

ESSENTIEL

ÉCONOMIE DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

3^{ème} édition
Novembre 2024

L'essentiel présente un résumé du troisième rapport sur l'économie générale des concessions à vocation pédagogique. Il a un caractère strictement informatif et ne saurait se substituer aux analyses présentées dans le rapport, qui seules font foi.

L'édito du président

Les échéances sont désormais connues de chacun : entre 2031 et 2036, les sept principales concessions autoroutières arriveront à leur terme. Leur achèvement demande des travaux inédits dont les enjeux se comptent en milliards d'euros. Les concessionnaires devront rendre l'infrastructure autoroutière en bon état d'entretien, ce dont il appartiendra au concédant de s'assurer. Les concessionnaires ont également des obligations de développement du réseau qu'il est nécessaire de recenser avant d'exiger leur réalisation ou leur compensation.

Informé pour éclairer la décision publique en matière d'économie des concessions d'autoroutes est l'essence même de la mission de l'Autorité dans ce secteur. Appelée par le législateur, en vertu de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière, à « *procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées* », l'Autorité consacre donc la troisième édition du rapport sur l'économie générale des concessions, prévu par l'article L. 122-9 du même code, à l'examen des obligations des concessionnaires en fin de contrat.

Dans la conduite de ces travaux, l'Autorité a été fidèle à ses valeurs d'expertise, de dialogue et d'impartialité, au service de ses missions d'intérêt général. Les recommandations formulées s'appuient sur une lecture détaillée de chaque contrat, sur son expertise technique et économique ainsi que sur des données chiffrées. Les parties prenantes ont été largement consultées et leurs arguments retranscrits et analysés. Par cet exercice d'objectivation du débat, l'Autorité entend protéger l'intérêt des usagers, conformément à l'orientation donnée par le législateur à ses missions dans le secteur autoroutier concédé.

Le principal enseignement du rapport est que les obligations de fin de contrat doivent être précisées pour permettre leur achèvement dans de bonnes conditions. Les contrats sont incomplets - ils ne proposent pas de référentiels techniques pour définir objectivement le bon état de l'autoroute à sa restitution. Les contrats sont également ambigus - il y a plusieurs interprétations possibles quant aux obligations d'investissement restant à la charge du concessionnaire.



THIERRY GUIMBAUD

Président de l'Autorité de régulation
des transports

Conformément à son rôle d'éclairage du débat public, l'Autorité formule des recommandations et expose les interprétations des stipulations contractuelles qui lui paraissent les plus à même de protéger l'intérêt des usagers. C'est toutefois au concédant – et non à elle – qu'il appartient in fine de faire appliquer correctement leurs contrats par les concessionnaires, le cas échéant sous le contrôle du juge.

En démontrant que le service rendu aux usagers est à la hauteur des tarifs de péage, le concédant et les concessionnaires souligneront, par une bonne gestion de la fin des contrats, les vertus du modèle concessif – un système efficace, où l'utilisateur est le payeur, qui garantit que le concessionnaire dispose des fonds nécessaires pour l'entretien de l'infrastructure et le financement des investissements dont il a la charge.

Alors que, dans une prise de parole récente, le Ministre chargé des transports a souligné toute l'importance qu'il accordait au dossier de la fin des concessions autoroutières historiques, l'Autorité est prête à mettre son expertise au service des pouvoirs publics pour l'accompagner dans la mise en œuvre de ce chantier inédit et complexe.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name.

Thierry Guimbaud

La synthèse du troisième rapport sur l'économie générale des concessions

Le législateur a confié à l'Autorité de régulation des transports (ART) une large mission d'éclairage du débat public dans le secteur des autoroutes concédées. En vertu de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière, elle « *peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées* ».

Conformément, à l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, l'Autorité de régulation des transports (ART) « *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, troisième de ce type que publie l'Autorité depuis sa prise de compétence au 1^{er} février 2016.

Cette édition, consacrée aux enjeux de fin de concession, est structurée autour de trois études. Deux études examinent d'abord les prin-

cipaux chantiers à mener d'ici l'échéance des contrats : s'assurer de la remise en bon état de l'infrastructure concédée et recenser les investissements restant à réaliser par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Chaque étude présente une analyse juridique, économique et technique des obligations incombant aux concessionnaires et en tire des recommandations à l'intention du concédant. Une troisième et dernière étude présente le suivi de la rentabilité des concessions, dans la continuité des précédent rapports, et évalue les conséquences des recommandations de l'Autorité sur l'économie des contrats.

Dans le cadre de la phase de revue contradictoire, certaines sociétés concessionnaires ont pu contester une partie des recommandations ou des chiffrages – sans toutefois que leur position soit toujours unanime. Afin que le rapport puisse contribuer utilement à l'arbitrage des pouvoirs publics, ces éléments sont présentés et discutés dans le rapport.

Figure 1. Les échéances des contrats des sept sociétés concessionnaires historiques privées



Source : ART

Étude 1 : l'état des infrastructures à restituer en fin de concession

Si les autoroutes concédées sont aujourd'hui bien entretenues, un dispositif contractuel spécifique prévoit de définir les travaux nécessaires en fin de concession

À ce jour, l'état d'entretien des autoroutes concédées est objectivement bon. Les comparaisons avec d'autres réseaux l'attestent : les ouvrages d'art et les chaussées sont en meilleur état que sur le réseau non concédé et la France se situe généralement en tête des classements internationaux relatifs aux infrastructures autoroutières.

Des mesures spécifiques sont toutefois nécessaires en fin de concession afin de garantir la continuité du service public autoroutier. En effet, l'échéance des contrats est une période particulière : en cours d'exécution de leur contrat, les concessionnaires sont incités à bien entretenir le réseau, car ils subiraient les conséquences de décisions inadéquates ; à la fin du contrat, ces incitations s'amenuisent, alors même que la transition entre deux gestionnaires doit être assurée au mieux.

Ainsi, les contrats prévoient deux outils spécifiques pour garantir le bon état d'entretien des infrastructures en fin de concession :

- **un programme d'entretien et de renouvellement** est établi par le concédant sept ans

avant l'expiration de la concession et mis en œuvre par le concessionnaire au cours des cinq dernières années de la concession ;

- **une garantie**, dont le montant est égal au coût prévisionnel des travaux, doit être constituée par le concessionnaire après notification du programme d'entretien et de renouvellement par le concédant.

Pour l'Autorité, ce dispositif contractuel doit permettre de répondre à un double enjeu.

Premier enjeu – Il est tout d'abord nécessaire de s'assurer que les sociétés concessionnaires d'autoroutes maintiennent leurs efforts actuels d'entretien courant du réseau concédé. Celles-ci dépensent aujourd'hui 800 millions d'euros par an¹ pour entretenir l'infrastructure concédée. Cumulées sur les cinq années de la durée des programmes d'entretien et de renouvellement, ce sont donc des charges de l'ordre de 4,0 milliards d'euros que les concessionnaires doivent prévoir rien que pour maintenir l'infrastructure dans son état courant.

Deuxième enjeu – Il est ensuite souhaitable qu'un effort supplémentaire d'entretien soit

1. Aux conditions économiques de 2022, c'est-à-dire en tenant compte des prix effectivement pratiqués cette année. Par la suite, tous les montants de travaux sont exprimés ainsi : ils ne tiennent donc pas compte de l'inflation des prix à la construction après 2022.

mis en œuvre. Afin de garantir la continuité du service public autoroutier lors de la transition avec le futur gestionnaire, les travaux urgents nécessitant une connaissance approfondie de l'in-

frastructure devraient idéalement être réalisés par l'actuel concessionnaire car un nouvel acteur aura besoin de temps pour être en mesure de le faire.

Deux points de vigilance sont associés à la remise en bon état des infrastructures en fin de concession

La mise en œuvre des outils contractuels relatifs au bon état d'entretien en fin de concession implique d'importants travaux préparatoires, d'ores et déjà bien avancés. Le concédant a ainsi précisé les modalités de travail avec certains concessionnaires, s'est entouré d'experts et a progressé dans la définition du bon état, notamment dans le cadre d'avenants aux contrats.

La définition du bon état d'entretien en fin de concession doit toutefois encore être finalisée avant que le programme d'entretien et de renouvellement soit arrêté par le concédant et la garantie constituée par le concessionnaire.

Cette définition doit s'appuyer sur des critères exhaustifs (concernant toutes les catégories de biens de retour) et objectifs (laissant le moins de place possible aux évaluations au cas par cas et aux dires d'experts), avec des cibles quantitatives appropriées.

Pour l'Autorité, il convient d'être vigilant sur deux aspects :

- **Un effort supplémentaire d'entretien en fin**

de contrat apparaît justifié, pour un montant pouvant représenter 1,2 milliard d'euros, sur le seul périmètre des chaussées et ouvrages d'art. Par exemple, certains ponts, dits « évolutifs », sont susceptibles de se dégrader structurellement d'ici quelques années : il s'agira d'en réduire le nombre en traitant, a minima, ceux dont l'état est le plus critique afin que la transition entre deux gestionnaires ne compromette pas la continuité du service public autoroutier.

- **Au-delà des chaussées et ouvrages d'art, le patrimoine autoroutier comprend une multitude d'autres actifs qui ne doivent pas être négligés au moment de l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement et de la constitution de la garantie par le concessionnaire.** Par exemple, les équipements de signalisation, les bassins d'assainissement ou les infrastructures de péage sont indispensables à la bonne exécution du service. Ils comptent pour environ le tiers des dépenses totales d'entretien, soit 250 millions d'euros chaque année.

Étude 2 : les investissements de seconde phase

Les contrats de concession prévoient la réalisation de certains aménagements en deux phases – par exemple, une section d'autoroute peut être construite à 2x2 voies dans un premier temps, le contrat prévoyant qu'elle comporte 2x3 voies à terme. Or, un volume important de travaux de seconde phase, notamment 37 opérations d'élargissement pour un linéaire cumulé de 1 000 kilomètres, n'ont pas encore été réalisés par les concessionnaires.

Cependant, il n'y a pas de consensus sur la portée des obligations relatives aux investissements de seconde phase, plus précisément

sur la question de savoir si ces investissements sont exigibles sans compensation par le concédant en fin de contrat, dans l'hypothèse où les conditions d'une réalisation anticipée prévues au contrat n'auraient pas été réunies avant cette échéance.

Selon les lectures, c'est entre 0,4 et 5,1 milliards d'euros d'investissement qui pourraient être dus par les concessionnaires. Schématiquement, les investissements de seconde phase peuvent être regroupés en trois ensembles selon le degré de certitude quant à leur exigibilité sans compensation par le concédant :

- **Ensemble 1 (0,4 milliard d'euros)** – Lorsque les investissements de seconde phase sont associés à une date de réalisation ou à un niveau de trafic explicité dans le contrat, il paraît peu contestable que les concessionnaires doivent, à la demande du concédant, exécuter les ouvrages sans indemnité;
- **Ensemble 2 (0,8 milliard d'euros)** – Lorsque la date de réalisation des aménagements de seconde phase doit être appréciée, selon le contrat, « *en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement* », les concessionnaires d'autoroute semblent devoir exécuter les ouvrages sans indemnité à la demande du concédant dès que, d'un point de vue technique, les trafics le justifient;
- **Ensemble 3 (3,8 milliards d'euros)** – La question se pose de savoir si les aménagements de seconde phase restants sont exigibles par le concédant en fin de contrat et, partant, dans l'hypothèse où ces aménagements n'apparaîtraient plus justifiés aujourd'hui au plan technico-économique, selon quelles modalités (par exemple, la réalisation d'investissements alternatifs sur le ré-

seau autoroutier en faveur des mobilités du quotidien ou de la décarbonation de la route) le contrat devrait être rééquilibré.

L'Autorité estime que des arguments juridiques forts existent en faveur de la lecture la plus large des obligations contractuelles des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui est la plus favorable aux usagers. Aux termes de cette lecture, les contrats posent le principe d'une réalisation à la charge des concessionnaires des investissements de seconde phase d'ici le terme de la concession, seules les dates précises de réalisation anticipée par rapport à cette échéance restant à déterminer en fonction de différents critères liés au trafic; à l'inverse, une autre lecture conduit à considérer que la satisfaction de ces mêmes critères conditionne l'obligation même de réalisation des investissements de seconde phase à la charge des concessionnaires, et non uniquement leur éventuelle réalisation anticipée.

Sur la base de ces analyses, c'est au concédant qu'il appartiendra, en tant que garant de l'intérêt général, le cas échéant sous le contrôle du juge, de statuer sur la lecture à retenir.

Étude 3 : la rentabilité des concessions historiques

En 2023, la rentabilité des concessions s'établit à un niveau cohérent avec le coût du capital pouvant être estimé sur la durée des contrats et avec les aléas d'une concession. Le taux de rentabilité interne (« TRI ») calculé par l'Autorité est de 7,9 % en moyenne pour les sept sociétés concessionnaires historiques privées. Ce niveau est à comparer au coût du capital qui, sur la durée allant de l'origine des concessions autoroutières historiques à nos jours, et pour un investissement de ce type, est de l'ordre de 7,0 %. Compte tenu des incertitudes associées à la mesure du TRI, un écart de ce type entre rentabilité prévisionnelle des concessions et coût du capital n'est pas significatif. En tout état de cause, il est compatible avec les aléas de la concession.

La rentabilité estimée des concessions est en baisse par rapport à l'évaluation de 2022. Cela résulte principalement de l'évolution du contexte

fiscal, avec l'introduction de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. Par ailleurs, selon la lecture qui sera finalement retenue par le concédant s'agissant des obligations des concessionnaires en fin de contrat, le TRI pourrait encore diminuer de 0,1 point de pourcentage. Si cette baisse peut paraître modeste, elle représente des variations de charges importantes - jusqu'à 8 milliards d'euros courants en considérant tous les investissements de seconde phase ainsi que l'effort supplémentaire d'entretien et en tenant compte de l'inflation des prix.

Les montants des investissements qui sont potentiellement à réaliser d'ici la fin des concessions soulignent les enjeux associés à la gestion de la fin des contrats de concession historiques. Dans ce contexte, l'Autorité formule des recommandations visant à favoriser plus de

transparence et de contrôle dans l'exécution des contrats, qui pourraient former les bases d'un « acte II » de la régulation du secteur et concourir à la bonne gestion de la fin des concessions.

Le rapport en chiffres

Les investissements de seconde phase peuvent être regroupés en trois ensembles selon le degré de certitude quant à leur exigibilité, si bien que le montant total dû par les concessionnaires se situe entre 0,4 et 5,1 milliards d'euros

(3) Investissements dus en fin de contrat :

- élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui n'est pas encore atteint ou un commun accord qui, au regard du trafic actuel, ne sera pas nécessairement trouvé
- échangeurs dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord à trouver

3,8 Md€

(2) Investissements qui pourraient être dus avant l'échéance du contrat :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord qui, au regard du trafic actuel, devrait être trouvé

0,8 Md€

(1) Investissements déjà dus :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui est dépassé

0,4 Md€

Source : Calculs ART

Deux points de vigilance sont associés à la remise en bon état des infrastructures en fin de concession : il faut tenir compte de l'ensemble des catégories d'actifs et prévoir un effort d'entretien supplémentaire, notamment pour les chaussées et les ouvrages d'art

Investissements nécessaires pour maintenir le patrimoine autoroutier dans son état courant

4,0 Md€

... dont actifs hors chaussées et ouvrages d'art

1/3 du total

Effort supplémentaire à réaliser sur les chaussées et les ouvrages d'art

1,2 Md€

Source : Calculs ART

Les recommandations du rapport

Bon état en fin de concession

- 1** Conduire l'ensemble des démarches nécessaires à la notification des programmes d'entretien et de renouvellement
- 2** Établir une doctrine précise et exigeante s'agissant de la définition du « bon état d'entretien »
- 3 à 5** Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état d'entretien des chaussées (reco. 3), des ouvrages d'art (reco. 4), et des autres biens de retour (reco. 5)

Point de vigilance : certains ouvrages d'art, dits « évolutifs », sont susceptibles de se dégrader structurellement d'ici quelques années : il s'agira d'en réduire le nombre en traitant, *a minima*, ceux dont l'état est le plus critique.
- 6** Mobiliser le mécanisme de la garantie pour s'assurer que les concessionnaires réalisent tous les travaux nécessaires
- 7** Expliciter les modalités d'inspection et de contrôle de l'ensemble des biens de retour et préciser la mécanique de libération de la garantie

Point de vigilance : la variété et la multitude des biens de retour implique de prévoir des règles statistiques d'entretien et donc de validation des travaux réalisés préalablement à la restitution de l'infrastructure

Travaux de « seconde phase »

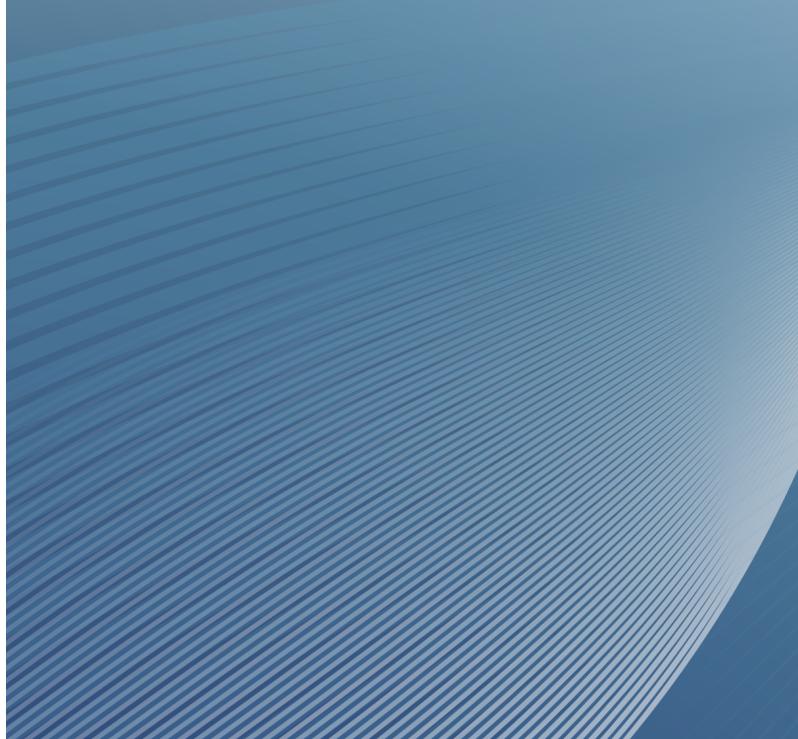
- 1** Statuer sur l'étendue des obligations résiduelles d'investissement de seconde phase

S'agissant de ces obligations résiduelles d'investissement

- 2** Demander sans attendre aux concessionnaires concernés la réalisation, à leur charge et sans compensation, des investissements de seconde phase qui sont à la fois dus et souhaitables pour la collectivité
- 3** Engager un travail précis de chiffrage du coût des investissements abandonnés afin de pouvoir réaffecter les sommes correspondantes à d'autres usages
- 4** Veiller à ce que l'avantage financier résultant de l'abandon d'opérations soit utilisé au bénéfice des usagers des autoroutes concédées

Régulation en fin de concession

- 1** Mettre à profit le rapport annuel sur l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art pour introduire davantage de clarté et de transparence dans l'exécution des contrats de concession
- 2** Consulter systématiquement l'ART sur tout projet d'avenant susceptible d'avoir une incidence sur l'économie générale du contrat



L'Autorité de régulation des transports établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation dans le secteur autoroutier.

11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

autorite-transport.fr