

## **Conférence de presse**

### **Deuxième rapport sur l'économie générale de concessions**

**Jeudi 26 janvier 2023**

### **Interventions des membres du collège**

**[Slide 2]**

Mesdames, Messieurs,

**Je vous remercie tout d'abord pour votre présence** ce matin à l'occasion de la publication par l'Autorité de régulation des transports de la deuxième édition de son rapport sur l'économie des concessions.

**Le 1<sup>er</sup> février prochain, cela fera 7 ans que les autoroutes concédées sont entrées dans le champ de compétence de l'Autorité.**

**Le rôle de l'Autorité dans ce secteur est atypique** : en premier lieu, c'est la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), au sein du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui assure la gestion et le contrôle des concessions autoroutières. Celle-ci est responsable, en particulier, du suivi et de l'évolution des contrats au jour le jour – s'assurant par exemple que le concessionnaire remplit ses obligations – et valide annuellement les hausses des péages.

**L'Autorité, quant à elle, exerce une mission singulière**, dont je n'évoquerai que deux aspects aujourd'hui :

1. d'une part, elle répond aux sollicitations du concédant, qui doit la consulter pour avis dès qu'il envisage une modification des contrats ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée des concessions ; l'Autorité éclaire ainsi le concédant dans le déroulement des négociations ;
2. d'autre part, l'Autorité est chargée d'améliorer la connaissance générale du secteur, en publiant différents rapports ; tel est le cas, notamment, du rapport sur l'« économie générale des concessions », que l'Autorité doit établir « *au moins une fois tous les cinq ans* » et qui fait l'objet de cette conférence de presse.

**[Slide 3]**

**Le rapport que publie aujourd'hui l'Autorité est le deuxième de ce type.**

**Il ne s'agit plus, comme en 2020 dans le premier rapport, d'expliquer le modèle français des concessions autoroutières.**

L'objectif de ce premier rapport était avant tout d'éclairer le débat sur un secteur faisant régulièrement l'objet de controverses, notamment en soulignant les particularités du modèle économique des concessions d'autoroutes françaises.

**La priorité, en ce début d'année 2023, est différente.** Entre 2031 et 2036, les sept principales concessions, soit plus de 90 % du réseau concédé, arriveront à leur terme. Un peu moins de dix ans nous séparent de cette échéance – soit une durée particulièrement courte au regard du nombre et de l'ampleur des chantiers à conduire pour préparer la fin des contrats de concession. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de ne pas attendre cinq ans pour publier un second rapport et proposer des recommandations dans la perspective de cette échéance.

**Du point de vue de l'Autorité, l'ampleur des travaux associés à la fin des concessions historiques ne doit pas être sous-estimée et ces travaux doivent être engagés dès à présent pour mener à bien ce chantier de grande ampleur.**

**D'abord, il faut s'assurer du bon déroulement de la fin des concessions en cours.** Concrètement, ce sont des chantiers multiples, divers et souvent complexes. Les trois principaux chantiers à conduire – qui n'épuisent pas la liste – sont les suivants :

1. recenser l'ensemble des investissements prévus dans les contrats, pour s'assurer qu'ils soient bien réalisés avant leur échéance ;
2. comme l'Autorité l'indiquait dans son rapport de 2020, définir clairement la notion de bon état pour les biens de retour, afin de chiffrer les travaux associés et de mettre en œuvre le programme correspondant ;
3. concevoir le plan de continuité du service.

**S'il faut gérer la transition, il convient aussi de préparer la période suivante.** À cette fin, il est impératif de poser sereinement les termes du débat sur différentes questions qui, là aussi, sont variées et rarement simples. On pense d'abord au choix du futur modèle d'exploitation : poursuite des concessions, nouvelles formes de partenariats public-privé, mise en régie ? Mais il faudra aussi s'interroger sur l'éventuel redécoupage géographique du réseau autoroutier, ainsi que sur le choix de la durée et sur les conditions d'attribution des éventuels nouveaux contrats d'exploitation. Il sera également nécessaire d'examiner les nouveaux investissements à réaliser – notamment en lien avec les enjeux climatiques. Là-aussi, la liste n'est pas exhaustive.

**Négliger l'étendue de ces travaux serait une erreur.** Ce serait prendre le risque de manquer de temps pour les accomplir dans de bonnes conditions. Or nous sommes face à une occasion historique de faire évoluer le modèle actuel. Certes, ce modèle ne manque pas d'atouts : la qualité des infrastructures autoroutières concédées, permise par les ressources issues du péage, est reconnue de tous. Mais il présente aussi, indubitablement, des faiblesses. Une opportunité unique de l'améliorer se profile et elle doit être saisie.

**C'est dans cet état d'esprit que l'Autorité a produit son deuxième rapport sur l'économie des concessions.** Elle a souhaité ouvrir la réflexion sur l'avenir du réseau autoroutier concédé en soulevant en particulier, conformément à ses compétences, la question des modalités de régulation du secteur envisageables à l'issue des contrats en cours.

[Slide 4]

**Les trois vice-présidents de l'Autorité ici présents, Sophie Auconie, Florence Rousse et Patrick Vieu, vous présenteront les grands résultats de ces réflexions. Quant à moi, je voudrais dès à présent mettre en avant la méthode retenue par l'Autorité pour établir ce rapport.**

**En premier lieu, l'Autorité a intégré à sa réflexion les enjeux économiques et environnementaux pour le secteur.**

Avant de formuler ses recommandations, elle a ainsi tenu à faire le point sur le contexte macro-économique et sur les conséquences de l'impératif climatique en matière d'investissements. Elle tire les leçons de la période que nous traversons, qui nous rappelle combien les perspectives macro-économiques sont incertaines, et elle prend acte du rôle central que doit jouer le secteur autoroutier pour atteindre les objectifs de réduction des gaz à effet de serre.

### **En second lieu, l'Autorité a choisi de construire ses propositions sous forme de pistes d'amélioration du modèle actuel.**

Elle a estimé qu'il ne lui appartenait pas de documenter finement les autres modèles de gestion du réseau autoroutier aujourd'hui concédé, au-delà des éclairages européens qu'elle avait pu apporter dans le cadre de son premier rapport EGC.

Malgré les controverses qu'il suscite, le modèle actuel comporte sans aucun doute des avantages, et l'Autorité a fait le choix, plutôt que de partir d'une feuille blanche, d'en proposer des améliorations, avec son point de vue de régulateur. Par exemple elle reconnaît, en général, les mérites d'un fort transfert de risques vers le concessionnaire : cela le responsabilise et l'incite à l'efficacité. Mais dans le cas particulier des négociations de gré à gré conduites dans le cadre de la conclusion d'avenants à des contrats existants, son retour d'expérience montre qu'il n'est pas opportun de transférer certains risques. Car il y a alors, pour le concédant ou les usagers, plus à perdre qu'à gagner.

### **En troisième lieu, l'Autorité s'est attachée à mettre en œuvre une approche factuelle, précise et transparente.**

Le suivi de la rentabilité, par exemple, y est présenté avec le même souci de transparence sur la méthode (y compris sur ses limites) et avec la même volonté de mettre à disposition l'ensemble des chiffres disponibles, sans jugement de valeur.

Je précise par ailleurs que l'Autorité a procédé à une revue contradictoire du rapport par les parties prenantes, et qu'elle leur a offert un droit de réponse.

### **En quatrième lieu, l'Autorité s'est attachée à formuler des recommandations concrètes et lisibles.**

Alors que la tendance est à la multiplication d'outils, comme les clauses d'encadrement de la rentabilité, dont la finalité n'est pas toujours claire et qui tendent à se neutraliser, l'Autorité a choisi, en vue de proposer des solutions ciblées, d'explicitier le problème principal que posent les concessions autoroutières de son point de vue de régulateur économique.

Ce problème, c'est la durée des concessions, qui apparaît trop longue, au risque de contraindre le concédant à devoir adapter régulièrement les clauses du contrat aux aléas susceptibles d'intervenir au cours de leur exécution, par des avenants négociés avec l'acteur en place, plutôt que de faire appel au marché.

L'Autorité recommande donc, à l'avenir, de retenir des contrats plus courts que les contrats actuels. Il ressort de nos échanges avec les parties prenantes qu'une durée de l'ordre de 20 ans constituerait un bon équilibre entre le fait d'assurer au concessionnaire la visibilité nécessaire pour lui permettre d'investir dans le réseau et la remise en concurrence régulière du contrat. À défaut de retenir cette option, l'Autorité estime qu'il conviendrait d'encadrer plus strictement leurs renégociations, puisque celles-ci seraient alors fréquentes. Le rapport, s'appuyant sur l'expertise et l'expérience accumulées par l'Autorité, propose des modalités précises pour cet encadrement plus strict.

En tout état de cause, soucieuse de construire une régulation performante au bénéfice des usagers et de la mobilité, l'Autorité restera engagée, dans les prochaines années, pour accompagner l'État dans la mise en œuvre concrète de ses propositions.

[Slide 5]

Mesdames, Messieurs,

Comme vous l'indiquait Philippe Richert, **l'Autorité a souhaité appuyer ses recommandations pour l'avenir de la régulation du secteur autoroutier sur un diagnostic des forces et faiblesses du modèle actuel.**

**Dans ce contexte, l'Autorité a souhaité ouvrir son deuxième rapport sur l'économie générale des concessions par un bilan de son action régulatoire, que je vais à présent restituer.**

Ce bilan poursuivait trois objectifs :

- **le premier de ces objectifs était de quantifier l'impact de l'Autorité sur les péages** en traduisant ses recommandations en euros économisés par les usagers ;
- **le deuxième de ces objectifs consistait à lister les recommandations que le concédant n'a pas prises en compte**, pour en comprendre les raisons, pour apprécier les marges de progrès qui demeurent pour l'Autorité, et pour veiller à une meilleure prise en compte des intérêts des usagers à l'avenir ;
- **le troisième de ces objectifs était d'explicitier la doctrine** qu'elle avait élaborée au fil de ses avis ; ce faisant, l'Autorité entendait renforcer la prévisibilité de ses avis, et ainsi contribuer à la transparence de ses décisions et à la sécurité juridique de l'élaboration des avenants.

[Slide 6]

**[Objectif 1] Commençons par l'impact de l'action de l'Autorité sur les péages.** Depuis 2016, l'Autorité a rendu 17 avis sur des projets d'avenants à des contrats de concession. Ils portaient sur divers investissements sur le réseau autoroutier : des échangeurs, des élargissements, des investissements environnementaux, ou encore des opérations destinées à promouvoir de nouveaux usages de la route (comme des voies réservées au covoiturage). En cumulé, leur financement nécessitait une hausse de péage de plus de 2 milliards d'euros. L'Autorité a contre-expertisé dans le détail ces opérations, en examinant notamment le montant des investissements proposés, les recettes supplémentaires qu'elles généreraient et la rémunération demandée par le concessionnaire. À la suite de cet examen, elle a proposé des ajustements pour équilibrer les projets d'avenants et, ainsi, apporté une aide au concédant dans sa négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

**Grâce à ses avis, les usagers bénéficieront d'une économie de péage de plus de 300 millions d'euros, soit 15 % des hausses initialement envisagées par le concédant.** C'est qu'après avoir consulté l'Autorité, le concédant a révisé ses projets sur 2 aspects :

- d'une part, il a procédé à une correction du paramétrage économique et financier des avenants ; cette correction représente 58 % des économies réalisées ; l'Autorité avait en effet établi que les hausses de péage envisagées étaient trop élevées au regard des investissements prévus ; il s'agissait souvent de situations dans lesquelles les coûts de construction étaient manifestement surestimés ou bien dans lesquelles la rémunération du concessionnaire apparaissait trop importante ;
- d'autre part, le concédant a retiré du périmètre des avenants certaines opérations ; cette réduction du périmètre des opérations compensées par des hausses de péage représente 42 % des économies réalisées ; elle a notamment concerné des aménagements pour lesquels l'Autorité avait apporté la démonstration qu'ils étaient

déjà prévus aux contrats et ne devaient par conséquent pas donner lieu à une nouvelle compensation des concessionnaires ; ces opérations seront ou ont déjà été réalisées par les sociétés concessionnaires, mais sans hausse de péage dédiée.

[Slide 7]

[Objectif 2] **Les recommandations de l'Autorité n'ont pas toujours été prises en compte par le concédant.** Ainsi :

- d'une part, l'Autorité a parfois appelé à des baisses de péage plus importantes que celles qui ont finalement été mises en œuvre ; en particulier, selon ses analyses, la croissance prévisionnelle des trafics, et donc des recettes, est souvent sous-estimée dans les avenants qu'elle examine, ce qui aboutit au risque de surcompenser le concessionnaire ;
- d'autre part, le concédant s'est généralement montré réticent à suivre les analyses de l'Autorité lorsqu'elle discutait le bien-fondé ou les conditions du financement de certains aménagements par une augmentation des péages sur le périmètre des concessions existantes ; deux exemples l'illustrent ;
  - **le premier de ces exemples concerne le contournement Ouest de Montpellier (COM) ;** le concédant a choisi de procéder à l'adossement de cet aménagement à la concession ASF et de le faire financer par l'ensemble des usagers de cette concession, alors que l'Autorité recommandait de procéder différemment ; par ces choix, le concédant s'est privé des bénéfices de la concurrence (car un appel d'offres concurrentiel aurait probablement permis de faire baisser les coûts), tout en faisant peser le coût de cette opération sur l'ensemble des usagers du réseau d'ASF (à travers une hausse générale des péages), alors même qu'une très large majorité d'entre eux ne bénéficient pas de ce contournement ;
  - **le deuxième de ces exemples porte, de façon générale, sur l'appréciation de l'intérêt, pour les usagers qui s'acquittent du péage, des investissements contractualisés ;** les éléments transmis à l'Autorité par le concédant, lorsqu'il sollicite son avis sur un projet, sont souvent succincts, voire inexistant, si bien qu'il est généralement impossible de comparer les coûts et les bénéfices des opérations envisagées, et donc de statuer de manière objectivée sur leur utilité, que ce soit pour l'utilisateur du réseau autoroutier concédé en particulier ou pour la collectivité en général ; dans les cas où l'Autorité a émis des doutes sur l'intérêt, pour les usagers, de ces opérations, force est de constater que le concédant n'en a pas tenu compte au moment de la contractualisation.

**Du point de vue de l'Autorité, tenir un plus grand compte des recommandations du régulateur permettrait de limiter les hausses de péage pour les usagers du réseau routier concédé à ce qui est strictement utile et nécessaire.**

[Objectif 3] **C'est pourquoi, notamment, il a semblé important à l'Autorité de partager la doctrine qu'elle a pu élaborer au cours de ses analyses.** Je n'entrerai pas ici dans le détail de cette doctrine, qui est l'aboutissement d'un travail de spécialistes, mais je voudrais l'illustrer sur le thème de la contre-expertise des coûts d'investissement.

**La contre-expertise des coûts d'investissement est un exercice difficile, mais nécessaire.** Difficile, car le coût d'une opération de travaux est soumis à des aléas particulièrement importants. Nécessaire, car le coût d'investissement est un paramètre déterminant dans le calcul de la compensation du concessionnaire prévue par l'avenant, qui ne peut être laissée à la seule appréciation du concessionnaire et doit pouvoir être évaluée de manière contradictoire, en l'absence de tout mécanisme concurrentiel.

**Dans un souci de transparence et de dialogue, l'Autorité a choisi de rendre compte de son approche.** Elle présente les données sur lesquelles elle s'appuie. Elle documente la manière dont elle les exploite pour apprécier les coûts d'investissement. Enfin, elle formule des recommandations pour qu'à l'avenir, les données fournies par les concessionnaires lui permettent de mener son analyse avec un degré de confiance maximal. Il s'agit là d'un fil rouge de ce rapport : s'appuyer sur le retour d'expérience pour identifier des pistes d'amélioration pour le secteur.

Je passe la parole à Florence Rousse, qui va encore illustrer ce dernier point en vous restituant les travaux de l'Autorité en matière de suivi de la rentabilité des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

**[Slide 8]**

Mesdames, Messieurs,

**Je vais donc, pour ma part, vous restituer ses travaux sur le suivi de la rentabilité des concessions, car ils peuvent fournir des indications intéressantes pour concevoir les contrats de demain.**

**Alors commençons par les faits.** En 2021, le taux de rentabilité interne des concessions d'autoroutes – qui mesure la rémunération des capitaux investis incorporée dans les péages –, calculé à partir de leurs plans d'affaires, s'établit à 7,8 % pour les concessions historiques et à 6,3 % pour les concessions récentes.

**[Slide 9]**

**Le premier résultat qui ressort des travaux de l'Autorité, c'est que la rentabilité des concessions n'a connu qu'une baisse très modérée entre 2017 et 2021.**

Durant cette période, le secteur a été durement touché par la crise sanitaire avec, notamment, une baisse de 22 % des trafics autoroutiers en 2020. Pour être précis, le taux de rentabilité interne des sociétés concessionnaires d'autoroutes a baissé de 0,13 point de pourcentage entre 2017 et 2021. Cette relative stabilité s'explique par la durée des concessions : tant qu'elles restent ponctuelles, même des évolutions massives des dépenses et des recettes ne modifient pas substantiellement le taux de rentabilité interne des concessions, qui est apprécié sur toute la durée des contrats.

**[Slide 10]**

**Mais au-delà de ce constat global, le taux de rentabilité interne constitue un instrument de mesure qui permet de chiffrer, et donc de comparer, les conséquences financières de décisions qui ont un impact sur la rémunération des apporteurs de fonds.**

**C'est ce qui a conduit l'Autorité, en particulier, à mener trois études de cas qui peuvent apporter des enseignements utiles pour l'élaboration des éventuels contrats dans le futur, en ce qui concerne la portée des transferts de risques vers le concessionnaire.**

**Premier enseignement : les modalités d'indexation des tarifs – autrement dit, les règles relatives aux augmentations annuelles des péages – mériteraient d'être repensées.**

L'Autorité observe en effet que celles-ci ne sont pas neutres pour le niveau de rentabilité. Par exemple, les règles d'évolution des péages sont aujourd'hui telles que le contexte inflationniste est favorable aux concessionnaires : leurs recettes augmenteront davantage que leurs charges, ce qui pourrait induire, dans le cas des concessions historiques, un gain cumulé de 5,4 milliards d'euros courants jusqu'à la fin des contrats. Mais soyons prudents : il ne faut pas en déduire qu'il y a un déséquilibre des contrats en faveur du concessionnaire. En effet si, au contraire, l'inflation se révélait très inférieure aux prévisions, le concessionnaire serait perdant. Il ressort cependant des analyses de l'Autorité sur ce point que, dans le cadre de futurs contrats, sans doute serait-il souhaitable de renoncer à l'indexation des péages sur des indices de coûts ou, pour le moins, calibrer différemment cette indexation.



**Deuxième enseignement : si l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire représente un coût financier important pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, celui-ci reste faible au regard des économies qu'elles ont pu réaliser au travers des récentes baisses du taux d'impôt sur les sociétés.** Depuis la loi de finances pour 2020, la taxe d'aménagement du territoire acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes est indexée sur l'inflation. Les concessionnaires estiment que leurs contrats les protègent contre de telles évolutions fiscales, spécifiques à leur secteur, et qu'ils devraient bénéficier d'une compensation. Vous comprendrez que l'Autorité ne se prononce pas sur ce point, qui sera tranché par le juge. Mais elle considère qu'elle peut contribuer à éclairer les enjeux, en livrant une estimation de l'impact économique de la mesure.

L'Autorité a ainsi établi que l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire impliquait, dans le cas des sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques, des charges supplémentaires cumulées de 882 millions d'euros courants sur la durée restant à courir des concessions actuelles. Ces charges supplémentaires, certes importantes, n'affectent toutefois que marginalement la rentabilité des SCA historiques, puisqu'elles n'aboutissent qu'à une baisse de la rentabilité de 0,02 point de pourcentage.

Par ailleurs, l'impact financier de cette indexation peut être mis en regard d'autres évolutions, en sens inverse, de la fiscalité générale. Par exemple, la réduction progressive, de 2018 à 2022, de l'impôt sur les sociétés a entraîné, pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques, un gain cumulé de 7,9 milliards d'euros jusqu'à la fin des contrats. Cela correspond à une augmentation de la rentabilité des autoroutes dix fois supérieure à la baisse liée à l'indexation de la taxe d'aménagement du territoire. Certes, il faut, là encore, rester prudents, car il s'agit d'un transfert de risque : il n'y a de compensation des variations de la fiscalité générale, pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, ni à la hausse, ni à la baisse. Si le taux d'impôt sur les sociétés avait augmenté, les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'auraient pas été compensées. Cependant, l'efficacité de ce transfert, qui porte sur un risque complètement exogène pour la concession et peut ainsi conduire à des effets d'aubaine, mériterait d'être réinterrogé dans le cadre de futurs contrats. Concrètement, il pourrait être envisagé que les tarifs diminuent en cas de baisse de la fiscalité générale et augmentent en cas de hausse de la fiscalité générale.

### **Troisième enseignement : les clauses d'encadrement de la rentabilité des contrats de concessions historiques n'auront pas d'impact significatif.**

En 2015, parallèlement à la conclusion du plan de relance autoroutier (PRA), le concédant a introduit deux types de clauses destinées à plafonner la rentabilité des concessionnaires :

- d'une part, des clauses dites de « durée endogène », prévoyant, en cas de revenus supérieurs aux prévisions, la fin anticipée des contrats,
- d'autre part, des clauses dites de « péage endogène », prévoyant une atténuation des hausses de péage.

Mais, selon les calculs de l'Autorité, ces clauses n'auront qu'un impact mineur sur la rentabilité des sociétés concernées : soit elles ont une probabilité de déclenchement très faible, soit, en cas de déclenchement, elles n'ont qu'un effet mineur sur le TRI.

Pour l'Autorité, cela ne prouve pas nécessairement que ce type de clauses est dénué d'intérêt. Mais cela souligne deux choses : la nécessité de clarifier ce qu'on attend d'elles, d'une part, et l'importance d'évaluer préalablement leur efficacité, en s'appuyant sur des outils quantitatifs, d'autre part.

Appréhender l'équilibre économique d'un contrat de concession reste un exercice particulièrement difficile, car il doit s'apprécier sur la durée et il est donc soumis à de nombreux

aléas. Pour se donner les moyens de réaliser cet exercice, l'Autorité s'est progressivement dotée, au fil des années, des compétences nécessaires en matière de modélisation financière, des compétences également indispensables au concédant pour préparer l'échéance des contrats historiques.

[Slide 11]

Mesdames, Messieurs,

Comme le rappelait Philippe Richert en introduction, **l'Autorité considère qu'il est nécessaire, dès aujourd'hui, de réfléchir au modèle de demain.** Et pour initier ce grand chantier, elle a choisi, en conformité avec ses attributions, d'aborder la question de la régulation, en pointant quelques faits saillants.

**Cette réflexion ne peut être engagée sans tenir compte de deux éléments de contexte essentiels.**

**Tout d'abord, on ne peut faire abstraction des incertitudes actuelles sur la conjoncture macro-économique, car elles pèsent sur l'avenir du secteur.** Le trafic et les charges des concessionnaires sont sensibles aux conditions économiques. Plus généralement, alors que les budgets des ménages sont de plus en plus contraints, il faudra veiller à préserver l'acceptabilité du péage.

**Ensuite, on ne peut pas non plus négliger l'impératif climatique, qui pourrait avoir des conséquences particulièrement fortes pour le secteur, notamment en matière d'investissements.**

Au regard des émissions de gaz à effet de serre de la route, on peut anticiper que le secteur autoroutier – concédé comme non concédé – sera appelé à investir pour les atténuer et pour adapter l'infrastructure au changement climatique. Mais la question de la nature et du volume de ces investissements reste ouverte : à quel rythme faut-il poursuivre le déploiement des bornes de recharge électrique ? Comment accompagner la décarbonation des poids lourds ? Quelles infrastructures pour accompagner les nouveaux usages, en particulier le covoiturage ?

Ces questions sont d'autant plus cruciales que le secteur des transports demeure parmi les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. Elles doivent donc être prises en compte dans le cadre des réflexions sur l'avenir des concessions historiques sans pour autant se confondre avec elles. En effet, il est important que la réflexion sur les évolutions souhaitables du cadre réglementaire applicable au secteur des autoroutes concédées puisse être menée indépendamment de la planification des investissements écologiques induits par la nécessité d'engager le secteur autoroutier dans la voie de la transition écologique.

Il est donc essentiel, pour l'Autorité, de déconnecter les deux exercices, de façon à concilier les trois objectifs suivants :

- faire en sorte que la transition écologique puisse être engagée sans attendre la fin des contrats en cours ;
- ne pas remettre en cause les échéances des contrats actuels au motif qu'elles seraient trop rapprochées pour permettre d'engager les investissements à réaliser ;
- ne pas brider le volume des investissements engagés en raison de la contrainte supposée que ferait peser la trop brève durée résiduelle des concessions en cours.

**Concilier ces trois objectifs pourrait, selon l'Autorité, guider la réflexion de l'État.**

**Quelles seraient donc, du point de vue du régulateur, les améliorations à apporter au modèle actuel de gestion des autoroutes ?** Je le rappelle : nous restons dans l'hypothèse d'un modèle de gestion déléguée. Il s'agit là non d'un parti pris, mais d'un choix de méthode que nous faisons pour éclairer le débat sur les marges de progrès du système actuel, compte-tenu de l'expérience que nous avons accumulée.

**Pour répondre à cette question, l'Autorité s'est proposé, en particulier, de réinterroger trois des postulats du modèle actuel.** Ce modèle possède indubitablement des qualités. Par exemple, il repose sur une logique d'usager-payeur qui crée un cadre propice à la réalisation

d'investissements et qui participe à la couverture des coûts de la route ainsi qu'aux objectifs de report modal. Toutefois, il présente trois caractéristiques qui, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la gestion future des autoroutes, méritent d'être reconsidérées.

#### [Slide 12]

##### **Premièrement, le modèle actuel est fondé sur un fort transfert des risques.**

**Il s'agit de l'une de ses forces :** le concessionnaire est responsable de l'évolution de ses charges et de ses recettes, qu'il cherchera donc à maîtriser. Par exemple, il prendra les mesures nécessaires pour éviter que les coûts des projets d'investissement ne dérivent et s'attachera à offrir aux usagers une qualité de service les incitant à privilégier, pour leurs déplacements, les itinéraires autoroutiers plutôt que les itinéraires gratuits.

**Néanmoins, le transfert des risques doit faire l'objet d'une approche raisonnée, en tenant compte du contexte et du type de risque (endogène ou exogène).** Par exemple, en dehors du cadre de l'appel d'offres initial, le transfert du risque lié au trafic pourrait être trop coûteux : comme tout acteur économique, le concessionnaire est averse à ce risque qu'il ne peut maîtriser ; or dans le cadre d'une négociation de gré à gré, il peut tirer parti de sa position de force et exiger une rémunération excessive pour porter ce risque de la part du concédant.

#### [Slide 13]

##### **Deuxième caractéristique qu'il convient de réinterroger : la durée des contrats.**

**L'Autorité estime que les contrats devraient être plus courts afin de permettre des remises en concurrence plus régulières.** Il faut mettre en balance les bénéfices attendus d'une mise en concurrence régulière, d'une part, et les contraintes inhérentes à la gestion d'une infrastructure routière, d'autre part. Les échanges avec les différentes parties prenantes montrent qu'une durée de l'ordre de 20 ans semble offrir les conditions de cet équilibre.

**Dès lors, il est primordial d'imaginer des mécanismes permettant de conjuguer une durée courte et des montants d'investissements potentiellement importants.** Dans son rapport, l'Autorité met en exergue une solution pour concilier investissements importants et remises en concurrence régulières : le mécanisme de la soulte. L'idée serait d'opérer la substitution suivante :

- au lieu d'un contrat « long », unique, générant suffisamment de recettes pour recouper les coûts d'investissement,
- on aurait recours à plusieurs contrats « courts » (d'une vingtaine d'années) ; chacun de ces contrats courts serait équilibré grâce au versement d'une soulte par le nouvel attributaire à l'attributaire sortant.

Il s'agit d'une approche parmi d'autres pour aboutir à des contrats courts, et aucune ne doit être écartée *a priori*. En tout état de cause, étudier les modalités contractuelles qui permettent de décorrélérer la question du montant des investissements initiaux et celle de la durée des contrats est essentiel. Faute d'une anticipation suffisante, la puissance publique pourrait se trouver contrainte de s'engager vers le renouvellement de contrats longs : elle manquerait ainsi une occasion historique de réduire la durée des contrats.

**Il convient de noter qu'avec des contrats plus courts, la nécessité d'une régulation économique du secteur serait réduite :** en effet, les remises en concurrence régulières réduiraient le champ des négociations de gré à gré. L'éclairage indépendant du régulateur économique pourrait ainsi se concentrer sur les appels d'offres pour l'attribution de nouveaux contrats.

[Slide 14]

Toutefois, dans les cas où il s'avérerait impossible de mettre en place des contrats courts – par exemple s'il n'était pas possible de mettre en place un mécanisme de soulte –, il serait nécessaire de renforcer le cadre de régulation économique applicable aux avenants.

**Telle est la troisième caractéristique du secteur que l'Autorité propose de revoir : l'encadrement des modifications contractuelles.** Celles-ci sont opérées en dehors de toute procédure concurrentielle. Or il n'est pas souhaitable de figer dans le temps des paramètres établis dans de telles conditions. C'est pourquoi l'Autorité préconise de réviser régulièrement ces paramètres. On pourrait ainsi basculer dans une forme de régulation proche de celle mise en place dans d'autres secteurs, comme les télécommunications ou l'énergie ou, plus proche de nous, dans les autres secteurs régulés par l'Autorité.

\*

---

Clôture des interventions - Philippe Richert, vice-président, président par intérim

---

Nous vous remercions de votre attention et nous répondrons désormais volontiers à vos questions.

***Seul le prononcé fait foi***