

N° 528 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 février 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national français autour de l'EPIC « Routes de France »,

PRÉSENTÉE

Par MM. Olivier JACQUIN, Hervé GILLÉ, Joël BIGOT, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mmes Nicole BONNEFOY, Martine FILLEUL, MM. Franck MONTAUGÉ, Jean-Marc TODESCHINI, Hussein BOURGI, Jacques-Bernard MAGNER, Mme Annie LE HOUEROU, MM. Rémi FÉRAUD, Sébastien PLA, Mmes Émilienne POUMIROL, Monique LUBIN, MM. Jean-Jacques MICHAU, Rémi CARDON, Mmes Victoire JASMIN, Marie-Pierre MONIER, MM. Jean-Claude TISSOT, Jean-Pierre SUEUR, Éric KERROUCHE, Serge MÉRILLOU, Jean-Luc FICHET, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Yan CHANTREL, Thierry COZIC, Mmes Frédérique ESPAGNAC, Corinne FÉRET, Marie-Pierre de LA GONTRIE, Angèle PRÉVILLE, MM. Christian REDON-SARRAZY, Denis BOUAD, Mmes Isabelle BRIQUET, Michelle MEUNIER, M. Mickaël VALLET, Mmes Sabine VAN HEGHE et Hélène CONWAY-MOURET,

Sénateurs et Sénatrices

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de résolution part d'un constat simple, remarquablement dressé et étayé par la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières dans son rapport de septembre 2020 : les contrats de concession autoroutiers sont extrêmement déséquilibrés au bénéfice des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA).

Il démontre que d'ici à la fin des contrats (2031-2036), les surprofits vont aller croissants et sont évalués à environ 40 milliards d'euros. Très concrètement, la rentabilité des concessions va doubler sur la période 2020-2036 comparativement à la période 2005-2020 pour atteindre des niveaux « stratosphériques ». Ceci sans ajouter les 4 milliards d'euros de baisse programmée de l'impôt sur les sociétés, ni la baisse des impôts dits « de production » propres à toutes les entreprises annoncées ces derniers mois.

Ce rapport datant de septembre 2020, les résultats financiers des SCA l'année au cours de laquelle les Français ont subi un double confinement ayant des répercussions directes sur le trafic routier, n'ont pu être pris en compte. L'Autorité de régulation des transports (ART) a depuis mis en évidence que même en 2020, malgré une baisse de 23% du trafic des véhicules légers et de 7,7% de celui des poids lourds, les SCA ont dégagé 2,6 milliards d'euros de profit dont 2,4 milliards d'euros de dividendes, tandis que les investissements diminuaient de 16,3% (1,6 milliards d'euros).

En conséquence, les parlementaires socialistes ont déposé à l'Assemblée nationale à l'initiative de Christine PIRES-BEAUNE puis au Sénat à l'initiative d'Oliver JACQUIN une première proposition de résolution visant à faire la lumière sur ces graves déséquilibres. Ce texte invitait le Gouvernement à saisir le Conseil d'État pour « *solliciter son avis sur l'appréciation de l'équilibre économique et du risque dans les contrats de concession autoroutière* » et sur les « *conditions, les modalités d'indemnisation et le coût financier d'une éventuelle résiliation pour motif d'intérêt général des contrats de concession autoroutière* », faisant suite

aux recommandations du rapport CHANTEGUET de 2014. Ces deux points sont repris dans la présente proposition de résolution en ce qu'elle n'a pas pu être débattue dans aucune des deux chambres à ce jour.

Par ailleurs, dans leur contribution au rapport de la commission d'enquête de 2020, les sénateurs du groupe socialistes, écologistes et républicains affirmaient que « *des perspectives nouvelles [leur] apparaissent devoir être approfondies* :

- *La réaffirmation d'une maîtrise publique moderne des services publics ;*
- *De nouvelles relations contractuelles entre les gestionnaires des infrastructures de transports et la puissance publique ;*
- *La prise en compte des usages différenciés des autoroutes lorsqu'elles sont à dominante de trafic urbain, interurbain ou de transit ;*
- *L'intégration de la transition climatique ;*
- *La prise en compte de l'usager, de sa capacité contributive et des approches multimodales et intermodales des mobilités. »*

La présente proposition de résolution a pour objet d'en faire une synthèse.

1. Respect des obligations contractuelles

En premier lieu, il s'agit de rappeler les obligations contractuelles auxquelles les SCA sont assujetties. Ainsi l'article 3131-4 du code de la commande publique les astreint à rendre compte annuellement des travaux réalisés et de communiquer chaque année un inventaire des biens composant le patrimoine autoroutier. Mais aussi surprenant que cela puisse paraître, aucun inventaire n'a jamais été édité depuis 2006 ! Preuve en est le décret n° 2021-1726 du 21 décembre 2021. Il enjoint à l'article 2 bis la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) à poursuivre « *la constitution du premier inventaire sur la base de la nomenclature établie dans le cadre du contrat de plan 2017-2021 et [de le présenter] au concédant dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur du douzième avenant » ». Le gouvernement donne ainsi raison à la procrastination de la SAPN qui ne s'acquittait pas de son obligation légale, et par voie de conséquence il donne un blanc-seing aux SCA pour des années d'irrégularités. Il prouve par la même occasion son incapacité d'évaluer la bonne exécution des contrats et l'absolue nécessité de définir le « bon état » de retour de l'infrastructure au terme des concessions dès à présent.*

En effet, les contrats de concessions stipulent que les SCA doivent rendre les infrastructures en « bon état » à la fin des contrats mais cette

notion n'est pas clairement définie. Preuve en est le rapport de l'ART de novembre 2020 qui appelle le gouvernement à se doter d'« *une doctrine exigeante sur le « bon état » des biens de retour (et qu'elle) soit rapidement définie* » en particulier pour « *défendre au mieux les intérêts de l'État* »¹ et donc ceux de l'ensemble des contribuables.

Et malgré cette incapacité manifeste à contrôler la bonne exécution des contrats – comment contrôler convenablement des travaux et fixer des tarifs sans avoir un inventaire et un état précis de l'infrastructure en amont et en aval ? – les péages continuent d'augmenter.

Oui, une nouvelle organisation fondée sur la maîtrise publique de ce service public est nécessaire !

2. Sortir du débat stérile entre renationalisation directe et poursuite des concessions

Une renationalisation globale si proche de la fin des contrats serait complexe et certainement coûteuse pour l'État, d'autant plus que c'est sur cette période que la rentabilité des sociétés concessionnaires sera la plus importante comme l'a démontré la commission d'enquête sénatoriale, et l'engagerait dans tous les cas dans des procédures judiciaires longues et complexes. Sans compter que l'ingénierie publique de l'État et de ses agences spécialisées, tel le CEREMA, a été considérablement affaiblie.

Bien qu'il soit opportun d'interroger le Conseil d'État sur le coût financier d'une éventuelle résiliation des contrats, compte tenu des urgences sociales et écologiques, l'argent engagé pour une telle opération serait bien mieux utilisé dans la construction, la rénovation et la régénération du réseau routier national, des lignes ferroviaires et voies fluviales notamment pour accélérer le report modal du transport de marchandises, ou dans des aides aux particuliers pour leur changement de motorisation de leurs véhicules...

S'ils ne sont donc pas convaincus par une renationalisation directe de l'ensemble du réseau concédé, les auteurs de la présente résolution estiment qu'il serait tout à fait opportun que **l'État démontre clairement une volonté politique forte de reprise en main. La maîtrise publique de ce monopole naturel s'impose.** Dans un premier temps, outre le respect d'obligations légales, il s'agirait d'annuler les contrats les plus déséquilibrés, ou au moins l'un d'eux pour envoyer un signal clair, au motif de l'intérêt général comme le préconise le rapport CHANTEGUET de 2015.

¹ Rapport de l'ART sur l'économie des concessions autoroutières de novembre 2020, p.5

Mais ils ne sont pas davantage convaincus par la méthode de l'actuel gouvernement. Comment comprendre, compte tenu de l'étendue du réseau, du manque d'ingénierie, du manque de moyens financiers que le gouvernement attende seulement 5 ans avant la fin des contrats pour préparer l'après concession comme le ministre des Transports Jean-Baptiste DJEBBARI l'a précisé lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 16 février 2022² si ce n'est qu'il se prépare en fait à une prolongation des contrats actuels puisque les finances de l'État en sont de grandes bénéficiaires ?

En effet, alors qu'un kilomètre du réseau national non concédé, gratuit pour l'utilisateur, est une dépense nette pour le budget de l'État, pour chaque kilomètre d'autoroute concédé il perçoit au contraire une triple recette :

- *Taxe d'aménagement du territoire : 645 millions d'euros en 2019,*
- *Taxe sur la valeur ajoutée sur les péages et l'ensemble des prestations des sociétés concessionnaires : 2 milliards d'euros en 2018,*
- *Impôt sur les sociétés : 1,5 milliards d'euros en 2018*

Depuis 2006, l'État a ainsi engrangé près de 50 milliards d'euros de recettes fiscales !³

Dans ce système où les concessionnaires agissent en collecteurs d'impôts tels les fermiers généraux du XVI^e siècle, les usagers sont la véritable variable d'ajustement.

Ayant bien compris l'avantage mutuel qui était tiré de cette situation de double-rente perçue par l'État et les SCA, ces dernières cherchent par tous les moyens à faire des adossements⁴ et des prolongations de contrats justifiées par de nouveaux investissements. En témoigne l'étonnant plan de relance autoroutier de 2015 signé par Emmanuel Macron, alors ministre de l'Économie, et Ségolène Royal, ministre de l'Écologie : en compensation de la suppression de la hausse des péages, les SCA ont obtenu des prolongements des contrats et se sont engagées à réaliser 3,27 milliards

² « Or le renouvellement des concessions se prépare généralement cinq ans à l'avance. Vers 2025, l'État devra donc disposer d'une vision assez claire de l'avenir de ces concessions, qu'il s'agisse de la répartition entre le public et le privé ou des coûts externes ; du reste, ce travail est déjà engagé. » un compte rendu de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 16 février 2022.

³ Rapport de la commission d'enquête sénatoriale p.123 à 137.

⁴ « Financement de nouvelles sections d'autoroutes par la hausse des péages prélevés sur les sections plus anciennes permettant de compenser en tout ou en partie la dégradation de la rentabilité moyenne de l'activité du concessionnaire. » Rapport de la commission d'enquête sénatoriale p.214.

d'euros de travaux. Or, au 1^{er} trimestre 2020 selon la DGITM, seuls 50 % l'étaient effectivement ⁵.

Il est également important de noter que les SCA n'ont pas non plus respecté leur engagement de 2019. Suite au mouvement des Gilets Jaunes, elles devaient faire bénéficier à un million de navetteurs une réduction tarifaire de 30% sur les déplacements domicile-travail. La commission d'enquête sénatoriale a mis en avant qu' « *en juillet 2020, ils n'étaient que 100 000 à avoir souscrit un abonnement pour bénéficier de cette réduction* »⁶. Le rapport pointait notamment le fait que l'offre n'était pas suffisante mais surtout que la communication avait été peu dynamique, révélant bien qu'elles sont bien davantage concentrées sur la maximisation de leur chiffre d'affaires que sur des dispositifs qui donneraient un avantage aux usagers ou à des pratiques qui viseraient à diminuer le nombre de véhicules en raison d'un usage partagé de la route ; incitation au covoiturage, développement des voies réservées, intermodalité...

De fait, les SCA tentent de réitérer aujourd'hui, avec l'argument de la transition écologique, leur stratégie de 2015. Preuve en est le plan d'investissement pour le verdissement des autoroutes de 65 milliards d'euros présenté par Vinci en janvier 2022. Alors que l'État va faire face au « mur de la dette » après le « quoi qu'il en coûte » pour entamer la transition écologique des autoroutes, pourquoi le ministère des Finances serait-il favorable à un changement de régime et s'assierait sur les recettes précédemment évoquées ?

C'est la raison pour laquelle il est **nécessaire de construire une voie alternative** à l'opposition devenue stérile entre renationalisation qui coute cher et poursuite d'un modèle concessif déséquilibré. Cette solution doit permettre à l'ensemble des acteurs de se mettre autour de la table et surtout de réaffirmer la « puissance publique », l'intérêt général, avec des arguments tangibles.

Outre, de faire respecter les contrats, cette solution commence inévitablement par rappeler la nécessité de l'**arrêt complet des adossements et des prolongations des contrats**, complété d'une nouvelle affirmation de leur non-renouvellement dans la lignée de l'ordonnance du 28 mars 2001.

⁵ Rapport de la commission d'enquête sénatoriale p.182.

⁶ Rapport de la commission d'enquête sénatoriale p.270.

3. « Routes de France »

a) Les principes et objectifs

Les auteurs de la présente résolution proposent de créer l'établissement public à intérêt commercial et industrie (EPIC) « Routes de France ». À l'instar de SNCF Réseau et Voies Navigables de France pour le ferroviaire et le fluvial, il aurait vocation à gérer l'ensemble du réseau routier national non concédé, qu'il récupérerait dès sa création, et concéderait une fois les contrats échus. Il aurait 4 grandes priorités :

- **Mettre fin au système actuel,**
- **Améliorer le réseau routier non concédé** (routes nationales et autoroutes publiques) qui manque de moyens. L'avis budgétaire pour 2022 de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a mis en avant qu'en 2020 48,9% du réseau non concédé était dans un état dégradé dont 18,6% nécessitant un entretien structurel. C'est la raison pour laquelle « *la commission a adopté un amendement visant à augmenter de 100 M€ les crédits affectés à l'entretien du réseau routier national non concédé* »⁷.

- **Moderniser l'ensemble du réseau et entamer sa transition social-écologique :**

- Accélération du déploiement des bornes électrique et hydrogène sur les aires de repos,

- Développement de voies réservées au covoiturage et aux transports collectifs, urbains ou interurbains, et celui de places de parking dédiées au covoiturage en nombre suffisant,

- Déploiement, en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité, de services de cars et de covoiturage, y compris sur lignes régulières,

- Création de gares routières d'intermodalité sur le modèle de celle de Briis-sous-Forge (91) ;

- Utilisation de matériaux innovants pour réduire l'empreinte environnementale des routes ;

- Augmentation du nombre d'abonnements à tarifs réduits pour les « navetteurs » et introduction d'une tarification sociale pour les « assignés territoriaux » (pour reprendre l'expression du sociologue Éric le Breton), toutes ces personnes dépendantes à la voiture et à l'autoroute pour leurs trajets du quotidien ;

- « Décentraliser » une partie du réseau national non pas selon le statut des routes mais selon leur usage. Les collectivités seraient ainsi

⁷ Rapport pour avis au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, Par M. Philippe TABAROT, Mme Évelyne PERROT et M. Olivier JACQUIN, Tome II « Transports » pp. 29 et 30.

intégrées au conseil d'administration de l'EPIC et prendraient part aux décisions afin **d'intégrer le réseau routier national aux politiques locales de mobilités développées par les intercommunalités** et les régions sur les portions où cela serait particulièrement pertinent ; notamment sur les rocades.

b) L'exploitation du réseau

« Routes de France » exploitera le réseau de manière mixte, soit en régie avec les effectifs actuels des directions interdépartementales des routes, soit en délégation mais avec des contrats nouveaux visant à une véritable maîtrise publique : leurs périmètres seront revus notamment avec la **sortie du « risque trafic »**. La rémunération du délégataire ne sera donc plus liée au trafic ni au risque correspondant à son évolution. En effet ce risque bien réel (pour des ouvrages neufs) et très aléatoire (crise financière de 2008, confinements de 2020) est fort coûteux lorsqu'il est calculé avec des taux de rentabilité internes (TRI) élevés. À ce titre, l'exemple du partenariat public privé sur le périphérique nord de Lyon, signé entre la métropole et la société Léonord (dont APRR est actionnaire majoritaire) pour une durée de 20 ans, témoigne de l'existence d'un autre modèle, moins coûteux tant pour l'utilisateur que pour la puissance publique, dans lequel le maître d'ouvrage public encaisse directement les péages. Ainsi, les contrats seront centrés sur les seules **maintenance et exploitation**. Leurs **durées seront courtes et proportionnées** à la réalité des travaux et pourvues de **clauses de revoyure régulières**.

c) Le financement

Cette solution est viable économiquement et financièrement en ce qu'elle mobilise différentes sources de financement :

La fin des concessions signifiera la fin des péages, ceux-ci n'étant autorisés par la législation européenne que pour contribuer au financement d'investissements. Pour autant, rendre l'ensemble du réseau gratuit comme l'a fait l'Espagne est périlleux tant les besoins de financements sont grands. Deux sources de financements seraient associées à ce nouveau système afin d'en garantir la stabilité et l'acceptabilité sur le court et le long terme ; en complément d'une nouvelle loi de programmation de financement des infrastructures.

Une **redevance d'usage pour les poids-lourds en instaurant et généralisant immédiatement une écocontribution poids-lourds française (et à terme l'euroredevance) sur l'ensemble du réseau**, y compris non concédé, consacrant ainsi le principe pollueur-payeur. Elle

serait intégralement perçue par Routes de France et servirait d'une part à **l'entretien du réseau, d'autre part au verdissement des flottes des transporteurs, enfin une part serait reversée à l'AFITF** et contribuerait de manière non-négligeable aux investissements colossaux à opérer dans les infrastructures ferroviaires et fluviales afin de **favoriser le report modal**. Si nécessaire, elle pourra être étendue épisodiquement aux véhicules légers afin de contribuer au financement des travaux nouveaux, et sera en tout état de cause bien plus faible que les péages actuels.

Pour ce qui concerne les investissements structurels et écologiques que devra assurer Routes de France, nous proposons de répliquer le modèle de la Société du Grand Paris : **préempter une partie des futures recettes après les fins des concessions pour actionner un effet levier permettant d'emprunter à des taux faibles, puisque gagé sur le statut d'EPIC** (garantie de soutien de l'État). En 2017, l'Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts suggérait qu'avec 4 Mds€ de ressources potentielles, il serait possible « d'engager un volume de 40 Mds€ d'investissements pour des projets dont la mise à disposition se situerait vers 2031-2035 ».

Madame, Monsieur, la solution présentée dans cette résolution permettrait de redonner la main à la sphère publique, de garantir une maîtrise publique d'un service public qui de surcroît est un monopole naturel actuellement sous l'emprise du marché, dévoyé. Il est absolument nécessaire que l'État régulateur puisse pleinement exercer un rapport de force avec des sociétés concessionnaires qui ont échappé à son contrôle et qu'il lui soit garanti une capacité d'investissement pour assurer la transition social-écologique de nos autoroutes.

Proposition de résolution relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national français autour de l'EPIC « Routes de France »

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu le code de la voirie routière,
- ⑤ Vu le code de la commande publique,
- ⑥ Vu le code monétaire et financier,
- ⑦ Vu le code des transports,
- ⑧ Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite « directive eurovignette » en cours de révision,
- ⑨ Vu l'ordonnance n° 2001-276 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants et transposant certaines dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes,
- ⑩ Vu le décret n° 2006-267 du 8 mars 2006 autorisant le transfert au secteur privé de la participation majoritaire détenue conjointement par l'État et Autoroutes de France au capital de la société Autoroutes du Sud de la France,
- ⑪ Vu le décret n° 2011-1336 du 24 octobre 2011 relatif à l'information sur la quantité de dioxyde de carbone émise à l'occasion d'une prestation de transport,
- ⑫ Vu le décret n° 2021-1726 du 21 décembre 2021 approuvant l'avenant à la convention passée entre l'État et la Société SAPN pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et au cahier des charges annexé,

- ⑬ Vu le rapport n° 1303 (XIV^e législature) du 24 juillet 2013 de MM. Olivier Faure et Alain Rodet, députés, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes,
- ⑭ Vu le rapport n° 2476 (XIV^e législature) du 17 décembre 2014 de M. Jean-Paul Chanteguet, député, au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport,
- ⑮ Vu le rapport n° 709 (2019-2020) du 16 septembre 2020 de M. Vincent Delahaye, sénateur, au nom de la commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières,
- ⑯ Vu la contribution de M. Olivier Jacquin, sénateur, au nom du groupe socialiste, écologiste et républicain au rapport précité,
- ⑰ Vu le rapport n° 313 (2020-2021) du 28 janvier 2021 de M. Olivier Jacquin, sénateur, intitulé « Mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui », fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective,
- ⑱ Vu le tome II « Transports » du rapport pour avis n° 167 (2021-2022) du 18 novembre 2021 de MM. Olivier Jacquin, Philippe Tabarot et Mme Evelyne Perrot, sénateurs, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2022,
- ⑲ Vu les propositions de résolution invitant le Gouvernement à solliciter un avis juridique sur la légalité et les conditions d'amendement ou de résiliation des concessions autoroutières historiques, l'une n° 3407 du 14 octobre 2020, présentée par Mme Christine Pires-Beaune, députée, et plusieurs de ses collègues, et l'autre n° 365 du 16 février 2021 de MM. Olivier Jacquin, Patrice Joly et Michel Dagbert, sénateurs,
- ⑳ Vu le rapport du 30 juillet 2020 de l'Autorité de régulation des transports relatif à l'économie des concessions autoroutières,
- ㉑ Vu le rapport annuel du 3 janvier 2022 de l'Autorité de régulation des transports relatif à la synthèse des comptes des concessions autoroutières pour l'exercice 2020,
- ㉒ Vu le rapport du 24 juillet 2013 de la Cour des comptes « Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes »,
- ㉓ Vu le référé n° S2018-4023 du 23 janvier 2019 de la Cour des comptes relatif au plan de relance autoroutier,

- ②④ Vu l'avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires,
- ②⑤ Vu le plan de relance autoroutier de 2015,
- ②⑥ Vu le plan d'investissement de verdissement du groupe Vinci,
- ②⑦ Vu la tribune « Les investissements cruciaux pour l'environnement impliquent des arbitrages urgents » de Thierry Dallard, parue dans *Le Monde* du 10 février 2022,
- ②⑧ Vu le compte rendu de l'audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat du 16 février 2022,
- ②⑨ Vu les propositions de l'Union des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (UNIPÉF) développées dans *PCM Revue des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des diplômés de l'École nationale des ponts et chaussées*, n° 884, mai 2017, et exposées lors des Assises de la mobilité de décembre 2017,
- ③⑩ Considérant que les contrats de concessions autoroutiers sont manifestement déséquilibrés en faveur des sociétés concessionnaires comme l'a prouvé la commission d'enquête sénatoriale dans son rapport du 16 septembre 2020 ;
- ③⑪ Considérant que ce régime concessif s'apparente à celui des fermiers généraux du XVI^e siècle, en ce qu'il garantit une rente par la privatisation d'un monopole naturel moyennant la collecte d'impôts, de taxes et de contributions ;
- ③⑫ Considérant le bénéfice que tire l'État de ce régime concessif, en ce que pour chaque kilomètre d'autoroute concédé il perçoit une triple recette avec la perception de la taxe d'aménagement du territoire (645 millions d'euros en 2019), de la taxe sur la valeur ajoutée sur les péages (2 milliards d'euros en 2018) et sur l'ensemble des prestations des sociétés concessionnaires notamment sur les aires d'autoroutes, ainsi que l'impôt sur les sociétés (1,5 milliard d'euros en 2018) pour un total de près de 50 milliards d'euros de recettes fiscales depuis 2006, alors qu'un kilomètre du réseau national non concédé, gratuit pour l'utilisateur, constitue une dépense nette pour le budget de l'État parce que non soumis à des redevances d'utilisation ;
- ③⑬ Considérant que l'utilisateur est la variable d'ajustement de ce système pernicieux ;

- ③④ Considérant le très faible risque économique pesant sur les sociétés concessionnaires, malgré leur taux d'endettement élevé expliqué par leur stratégie de performance financière et non par les charges d'investissement ;
- ③⑤ Considérant le taux de rentabilité exceptionnel des concessions autoroutières, et ce quel que soit l'agrégat de mesure de la rentabilité retenu ;
- ③⑥ Considérant que la privatisation des sociétés concessionnaires a eu lieu à une période à partir de laquelle cette rentabilité allait fortement augmenter ;
- ③⑦ Considérant que, malgré la crise sanitaire et plusieurs confinements ayant réduit de 23 % le trafic des véhicules légers et de 7,7 % celui des poids lourds en 2020, les sociétés de concession autoroutière ont tout de même dégagé 2,6 milliards d'euros de profits dont 2,4 milliards d'euros de dividendes alors même que les investissements ont diminué de 16,3 % (1,6 milliard d'euros) ;
- ③⑧ Considérant que la hausse annuelle automatique des prix des péages, non justifiée par l'existence de charges ou de travaux supplémentaires, est susceptible d'avoir affecté l'équilibre économique des concessions autoroutières ;
- ③⑨ Considérant l'exigence du droit de la commande publique d'une remise en concurrence périodique ;
- ④⑩ Considérant que le coût supposé d'une résiliation pour motif d'intérêt général rend l'utilisation d'un tel pouvoir particulièrement complexe alors qu'il s'agit d'une règle générale applicable à tous les contrats administratifs ;
- ④⑪ Considérant que les plans de verdissement des sociétés de concession autoroutière, vu les échéances choisies et l'état actuel de l'équipement des entreprises et des ménages français en véhicules électriques, semblent ne viser qu'à obtenir insidieusement une prolongation des contrats de concessions, d'autant qu'ils n'ont pas été expertisés contradictoirement pour déterminer leur impact sur la décarbonation attendue ;
- ④⑫ Considérant le bon état des autoroutes françaises et l'état dégradé du réseau routier national non concédé ;
- ④⑬ Considérant la nécessité d'investir pour moderniser et verdir les réseaux routiers et permettre de nouvelles pratiques visant à mieux partager ou à socialiser la route aux autres usages que la seule voiture individuelle ;
- ④⑭ Considérant que trop peu a été fait pour développer des alternatives à l'autosolisme et des tarifications sociales ;

- ④⑤ Considérant qu'alors que le plan de relance autoroutier de 2015 a octroyé aux sociétés de concession autoroutière, sans clause de revoyure, une prolongation de trois ans des contrats censée compenser la réalisation de 3,2 milliards d'euros de travaux d'investissement nouveaux dont seule la moitié a été réalisée au premier trimestre 2020 ;
- ④⑥ Considérant que seuls 100 000 abonnés ont bénéficié des mesures commerciales sur les trajets du quotidien en juin 2020 au lieu du million sur lequel s'étaient engagées les sociétés de concession autoroutière en janvier 2019, au lendemain de la « crise des gilets jaunes » ;
- ④⑦ Considérant les recommandations et les propositions de la commission d'enquête sénatoriale de septembre 2020 ;
- ④⑧ Considérant que les autoroutes représentent 1 % du réseau routier français mais 30 % des kilomètres parcourus et 25 % des émissions de gaz à effet de serre des transports ;

I. – Une situation actuelle à stabiliser et réguler

- ④⑨ Demande au Gouvernement de renoncer à accorder tout nouvel adossement et prolongation de contrats qui serait accordé du fait de plan d'investissements sur le réseau concédé conformément à l'ordonnance n° 2001-276 du 28 mars 2001, sachant que les sociétés concessionnaires ne s'y trompent pas en présentant des plans pour la décarbonation et le verdissement des autoroutes de plusieurs dizaines de milliards d'euros afin d'actionner insidieusement ce levier de la prolongation des contrats arguant que l'État n'aurait pas à s'endetter pour investir et continuerait à toucher les recettes fiscales afférentes ;
- ⑤⑩ Demande au Gouvernement d'imposer aux sociétés de concession autoroutière le strict respect des obligations légales auxquelles elles sont assujetties par l'article L. 3131-4 du code de la commande publique à savoir notamment de rendre compte annuellement des travaux réalisés et de communiquer chaque année un inventaire des biens composant le patrimoine autoroutier en faisant figurer leur valeur nette comptable actualisé ;

- ⑤1 Dénonce la politique de laisser-faire du Gouvernement, notamment le décret n° 2021-1726 du 21 décembre 2021, par lequel il enjoint la Société des autoroutes Paris-Normandie à poursuivre « *la constitution du premier inventaire sur la base de la nomenclature établie dans le cadre du contrat de plan 2017-2021 et [à] le présente[r] au concédant dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur du douzième avenant* » alors que l'article R. 3131-4 du code de la commande publique précise que cet « *inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service concédé* » est inclus dans le rapport dû au concédant par le concessionnaire, qui doit être « *produit chaque année par [ce dernier], avant le 1er juin* » selon l'article R. 3131-2 du même code, ces deux articles précisant l'article L. 3131-5 dudit code qui oblige « *le concessionnaire [à produire] chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services* » ;
- ⑤2 Affirme qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'un blanc-seing donné à cette société, et par voie de conséquence à l'ensemble des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), pour des années de manquements à leurs obligations légales mettant à mal les capacités d'évaluation de l'exécution des contrats, et notamment la possibilité de définir le « bon état » de retour de l'infrastructure au terme des concessions ;
- ⑤3 Dénonce l'absence d'une définition précise de la notion de « bon état » dans les contrats de concession qui, cumulée à l'absence d'inventaire, entrave encore davantage la puissance publique dans sa capacité à évaluer la qualité des infrastructures à la fin des contrats ;
- ⑤4 Demande, à l'instar de l'Autorité de régulation des transports dans son rapport de novembre 2020 sur l'économie des concessions autoroutières, qu'« *une doctrine exigeante sur le "bon état" des biens de retour soit rapidement définie* », en particulier pour « *défendre au mieux les intérêts de l'État* », et donc ceux de l'ensemble des contribuables ;
- ⑤5 S'inquiète de la recommandation de l'Autorité de régulation des transports dans le rapport précité invitant « *le concédant à retenir une approche permettant de défendre ses intérêts patrimoniaux* » parce que la définition du « bon état » est qualifiée de « rédaction laconique » ;
- ⑤6 Dénonce par conséquent le manque de contrôle opéré depuis des années ;

- ⑤7 Invite le Gouvernement à saisir le Conseil d'État au titre de l'article L. 112-2 du code de justice administrative pour solliciter son avis sur l'appréciation de l'équilibre économique et du risque dans les contrats de concession autoroutière, compte tenu notamment des changements de structure capitalistique et des diverses évolutions contractuelles ayant eu lieu depuis la signature initiale des contrats et susceptibles d'en avoir affecté la nature globale ;
- ⑤8 Invite le Gouvernement à demander conjointement au Conseil d'État de se prononcer pour avis à la fois sur le bien-fondé de la qualification de délégation de service public de ces contrats et sur leur éventuelle caducité ;
- ⑤9 Invite le Gouvernement à immédiatement imposer aux sociétés de concession autoroutière une limitation de l'augmentation des péages sans contrepartie tant que l'ensemble des obligations légales qui s'imposent à elles ne sont pas respectées ;
- ⑥0 Suggère au Gouvernement, afin d'exprimer une volonté politique nouvelle de maîtrise publique et d'affirmer un nouveau rapport de force vis-à-vis des sociétés de concession autoroutière, en leur envoyant un signal clair, à résilier un contrat parmi les plus déséquilibrés en en appelant au motif d'intérêt général tel que préconisé par le rapport n° 2476 du 17 décembre 2014 de l'Assemblée nationale précité ;

II. – Une nouvelle organisation de la gestion du réseau national

- ⑥1 Rappelle que la très grande majorité des contrats de concession arrivent à leur terme entre 2031 et 2036 ;
- ⑥2 Insiste sur la nécessité de préparer l'après-concession dès à présent et de ne pas attendre 2025 comme l'a précisé le ministre délégué chargé des transports lors de son audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 16 février 2022 ;
- ⑥3 Estime qu'une renationalisation brute si proche de la fin des contrats serait très coûteuse pour l'État, d'autant que c'est sur cette période que la rentabilité des sociétés concessionnaires sera la plus importante, comme l'a démontré la commission d'enquête sénatoriale, et l'engagerait dans tous les cas dans des procédures judiciaires longues et complexes ;

- ⑥4 Invite le Gouvernement à saisir le Conseil d'État pour l'interroger sur les conditions, les modalités d'indemnisation et le coût financier d'une éventuelle résiliation pour motif d'intérêt général des contrats de concession autoroutière ou, le cas échéant, d'une modification des contrats visant à réduire leur durée, seule véritable solution pour établir une véritable estimation du coût d'une renationalisation ;
- ⑥5 Regrette l'affaiblissement de l'ingénierie publique de l'État et de ses agences spécialisées, tel que le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ;
- ⑥6 Affirme que, compte tenu des urgences sociales et écologiques, les crédits budgétaires engagés pour une telle opération, quel qu'en soit le montant, seraient bien mieux utilisés dans la construction, la rénovation et la régénération du réseau routier national, des lignes ferroviaires et fluviales notamment pour accélérer le report modal du transport de marchandises, dans des aides aux particuliers pour leur changement de motorisation de leurs véhicules ;
- ⑥7 Rejette les propositions émises par les sociétés concessionnaires et certains élus de prolonger ou de renouveler de nouveaux contrats de concession qui n'auraient pour but que de proroger la situation de rente des sociétés concessionnaires ;
- ⑥8 Affirme la nécessité de trouver une troisième voie entre renationalisation brute et poursuite du modèle concessif à paramètres constants ;
- ⑥9 Affirme la nécessité de retrouver une maîtrise publique du service public routier et autoroutier ;
- ⑦0 Propose la création immédiate d'un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Routes de France » qui aurait pour vocation d'être le pendant de SNCF Réseau ou de Voies navigables de France, gestionnaires des infrastructures ferroviaires et fluviales, et qui serait la tête de pont de la gestion de 3 200 kilomètres d'autoroutes publiques et de 8 500 kilomètres de routes nationales en attendant de récupérer progressivement les 9 000 kilomètres d'autoroutes actuellement concédés aux échéances des contrats actuels ;
- ⑦1 Propose qu'il revienne à l'EPIC de définir le meilleur système d'exploitation du réseau ;

- ⑦② Affirme que si la délégation est préférée à la régie, les contrats devront être centrés sur les seules maintenance et exploitation du réseau, leurs durées seront nécessairement plus courtes que les contrats de concessions actuels et proportionnées à la réalité des travaux et ils disposeront de clauses de revoyure régulières ;
- ⑦③ Insiste également sur la nécessité de sortir le « risque trafic » de tout contrat qui serait passé entre ce nouvel EPIC et les délégataires, en ce qu'il est un levier de rémunération à des taux prohibitifs lorsqu'il est transféré aux concessionnaires comme c'est actuellement le cas ;
- ⑦④ Entend que cet EPIC soit à la manœuvre pour modifier l'approche de la route en ce qu'il faudra davantage raisonner selon l'usage du réseau dans sa globalité plutôt que selon le statut juridique des routes ;
- ⑦⑤ Propose, dans cette logique, que les collectivités soient représentées au conseil d'administration de l'EPIC afin d'intégrer les portions du réseau routier national concernées aux politiques locales de mobilités, tout particulièrement dans les agglomérations ;
- ⑦⑥ Entend que le pouvoir de police de la circulation sur les axes d'intérêt national reste régalien ;
- ⑦⑦ Souhaite que soit assurée aux collectivités territoriales concernées une compensation financière intégrale du transfert de compétence et de propriété ;
- ⑦⑧ Ajoute que ce nouveau mode de gestion permettra de mieux engager la transition écologique qui doit être l'une des priorités absolues de la décennie ;
- ⑦⑨ Constate que la voiture individuelle restera le principal moyen de transport de millions de Français, même avec la fin de la vente de véhicules thermiques neufs à partir de 2035 ;
- ⑧⑩ Prévoit que l'EPIC Routes de France devra être l'un des bras armés de l'État pour la décarbonation des infrastructures routières et qu'il devra assurer :
- ⑧① 1° L'accélération du déploiement des bornes électrique et hydrogène sur les aires de repos ;
- ⑧② 2° Le développement de voies réservées au covoiturage et aux transports collectifs, urbains ou interurbains, et celui de places de parking dédiées au covoiturage en nombre suffisant ;
- ⑧③ 3° Le déploiement en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité de services de cars et de covoiturage, y compris sur lignes régulières ;

- 84 4° La création de gares routières d'intermodalité sur le modèle de celle de Briis-sous-Forges ;
- 85 5° L'utilisation de matériaux innovants pour réduire l'empreinte environnementale des routes ;
- 86 6° L'augmentation du nombre d'abonnements à tarifs réduits pour les « navetteurs » et l'introduction d'une tarification sociale pour les « assignés », toutes ces personnes dépendantes à la voiture et à l'autoroute pour leurs trajets du quotidien ;
- 87 Affirme que la transition écologique des infrastructures doit donc être concomitamment associée à une politique sociale de leur usage ;
- 88 Soutient le développement de tarifications différenciées selon les émissions des véhicules individuels et les revenus des usagers à travers des abonnements, tarification solidaire, système d'heures pleines/creuses ;
- 89 Estime nécessaire qu'il soit spécifié dans le cahier des charges et les missions de l'EPIC qu'il aura toute latitude pour favoriser les mobilités moins carbonées et solidaires et pour créer les dispositifs de tarifications sociales adéquates, notamment en lien avec les autorités organisatrices des mobilités ;
- 90 Affirme qu'une telle solution est viable économiquement et financièrement en mobilisant différentes sources de financement :
- 91 1° Confirmer le principe pollueur-payeur en instaurant et généralisant une écotaxe poids-lourds française dans l'attente de l'euro-redevance en cours de révision. Les recettes de cette taxation permettraient de financer la transition écologique des flottes des transporteurs ainsi qu'une part non négligeable des investissements à opérer dans les infrastructures ferroviaires et fluviales afin de favoriser le report modal ;
- 92 2° Préempter une partie des recettes futures du nouveau système d'exploitation du réseau routier pour financer, dans un premier temps, l'entretien du réseau non concédé et investir dans la transition écologique et, à la fin des contrats, sur l'ensemble du réseau. Cumulé au statut d'EPIC qui est un gage de soutien de l'État, Routes de France disposera d'un véritable pouvoir d'emprunt, sur le modèle de la Société du Grand Paris ;
- 93 Invite le Gouvernement à se saisir dès à présent de cette proposition globale, de la faire expertiser dans les meilleurs délais par la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités et d'entamer les premières études pour sa mise en œuvre ;

- ⑨ Appelle le Gouvernement à présenter dans les meilleurs délais au Parlement une véritable loi de programmation multimodale.