

Économie des concessions autoroutières

Rapport de l'Autorité de régulation des transports

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 1^{er} 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 SCA¹, l'Autorité a choisi de recourir à la **méthode du « TRI tronqué »** consistant à pallier l'absence d'information fiable sur certains flux de 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.

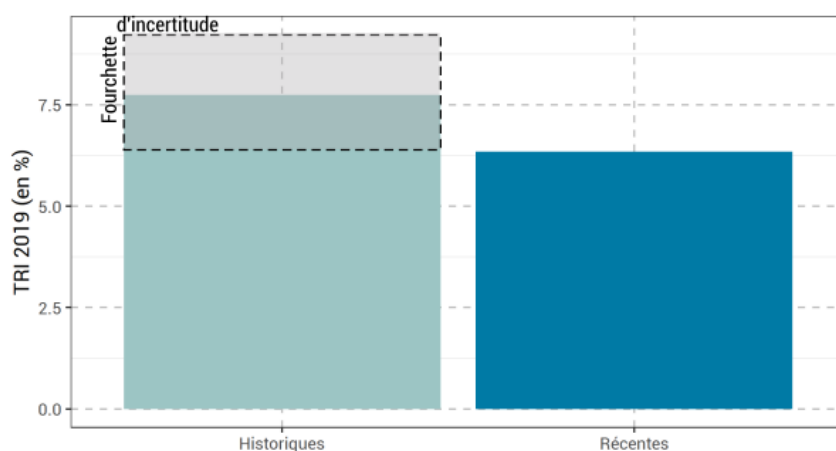
Le suivi de la rentabilité assuré par l'Autorité commence en 2017, première année pour laquelle elle dispose à la fois des données réalisées et des données prévisionnelles nécessaires au calcul du TRI considéré, à travers la collecte des études financières des SCA. Il porte donc sur la période 2017-2019 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.

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.

- 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 base² entre 2017 et 2019

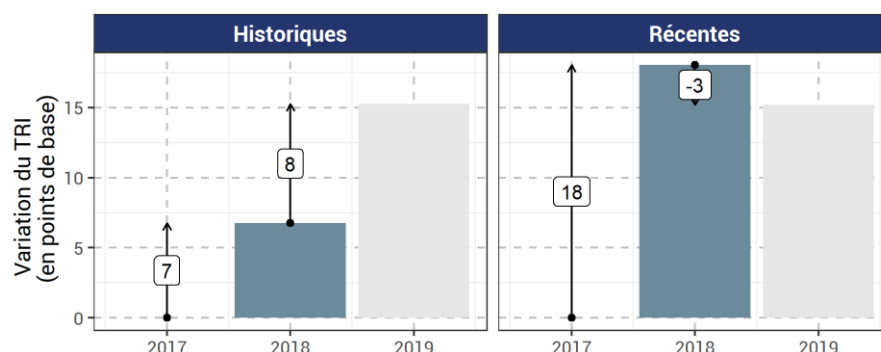
Entre 2017 et 2019, le TRI des concessions a augmenté de 15 points de base, c'est-à-dire de 0,15 point de pourcentage. Deux facteurs notamment expliquent cette évolution.

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.

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).

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

- 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 confinement³. 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**

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 ».

pourcentage des taux de croissance du trafic, ce qui correspond à un choc majeur⁵, 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 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 influencer 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.**

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 ».

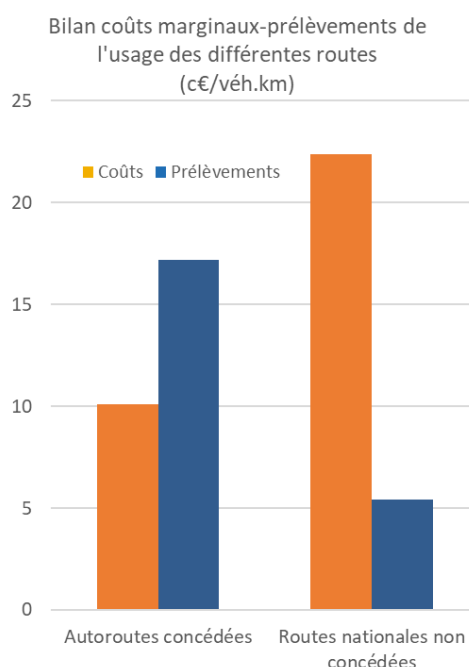
Par ailleurs, le principe d'égalité des usagers devant le service public ne fait pas obstacle à la mise en place de tarifs différenciés ; ainsi, **les tarifs par kilomètre parcouru varient en fonction des gabarits des véhicules** (à travers des coefficients interclasses fixés dans les contrats), **des 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 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

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.

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'explicitier 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 périurbain⁸.

- **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.

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.

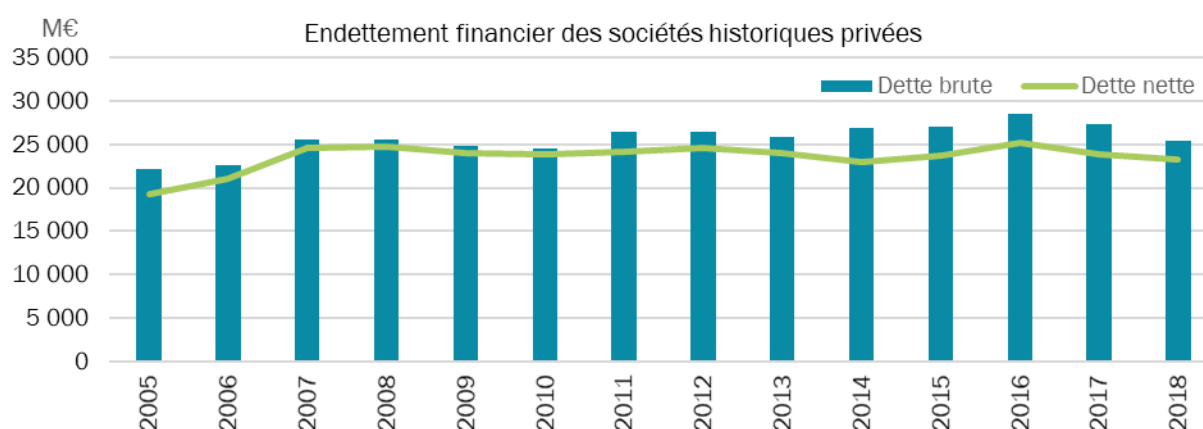
L'Autorité note que, dans les contrats récents, le concédant a tenté d'établir un lien entre l'évolution des tarifs et celle des coûts, mais elle s'interroge sur la pertinence des paramètres retenus dans ce cadre. Plus généralement, elle se demande si toutes les dimensions économiques que revêt la trajectoire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

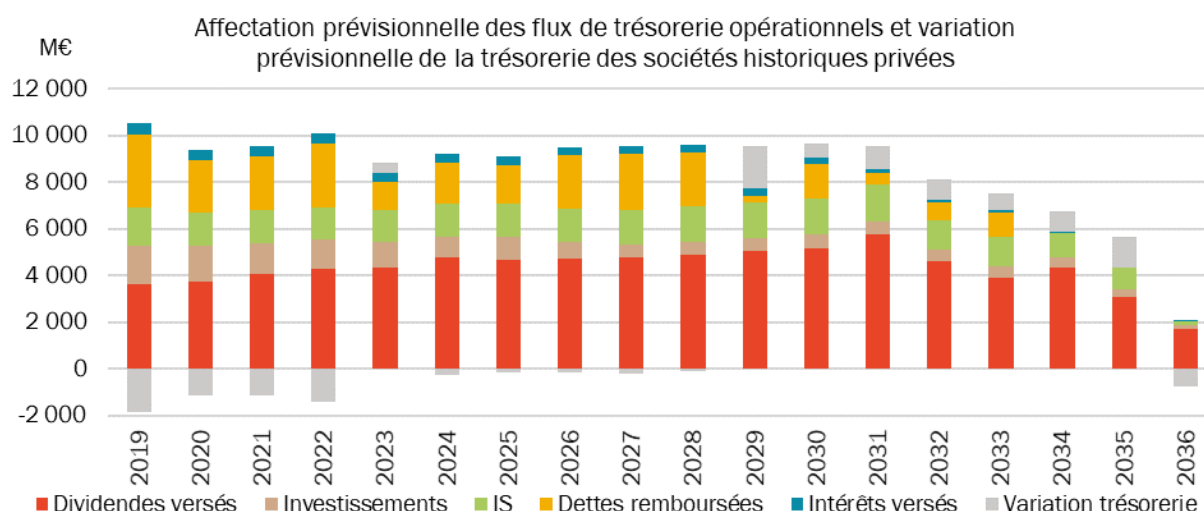
- **Le fort endettement des SCA est parfaitement soutenable et la bonne exécution des contrats ne devrait pas en être affectée, notamment en fin de concession, où le concédant est appelé à défendre au mieux ses intérêts patrimoniaux**
- La situation financière des SCA, malgré leur endettement important, 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'utilisateur 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 concessions. 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'explicitier 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 ou 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.**