

## Communiqué DE PRESSE

Paris, le 04 novembre 2020

**Dans son premier rapport sur l'économie des concessions d'autoroutes, l'Autorité de régulation des transports explique le modèle des sociétés concessionnaires et formule trois ensembles de recommandations**

*Fin juillet, le collège de l'Autorité de régulation des transports adoptait et rendait public son premier rapport sur l'économie des concessions d'autoroutes. L'Autorité publie aujourd'hui une version maquetée de ce rapport, accompagnée d'une infographie rappelant les spécificités des concessions d'autoroutes et mettant en exergue ses préconisations pour le secteur.*

**LE PREMIER RAPPORT DE L'ART SUR L'ÉCONOMIE DES CONCESSIONS D'AUTOROUTES FAIT LE POINT SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR ET OUVRE LA VOIE À DES TRAVAUX D'APPROFONDISSEMENT AUTOUR DE TROIS THÈMES**

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit l'article L. 122-9 du 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 ».

Dans ce cadre, le collège de l'ART a adopté, le 30 juillet 2020, son premier rapport portant sur l'économie générale des concessions d'autoroutes, qu'elle rendait public le lendemain. Elle le publie aujourd'hui dans une version maquetée, complétée d'un éditorial du président de l'Autorité, M. Bernard Roman, et accompagnée d'une infographie.

Outre la présentation du secteur, notamment de son modèle économique singulier, ce rapport comprend une analyse de la rentabilité des concessions d'autoroutes ainsi que trois études aboutissant à un ensemble de recommandations, que l'Autorité précisera dans ses prochains travaux.

## LA RENTABILITÉ DES CONCESSIONS D'AUTOROUTES DOIT ÊTRE MISE EN REGARD DE LEUR MODÈLE ÉCONOMIQUE

En cohérence avec sa mission de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage, **l'Autorité retient, pour suivre la rentabilité des concessions, un angle d'analyse qui peut différer de celui d'autres parties prenantes.** Ainsi, **le taux de rentabilité interne (TRI) qu'elle mesure** n'est destiné ni à apprécier les conditions de la privatisation, ni à estimer la rentabilité perçue par les actionnaires actuels des sociétés d'autoroutes, mais **visé à évaluer la rémunération du capital supportée par les usagers de l'autoroute, à travers les tarifs de péage, dans la durée.**

L'appréciation de la rentabilité des concessions, qui doit s'effectuer à l'aune des capitaux apportés par l'ensemble des pourvoyeurs de fonds (actionnaires et créanciers) et tenir compte de l'ensemble des coûts et des recettes, suppose de prendre en considération le poids des investissements et la variabilité des revenus pendant la durée des contrats.

Il convient ainsi d'appréhender de manière globale les caractéristiques du modèle économique des concessions.

En premier lieu, **les concessions d'autoroutes présentent des spécificités liées à leur activité.** D'abord, elles se caractérisent par des investissements qui, relativement à leurs autres coûts d'exploitation, apparaissent très importants. Ensuite, l'activité de concessionnaire nécessite une forte immobilisation de capital, représentant plus de trois fois les recettes annuelles moyennes de la concession. Par ailleurs, les revenus permettant aux concessionnaires de recouvrer leurs coûts d'investissement s'échelonnent sur une longue période. Enfin, les concessions autoroutières présentent un niveau d'endettement important, qui pourrait être le corollaire d'un risque d'exploitation comparativement modéré.

En second lieu, au-delà des spécificités intrinsèques liées à leur activité, **les concessions d'autoroutes se distinguent par des particularités tenant à leur encadrement juridique.** Premièrement, l'évolution des tarifs à long terme est prévue par les contrats de concession. Deuxièmement, ces contrats confèrent aux concessionnaires des droits et obligations portant sur une très longue période, entre 40 et 87 ans. Troisièmement, les SCA ont l'obligation, à l'issue de la période de concession, de remettre au concédant les « biens de retour », sans percevoir de contrepartie de sa part, y compris si elles ont contribué à augmenter leur valeur.

Les TRI des concessions en 2019, que l'Autorité estime, en moyenne, à 6,4 % pour les « récentes » et à 7,8 % pour les « historiques », doivent être mis en regard de ce modèle économique.

L'Autorité précise que, si le calcul du TRI ne pose pas de problème méthodologique substantiel pour les concessions « récentes », il se heurte à des problèmes de disponibilité des données pour les concessions « historiques », ce qui se traduit par des incertitudes sur la mesure réalisée. C'est pourquoi le suivi de la rentabilité mené par l'Autorité prend principalement la forme d'une analyse des variations annuelles du TRI. En l'espèce, l'Autorité constate que les TRI des concessions ont enregistré une évolution favorable mais modérée entre 2017 et 2019.

## **LES TARIFS DE PÉAGE DEVRAIENT PLUS SOUVENT DÉPENDRE DE LA CONGESTION ET DE LA DISPOSITION MOYENNE DES USAGERS À PAYER**

La structure des tarifs de péage est un levier puissant pour orienter les comportements, qui pourrait être mieux utilisé, selon l'analyse de l'Autorité. En effet les règles actuelles d'encadrement des tarifs n'incitent pas à un usage optimal de l'infrastructure. Sans modifier la rentabilité des concessions, l'Autorité recommande donc d'accroître la modulation des péages en termes temporels et géographiques pour en faire de véritables signaux tarifaires.

Premièrement, l'Autorité recommande, pour mieux utiliser l'infrastructure à court terme, de **faire plus souvent varier les tarifs en fonction de l'heure, du jour de la semaine ou de la période de l'année** : cela permettrait d'éviter une sous-utilisation des capacités autoroutières en période creuse et un phénomène de congestion en période de pointe.

Deuxièmement, l'Autorité estime qu'il serait intéressant, pour optimiser l'usage de l'infrastructure à long terme, de **faire évoluer les tarifs en fonction de la valeur moyenne octroyée par les usagers au temps gagné** grâce à l'autoroute : s'ils progressaient comme le pouvoir d'achat moyen de ses usagers, l'autoroute serait convenablement utilisée aussi bien à sa mise en service qu'en fin de contrat.

Troisièmement, l'Autorité recommande **d'éviter les subventions entre les usagers de différentes portions d'autoroutes**. Cela permettrait de rapprocher le prix du service rendu et, à terme, de renforcer l'efficacité des investissements. Ainsi, dans l'hypothèse où la mise à niveau des autoroutes périurbaines aujourd'hui non concédées passerait par leur mise en concession, l'Autorité estime que celle-ci ne devrait pas être financée par des hausses tarifaires (ou un allongement des concessions) pesant sur les usagers des sections interurbaines.

## **L'AUTORITÉ INVITE LE CONCÉDANT À RETENIR UNE DÉFINITION EXIGEANTE DU « BON ÉTAT » POUR L'INFRASTRUCTURE QUI LUI SERA RESTITUÉE EN FIN DE CONCESSION**

**Les contrats de concession en cours prévoient la restitution en « bon état » des infrastructures.** Devant la rédaction laconique des contrats, l'Autorité estime qu'une acception exigeante du « bon état » doit être retenue : en effet, la logique sous-tendant ces dispositions semble avoir été d'éviter au concédant la réalisation d'investissements structurants au lendemain de l'échéance des contrats, et il est probable que les trajectoires de péage des concessions actuelles ont été calibrées dans cette perspective.

Par ailleurs, les analyses de l'Autorité montrent que l'endettement des sociétés concessionnaires est soutenable et ne devrait pas faire obstacle à la réalisation des travaux nécessaires à la restitution des actifs en « bon état », quelle qu'en soit la définition retenue.

Dans ce contexte, l'Autorité invite le concédant à **préciser rapidement sa doctrine sur le « bon état » afin que le programme de travaux du concessionnaire préalables à la remise des ouvrages puisse être établi en défendant au mieux les intérêts patrimoniaux de l'État.**

Pour ce qui concerne d'éventuels futurs contrats, en revanche, l'Autorité considère que les attentes concernant l'état des actifs restitués devraient être clarifiées dès l'origine, en visant non

pas un « bon état » absolu, mais une gestion optimisée du patrimoine : de cette façon, aucune contrainte artificielle sur les cycles d'investissement ne serait introduite, et les coûts seraient minimisés, au bénéfice des usagers.

## **L'AVENIR DES AUTOROUTES EN FRANCE NE SE RÉSUME PAS À UN CHOIX ENTRE POURSUITE DES CONCESSIONS ET MISE EN RÉGIE**

Concernant l'avenir des infrastructures aujourd'hui concédées, l'étude comparative du secteur autoroutier européen réalisée par un prestataire externe et les analyses conduites, sur cette base, par l'Autorité, mettent en évidence que le choix ne se limite pas à la poursuite des concessions, d'un côté, et à la mise en régie, de l'autre. Il existe en effet de multiples modèles d'organisation et de régulation, dont la pertinence, pour le secteur, doit être évaluée rigoureusement.

L'Autorité estime en tout état de cause que, dans l'hypothèse où l'État choisirait à nouveau de contractualiser avec des tiers, il devrait se fixer trois objectifs.

Premièrement, il devrait toujours **cibler une réduction de la durée des contrats**, de façon à éviter l'amplification des risques transférés et la multiplication des négociations de gré à gré inhérentes aux contrats de longue durée. Des contrats plus courts lui permettraient de bénéficier le plus souvent possible des bienfaits de la concurrence.

Deuxièmement, dans l'hypothèse où les avantages d'une contractualisation sur des périodes longues en surpasseraient les inconvénients, l'État devrait **envisager une revue périodique de l'équilibre du contrat dans son ensemble**. Certes, cette approche risquerait encore de placer le co-contractant dans une situation de négociation avantageuse liée à son positionnement incontournable, mais la révision régulière des plans économiques et financiers permettrait de tenir compte de toutes les évolutions de contexte pour ajuster l'équilibre économique global du contrat.

Troisièmement, l'État devrait rechercher les **partages de risques qui procurent les meilleures incitations**. En effet, tous les transferts de risques ne sont pas équivalents. Par exemple, si l'externalisation des risques d'exploitation incite le co-contractant à mieux réaliser les travaux, l'externalisation du risque lié au trafic se traduit, à l'inverse, par un coût de financement accru sans s'accompagner d'une diminution des coûts opérationnels.

- [Consulter l'infographie liée au rapport sur l'économie des concessions autoroutières](#)
- [Consulter la synthèse du rapport sur l'économie des concessions autoroutières](#)
- [Consulter le rapport complet sur l'économie des concessions autoroutières](#)
- [Consulter l'étude comparative du secteur autoroutier européen](#)

## **À propos de l'Autorité de régulation des transports**

Depuis 2010, le secteur ferroviaire français est doté d'une autorité indépendante qui accompagne son ouverture progressive à la concurrence : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf). La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a élargi les compétences du régulateur aux activités routières – transport par autocar et autoroutes.

Le 15 octobre 2015, l'Araf est devenue l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), avec la mission de contribuer au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des clients des transports ferroviaire et routier.

Compétente pour la régulation des redevances aéroportuaires depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, l'Arafer est devenue l'Autorité de régulation des transports (ART) à cette date. Enfin, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a étendu les compétences et missions de l'Autorité à l'ouverture des données de mobilité et de billettique, ainsi qu'à la régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure et des activités de sûreté exercées par la RATP en Île-de-France.

Ses avis et décisions sont adoptés par un collège composé de cinq<sup>1</sup> membres indépendants choisis pour leurs compétences économiques, juridiques ou techniques dans le domaine des services numériques ou du transport, ou pour leur expertise des sujets de concurrence. Il est présidé depuis août 2016 par Bernard Roman.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a acté une transformation de la gouvernance du collège de l'Autorité qui passera progressivement à cinq membres permanents (les deux membres vacataires actuels termineront leur mandat et ne seront pas remplacés).