serait avérée. Deuxièmement, cette dépendance n'offre aux gestionnaires d'infrastructures qu'une très faible visibilité sur leurs ressources, ce qui est peu compatible avec une programmation efficiente des investissements. En outre, la lourdeur de la procédure budgétaire est susceptible de retarder la mise en œuvre de certains projets ou d'introduire des délais entre les différentes phases d'un même projet, ce qui peut avoir pour conséquence d'augmenter son coût total.

[368] Cette gratuité de l'accès à l'infrastructure ne signifie pas nécessairement que les usagers de la route, qui paient leur véhicule et leur carburant, sont davantage subventionnés que les usagers d'autres modes de transport.

• Les taxes affectées au financement des infrastructures autoroutières

Les taxes ou impositions de toutes natures dont les produits sont affectés au financement des infrastructures de transport, à l'instar de certaines taxes pesant sur la consommation de carburants, peuvent représenter d'importantes ressources pour le financement des autoroutes.

En France, par exemple, le produit de la TICPE[369] transféré à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT) représente plus de la moitié de son budget annuel[370]. De même, en Angleterre, le produit d'une taxe sur les véhicules affectée à *Highways England* couvre son budget consacré à la gestion du réseau routier structurant britannique[371].

Les taxes affectées sont souvent présentées comme une solution aux problèmes associés à la faible prévisibilité des ressources provenant du budget général de l'État. En effet, l'affectation par la loi d'une taxe[372] garantit une ressource moins susceptible d'être révisée qu'une dotation du budget général et procure ainsi à l'organisme affectataire une certaine autonomie dans l'exercice de ses missions[373]. En France, par exemple, la modification d'une affectation de recettes nécessite une disposition législative, ce qui constitue une procédure beaucoup plus contraignante qu'un ajustement de dotation budgétaire en cours d'année[374].

En outre, l'affectation des taxes, en instaurant un lien plus visible et plus direct entre les assujettis à la taxe et les bénéficiaires du service qu'elle sert à financer, favorise le consentement à l'impôt.

En revanche, le système de l'affectation, en fléchant une ressource fiscale sur un emploi particulier, restreint la marge de manœuvre du Parlement dans l'allocation des ressources publiques.

• Les redevances d'usage des infrastructures autoroutières

Les redevances d'usage sont assimilables au prix payé par les usagers des infrastructures autoroutières pour le service que celles-ci leur rendent. Ces redevances peuvent être qualifiées de « kilométriques » lorsque leur montant dépend de la longueur du trajet parcouru par les usagers qui s'en acquittent. C'est le cas des péages autoroutiers en France, de ceux acquittés par les poids lourds sur le réseau autoroutier allemand, ou de ceux acquittés par les usagers des « sous-concessions » portugaises (*cf. infra*). Elles peuvent également être forfaitaires, à l'instar des vignettes, dont le prix dépend de la durée du droit d'usage des infrastructures concernées et non du trajet effectivement parcouru, comme celle récemment introduite en Allemagne pour les véhicules légers[375].

[369] La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques est un impôt indirect portant sur les différents produits pétroliers (fioul, essence, etc.), proportionnellement à leur volume ou à leur poids, au moment de leur mise en circulation.
[370] En 2020, la TICPE représente près de 1,6 milliards d'euros sur un budget prévisionnel d'environ 3 milliards d'euros.
[371] Il est attendu que la *Vehicle Excise Duty* rapporte 36,3 Mds £ sur la période d'investissement *2020-2025* (RIS2), soit plus que le budget de *Highways England (27 Mds £)* pour les investissements planifiés pour cette même période.
[372] En vertu du principe du plafonnement des taxes affectées posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, en France, l'affectation des taxes est aujourd'hui plus encadrée : elle sécurise des ressources mais ne permet pas que celles-ci outrepassent un besoin identifié.
[373] *Cf.* Cour des comptes, Rapport particulier n° 1 « *Contours juridiques et historiques de la notion de taxes affectées* », M. Boutron, 2013.
[374] *Cf.* Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires « *Taxes affectées, des instruments à mieux encadrer* » (2018).
[375] La mise en œuvre de cette vignette pour les véhicules légers reste conditionnée à des ajustements permettant de la rendre compatible avec le droit communautaire.

Ainsi, les redevances d'usage permettent de faire supporter aux usagers du réseau autoroutier une part des coûts qu'ils induisent, même si leur produit n'est pas nécessairement affecté au financement des infrastructures concernées, comme dans les cas allemand et portugais[376].

Correctement calibrées, les redevances d'usage permettent de rapprocher les prix payés par les usagers de leurs coûts marginaux d'utilisation, ce qui est socialement optimal du point de vue économique, quelle que soit l'affectation de leur produit[377].

Si leur produit est spécialement affecté au financement des infrastructures, comme dans le cadre des concessions autoroutières instauré en France par la loi du 18 avril 1955, les péages permettent de s'affranchir des contraintes attachées à un financement dépendant des crédits octroyés sur le budget général de l'État.

- Des instruments qui peuvent être combinés

En France, plusieurs des instruments présentés ci-dessus sont combinés en pratique.

Ainsi, la majeure partie du réseau autoroutier est gérée dans le cadre de contrats de concession aux termes desquels les sociétés concessionnaires assurent le financement des autoroutes qui leur sont concédées en contrepartie de la perception des péages acquittés par les usagers. Ces autoroutes sont ainsi principalement financées directement par leurs usagers. Cependant, lorsque ces infrastructures ont bénéficié de subventions publiques, leur financement doit être regardé comme étant en partie supporté par les contribuables.

En parallèle, les autoroutes non concédées sont financées sur le budget général de l'État ainsi que par le produit de taxes affectées au financement des infrastructures de transport. Par exemple, en France, une partie des produits de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et de la redevance domaniale dont s'acquittent les SCA, ainsi que de la TICPE prélevée sur la consommation de carburants, est affectée au budget de l'AFITF, qui porte la participation de l'État dans le financement, entre autres, des projets routiers.

À l'étranger, on observe également des combinaisons d'instruments de financement[378]. Au Portugal, par exemple, les péages prélevés sur certaines autoroutes (*cf. infra*) viennent alimenter le budget d'IP, le gestionnaire public d'infrastructures, qui bénéfice en outre des produits de la « contribution du service routier », une taxe sur les carburants prélevée sur les producteurs pétroliers[379].

b. Des instruments de financement des infrastructures qui ne découlent pas nécessairement de leur mode de gestion

Les divers exemples rencontrés dans l'ensemble des pays étudiés montrent qu'il n'existe pas de lien intrinsèque entre les instruments de financement et les modes de gestion du réseau autoroutier. Il est donc important de bien dissocier les instruments disponibles pour le financement des autoroutes et la manière dont celles-ci sont gérées, afin de ne pas attribuer à tel

[376] Cela n'est pas possible en France où le péage est une redevance pour service rendu et non une taxe ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans sa décision du 14 février 1975 en réponse à la requête n° 93132 des époux Merlin : les péages « *ne sont pas au nombre des impositions dont l'institution relève du domaine de la loi* ».
[377] En pratique, les péages sont généralement conçus pour couvrir le coût complet du cycle de vie des ouvrages qui en font l'objet.
[378] Voir l'étude NRF pour plus de précisions.
[379] Instaurée en 2007, la « *contribuiçào do serviço rodovàrio* » représente près de la moitié des ressources d'IP en 2019.

ou tel mode de gestion des infrastructures les avantages ou inconvénients associés à tel ou tel instrument de financement.

- Le péage autoroutier n'est pas l'apanage des modèles concessifs

Par exemple, si la notion de péage est étroitement liée aux concessions autoroutières en France, le péage autoroutier n'est pas l'apanage des modèles concessifs. Le système allemand montre qu'il est possible d'instaurer un péage tout en ayant une gestion en régie. En effet, outre-Rhin, les autoroutes sont financées d'une façon centralisée par des crédits octroyés sur le budget fédéral, alimenté par les recettes fiscales ainsi que par le produit des péages acquittés par les poids lourds empruntant le réseau autoroutier. Quasiment toutes les autoroutes allemandes sont ainsi financées en partie par les contribuables et en partie par les usagers.

En outre, des péages peuvent également être institués dans le cadre de PPP avec paiement du délégataire par une entité publique, à l'instar de ce qui se pratique au Portugal, où les titulaires de contrats de « sous-concessions »[380] reversent au gestionnaire d'infrastructures public, *Infraestructuras de Portugal*, une partie du produit des péages qu'ils perçoivent auprès des usagers sur les sections d'autoroutes qui leur sont confiées.

- La MOP n'est pas nécessairement associée à un financement budgétaire

Par ailleurs, l'exemple britannique montre que la gestion sous MOP n'est pas nécessairement associée à un financement budgétaire et que les problèmes associés à la faible prévisibilité des ressources, souvent présentés comme inhérents à ce mode de gestion, peuvent en réalité être résolus au moyen d'une programmation pluriannuelle des investissements à réaliser par le gestionnaire public d'infrastructures, assortie d'un financement adéquat. En effet, si au Royaume-Uni, le secteur autoroutier est essentiellement financé par des recettes fiscales[381], le montant alloué par le Parlement à *Highways England* est arrêté contractuellement sur la base d'un programme d'investissement établi pour une durée de cinq ans, ce qui confère à cette entreprise publique une visibilité sur ses moyens compatible avec une gestion efficace du réseau routier structurant[382] dont elle à la charge.

2.4.3. Quelques pistes de réflexion quant au devenir des infrastructures aujourd'hui concédées

Les trois modes de gestion des réseaux autoroutiers présentés ci-dessus reposent sur différents types de contrats pour la construction, l'entretien et l'exploitation des autoroutes. Certains permettent d'externaliser à des degrés variables le financement des infrastructures, avec des engagements contractuels qui portent sur des périodes plus ou moins longues. Une des différences fondamentales entre tous ces modèles contractuels réside en outre dans le partage des risques entre la personne publique et les titulaires des contrats, en particulier le risque lié à la

[380] Soulignons que malgré leurs intitulés (« *concesao » et « subu-concesao* »), ni le contrat de concession conclu entre IP et l'État portugais, ni les sous-concessions conclues entre IP et des opérateurs privés, ne correspondent au schéma concessif français, dans la mesure notamment où il n'y a pas de transfert du risque lié au trafic.

[381] Celles-ci représentent plusieurs milliards de livres sterling par an (environ 5 % des recettes publiques) contre environ 200 millions de livres sterling apportés par les produits du péage urbain acquitté par les usagers de l'agglomération de Londres. *Cf*. Étude NRF.

[382] D'une longueur totale de près de 7 000 km, soit à peine 2 % du linéaire du réseau routier britannique, le *Strategic Road Network* représente environ un tiers du trafic national.

construction, le risque lié à l'exploitation[383] et le risque lié au trafic (2.4.3.a). Les différents schémas contractuels ont des répercussions en termes d'efficacité et de coût (2.4.3.b), et doivent être utilisés à bon escient (2.4.3.c).

a. Des choix contractuels qui peuvent s'analyser à l'aune de l'ampleur de l'externalisation

L'externalisation permise par les différents contrats porte, avec une intensité variable, sur différents aspects : nature des prestations, financement, risque.

- Une délégation de prestations plus ou moins variées

En maîtrise d'ouvrage publique, le gestionnaire d'infrastructures peut réaliser les travaux soit avec ses propres moyens, soit en recourant à des marchés publics de travaux, de services ou de fournitures, dont la structuration est plus ou moins contrainte par la législation en vigueur. Par exemple, le droit français régissant les relations contractuelles entre les pouvoirs adjudicateurs et leurs fournisseurs se montre plus restrictif que le droit britannique, s'agissant notamment des conditions permettant aux pouvoirs adjudicateurs de recourir aux contrats englobant différentes prestations comme la conception et la construction ou la construction et l'exploitation.

Or, le contrat global présente plusieurs avantages. Premièrement, il favorise les synergies entre les différentes phases de la prestation. Ainsi, confier la réalisation de plusieurs prestations à un même opérateur peut l'inciter à réaliser chacune des différentes tâches mieux qu'il ne l'aurait fait si elle lui avait été confiée de manière isolée. Par exemple, le concepteur d'un ouvrage qui serait également chargé de le construire pourrait être davantage incité à le concevoir de sorte à minimiser les coûts de construction. Un tel raisonnement n'est toutefois valable que si l'opérateur y trouve effectivement un gain potentiel, c'est-à-dire, en l'espèce, s'il est exposé au risque lié à la construction. Deuxièmement, il facilite la coordination entre les différents fournisseurs et prestataires. Troisièmement, il favorise la prise en compte des contraintes d'exploitation dès la phase de construction, l'exploitant connaissant d'autant mieux l'infrastructure qu'il l'a conçue et construite.

- Une externalisation plus ou moins prononcée du financement

Dans les marchés publics de travaux, les prestataires perçoivent du maître d'ouvrage la totalité du prix de leurs prestations dès que celles-ci sont réalisées. Il n'y a donc pas d'externalisation du financement de ces prestations.

Dans le cadre d'un PPP avec paiement du titulaire par une entité publique, la maîtrise d'ouvrage, la conception, le financement, la construction et l'exploitation de l'infrastructure sont confiés au partenaire privé en contrepartie du versement d'un loyer pendant la durée de l'exploitation. L'externalisation du financement est ainsi partielle : elle prend la forme d'un préfinancement, les capitaux avancés par le partenaire en début de contrat lui étant remboursés par l'entité publique sous forme de loyers tout au long de la durée résiduelle du contrat.

[383] Par « risque lié à l'exploitation », on entend ici l'ensemble des risques liés à l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage, à l'exclusion du risque lié au trafic discuté séparément, comme l'augmentation du coût des matières premières (pétrole) utilisées pour l'entretien et la maintenance (enrobés).

Dans le modèle concessif, en l'absence de concours budgétaire, l'externalisation du financement des autoroutes par le concédant est totale, le concessionnaire couvrant l'intégralité de ses dépenses par le prélèvement d'un péage sur les usagers.

- Un transfert de risques plus ou moins marqué

Les marchés publics placent respectivement les pouvoirs adjudicateurs et leurs prestataires dans une relation de client à fournisseur. Dans une telle relation, la responsabilité du fournisseur ne porte que sur les risques qui sont de son fait (en cas de retard de livraison, en cas de vice de fabrication). Ainsi, dans le cadre des marchés publics de travaux, seul le risque lié à la construction peut être partiellement transféré aux prestataires.

Un PPP avec paiement du partenaire par une entité publique s'accompagne d'un transfert du risque lié à la construction et du risque lié à l'entretien et à la maintenance de l'infrastructure, mais pas du risque lié au trafic. En effet, les montants des loyers sont fixés *ex ante* afin de couvrir les coûts de construction, d'exploitation, de maintenance et de financement tels que prévus au contrat : le partenaire privé assume donc les risques liés à l'évolution des charges d'exploitation (coûts d'entretien et de maintenance et autres coûts d'exploitation) mais pas ceux relatifs aux éventuels produits d'exploitation.

Dans le modèle concessif, les risques transférés concernent aussi bien la construction que l'exploitation et le trafic. Il convient cependant de souligner que, dans les faits, c'est la rédaction des contrats de concession qui détermine précisément les modalités de partage des différents risques entre le concessionnaire et le concédant. Or, l'analyse des clauses des contrats de concessions dans les différents pays étudiés montre qu'il n'existe pas de standard international. Ainsi, les modalités de partage des risques des concessions françaises peuvent différer de celles des concessions espagnoles ou italiennes, par exemple (*cf. infra*).

b. Des choix contractuels qui ont des conséquences en termes d'efficacité et de coût

Les choix opérés en termes de partage des risques se répercutent dans les incitations attendues du mode de gestion retenu et dans son coût.

- Un partage des risques qui peut être motivé par la recherche de l'efficacité

Le partage des risques peut résulter d'une bonne compréhension des incitations qu'il est susceptible de procurer.

Parmi les incitations procurées par le partage du risque de construction, on peut distinguer les incitations à respecter les délais de réalisation des travaux et celles relatives à la maîtrise des coûts et de la qualité des prestations fournies.

S'agissant du respect des délais de réalisation des travaux, les marchés publics de travaux procurent en général une incitation plus faible que les contrats de concession ou les marchés de partenariat. Dans les marchés publics de travaux, les prestataires assument leur part du risque lié à la construction jusqu'au moment de la livraison de l'ouvrage à son commanditaire, ce qui leur procure une incitation à respecter le calendrier des travaux afin d'éviter d'éventuelles pénalités de retard. L'intensité de cette incitation dépend de l'importance de ces pénalités. Cette incitation se trouve renforcée dans le cadre d'une concession ou d'un marché de partenariat. En effet, outre

l'évitement de telles pénalités, le concessionnaire ou le partenaire privé retire un avantage supplémentaire de la mise en service de l'ouvrage du fait des revenus qu'il tire de son exploitation (recettes des péages acquittés par les usagers, paiements de disponibilité) : une mise en service retardée lui sera donc plus coûteuse.

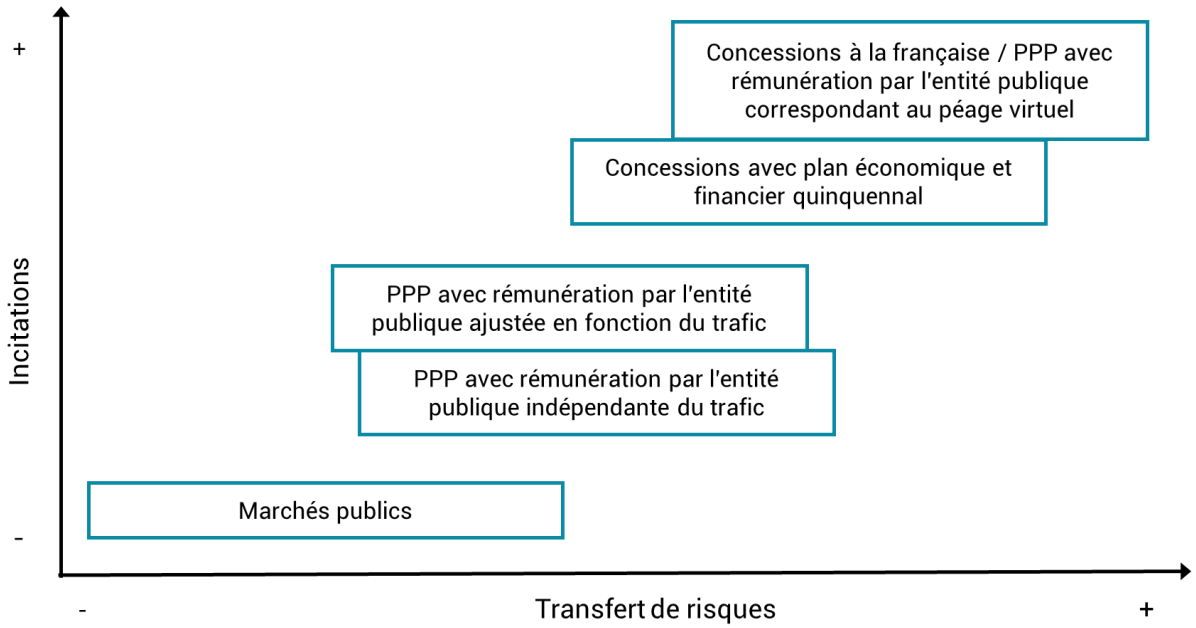
L'effet de ces incitations se vérifie empiriquement. Par exemple, alors qu'une étude réalisée par l'Office national de contrôle des comptes publics britannique constatait que seulement 30 % des projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique étaient finalisés dans les temps[384], l'analyse de la Private Finance Initiative (« PFI ») effectuée par le Trésor britannique a montré que c'était le cas de 88 % des projets réalisés dans le cadre d'un PPP[385].

S'agissant de la maîtrise des coûts et de la qualité des travaux, dans le cadre d'un marché de travaux, le transfert du risque de surcoût n'est effectif que si le prix de construction présente un caractère forfaitaire. En outre, le prestataire n'a pas d'intérêt à fournir une qualité supérieure au standard minimum exigé par le commanditaire puisque sa rémunération ne dépend pas du cycle de vie de l'ouvrage, au-delà de sa livraison. Au contraire, dans le cadre d'une concession ou d'un marché de partenariat, l'incitation du concessionnaire ou du partenaire privé à bien exécuter les travaux de construction en en maîtrisant les coûts est plus forte, dans la mesure où les surcoûts sont à sa charge et où la qualité de l'ouvrage livré peut avoir un impact sur les coûts d'entretien et de maintenance qu'il devra supporter durant toute la durée du contrat. L'incitation à prendre en compte les futurs coûts d'exploitation de l'ouvrage lors de la réalisation des travaux est d'autant plus grande que l'exposition au risque d'exploitation est importante.

Enfin, l'exposition au risque lié au trafic peut inciter le partenaire privé, s'il y est exposé, à fournir, durant les phases de construction et d'exploitation, tous les efforts susceptibles d'influencer positivement la demande des usagers. Par exemple, une autoroute mieux construite pourrait par la suite nécessiter moins d'opérations d'entretien et de maintenance qui imposeraient la fermeture de voies, occasionnant ainsi des problèmes de congestion susceptibles de décourager les usagers d'emprunter cet itinéraire. Toutefois, il convient de souligner que les fluctuations de trafic sur un itinéraire autoroutier restent essentiellement dépendantes de facteurs exogènes, échappant au contrôle du concessionnaire.

Ainsi, le bilan des incitations procurées par les modalités de partage des risques dans les différents modèles peut schématiquement être représenté par la figure suivante.

[384] Sur un échantillon de 66 projets. Voir *National Audit Office* « *Modernising construction* », 2001.
[385] Sur un échantillon de 61 projets réalisés dans le cadre de la PFI. Voir *HM Treasury* « *PFI : Meeting the Investment Challenge* », 2003.



À travers le risque transféré, les différentes structurations contractuelles procurent aux titulaires du contrat plus ou moins d'incitations à aligner leurs comportements avec les objectifs de la puissance publique. Si le risque transféré ne va pas de pair avec davantage d'incitations, il se traduit nécessairement par un coût accru pour la personne publique. Dans le cas de la délégation par exemple, le délégataire, s'il n'est pas en mesure de réduire le risque transféré par des mesures appropriées, exigera une rémunération supplémentaire.

- Des transferts de risques qui augmentent plus ou moins le coût du financement

Plus le niveau de risque supporté par un investisseur est élevé, plus ses attentes en termes de rémunération des capitaux investis le sont. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le coût de l'externalisation du financement d'un projet autoroutier dans le cadre de contrats PPP de type concession ou marché de partenariat est d'autant plus élevé que le risque transféré aux partenaires privés est important.

Cependant, le niveau de risque d'un projet n'est pas une grandeur absolue : son appréciation par un acteur donné dépend de son aptitude à le maîtriser.

Ainsi, l'allocation des différents risques d'un projet d'infrastructure entre les différents partenaires du projet est optimisée lorsque chaque risque est assumé par le partenaire le mieux à même de le gérer.

Le risque lié à la construction et le risque d'exploitation pourront ainsi être transférés au partenaire privé (constructeur-exploitant), car ce dernier est mieux placé que le partenaire public pour mener à bien l'exécution des travaux et limiter les surcoûts. En revanche, certains risques administratifs et contentieux – liés notamment à la prise de possession des terrains (expropriation) et aux procédures préalables à la déclaration d'utilité publique – peuvent nécessiter la participation de la personne publique au partage des risques. En outre, dans le modèle concessif, le transfert du risque lié au trafic au concessionnaire apparaît davantage comme le fruit du procédé d'externalisation du financement des investissements inhérent au modèle que celui d'une

allocation optimale des risques : s'agissant d'un risque en grande partie exogène, il n'apparaît pas de manière évidente qu'un acteur privé est plus à même de l'assumer que son partenaire public.

Par ailleurs, dans la mesure où un horizon plus lointain est une source de risque accru (même lorsque les risques ont été alloués au mieux), la durée des engagements contractuels peut également avoir une influence sur le coût du financement des infrastructures. En effet, le profil des risques d'un projet autoroutier évolue dans le temps. Par exemple, certains risques existant durant la phase de construction disparaissent à la mise en service de l'ouvrage. Ainsi, le niveau de risque est susceptible de diminuer avec la maturité du projet. Pourtant, le coût de financement des investissements initiaux repose sur le profil de risque perçu à l'origine du projet, c'est-à-dire au moment où les risques sont maximaux.

Finalement, le financement privé mobilisé dans le cadre des contrats PPP peut améliorer l'engagement des partenaires privés grâce au partage des risques et accélérer la réalisation des projets par rapport à la MOP.

Cependant, le coût des projets réalisés dans le cadre de PPP se révèle généralement plus important que celui des projets réalisés en MOP. Une comparaison *ex ante* menée pour le compte de la Banque Européenne d'Investissement sur 227 projets d'infrastructures routières établit ainsi que les coûts des projets contractualisés dans le cadre d'un PPP dépassent de 24 % ceux estimés pour des projets réalisés sous MOP[386]. Il convient toutefois de prendre en compte les éléments suivants :

- Premièrement, une analyse *ex post* de ces mêmes coûts suggère que, du fait des dépassements de coûts de projets réalisés sous MOP, l'écart entre le coût contractualisé de projets réalisés dans le cadre de PPP et le coût à terminaison de projets réalisés sous MOP est en réalité beaucoup moins important (de l'ordre de quelques points de pourcentage). Ainsi, une partie de l'écart constaté *ex ante* s'explique par la rémunération explicite du risque transféré.
- Deuxièmement, les contrats PPP, en tant que contrats globaux intégrant la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure, incitent les partenaires privés à minimiser les coûts globaux et non les seuls coûts de construction ; cela peut les amener à faire des choix de conception impliquant des investissements initiaux plus importants mais limitant les coûts d'entretien par la suite.
- Troisièmement, ces coûts doivent aussi être mis en relation avec les implications de choix contractuels en matière de délai de construction : les projets réalisés en PPP sont plus souvent finalisés dans les temps que lorsqu'ils sont réalisés en MOP ; or ce respect strict des délais peut être source de coûts supplémentaires.

En définitive, le transfert de risque n'est efficace que s'il produit un avantage supérieur à son coût, ce qui dépend notamment des incitations qu'il procure. Les différents schémas contractuels à la disposition de la puissance publique doivent donc être utilisés à bon escient pour être efficaces.

c. Des schémas contractuels qui doivent être utilisés à bon escient

S'il n'existe pas, dans l'absolu, de structuration contractuelle optimale, les exemples rencontrés dans les pays étudiés permettent de tirer trois enseignements principaux pour l'avenir des concessions françaises.

[386] Blanc-Brude *et al.* (2006), Ex Ante *Construction Costs in the European Road Sector: A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement,* European Investment Bank

• Des projets de maturités différentes peuvent se gérer différemment

Comme expliqué précédemment, les différentes structurations contractuelles à disposition de la puissance publique permettent d'externaliser plus ou moins le financement et les risques des projets autoroutiers qui en font l'objet. Or, l'intensité capitalistique et le profil des risques des projets d'infrastructures diffèrent en fonction de la maturité des ouvrages. Par conséquent, les choix qui peuvent être pertinents pour une autoroute à construire ne sont pas nécessairement les mieux indiqués pour la gestion d'un ouvrage déjà construit.

Ainsi, la pression budgétaire peut rendre le modèle concessif incontournable pour la construction d'une nouvelle autoroute, tandis que d'autres types de contrats peuvent être envisagés lorsqu'il s'agit d'exploiter et d'entretenir des sections déjà ouvertes à la circulation. En effet, d'une part, l'activité d'exploitation et de maintenance peut être beaucoup moins intensive en capital que la construction. Par ailleurs, certaines des incitations recherchées pour une autoroute à construire n'ont pas lieu d'être pour des autoroutes déjà construites, si bien que des contrats différents peuvent se révéler plus adaptés.

L'Espagne et le Royaume-Uni montrent qu'il est possible de changer de modèle lorsque le projet atteint une phase de maturité nouvelle. En Espagne, plusieurs sections d'autoroutes ont été confiées au gestionnaire public d'infrastructures, SEITT, au terme des concessions octroyées à des concessionnaires privés. Au Royaume-Uni, près de la moitié du réseau structurant britannique est désormais gérée par *Highways England* dans le cadre de contrats de type marchés de services, adaptés pour l'exploitation et la maintenance de plusieurs sections déjà construites.

• Le transfert du risque lié au trafic procure peu d'incitations

L'augmentation du niveau de risque transféré à un opérateur privé accroît le coût de l'externalisation sans nécessairement lui procurer d'incitations fortes.

Par exemple, dans le modèle des concessions classiques, le fait que le concessionnaire assume seul le risque lié au trafic contribue à augmenter le niveau de risque qui lui est transféré alors même qu'il n'est, le plus souvent, pas en mesure d'influencer significativement la demande des usagers par ses efforts. Ce risque est donc en grande partie payé par les usagers de l'autoroute. Par ailleurs, le risque lié au trafic peut être à la fois considérable et particulièrement difficile à apprécier, comme l'illustrent les exemples récents de faillites de SCA en Espagne, qui ont conduit à une reprise de la gestion des autoroutes concernées par le gestionnaire d'infrastructures public, SEITT[387].

Ainsi, le transfert de ce risque peut, d'une part, contribuer à augmenter la facture des usagers, et d'autre part, mettre en péril la continuité du service public autoroutier.

Par conséquent, une réduction du risque lié au trafic transféré au concessionnaire, à l'instar de ce qui a été fait dans les concessions espagnoles[388] ou italiennes, pourrait être envisagée afin d'en diminuer le coût, tout en maintenant les incitations correspondantes.

De même, des mécanismes de paiement de disponibilité (*availabilty payment*), similaires à ceux que l'on trouve dans les contrats DBFO anglais les plus récents et dans les contrats SCUT

[387] Plusieurs SCA ont dû être liquidées en 2017, faute d'avoir généré suffisamment de recettes pour couvrir leurs charges avec les péages prélevés sur les sections payantes. Voir étude NRF pour plus de précisions.
[388] La loi espagnole permet que l'évolution des tarifs de péage soit révisée en tenant compte du trafic réel. Voir Étude NRF pour plus de précisions. Toutefois, ainsi que cela a été évoqué en section 2.1.4.b au sujet des clauses destinées à encadrer la rentabilité des SCA en France, un tel mécanisme présente l'inconvénient de distordre le signal tarifaire.

portugais depuis leur renégociation en 2011, pourraient procurer les mêmes incitations que le transfert complet du risque lié au trafic au concessionnaire. En effet, ces contrats prévoient que la composante exploitation-maintenance de la rémunération du partenaire est ajustée en fonction de différents éléments reflétant la qualité de la prestation du cocontractant privé dès lors que ces éléments sont sous sa maîtrise. Ainsi, sauf causes légitimes non imputables à l'opérateur privé, la rémunération prévue au titre de cette composante peut être modulée en fonction du respect d'indicateurs de performance portant sur la disponibilité des voies, l'état de l'ouvrage et les délais de maintenance (notamment en période hivernale), la sécurité et la gestion des incidents, ou encore la gestion de la congestion.

À l'inverse, les péages virtuels (*shadow tolls*) que l'on trouve dans les contrats A-Modell allemands, dans lesquels l'opérateur privé est rémunéré par le cocontractant public sur la base des volumes de trafic réels, calculés à l'aide des recettes de péage perçues auprès des poids lourds sur la section concernée, se traduisent, comme les concessions françaises, par un transfert complet du risque lié au trafic.

- Un horizon contractuel très long peut être trop coûteux car il démultiplie le transfert de risque et prive la puissance publique des bénéfices de la concurrence

Les investissements nécessaires à la construction et à la gestion d'une infrastructure autoroutière peuvent être très importants. La durée du contrat de concession ou du marché de partenariat, si elle est fixée de sorte que ces investissements puissent être amortis sur la période, peut ainsi être très longue.

Or, les engagements contractuels sur une durée très longue contraignent la puissance publique à plusieurs titres. Premièrement, les risques assumés par le secteur privé sur un horizon plus lointain sont démultipliés, induisant un coût du capital plus élevé, toutes choses égales par ailleurs. Deuxièmement, en cas d'évolution des besoins au cours de la vie du contrat, la puissance publique est obligée de négocier de gré à gré avec son partenaire privé et ainsi de renoncer aux bénéfices potentiels d'une mise en concurrence pour les prestations répondant à ses nouvelles attentes.

Par conséquent, toute adaptation permettant de réduire la durée des engagements contractuels peut être regardée comme un moyen de réduire le coût et d'augmenter l'efficacité économique du recours à un PPP de type concession ou marché de partenariat.

Néanmoins, dans l'hypothèse où la puissance publique serait contrainte à s'engager sur des périodes longues, elle pourrait se donner la possibilité de revoir périodiquement l'équilibre économique global des contrats. À cet égard, la révision quinquennale des plans économiques et financiers réalisée en Italie constitue un exemple intéressant à étudier : elle peut certes, au même titre que la conclusion d'avenants aux contrats de concession aujourd'hui, présenter l'inconvénient de placer le concessionnaire dans une situation de négociation avantageuse liée, notamment, à l'asymétrie d'information mais aussi, plus structurellement, à son positionnement incontournable ; toutefois, elle offre l'occasion de reconsidérer l'équilibre économique du contrat dans son ensemble, en tenant compte de toutes les évolutions de contexte.

3. ANNEXES

3.1. Glossaire

Actif moderne équivalent, MEA

L'actif moderne équivalent (ou MEA pour « *Modern Equivalent Asset* ») est un concept utilisé pour l'évaluation du coût de remplacement à neuf d'une infrastructure. Dans ce cadre, le coût de construction est évalué en tenant compte des coûts contemporains (l'actif est « moderne ») pour une infrastructure présentant les mêmes caractéristiques, notamment en termes de normes techniques (l'actif est « équivalent »). Le coût de l'infrastructure existante est ensuite déduit en amortissant la valeur obtenue selon son âge.

Adossement

La politique d'« adossement » consiste à confier la construction et l'exploitation de nouvelles sections d'autoroutes aux sociétés concessionnaires exploitant déjà un réseau situé à proximité, moyennant leur incorporation dans la concession initiale et l'allongement de la durée de cette dernière ou l'autorisation de hausses complémentaires des tarifs de péage.

Amortissement de caducité

Pour les actifs dont l'usage dépasse le terme de la concession, les SCA peuvent pratiquer un l'amortissement dit « de caducité », c'est-à-dire que la durée d'amortissement comptable dépend moins des caractéristiques techniques des actifs et de la durée de leur usage, que de leurs dates d'acquisition et de restitution : l'amortissement de caducité est un amortissement accéléré destiné à constater non pas la dépréciation physique des immobilisations, mais la dépréciation du capital investi, liée à la perspective du transfert gratuit des biens de retour.

Biens de retour, biens de reprise, biens propres

Le cahier des charges prévoit qu'à l'échéance du contrat de concession, les biens de retour, qui composent *a priori* la quasi-totalité des biens de la concession, reviennent gratuitement et en bon état d'entretien au concédant, qui peut également décider de racheter les biens de reprise du concédant à leur valeur nette comptable en fin de concession. Les biens propres de la concession sont ceux sur lesquels le concédant n'a pas de droit particulier.

Classe de véhicules, coefficient interclasses, poids total en charge (PTAC), véhicules légers (VL), poids lourds (PL)

Un véhicule léger (VL) est un véhicule routier dont le PTAC (Poids Total Autorisé en Charge) est inférieur ou égal à 3,5 tonnes et la hauteur totale inférieure à 2 mètres.

Un poids lourd (PL) est un véhicule routier dont le poids total autorisé en charge (PTAC), de plus de 3,5 tonnes, est affecté soit au transport de marchandises et d'animaux (porteur, véhicule articulé, train routier), soit au transport de personnes (bus, car, trolleybus).

En fonction de leur gabarit qui peut être associé à un nombre d'essieux et à un PTAC donnés, les véhicules peuvent être regroupés en classes. Les sociétés concessionnaires se réfèrent généralement aux cinq « classes » suivantes.

- Classe 1 : Véhicules légers
- Classe 2 : Véhicules intermédiaires
- Classe 3 : Poids lourds et autocars à 2 essieux
- Classe 4 : Poids lourds et autocars à 3 essieux ou plus
- Classe 5 : Motos, side-cars, trikes

La société Atlandes fait figure d'exception en distinguant 3 classes, A, B et C pour les poids lourds, les classes A et B correspondant à la classe 3 des autres concessions et la classe C correspondant à la classe 4.

Le coefficient interclasses correspond au facteur permettant de déterminer le TKM de la classe 4 à partir du TKM de la classe 1.

Clause anti-foisonnement

Le terme « foisonnement » renvoie à une pratique des SCA mise en évidence par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport de 2006 sur la privatisation ; en 2008, dans son rapport annuel, elle expliquait encore, à propos des différenciations tarifaires ciblées pour optimiser les recettes de péage : « *Les sociétés […] font porter les principales hausses sur les trajets les plus fréquentés […]. Ces mécanismes induisent […], lorsqu'ils sont systématisés, un effet de « foisonnement » des recettes qui augmentent, à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs accordées.* »

Des clauses « anti-foisonnement » ont progressivement été introduites depuis 2010 dans les contrats de plan des SCA historiques privées, interdisant à ces dernières de pratiquer des différenciations tarifaires ayant pour effet, à tarif constant, d'accroître leurs recettes de péage.

Clauses d'encadrement de la rentabilité, durée endogène, péage endogène, partage des fruits de la concession, partage des gains de refinancement

L'Autorité regroupe sous l'expression « clauses d'encadrement de la rentabilité » diverses clauses qui peuvent figurer dans les contrats de concession avec pour finalité de permettre à l'usager, à l'État ou aux collectivités locales de profiter de la rentabilité des concessions lorsqu'elle se révèle supérieure à ce qui avait été anticipé.

Le concédant a introduit de telles dispositions dans les contrats récents, avant que le législateur ne l'impose avec la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, puis avec la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. De même, la conclusion d'avenants avec les sociétés historiques dans le cadre du PRA a été l'occasion pour le concédant d'introduire des mesures similaires dans les contrats existants.

EBIT, EBITDA, marge, taux de profitabilité

L'EBIT (*Earnings before interests and taxes*) est le solde intermédiaire de gestion obtenu par différence entre les produits d'exploitation (chiffre d'affaires, subventions d'exploitation, etc.) et les charges d'exploitation, décaissables et non décaissables - les dotations aux amortissements et aux dépréciations ne correspondent pas à un décaissement (celui-ci a lieu uniquement l'année

où l'investissement est effectivement réalisé) mais sont des écritures comptables permettant de lisser les résultats au cours du temps en répartissant les coûts d'investissement sur les années au cours desquelles les actifs sont exploités.

Le taux de marge d'EBIT est un indicateur de profitabilité qui correspond au rapport entre l'EBIT et le chiffre d'affaires.

L'EBITDA (*Earnings before interests, taxes, depreciation and amortization*) est le solde intermédiaire de gestion obtenu par différence entre les produits d'exploitation (chiffre d'affaires, subventions d'exploitation, etc.) et les charges d'exploitation décaissables (achats de matières premières et de marchandises, salaires, impôts sur la production, etc.) ; ce solde est ainsi calculé avant déduction des dotations aux amortissements (correspondant à la part des investissements alloués à l'année considérée) et aux dépréciations, des frais financiers ainsi que de l'impôt sur les sociétés.

Le taux de marge d'EBITDA est un indicateur de profitabilité qui correspond au rapport entre l'EBITDA et le chiffre d'affaires.

Indicateur de Qualité du Réseau Autoroutier (IQRA) de surface, IQRA de structure, cotation Image de la Qualité des Ouvrages d'Art (IQOA), nomenclature de l'Instruction technique pour la Surveillance et l'Entretien des Ouvrages d'art (ITSEO)

La qualité du service rendu par les SCA est suivie à l'aide d'indicateurs de performance précisés dans les contrats. Certains de ces indicateurs, comme l'IQRA de surface, l'IQRA de structure ou l'IQOA dont la nomenclature est précisée dans l'Instruction technique pour la Surveillance et l'Entretien des Ouvrages d'art (ITSEO), fournissent une image synthétique des caractéristiques techniques du réseau.

Levier financier

Le levier financier correspond au ratio Dette financière/Capitaux propres. Il mesure l'importance relative des deux sources de financement que sont la dette et les fonds propres.

Concession publique ou privée, maîtrise d'ouvrage publique (MOP), marché public, partenariat, public-privé (PPP), régie

La MOP est un mode de gestion des infrastructures publiques dans lequel ces dernières sont gérées par les entités publiques, soit en régie, soit en recourant à tiers dans le cadre de marchés publics.

La concession publique est un mode de gestion des infrastructures publiques qui repose sur la délégation à une entité publique rémunérée par la mise en place d'un péage.

Le PPP est un mode de gestion des infrastructures publiques dans lequel celle-ci est déléguée à des partenaires privés qui sont rémunérés par la perception d'un péage (concessions privées), comme pour la majorité des autoroutes en France, ou par la perception d'un loyer versé par une entité publique.

MEDAF, risque non diversifiable

Le Modèle d'Évaluation des Actifs Financiers (en anglais *Capital Asset Pricing Model* ou CAPM) est une théorie financière qui correspond à une évolution de la théorie moderne du portefeuille de

Markowitz. Dans ce modèle financier, la rentabilité espérée dépend d'abord de la valeur temps de l'argent, qui est représentée par le taux sans risque (actif correspondant au risque et à la rentabilité les plus faibles). Le seul risque qui influe sur la rentabilité espérée est alors le risque non diversifiable ; ce risque est présenté par le coefficient beta, rapport entre la volatilité de l'actif et celle du marché.

Paquet Vert, Plan de relance autoroutier (PRA), Plan d'investissement autoroutier (PIA)

Régulièrement, le secteur autoroutier s'engage dans des plans de travaux qui se matérialisent par des avenants aux contrats de concession venant traduire les investissements supplémentaires réalisés en contrepartie de hausses tarifaires incrémentales ou d'allongement des concessions. Le paquet Vert de 2009, le PRA de 2015 et le PIA de 2017 en sont des exemples récents.

Refinancement

Le refinancement consiste à rembourser des dettes anciennes en contractant de nouvelles dettes. Pour les concessions nouvelles, une telle opération est généralement prévue dès l'origine des projets pour accompagner le passage de la phase de construction puis de « *ramp up* » à la phase d'exploitation : les risques (construction, trafic, etc.) évoluent et le financement est adapté en conséquence. Pour les concessions plus matures, une telle opération est nécessaire lorsqu'une dette arrive à échéance : la durée des emprunts obligataires est souvent très inférieure à la durée résiduelle des contrats de concession.

Rotation du capital

Le taux de rotation (ou de productivité) du capital correspond au ratio Chiffre d'affaires/Capital investi. Celui-ci indique le nombre de fois où, en une année, le capital peut être « renouvelé » grâce au chiffre d'affaires réalisé.

Société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes (SEMCA), Société concessionnaire d'autoroutes (SCA), historique ou récente

Une SCA est une société, à capitaux publics ou privés, attributaire d'une concession d'autoroutes. Les SCA historiques (APRR, Area, ASF, ATMB, Cofiroute, Escota, Sanef, SAPN et SFTRF) sont distinguées des SCA récentes (Adelac, Aliae, A'liénor, Alicorne, Alis, Arcos, Arcour, Atlandes et CEVM).

Système de péage ouvert

Un système de péage ouvert est un système dans lequel l'usager s'acquitte d'un montant proportionnel à la distance effectuée sur la section payante de l'autoroute, ce qui implique de passer par deux barrières de péage, l'une en entrée d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie, l'autre en sortie d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

Système de péage fermé

Un système de péage fermé est un système dans lequel l'usager s'acquitte d'un montant forfaitaire dès lors qu'il franchit une barrière de péage, soit en entrant sur l'autoroute, soit en quittant l'autoroute, soit sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

Tarif de péage, TKM, TMKP

Les tarifs de péage sont définis pour chaque classe de véhicules, éventuellement en fonction des émissions polluantes, pour chaque trajet (correspondant à un couple Origine-Destination), et éventuellement en fonction de la période (heure, jour, mois) de l'année, en référence à un tarif kilométrique moyen (TKM) pour les véhicules de classe 1 dont la règle d'évolution annuelle est précisée dans les contrats de concession. La formule mathématique permettant de calculer la valeur du TKM varie selon les SCA.

L'Autorité a défini le tarif moyen par kilomètre parcouru (TMKP) d'une classe de véhicules pour une concession donnée comme la moyenne de l'ensemble des tarifs des trajets possibles sur cette concession, pondérés par leurs trafics respectifs.

Taux de rentabilité interne (TRI)

Le taux de rentabilité interne est une mesure de la rentabilité d'un investissement qui s'appuie sur les flux de trésorerie. Il correspond au taux d'actualisation qui annule la valeur actualisée nette des flux de trésorerie sur la durée de vie de l'investissement.

3.2. Liste des SCA au 31/07/2020

Société concessionnaire	Date de début de concession[389]	Date de fin de concession[390]	Durée de la concession (ans)
Adelac	27/10/2005	31/12/2060	55
Albéa	28/12/2011	29/12/2066	55
Aliae	12/03/2020	12/03/2068	48
Alicorne	22/08/2008	23/08/2063	55
A'liénor	18/12/2006	19/12/2066	60
Alis	29/11/2001	31/12/2067	66
APRR	19/09/1963	30/11/2035	72
Arcos	29/01/2016	29/01/2070	54
Arcour	07/04/2005	31/12/2070	66
Area	05/04/1971	30/09/2036	65
ASF	13/03/1961	30/04/2036	75
Atlandes	21/01/2011	22/01/2051	40
ATMB	15/04/1971	31/12/2050	80
CEVM	08/10/2001	31/12/2079	78
Cofiroute (tunnel Duplex)	25/11/1999	31/12/2086	87
Cofiroute (réseau interurbain)	12/05/1970	30/06/2034	64
Escota	21/05/1957	29/02/2032	75
Sanef	25/11/1963	31/12/2031	68
SAPN	01/08/1963	31/08/2033	70
SFTRF	31/12/1993	31/12/2050	57

[389] Date de signature du décret approuvant le contrat de concession (pour les sociétés historiques, date du décret approuvant le premier contrat de concession de la société).
[390] Date ne tenant pas compte des éventuelles clauses de « durée endogène ».