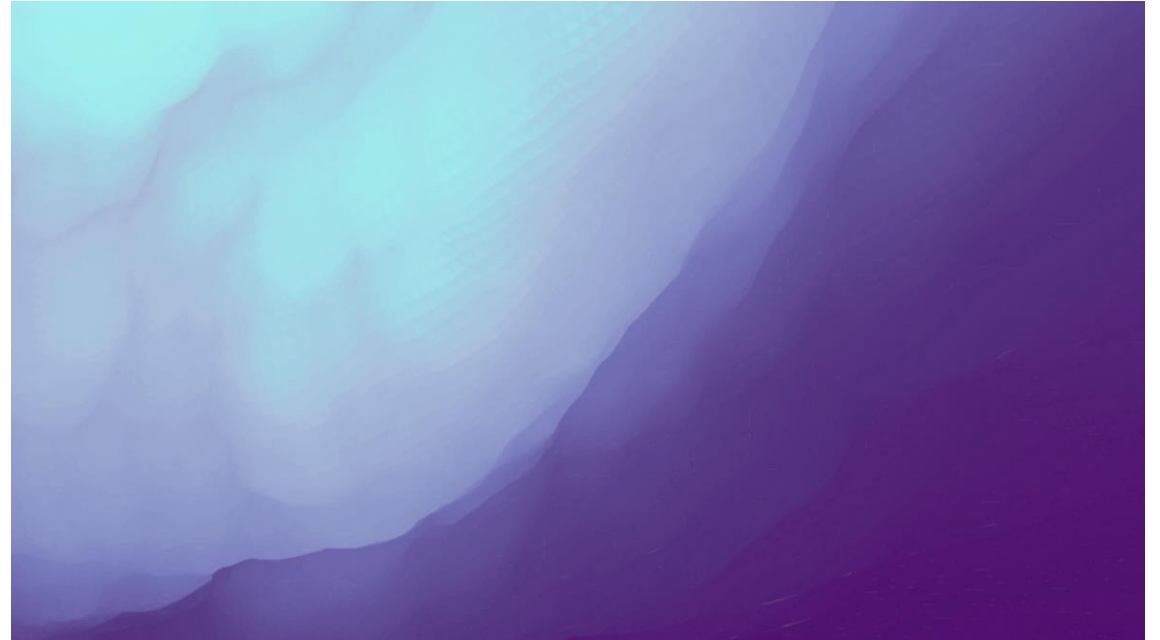

L'avenir du système autoroutier français

À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU BIEN COMMUN



Patrick VIEU
Vice-Président de l'Autorité de régulation des transports (ART)

24 avril 2024

Sommaire

- Partie 1 - Le financement, la construction et l'exploitation des autoroutes en France : le modèle concessif
- Partie 2 - Préparer l'avenir du système autoroutier : quelques enseignements de l'histoire
- Partie 3 - Les enjeux « régulateurs » du modèle concessif : missions et actions actuelles de l'Autorité de régulation des transports (ART)
- Partie 4 - Le réseau (auto)routier comme « bien public » : combiner les approches juridique et économique
- Partie 5 - Le réseau routier structurant : un nouveau « bien commun » au service d'une mobilité durable
- Partie 6 - Une nouvelle régulation pour le « RRHNS »

Partie 1

Le financement, la construction et l'exploitation des autoroutes en France : le modèle concessif

Le secteur autoroutier : le modèle concessif

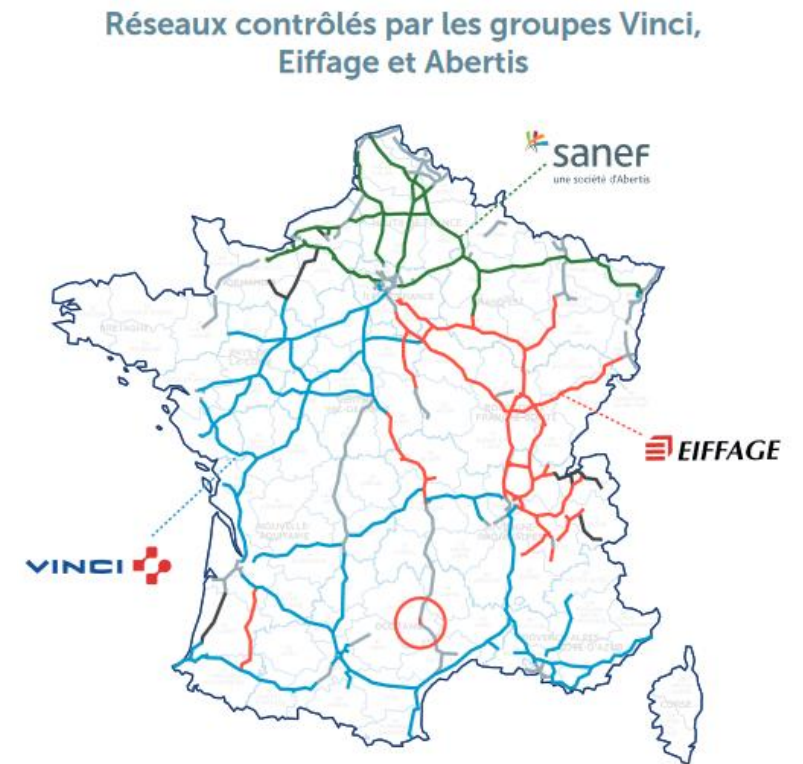
Le réseau autoroutier français s'est développé en recourant au régime de la concession de service public à péage (loi du 18 avril 1955) :

- La mission de construction-entretien-exploitation est déléguée à un concessionnaire en échange du droit de prélever un péage
- Le péage est encadré par le contrat (règles d'évolution)
- La durée de la concession est calibrée pour que le concessionnaire puisse amortir son investissement et rémunérer le capital
- À l'issue de la concession, l'infrastructure est restituée « gratuitement » à l'Etat (« bien de retour »)
- Tout ou partie des risques sont transférés au concessionnaire

Les réseaux des SCA (« historiques » et « récentes ») et de leurs groupes

Le périmètre d'intervention de l'ART correspond à 20 contrats de concession

- 7 SCA « historiques » dont 6 privatisées en 2006 :
 - contrats de concession signés à partir de 1957
 - échéance prévue entre 2031 et 2036
- 11 contrats « récents » (signés à partir du début des années 2000)
- 2 sociétés publiques (également concessionnaires de tunnels frontaliers)
- Au total : 17 sociétés privées essentiellement contrôlés par trois groupes : par Vinci, Eiffage et Abertis



Le modèle économique des concessions d'autoroutes

Un **endettement important** : les créanciers pèsent **9,7x plus** que les actionnaires

Un **capital immobilisé** qui représente **plus de 3x** les recettes annuelles

Des **investissements colossaux** : **2,9x** les charges d'exploitation

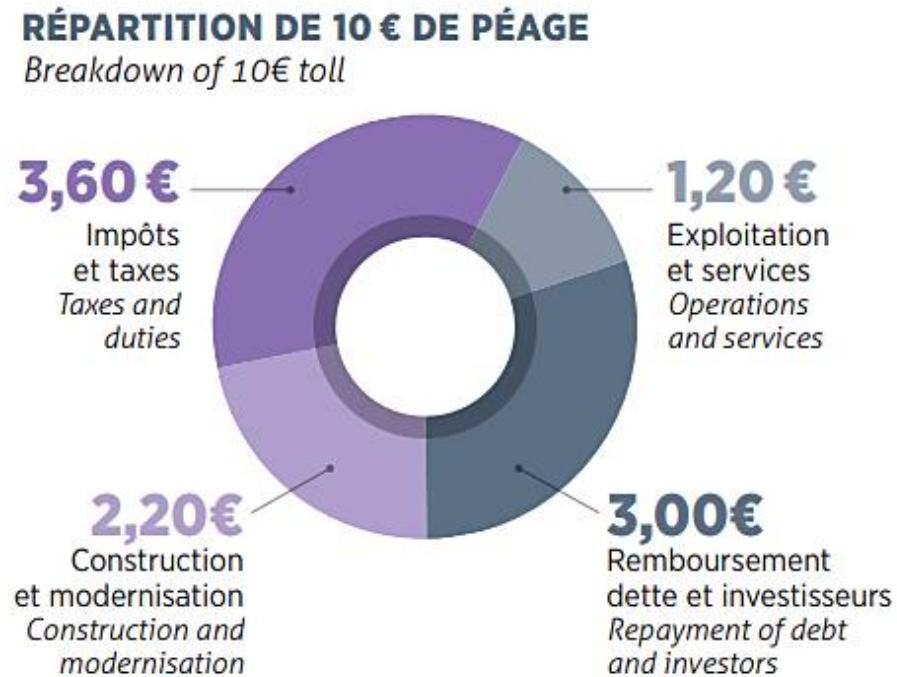


Des **contrats longs** : entre **40 et 87 ans**

Une infrastructure qui reste la propriété de l'État : **biens de retour restitués** au concédant

Des hausses tarifaires plafonnées à **0,7x l'inflation**

Où va l'argent du péage ?



Partie 2

Préparer l'avenir du système autoroutier
Quelques enseignements de l'histoire

Les trois périodes de l'histoire du système autoroutier à péage

- **1955 – fin des années 1970 : « le temps de l'économie mixte »**
 - Mécanismes de « financement solidaire » (capital public, CNA, ADF...)
 - Extension du réseau autoroutier et généralisation du péage
- **Fin des années 1970 – Tournant des années 2000 : « le temps de l'utilisateur »**
 - La politique de l'« adossement » : de la facilité du financement au financement « facile »
 - Fin des années 1990 : la concurrence devient obligatoire dans l'attribution des concessions (directives UE) et l'« adossement » est strictement encadré
- **Depuis le début des années 2000 : « le temps des créanciers »**
 - Ouverture puis privatisation du capital des Semca
 - Montée des priorités environnementales (réseau mature, enjeu de la décarbonation) (directive « Eurovignette »)
 - Mise en place d'une régulation (loi « Macron » du 6 août 2015)

Un mythe français : la gratuité d'usage des autoroutes

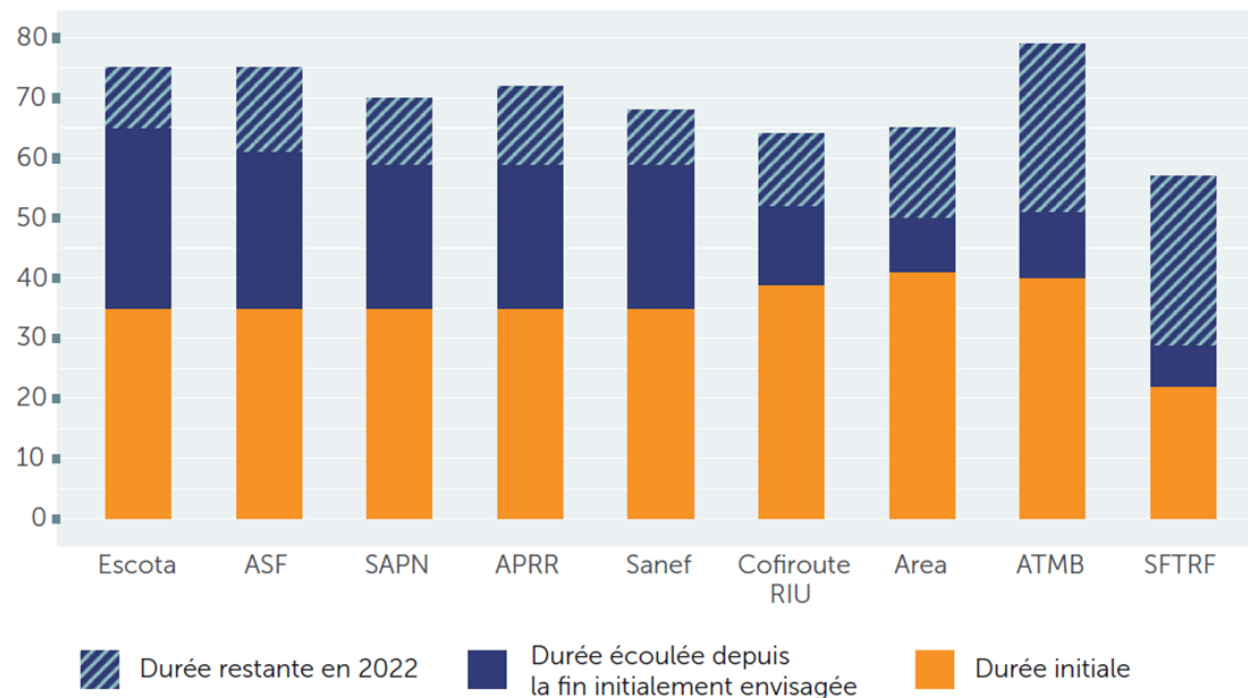
- « *L'usage des autoroutes est en principe gratuit* » (art. L.122-4 CVR)
- La « règle » (de la gratuité) est devenue l'exception

Évolution comparée des linéaires en service d'autoroutes à péage et d'autoroutes et voies rapides urbaines (VRU) gratuites (1955-2022)

En km	1955	1980	2004	2022
Autoroutes concédées	0	3 700	7 919	9 310
Autoroutes non concédées (y.c. VRU)	80	1 155	2 543	3 297
TOTAL	80	4 855	10 462	12 607

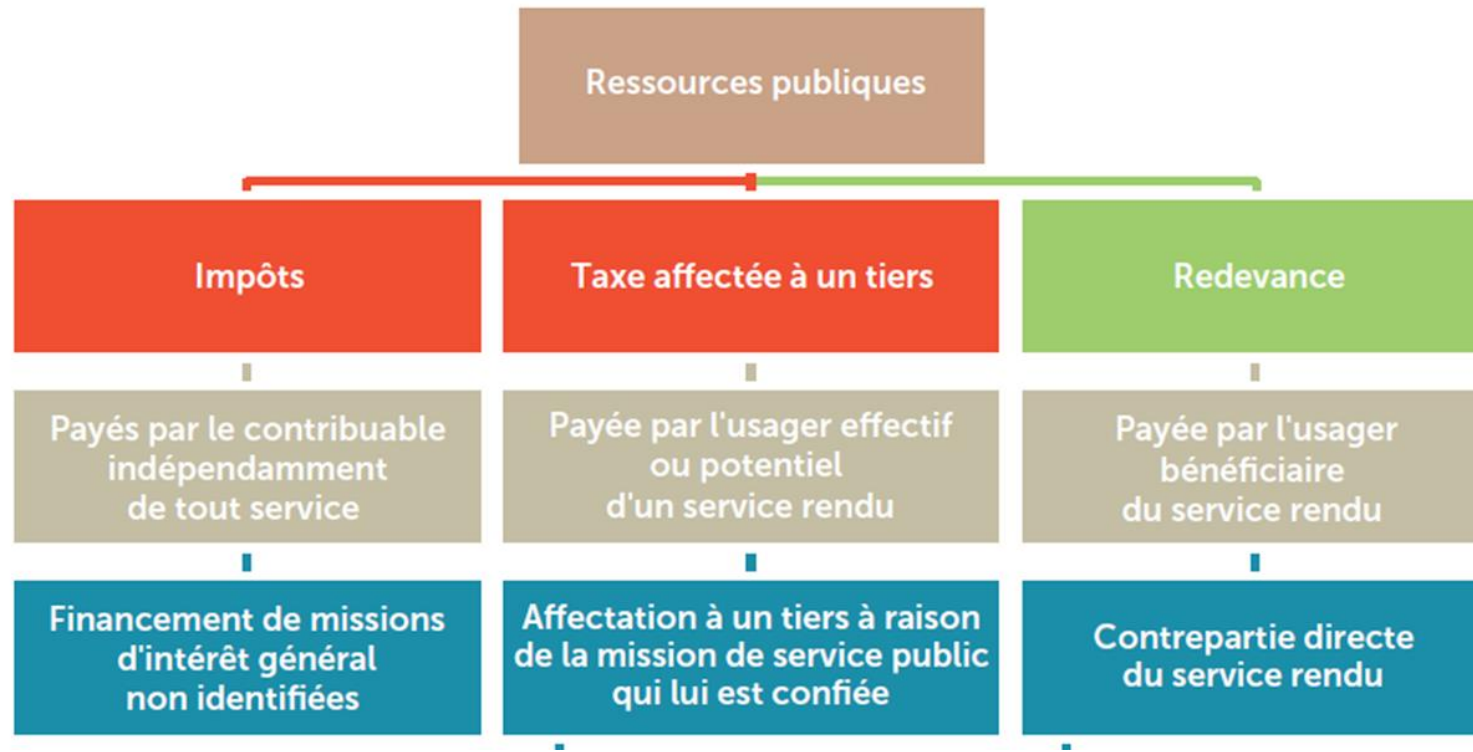
Source : Union Routière de France (URF) - *Statistiques du transport en France : faits et chiffres* et Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), *Les autoroutes concédées en France depuis 1961. Une infrastructure en expansion*

Les allongements successifs des concessions « historiques » depuis l'origine (durée initiales, actuelles et résiduelles)



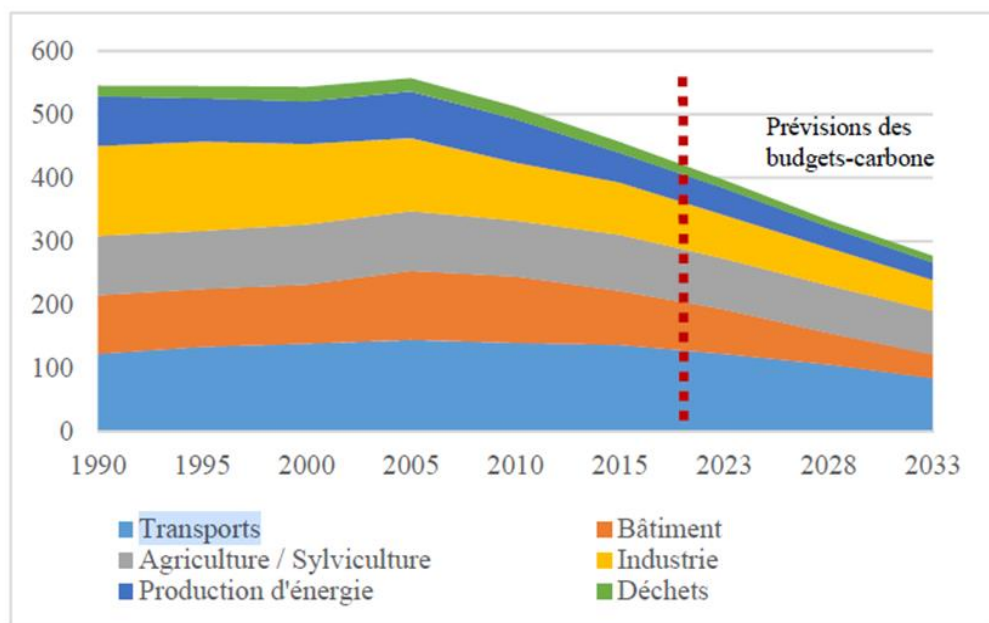
Source : contrats des SCA

La distinction entre impositions de toutes natures et redevance pour service rendu



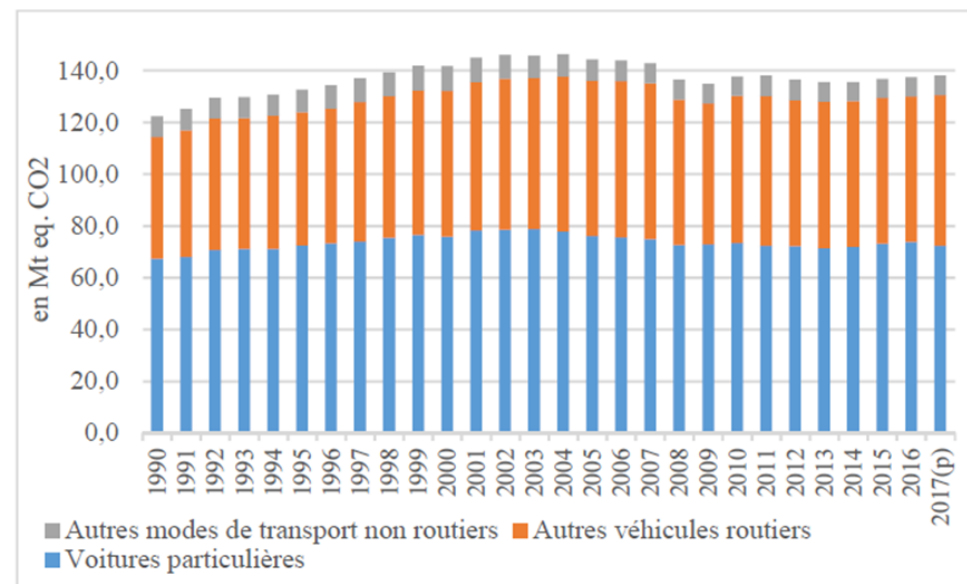
La nouvelle donne écologique « décarboner » la route

Graphique n° 21 : Évolution des émissions françaises de gaz à effet de serre depuis 1990 (réalisation et objectifs)



Source : CPO.

Graphique n° 33 : Répartition des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports et contribution des voitures particulières



Source : CPO, à partir des comptes transport de la Nation.

Partie 3

Les enjeux « réglementaires » du modèle concessif :
missions et actions actuelles de l'Autorité de régulation
des transports (ART)

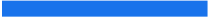


L'État-concédant, premier pilote des contrats de concession autoroutière

- Des missions d'ordres technique et économique pour :
 - l'attribution des nouvelles concessions autoroutières
 - la gestion au long cours des contrats de concession d'autoroutes en cours d'exécution

L'ART, une autorité indépendante de régulation économique du secteur autoroutier concédé aux missions singulières (1)

- Des missions de contrôle spécifiques et complémentaires à celles du concédant (2016)
 - Actions de promotion de la concurrence sur les marchés amont et connexes au bénéfice indirect des usagers de l'autoroute
 - Contrôle des procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services des concessionnaires
 - Contrôle des procédures de passation des contrats relatifs aux activités commerciales sur les aires de service
 - Actions de régulation tarifaire sur les marchés aval et connexe au bénéfice direct des usagers de l'autoroute
 - Contrôle du bon fonctionnement du régime des péages lors de l'élaboration de nouveaux contrats de concession ou d'avenants à des contrats existants
 - 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

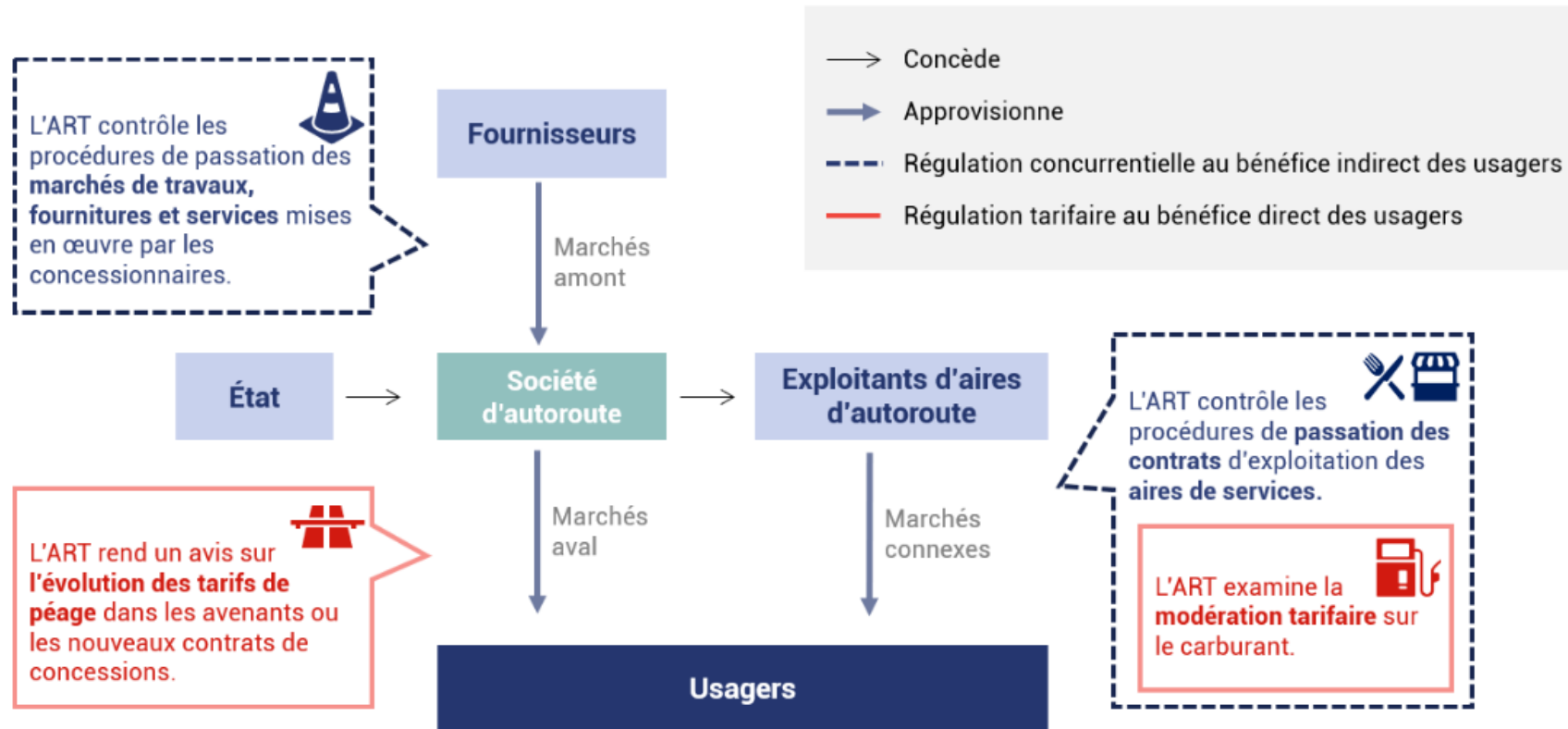


L'ART, une autorité indépendante de régulation économique du secteur autoroutier concédé aux missions singulières (2)

- Des missions de mise à disposition d'information sur :
 - les marchés passés par les SCA
 - les résultats financiers des SCA et l'économie du secteur

Les missions de l'ART dans le secteur autoroutier

L'ART régule les sociétés d'autoroutes au bénéfice direct et indirect des usagers



Partie 4

Le réseau (auto)routier comme « bien public » : combiner les approches juridique et économique

Les « biens publics » - Approche juridique (1)

- « Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées. » (CVR, art. L.111-1 et CG3P, art. L.2111-14)
- Les routes nationales et les autoroutes sont des biens du domaine public routier national (CVR, art. L.121-1)
- En tant que parties du domaine public, routes et autoroutes sont des « biens publics » :
 - Elles sont la propriété exclusive d'une personne publique (État, départements, communes)
 - Elles sont affectées à l'usage direct du public : d'où la dimension collective de ces biens

Les « biens publics » - Approche juridique (2)

- C'est la volonté de conserver et de protéger ces biens en raison de leur utilité publique qui à l'origine, historiquement, du régime de la domanialité publique
- Cette finalité conservatoire constitue le « noyau dur » du domaine public et accompagné la consécration du critère d' « affectation à l'usage du public »
- Outre l'affectation à l' « utilité publique », le bien public (au sens juridique) se caractérise par son inaliénabilité et son imprescriptibilité (CG3P, art. L.3111-1) : un bien du domaine public ne peut être cédé que sous réserve de sa « désaffectation » préalable

Les « biens publics » - Approche économique

La classification des biens économiques (P.-A. Samuelson, J. Buchanan, E. Oström)

	EXCLUSIF	NON-EXCLUSIF
RIVAL	Biens privés Biens de consommation	Biens communs Pâturage ou alpage, ressource halieutique, ressource en eau
NON-RIVAL	Biens de club Autoroutes à péage, club de sport, chaîne payante	Biens publics Éclairage public, phare, connaissance, routes gratuites (avant congestion), stabilité du climat



Quelques enseignements des approches juridique et économique

- L'appartenance d'un « bien public » (sens juridique) au domaine public dépend de la décision de la personne publique propriétaire du bien
- Le régime de la propriété publique en France s'est rapproché de celui de la propriété privée, notamment sous l'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC n° 86-297 DC, 25-26 juin 1986 et n° 94-3456 DC, 21 juillet 1994).
- L'attraction du « modèle propriétaire » sur le régime de la domanialité publique a influencé la politique de leur gestion dans le sens d'une vision de plus en plus utilitariste
- Certaines décisions de gestion du domaine public peuvent se traduire par une désaffectation de fait sans que leur régime en soit formellement modifié

Trois visions de l'usage du domaine public - Approche juridique

- Gratuité de principe de l'usage du domaine public
 - Les routes nationales sont des dépendances du domaine public affectées à l'usage du public
 - La mobilité comme « droit » ou comme « liberté »
- Tarification « exceptionnelle » de l'usage du domaine public
 - La construction d'autoroutes nouvelles (extension du domaine public) justifie de faire payer l'utilisateur pour un service qui n'existait pas et dont il va bénéficier
 - La mobilité comme « service » ou comme « utilité »
- Tarification « durable » voire « permanente » du domaine public
 - La montée des préoccupations environnementales justifie de faire payer l'utilisateur pour les nuisances causées à la collectivité par ses déplacements (« externalité »)
 - La mobilité comme « coût »

Trois politiques de tarification de l'autoroute – Approche économique

- Gratuité

- Le nombre d'utilisateurs du service est maximal : maximisation de l'utilisation
- Maximisation de l'utilisation du réseau et du bénéfice individuel et collectif

- Tarification dans un objectif d'« utilité sociale »

- Contrainte budgétaire ou risque de congestion ou « effets externes » négatifs ; faible différenciation tarifaire
- Maximisation de l'« utilité collective »
- Évolution du péage inférieure à l'inflation (avant les années 1990)

- Tarification dans un objectif de « maximisation de la recette »

- La politique tarifaire tire parti de la faible élasticité de la demande : forte différenciation tarifaire
- Maximisation de la recette
- Entre 1991 et 2021 le péage a progressé 2 fois plus vite que l'inflation ; le péage perçu par véh.km a été multiplié par près de 2 (avec une accélération après la privatisation des Semca)

Partie 5

Le réseau routier structurant : un nouveau bien commun
au service d'une mobilité durable

Un réseau routier à haut niveau de service (« RRHNS »)

Répartition du linéaire du domaine public routier par titulaire (Etat, départements, communes)

Domanialité	Linéaire (km)
Routes nationales (gérées par les services de l'État = DIR)	11 680
Autoroutes et ouvrages concédés (gérées par les SCA)(*)	9 300
Routes départementales	378 693
Routes communales	704 201
Total réseau routier français	1 103 874

(*) Sur ce total le réseau des 7 concessionnaires « historiques » représente 8 350 km

Source : URF et Cerema

Au sein de ce linéaire le réseau à grande capacité (autoroutes concédées + autoroutes non concédées + voies rapides urbaines + routes à caractéristiques autoroutières et/ou à chaussées séparées représente près de 15 370 kilomètres : le « RRHNS »

À qui « appartient » la route ?

Polysémie et ambivalence de deux concepts : le « public » et l' « État »

- Les enseignements du droit romain sur la notion de « public »
 - Les « choses communes » (*res communes*) : l'air, la mer et ses rivages, l'eau courante
 - Les « choses publiques » (*res publicae*) : fleuves, routes, places, théâtres, etc. : biens qui ne sont pas la propriété de l'État mais la copropriété des citoyens. Affectées à l'usage du public, elles étaient « publiques » en ce sens qu'elles étaient librement accessibles à tous
- Les enseignements des juristes italiens contemporains sur la notion d' « État »
 - La commission Rodotà (2007) propose d'introduire dans le Code civil italien une nouvelle catégorie de biens : les « biens communs » (*beni comuni*) : ni biens publics ni biens privés, « biens collectifs »
 - Les intérêts de la personne publique ne se confondent pas nécessairement et automatiquement avec les intérêts de la collectivité publique
 - Il faut distinguer l'« État-appareil » (*Stato-apparato*) et l' « État-communauté » (*Stato collettività*) : la théorie de la « double appartenance » formulée par la Cour de cassation italienne

L'organisation de la gestion et la gouvernance du « RRHNS »

- La France, à la différence de l'Italie, ne reconnaît pas la « fonction sociale » de la propriété
- Ériger le RRHNS en « bien commun » impliquerait de reconnaître un « intérêt commun » à son usage et mettre en place une gestion et une gouvernance appropriées :
 - La garantie de l'affectation du RRHNS à l'usage du public
 - Un ou plusieurs gestionnaires d'infrastructures (GI) (régie, concession, partenariat, mixte...)
 - La mise en place d'un contrôle (gouvernance) collectif (communauté des bénéficiaires) sur sa gestion et sa tarification : État, usagers, collectivités, intérêts économiques, écologiques...
 - Le partage de la décision sur l'affectation des recettes tirées de son exploitation

Partie 6

Une nouvelle régulation pour le « RRHNS »

Les grands enjeux de la fin des concessions historiques (1/5)

A

Achever les contrats en cours dans de bonnes conditions à travers une gestion rigoureuse

1

**État de
l'infrastructure
restituée en fin
de concession**

2

**Obligations
d'investissements
de seconde phase**

- Définir l'état dans lequel l'infrastructure doit être restituée par le concessionnaire au concédant à la fin du contrat pour chiffrer les travaux associés et mettre en œuvre le programme associé
- Un référentiel technique de mesure a été développé pour préciser la notion de « bon état »
- Mais l'exercice doit être finalisé au plus vite : les contrats de concession prévoient que le concédant arrête le programme de travaux 7 ans avant la fin des concessions, soit en 2024 pour Sanef
- Recenser l'ensemble des investissements prévus dans les contrats, pour s'assurer :
 - qu'ils soient bien réalisés avant leur échéance, s'ils restent pertinents,
 - ou que les sommes induites perçues par les concessionnaires au titre de ces dépenses programmées et non réalisées soient restituées à l'usager, sous la forme de baisses des péages ou d'investissements alternatifs sur le réseau concédé

Les grands enjeux de la fin des concessions historiques (2/5)

B

Préparer la gestion future des autoroutes historiquement concédées en repensant le périmètre des contrats

1

Périmètre géographique des contrats

- Réduire le périmètre géographique des concessions permettrait de limiter les **barrières à l'entrée** lors de la réattribution des contrats...
- ... mais la taille des concessions doit rester suffisante pour permettre de maximiser les **effets d'échelle**
- La **remise à plat** des réseaux pourrait aussi être envisagée comme un moyen de limiter l'avantage dont bénéficient les acteurs en place lors des remises en concurrence

2

Périmètre temporel des contrats

- Les contrats longs actuels empêchent des remises en concurrence régulières, se traduisent inévitablement par l'émergence de nouveaux besoins au cours de l'exécution du contrat et impliquent des négociations avec l'acteur en place, qui est en **position de force**
- Une durée contractuelle de **15 à 20 ans** permettrait de tenir compte des contraintes inhérentes à la gestion d'une infrastructure routière
- Une solution en particulier permet de concilier l'éventualité d'investissements importants à réaliser et des contrats courts : le **mécanisme de la soulte**

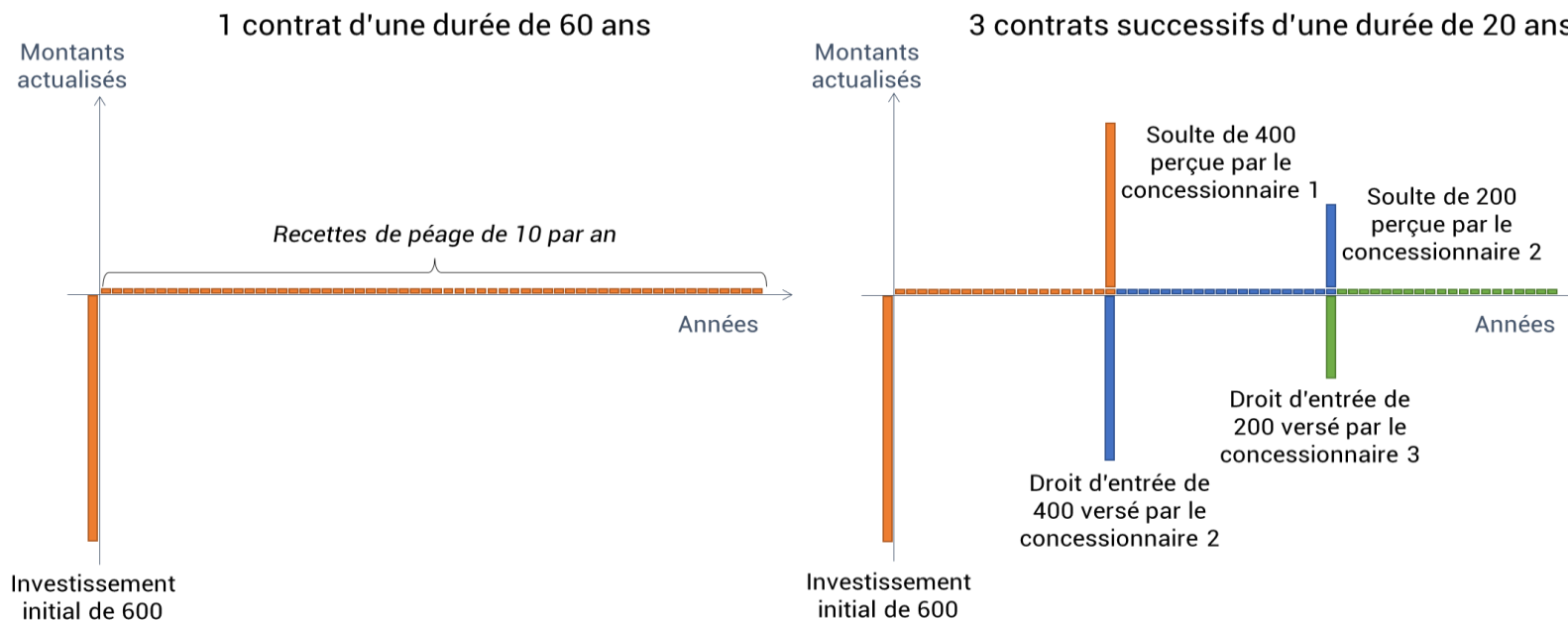
Les grands enjeux de la fin des concessions historiques (3/5)

B

Préparer la gestion future des autoroutes historiquement concédées en repensant le périmètre des contrats

2

► L'introduction d'un **mécanisme de soulte** permet de décorrélérer la question du niveau des investissements à recouvrer de celle de la durée des contrats



Un enjeu du recours au mécanisme de la soulte semble être son **possible impact sur les comptes publics**

Il devrait néanmoins être possible de définir des montages juridiques permettant de garantir que l'État ne supporte pas la majorité des risques économiques associés à l'infrastructure

Les grands enjeux de la fin des concessions historiques (4/5)

C

Préparer la gestion future des autoroutes historiquement concédées en réinterrogeant les pratiques de partage des risques et de régulation à chaque phase des contrats

1

Le transfert des risques lors des appels d'offres

- ▶ Si un risque est endogène pour un acteur, comme le risque de construction, il est généralement optimal de le lui faire porter afin de minimiser son coût pour la collectivité
- ▶ La question peut en revanche se poser de l'acteur le plus pertinent pour porter un risque qui n'est endogène pour aucun acteur, comme le risque lié au trafic
 - Faire supporter ce risque aux **usagers** dans le cadre d'un **marché de partenariat avec des tarifs fluctuant au gré du trafic** amplifierait les effets de la conjoncture économique sur l'usage de l'infrastructure
 - Faire supporter ce risque à **l'État** dans le cadre d'un **marché de partenariat avec des tarifs indépendants du trafic** aurait un coût implicite qui ne devrait pas être négligé
 - Faire supporter ce risque au **titulaire du contrat** dans le cadre d'une **concession** renchérit le péage, mais dans un cadre concurrentiel, le surcoût devrait être raisonnable

2

Les modalités de révision des contrats

- ▶ À défaut de contrats plus courts, limitant le besoin de régulation, celle-ci devrait être renforcée dans le cadre de **rendez-vous à intervalles de temps réguliers** pour limiter la rente tirée par le concessionnaire de l'asymétrie d'information et de négociation
 - D'une part, le principe d'une **révision des paramètres exogènes issus des futures négociations** devrait être acté afin de limiter la rente tirée par le concessionnaire de l'asymétrie d'information et de négociation
 - D'autre part, la **réalisation d'études de coûts et d'opportunité** devrait être systématisée avant la contractualisation de nouveaux investissements
- ▶ En revanche, ces rendez-vous ne devraient pas être l'occasion de revenir sur les paramètres définis dans le cadre concurrentiel de l'appel d'offres

Les grands enjeux de la fin des concessions historiques (5/5)

C

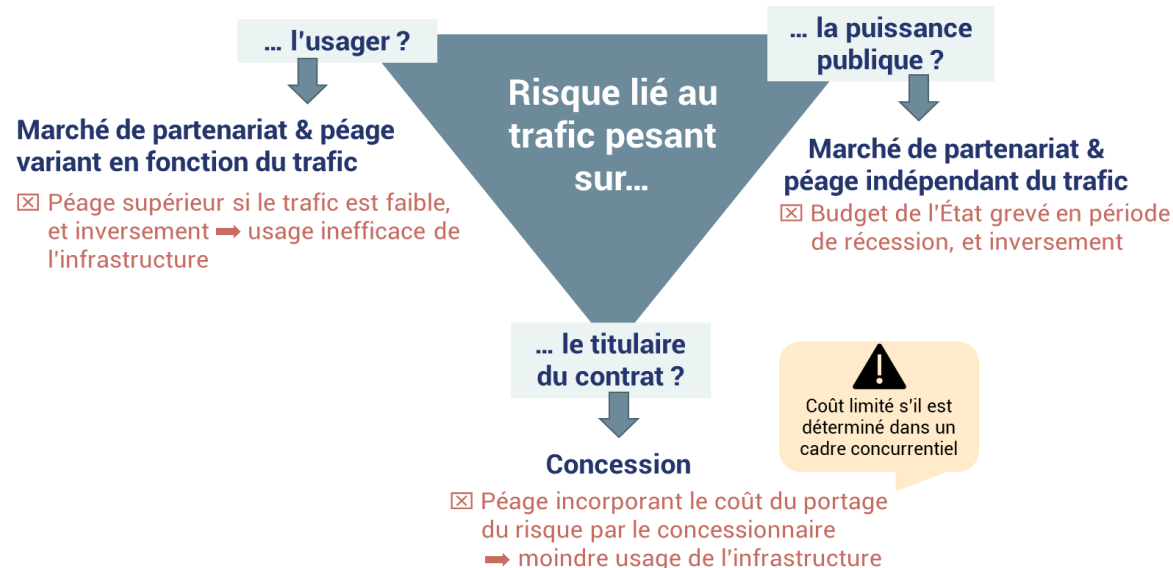
Préparer la gestion future des autoroutes historiquement concédées en réinterrogeant les pratiques de partage des risques et de régulation à chaque phase des contrats

1

- L'ART observe que le **contrat de concession**, en ce qu'il fait porter le risque lié au trafic à un acteur sélectionné dans un **cadre concurrentiel**, présente des **avantages en termes de finances publiques et d'usage efficace de l'infrastructure**...

2

- ... mais relève que la **négociation des avenants**, structurellement favorable au concessionnaire, constitue le **point faible** du système concessif



C'est pourquoi elle recommande:

- à moyen terme, de **revoir le principe du transfert intégral des risques** dans le cadre des avenants, avec la formalisation de rendez-vous quinquennaux
- mais aussi, à plus brève échéance, que son **avis** revête un caractère **conforme** en ce qui concerne les paramètres économiques et financiers des avenants



Merci pour votre attention