

N° 336

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à la **nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes** et à l'**affectation des dividendes** à l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France**,*

Par M. Guillaume GONTARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérít-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mme Françoise Ramond, M. Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Sénat : 249 et 337 (2018-2019)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION..... | 5 |
| AVANT-PROPOS | 7 |
| I. LA PRIVATISATION DES AUTOROUTES : UN CHOIX CONTESTABLE POUR UN MARCHÉ RENTABLE..... | 9 |
| A. UN MARCHÉ RENTABLE | 9 |
| B. UN CHOIX CONTESTABLE, RENCHÉRI PAR DES DÉCISIONS SUCCESSIVES DE L'ÉTAT | 14 |
| C. UN FINANCEMENT NON SATISFAISANT DES INFRASTRUCTURES | 15 |
| II. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'INSTRUMENTS DE RÉGULATION | 17 |
| III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR : ACCOMPAGNER LA RENATIONALISATION DES SCA OU LA FIN DES CONCESSIONS PAR UN DISPOSITIF EFFICACE DE GESTION DES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIÈRES | 20 |
| ANNEXE..... | 25 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 31 |
| • <i>Article 1^{er}</i> Nationalisations des sociétés concessionnaires d'autoroutes | 31 |
| • <i>Article 2</i> Entrée en vigueur de la loi | 33 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 35 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 47 |
| TABLEAU COMPARATIF | 49 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 20 février 2019 sous la présidence de M. Patrick Chaize, vice-président, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné le rapport de M. Guillaume Gontard sur la **proposition de loi n° 249 (2018-2019) relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.**

Ce texte, déposé le 16 janvier dernier par Mme Éliane Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), vise à revenir sur le choix fait en 2005 par le Gouvernement de Dominique de Villepin de privatiser les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Lors de cette réunion, la commission a souligné l'importance du sujet, qui plus est dans le contexte social actuel, et la nécessité pour l'État d'user de l'ensemble des outils juridiques dont il dispose pour mieux réguler les concessions autoroutières et l'évolution des tarifs des péages supportés par les usagers.

Elle a toutefois rappelé que la hausse importante des tarifs des péages constatée au 1^{er} février 2019 est le fruit de décisions irresponsables prises par le passé : ainsi **la ministre de l'environnement Ségolène Royal avait décidé le gel des tarifs en 2015, en prévoyant un rattrapage sous forme de hausses annuelles plus fortes en 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023,** qui représentera au total un surcoût de l'ordre de 500 millions d'euros pour les usagers.

Les différentes interventions des commissaires lors de l'examen de la proposition de loi ont ainsi permis de rappeler qu'un **groupe de travail avait été constitué sur le sujet en 2014 à l'initiative de la commission,** co-présidé par MM. Jean-Jacques Filleul et Louis-Jean de Nicolaÿ. Ce groupe avait préconisé un **renforcement de la transparence et de la régulation du secteur,** notamment par une extension des compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires au secteur autoroutier. Il avait également recommandé de « *changer de modèle* » **pour les plans de relance autoroutiers** afin de rééquilibrer les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Enfin, il suggérait d'« *avancer sur le chemin d'une reprise en main par l'État des concessions autoroutières* » **de façon progressive,** si les circonstances le justifiaient, plutôt que d'envisager la piste d'un rachat généralisé des concessions évoquée par certains car trop coûteuse.

Depuis 2014, les travaux menés par le Parlement et le Gouvernement ont abouti à un **renforcement du dispositif législatif de contrôle des sociétés d'autoroutes,** dans le cadre de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques désormais inscrit au **code de la voirie routière.**

La transparence de la régulation du réseau autoroutier concédé demeure toutefois largement perfectible puisque, à titre d'illustration, **la commission n'a toujours pas pu avoir accès au protocole d'accord conclu sous la houlette de Ségolène Royal et d'Emmanuel Macron en 2015**, qui a conduit à un allongement de la durée des concessions jusqu'en 2036 en échange de nouveaux travaux mis à la charge des concessionnaires. Le ministère des finances refuse toujours de communiquer ce document, s'abritant derrière son « *caractère transactionnel* ». **La question de la communicabilité de ce protocole sera prochainement tranchée par le Conseil d'État et votre commission y demeurera attentive.**

Compte tenu du **coût d'une renationalisation immédiate**, sans doute supérieur à 50 milliards d'euros, de **l'impréparation de l'État** pour reprendre en main l'exploitation des autoroutes et de la **proximité des échéances prévues pour certaines concessions**, votre commission a néanmoins considéré que l'option retenue par la présente proposition de loi devait être écartée.

À l'issue de ces débats, la commission n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

Madame, Monsieur,

La crise institutionnelle, politique et sociale actuelle, déclenchée par le mouvement des gilets jaunes, rouvre des débats, notamment sur la problématique de la maîtrise publique des infrastructures, qui semblaient jusqu'à présent fermés par le Gouvernement.

En France, depuis 1955, le réseau autoroutier est largement concédé. Si l'État demeure propriétaire du réseau, son exploitation est confiée à des sociétés concessionnaires dont le capital a progressivement été ouvert au privé.

À l'heure actuelle, 20 sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) sont chargées d'exploiter et d'entretenir près de 9 200 kilomètres d'autoroutes en France métropolitaine, comprenant 1 000 aires de repos, 987 échangeurs et mobilisant plus de 13 000 emplois. Seuls deux concessionnaires demeurent majoritairement publics, les sociétés « tunnelières » Autoroute et tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et la Société Française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF).

Le principe de la concession est simple : les sociétés privées entretiennent le réseau et l'exploitent. L'utilisateur paie le service qui lui est rendu avec un péage, qui est une redevance d'utilisation. En outre, l'État conclut avec les sociétés d'autoroutes des contrats de plan, tous les cinq ans environ, pour renforcer la qualité du réseau, auxquels ont également pu s'ajouter des plans d'investissements complémentaires, ayant conduit à modifier les équilibres financiers initiaux des concessions. À l'issue de la concession, l'État récupèrera son patrimoine dans l'état qu'il a déterminé et sans dette.

Aujourd'hui, les sociétés d'autoroutes françaises se portent très bien avec un chiffre d'affaires annuel dépassant les 8 milliards d'euros. Un chiffre en augmentation de 42,3 % entre 2009 et 2016 d'après le commissariat général au développement durable (CGDD). Dans le même temps, les tarifs des péages ont augmenté de 20 % en dix ans, soit près du double de l'inflation sur la période (10,14 %).

Dans ce contexte et compte tenu de l'insuffisance du financement des infrastructures à l'heure actuelle, de l'opacité importante de la régulation des autoroutes concédées et des bénéfices réalisés par les SCA, la présente **proposition de loi, déposée le 16 janvier dernier par Éliane Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE), vise à revenir sur le choix fait en 2005 par le Gouvernement de Dominique de Villepin, de privatiser les SCA.**

Les auteurs du texte considèrent, en effet, que l'État doit pouvoir disposer d'une maîtrise pleine et entière sur les infrastructures de transport national, qui constituent des outils indispensables pour l'aménagement et l'égalité des territoires.

La transparence du marché des autoroutes concédées demeure par ailleurs perfectible puisque **la commission n'a toujours pas pu avoir accès au protocole d'accord conclu sous la houlette de Ségolène Royal et d'Emmanuel Macron en 2015**, qui a conduit à un allongement de la durée des concessions jusqu'en 2036 en échange de nouveaux travaux mis à la charge des concessionnaires. Bercy refuse toujours de communiquer ce document, s'abritant derrière son « *caractère transactionnel* ». **La question de la communicabilité de ce protocole sera prochainement tranchée par le Conseil d'État et votre commission y demeurera attentive.**

Si la commission a partagé certains constats dressés par son rapporteur sur la régulation actuelle des autoroutes concédées, elle a toutefois exprimé de fortes réserves sur le dispositif de la proposition de loi, qui nécessiterait de mobiliser d'énormes volumes financiers et ferait un peser un poids très important sur les finances publiques.

À l'issue de ces débats, la commission n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

I. LA PRIVATISATION DES AUTOROUTES : UN CHOIX CONTESTABLE POUR UN MARCHÉ RENTABLE

A. UN MARCHÉ RENTABLE

Aux yeux de votre rapporteur, la décision prise en 2005 par le Gouvernement de Dominique de Villepin constitue une **faute politique**, prise dans l'unique optique d'améliorer la situation des finances publiques à court terme.

Votre rapporteur rappelle, à cet égard, la **conclusion sans appel** formulée dans le cadre de la mission d'information sénatoriale *Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie*. À cette occasion, les rapporteurs avaient en effet estimé « *qu'il aurait été vivement préférable de maintenir l'actionnariat de l'État dans ces entreprises extrêmement rentables, afin de continuer d'alimenter les programmes d'infrastructures de transport à partir des dividendes desdites sociétés. Vos rapporteurs souhaitent que tous les enseignements de la privatisation en 2005 soient tirés à l'avenir, notamment lorsque les concessions prendront fin et que l'État retrouvera toutes les marges de manœuvre pour organiser le service au mieux de ses intérêts financiers et patrimoniaux* »¹.

Aujourd'hui, votre rapporteur considère que la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) souhaitée par le Gouvernement est un nouvel exemple symptomatique d'une **politique de court terme**, par laquelle on dilapide les biens de l'État pour dégager des liquidités.

À titre de rappel, le montant de la privatisation des autoroutes en 2005 avoisinait les **15 milliards d'euros** avec un **transfert de dette au SCA à hauteur de 20 milliards d'euros** et une **tenue des investissements contractualisés représentant 5 milliards d'euros**. Par ailleurs, dès 2001, de nouvelles concessions ont été octroyées à des sociétés privées, après appel d'offres, pour des tronçons de taille réduite².

¹ Voir le rapport n° 197 (2007-2008) de nos anciens collègues Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la mission d'information.

² La DGITM est en charge de la gestion et du contrôle des concessions autoroutières et est responsable des appels d'offres des nouvelles concessions et nouveaux contrats de partenariats routiers sur le réseau routier national. Ces missions sont principalement assurées par la sous-direction de la gestion du réseau autoroutier concédé et par le département d'expertise des partenariats public-privé et de conduite des projets délégués. Conformément aux dispositions de l'article L. 119-8 du code de la voirie routière et de l'article 7 du décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 portant création du comité des usagers du réseau routier national, la DGITM établit chaque année un rapport d'activité complet, afin de garantir la transparence de son action.

À l'heure actuelle, **20 concessionnaires sont chargés d'exploiter et d'entretenir près de 9 200 kilomètres d'autoroutes** en France métropolitaine (sur un total de 21 513 kilomètres pour l'ensemble du réseau routier national)¹, comprenant 1 000 aires de repos, 987 échangeurs et mobilisant plus de 13 000 emplois.

Dans le cadre du régime concessif, les **sociétés privées entretiennent le réseau, voire le construisent et l'exploitent ; l'utilisateur paie le service qui lui est rendu à travers le mécanisme du péage**, correspondant à une redevance d'utilisation. Cette redevance est fixée sans inclure de critères particuliers en matière sociale, d'accessibilité ou d'aménagement du territoire. En outre, l'État conclut avec les sociétés d'autoroutes des **contrats de plan** tous les 5 ans pour renforcer la qualité du réseau, auxquels ont également pu s'ajouter des plans d'investissements complémentaires.

Ce montage contractuel complexe a conduit à lier l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, avec un rapport de forces souvent déséquilibré, à son détriment. Une révision des contrats est certes possible mais à condition d'indemniser le cocontractant par le versement de pénalités importantes.

À cet égard, la ministre chargée des transports a indiqué, lors de son audition devant notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, que *« les contrats signés avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont très précis ; on peut avoir ce que l'on veut mais il faut le compenser ; il est rare d'avoir des cadeaux des sociétés d'autoroute »*.

La hausse des tarifs des péages², c'est-à-dire des tarifs kilométriques moyens (TKM)³ prévue dans les contrats de concession et entérinée annuellement par arrêté, s'établit à plus de 20 % depuis 2006. Dans le même temps, **l'inflation a évolué de 10,14 %**. Dans un rapport de 2013, la Cour des comptes avait d'ailleurs déploré cette hausse des péages supérieure à l'inflation.

L'évolution annuelle de ces tarifs est encadrée par le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, qui prévoit notamment que la hausse annuelle des péages ne peut être inférieure à 70 % de l'inflation.

¹ À titre de comparaison, les collectivités territoriales gèrent 378 973 kilomètres de routes départementales et 673 290 kilomètres de routes communales.

² Le droit des sociétés concessionnaires de percevoir le péage en contrepartie de la construction, de l'extension, de l'entretien et de l'exploitation de leur réseau constitue le fondement du contrat de concession autoroutière. Le contrat de concession qui lie le concessionnaire et l'État, et plus particulièrement le cahier des charges qui lui est annexé, définit le cadre strict d'évolution des tarifs. Ce système contractuel est établi sur la base d'un équilibre financier, prévoyant une évolution annuelle des tarifs de péages jusqu'à la fin de la concession.

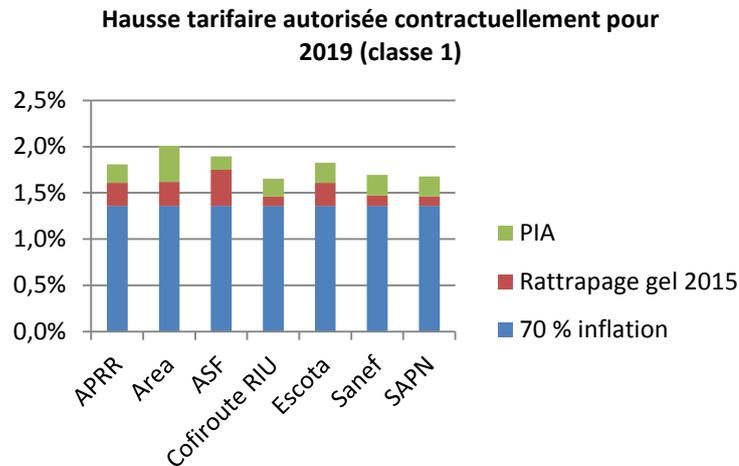
³ Les TKM constituent un indicateur hybride entre des revenus moyens par kilomètre parcouru (au niveau de la concession) et des revenus moyens par kilomètre d'infrastructure (au sein des sections).

Chaque 1^{er} février a lieu l'évolution annuelle des tarifs de péages, sauf pour le tunnel A86 duplex de la société Cofiroute dont la date d'évolution est fixée au 1^{er} janvier. À défaut de conformité entre les tarifs proposés par la société et les règles définies par les contrats, la société fait l'objet d'une mise en demeure afin qu'elle les modifie ou apporte la preuve de la régularité de ces tarifs. La stricte conformité entre la hausse tarifaire proposée et les dispositions prévues au cahier des charges annexé au contrat concessif (et le cas échéant au contrat de plan associé) est assurée par un contrôle des grilles tarifaires¹.

Tous les cinq ans, des **contrats de plan** peuvent en outre être conclus entre l'État et les SCA, afin de financer des investissements complémentaires non prévus initialement. À cette occasion, les évolutions tarifaires sont ajustées et prennent en général la forme « 85 % de l'inflation + x % », de manière à assurer la stricte couverture des investissements complémentaires mis à la charge de la société. Pour les sociétés concessionnaires les plus récentes, la loi d'évolution annuelle des tarifs est généralement plus complexe que pour les sociétés historiques (APRR, AREA, ASF, COFIROUTE, ESCOTA, SANEF et SAPN) : elle repose sur un panier d'indices de prix et sur des mécanismes pluriannuels d'encadrement des évolutions tarifaires. Par ailleurs, les tarifs de péage acquittés par les véhicules poids-lourds sont modulés en fonction de la classe d'émission du véhicule (norme Euro), en application de dispositions du droit communautaire.

Concernant la période 2011-2019, ces tarifs ont augmenté annuellement de 1,36 % avec les déterminants suivants : 0,72 point d'inflation, 0,22 point de compensation des hausses de taxe d'aménagement du territoire et de redevance domaniale et près de 0,5 point lié aux investissements supplémentaires prévus dans les contrats de plan passés entre l'État et les SCA.

¹ La hausse du taux kilométrique moyen doit être conforme à la hausse maximale contractualisée pour les différentes classes de véhicules. Hors divergences liées aux règles d'arrondis, les méthodes de calcul sont partagées par l'ensemble des sociétés concessionnaires et les autorités de contrôle. En outre, le foisonnement, processus qui consiste à optimiser les recettes induites par les hausses annuelles de péages, et à faire croître le chiffre d'affaires annuel, toutes choses égales par ailleurs, au-delà de la hausse annuelle des tarifs accordée par le concédant, est contrôlé. Depuis 2011, aucune société concessionnaire n'a recouru à cette pratique. Enfin, le nombre de trajets en distorsion tarifaire, c'est-à-dire le nombre de trajets dont le taux kilométrique est éloigné de plus de 50 % du taux kilométrique moyen du réseau auquel il appartient, est en constante diminution et chaque nouvelle grille tarifaire corrige en partie ces anomalies.



Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)

Votre rapporteur rappelle que la forte hausse constatée en 2019 provient de la décision prise en 2015 par la ministre chargée de l'environnement visant à geler les hausses des tarifs, avec un rattrapage sous forme de hausses annuelles plus fortes en 2019, 2020, 2021, 2022, 2023. Cette augmentation, résultant de mauvaises décisions politiques, correspond à environ 500 millions d'euros.

Globalement, le taux de rentabilité interne (TRI) des SCA, reflétant l'amortissement des investissements sur une longue période, s'établirait autour de 6-9 % voire 10 % pour certains tronçons.

Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur considère que le risque lié à l'exploitation des autoroutes est faible.

En principe, les SCA sont censées supporter les risques de fluctuation du trafic, les risques financiers liés à l'évolution des taux d'intérêts auxquels elles peuvent se refinancer, des risques opérationnels liés à des erreurs faites sur la prévision de leurs coûts et des risques conjoncturels liés à l'évolution des indices sur lesquels reposent les tarifs des péages.

Or, en pratique, ces différents risques sont minimes. Concernant les sociétés d'autoroutes historiques, la hausse du trafic des véhicules légers représentait en moyenne 11,76 % et celle des poids lourds 9,52 % sur la période 2010-2017, après une forte baisse, en particulier en provenance d'Europe du Sud, du fait de la crise de 2008. Le trafic de poids lourds a retrouvé en 2017 son niveau de 2008. Les tableaux ci-dessous retracent ces évolutions.

| Hausse des trafics autoroutiers (véhicules légers) 2010-2017 (classes 1, 2 et 5) | |
|---|-------------------------|
| <i>Sociétés historiques</i> | <i>Hausse 2010-2017</i> |
| ESCOTA | 9,30 % |
| ASF | 11,67 % |
| SAPN | 7,96% |
| APRR | 9,70 % |
| SANEF | 7,03 % |
| COFIROUTE | 6,49 % |
| AREA | 19,81 % |
| ATMB (autoroute) | 16,27 % |
| SFTRF (autoroute) | 17,62 % |
| <i>Sociétés récentes</i> | <i>Hausse 2010-2017</i> |
| ALIS | 10,87 % |
| ARCOUR | 31,71 % |
| ADELAC | 52,40 % |
| ALIENOR | 28,46 % |
| ALICORNE | 29,52 % |
| ATLANDES | 12,45 % |
| ALBEA | 10,20 % |

| Hausse des trafics (poids lourds) 2010-2017 (classe 3 et 4) concernant les sociétés historiques | |
|--|---------|
| SANEF | 9,55 % |
| SAPN | 7,22 % |
| APRR | 15,89 % |
| AREA | 10,86 % |
| ASF | 12,07 % |
| ESCOTA | 7,36 % |
| COFIROUTE | 4,89 % |
| ATMB | 11,86 % |
| SFTRF | 5,95 % |

Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat à partir des données de la DGITM.

De même, **la hausse des prix du pétrole a certes joué négativement, dans un premier temps, sur l'évolution du trafic mais la baisse intervenue depuis l'été 2014 (- 70 % sur 2014-2016) l'a largement compensée.**

En outre, depuis plusieurs années, **une baisse des taux d'intérêts** est constatée et soutenue, par la politique accommodante de la Banque centrale européenne, permettant aux SCA de se refinancer à des taux bien plus faibles et donc avantageux.

Ainsi, en 2014, l'Autorité de la concurrence assimilait la situation des SCA à une « **rente** ». La situation n'a pas sensiblement évolué depuis aux yeux de votre rapporteur.

B. UN CHOIX CONTESTABLE, RENCHÉRI PAR DES DÉCISIONS SUCCESSIVES DE L'ÉTAT

Le choix déjà contestable de la privatisation a été renchéri par l'intervention de plusieurs décisions de l'État visant à mettre à la charge des SCA des travaux d'agrandissement et de modernisation du réseau existant, commandés par des impératifs conjoncturels.

Ainsi, **le plan de relance autoroutier (PRA)** signé le 2 septembre 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires autoroutières et contractualisé par des avenants aux contrats de concession¹ représente 3,27 milliards d'euros de travaux, financés par un allongement de la durée des concessions visées de 2,5 années en moyenne. Plus de 20 opérations majeures doivent être mises en œuvre, 7 sociétés d'autoroutes sont concernées et 10 régions. Selon les estimations transmises par les SCA à votre rapporteur, 8 200 emplois pourraient être créés et 1 000 emplois supplémentaires sur 3 ans en lien avec les opérations de préservation de la biodiversité².

Sur ce point et d'après les informations recueillies par votre commission, **l'avancée des opérations contractualisées se déroule convenablement.**

Par ailleurs, en janvier 2017, le gouvernement s'est réengagé dans un plan d'investissement autoroutier (PIA). Il devait initialement s'élever à 900 millions d'euros avant d'être redimensionné à 700 millions d'euros par l'Arafer. Il comprend, d'une part, « **32 opérations concernant des échangeurs, présentant un intérêt pour la desserte locale et pour les usagers de l'autoroute** » et, d'autre part, « **25 opérations relatives aux aires de covoiturage et aux aménagements pour le milieu naturel** »³.

¹ Ces avenants ont été publiés au Journal Officiel du 23 août 2015.

² Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

³ Rapport d'information « Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger » n° 458 (2016-2017) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 8 mars 2017.

Malgré les mécanismes aujourd’hui prévus par la loi ainsi que la mise en œuvre des deux plans autoroutiers, des efforts restent à accomplir et le président de la commission Hervé Maurey soulignait d’ailleurs, dans son rapport précité, la nécessité pour l’État « *d’assurer pleinement son rôle de concédant* »¹.

Enfin, votre rapporteur rappelle que, de manière incompréhensible, le protocole de 2015 ayant servi de base à la définition du PRA n’a jamais été soumis à la représentation nationale, malgré un jugement du tribunal administratif de 2016 qui l’exigeait. Une fuite dans la presse, intervenue en 2017, a permis au public de prendre connaissance de son contenu. Cette opacité n’est pas acceptable.

C. UN FINANCEMENT NON SATISFAISANT DES INFRASTRUCTURES

S’agissant du financement des infrastructures, depuis la privatisation, **13,5 milliards d’euros courants ont été investis par les sociétés concessionnaires**², dont un investissement de la société ASF de 5,3 milliards d’euros (investissement le plus élevé) quand celui de la SAPN représente 627 millions d’euros (investissement le plus faible).

| Sociétés concessionnaires | Montant des investissements depuis la privatisation en millions d’euros |
|---------------------------|---|
| SANEF | 1 771 |
| SAPN | 627 |
| APRR | 3 100 |
| AREA | 663 |
| ASF | 5 295 |
| ESCOTA | 2 100 |

Source : DGITM

Il convient également de souligner que depuis 2015, les SCA ont pris l’engagement de verser une contribution volontaire à l’Afitf correspondant à 100 millions d’euros les trois premières années, puis 60 millions d’euros les années suivantes. Les SCA contribuent également au financement de l’Afitf par le **versement de la taxe aménagement du territoire (TAT) et de la redevance domaniale (RD)**, cette dernière étant partiellement compensée par l’État.

¹Ibid.

² Source : DGITM

Au-delà, plusieurs commissaires ont rappelé **l'importance des montants versés par les SCA au budget général de l'État**, à travers l'impôt sur les sociétés (IS) notamment, et la collecte de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux péages. Au total, la DGITM indique que le montant total versé par les SCA à diverses personnes publiques au titre de l'ensemble de ces redevances, impôts et taxes, représenterait environ **5 milliards d'euros en 2017**.

Toutefois, votre rapporteur relève que **la vente des parts de l'État n'a que peu servi au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** puisque l'essentiel du produit de la vente est venu alimenter le budget de l'État : sur les 14,8 milliards d'euros récupérés par l'État lors de la privatisation et qui devaient être affectés au financement des infrastructures, seuls 4 milliards d'euros ont été affectés à l'Afitf *in fine*. Cette agence créée fin 2004 devait pourtant disposer d'une ressource assise sur les bénéfices des autoroutes. Elle en a été privée.

Aussi, selon votre rapporteur, **la privatisation des concessions d'autoroutes ampute l'Afitf de 1 à 2 milliards par an sans aucune compensation équivalente**, et encore moins à la hauteur des besoins de financement de nos infrastructures. Privée de financements suffisants, il devient alors difficile pour l'Afitf de répondre à ses missions de financement d'infrastructures nouvelles, pénalisant ainsi nombre de projets territoriaux.

Votre rapporteur rappelle également que, selon diverses projections, **les seuls dividendes des SCA auraient rapporté environ 37 milliards d'euros à l'État d'ici à 2032**.

II. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'INSTRUMENTS DE RÉGULATION

Les concessions autoroutières ont pu faire l'objet de débats souvent passionnés, alimentés¹ par plusieurs rapports. Dans ce contexte, **la proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transports du 14 janvier 2014, déposée par le groupe CRCE, visait à renationaliser 12 sociétés concessionnaires d'autoroutes**².

Le constat alors porté par notre ancienne collègue Evelyne Didier avait largement été partagé par votre commission, tant en ce qui concerne les modalités de la privatisation de 2005-2006, que les inquiétudes relatives au financement de l'Afitf ou à la hausse continue des péages. Des réserves avaient cependant été émises par la commission sur l'hypothèse d'une renationalisation.

Dans ce contexte, un **groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes**, composé notamment de membres de notre commission et coprésidé par **MM. Jean-Jacques Filleul et Louis-Jean de Nicolaÿ**, avait été créé le 22 octobre 2014.

Ce groupe préconisait, en premier lieu, un **renforcement de la transparence et de la régulation du secteur**, par une amélioration de la communication des données des sociétés d'autoroutes, une extension des compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires au secteur autoroutier, un meilleur suivi des aspects financiers des contrats de concession et un accroissement du contrôle des marchés passés par ces sociétés. Il recommandait également de « *changer de modèle* » **pour les plans de relance autoroutiers**, soit en mettant fin à cette pratique, soit en les négociant mieux, pour rééquilibrer les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Enfin, il suggérait d'« *avancer sur le chemin d'une reprise en main par l'État des concessions autoroutières* » de façon progressive, si les circonstances le justifiaient, plutôt que d'envisager la piste d'un rachat généralisé des concessions évoquée par certains, car trop coûteuse.

Ces travaux avaient permis de constater que l'évaluation de la rentabilité des concessions était un exercice délicat et que les ne réalisaient **pas des « surprofits » extravagants au regard de la dette qu'elles doivent rembourser**. Par voie de conséquence, **l'hypothèse d'une résiliation des contrats de concessions avait ainsi été écartée**.

¹ En ce sens : *Cour des comptes, Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2013 et Autorité de la concurrence, Avis n° 14-A-134 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, 17 septembre 2014.*

² *Proposition de loi n° 59 (2011-2012) relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transports, 14 janvier 2014.*

Afin d'améliorer la transparence sur le marché autoroutier concédé, la loi du 6 août 2015 a confié **la mission de régulation économique des autoroutes à une autorité indépendante : l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)**. Cette loi lui a également attribué des pouvoirs de contrôle et de sanction à l'égard des SCA.

Le nouveau rôle de l'Arafer

Le déséquilibre des relations entre le concédant et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, tout comme l'asymétrie d'information entre ces acteurs, ont été relevés à diverses reprises, notamment par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence.

C'est ce constat qui a conduit à confier, par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, des missions de régulation économique en matière d'autoroutes à un acteur indépendant, l'Arafer, qui intervient doublement dans l'amélioration du fonctionnement du secteur.

D'une part, l'Autorité veille à l'exercice d'une **concurrence effective et loyale par les concessionnaires** lorsqu'ils agissent en tant qu'acheteurs. À ce titre, l'Autorité vérifie que les SCA respectent les **obligations de publicité et de mise en concurrence** qui leur sont imposées par la loi dite « Macron » pour la passation de leurs marchés et de leurs contrats d'exploitation d'installations annexes à caractère commercial. Conformément à l'objectif fixé par le législateur, la majorité des achats des SCA est désormais soumise à un dispositif de mise en concurrence transparent et objectif.

L'Autorité évalue également la **part des marchés attribués par les SCA à des opérateurs économiques qui leurs sont liés capitalistiquement**. Dans son dernier rapport (relatif à l'exercice 2017), elle a pu constater que les SCA attribuaient à leurs entreprises liées une proportion de marchés globalement équivalente à leurs parts de marché respectives dans le secteur des travaux publics.

D'autre part, l'Autorité veille au **bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier**. Consultée sur les nouveaux projets de contrat et sur les projets de modification des contrats de concession qui ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession, elle vérifie que les revenus des tarifs de péage correspondent aux dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure (y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire).

L'Autorité n'intervient pas directement dans la fixation des tarifs, puisqu'elle rend un **avis simple**, non contraignant. Par son action, elle réduit néanmoins l'asymétrie d'information et fournit à l'autorité concédante des arguments qui peuvent lui servir dans ses négociations avec les SCA.

Ainsi, dans le cadre du **plan d'investissement autoroutier (PIA)**, l'action de l'Autorité a produit de premiers effets bénéfiques pour les usagers de l'autoroute, même si ses avis n'ont pas été entendus en tous points. Au lieu de 57 opérations prévues initialement, **43 opérations figurent dans ce plan**, pour moins de 700 millions d'euros (coût prévisionnel de construction) au lieu de plus de 800 millions initialement envisagés. Les hausses de tarifs supplémentaires finalement supportées par les usagers sont moindres, pour une prestation mieux calibrée :

- Retrait d'opérations insuffisamment abouties : 27 M€ ;

- Retrait des opérations relevant d'obligations contractuelles préalables (et rappel de leur caractère d'obligation) : 77 M€ ;
- Renforcement du cadre contractuel concernant les aires de covoiturage ;
- Diminution du taux de rémunération du capital investi.

Les doutes formulés par l'Autorité concernant les coûts des opérations n'ont pas été suffisamment entendus, mais l'Autorité poursuivra ses travaux d'évaluation afin de renforcer le poids de ses avis, de sorte qu'à l'avenir, l'utilisateur ne pâtisse pas d'une surestimation par les SCA des travaux envisagés.

L'institution par la loi Macron d'un régulateur indépendant dans le secteur des autoroutes produit donc ses premiers effets et permet d'apporter une aide face aux défaillances éventuelles de l'État concédant.

Chargée par ailleurs d'effectuer un **suivi annuel du taux de rentabilité interne des concessions**, d'établir chaque année une synthèse des comptes des concessionnaires, et de produire, au moins une fois tous les cinq ans, un **rapport sur l'économie générale des conventions de délégation**, l'Autorité participe en outre à la juste appréciation de la situation des SCA par l'ensemble des personnes concernées.

Source : Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)

En outre, la loi précitée du 6 août 2015 a substantiellement modifié le code de la voirie routière, qui prévoit plusieurs mesures de régulation en son article L.122-4, dont un mécanisme revenant à **interdire tout nouvel allongement de la durée des concessions sans l'accord du Parlement**. Cet article dispose désormais :

« L'usage des autoroutes est en principe gratuit.

Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure.

En cas de délégation des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.

*Des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal. **Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire.** Le cas échéant, l'État et les collectivités territoriales intéressées, dans le cadre des règles prévues dans le code général des collectivités territoriales, peuvent, à titre exceptionnel, apporter des concours. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, fixe les conditions d'application de ces dispositions.*

La convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Ces actes sont approuvés par décret en Conseil d'État, le cas échéant dans les conditions prévues à l'article L. 122-8. Le cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. En cas de contribution de collectivités territoriales ou de l'État au financement de la délégation, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de ce dispositif.

La différenciation dans les abonnements proposée par les concessionnaires d'autoroutes afin de favoriser les véhicules à très faibles émissions dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes ainsi que les véhicules utilisés en covoiturage est mise en œuvre sous la responsabilité des concessionnaires sans modification du rythme d'évolution des tarifs de péage et sans augmentation de la durée des concessions autoroutières.

Le produit du péage couvre ses frais de perception. »

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR : ACCOMPAGNER LA RENATIONALISATION DES SCA OU LA FIN DES CONCESSIONS PAR UN DISPOSITIF EFFICACE DE GESTION DES INFRASTRUCTURES AUTOROUTIÈRES

Votre rapporteur attire l'attention sur le fait que les négociations concernant l'avenir des concessions des SCA devraient débiter d'ici 5 à 7 ans.

Les dates d'échéance des concessions autoroutières varient en effet d'une entreprise à l'autre mais elles s'échelonnent globalement entre **2031** (pour le réseau confié à SANEF) et **2086** (tunnel Duplex A86 de 11 kilomètres confié à COFIROUTE). Les principales concessions des sociétés « historiques » à savoir APRR (1 867 kilomètres sous gestion), ASF (2 724 kilomètres), COFIROUTE (1 100 kilomètres), SANEF (1 400 kilomètres) et SAPN (372 kilomètres) arrivent à échéance respectivement en 2035, 2036, 2034, 2031 et 2033.

| Sociétés concessionnaires autoroutières | | | |
|--|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| <i>Sociétés historiques</i> | <i>Longueur du réseau (km)</i> | <i>Début de la concession</i> | <i>Fin de la concession</i> |
| SANEF | 1388,3 | 09/11/1963 | 31/12/2031 |
| SAPN | 372,4 | 01/08/1963 | 31/08/2033 |
| APRR | 1867,4 | 19/09/1963 | 30/11/2035 |
| AREA | 409,4 | 05/04/1971 | 30/09/2036 |
| ASF | 2724,0 | 13/03/1961 | 30/04/2036 |
| ESCOTA | 471,0 | 21/05/1957 | 29/02/2032 |
| COFIROUTE | 1100,8 | 12/05/1970 | 30/06/2034 |
| ATMB (autoroute) | 126,3 | 15/04/1971 | 31/12/2050 |
| SFTRF (autoroute) | 67,5 | 31/12/1993 | 31/12/2050 |
| <i>Sociétés récentes</i> | <i>Longueur du réseau (km)</i> | <i>Début de la concession</i> | <i>Fin de la concession</i> |
| ADELAC | 19,6 | 28/10/2005 | 31/12/2060 |
| ALBEA | 17,5 | 29/12/2011 | 28/12/2066 |
| ALIS | 125,0 | 02/12/2001 | 31/12/2067 |
| ARCOUR | 101,0 | 09/04/2005 | 31/12/2070 |
| ALICORNE | 45,0 | 23/08/2008 | 23/08/2063 |
| ALIENOR | 150,0 | 19/12/2006 | 19/12/2066 |
| ATLANDES | 104,0 | 23/01/2011 | 21/01/2051 |
| CCIH Tancarville (ouvrage d'art) | 2,3 | 18/05/1951 | 17/05/2027 |
| CCIH Normandie (ouvrage d'art) | 7,4 | 06/05/1988 | 17/05/2027 |
| Duplex A86 (ouvrage d'art) | 11,5 | 25/11/1999 | 31/12/2086 |
| CEVM (ouvrage d'art) | 3,3 | 10/10/2001 | 31/12/2079 |

Source : Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat à partir des données transmises par la DGITM.

Plusieurs *scenarii* sont envisageables à l'échéance des concessions. **En premier lieu, l'hypothèse d'une renationalisation des sociétés exploitant les autoroutes peut être évoquée.** Le coût financier d'une telle renationalisation est difficile à estimer, car il convient d'intégrer les indemnités de résiliation pour motif d'intérêt général, qui seraient fixées par le juge administratif pour les contrats de concessions qui ne prévoient pas de clauses de rachat, les indemnités pour la perte des achats et des investissements réalisés ainsi que la manque à gagner anticipé jusqu'à la fin de la concession¹ mais aussi la dette de 30 milliards d'euros de ces sociétés, qui viendrait s'ajouter à la dette publique française. Au global, une renationalisation correspondrait à une **somme d'environ 50 milliards euros** (fourchette haute).

Votre rapporteur considère que s'il s'agit bien sûr d'une opération couteuse, l'État sera tout à fait en mesure de la rembourser sur le long terme. Au regard des taux d'intérêts actuels, votre rapporteur considère que l'État n'aura aucune difficulté à faire l'avance de cette somme et à se rembourser *via* les recettes des péages. Il s'agit donc essentiellement d'une opération comptable et pas d'une dépense nette de 50 milliards d'euros. Les SCA ont d'ailleurs acheté les autoroutes en 2006 avec un montage similaire.

Dans un tel scénario, la DGITM précise que le montant de l'indemnité *« correspond aux dettes des sociétés concessionnaires augmentées des bénéfices provisionnels de celles-ci d'ici l'échéance de leurs contrats. Ainsi, un tel rachat ne permettrait pas de récupérer la rentabilité provisionnelle des SCA, mais au contraire il leur assurerait cette rentabilité de manière anticipée et sans même les exposer aux risques d'exploitation des autoroutes »*.

En second lieu, l'hypothèse d'une reprise en main des concessions autoroutières par l'État à l'échéance des concessions pourrait être examinée. Elle pourrait se traduire par la **création d'un établissement public industriel et commercial « Routes de France »** compétent pour gérer l'ensemble des 9 200 kilomètres de réseau autoroutier, avec un contrat d'objectifs et de performance, des critères forts en matière d'aménagement du territoire, d'efficacité environnementale et de différenciation des tarifs selon des motifs sociaux. Ainsi, la fin des concessions permettrait d'avoir de nouveaux débats, sur la gratuité des autoroutes, la mobilité partagée, la mobilité connectée. En bref, le patrimoine routier pourrait être utilisé comme un vrai champ d'action publique.

Votre rapporteur considère que la puissance publique doit pouvoir disposer, à l'égard des infrastructures de transport national, d'une maîtrise pleine et entière puisque ces dernières sont des outils d'aménagement et d'égalité des territoires faisant d'elles des monopoles de fait.

¹ Dans le cas d'APRR, par exemple, l'article 38 « Rachat de la concession » de son contrat de concession précise les modalités de calcul du préjudice.

En outre, votre rapporteur rappelle **qu'au moment où il existe une fronde légitime dans notre pays sur les taxes et la vie chère, cette option est plus que pertinente**. Il est à noter d'ailleurs, preuve de sa faisabilité, que l'Espagne s'est engagée dans cette voie en annonçant la renationalisation de 500 kilomètres de tronçons qui vont ainsi repasser sous maîtrise publique. Cette **proposition rejoint par ailleurs trois des 42 directives exposées dans la plateforme du 29 novembre 2018 par le mouvement des gilets jaunes**. Ainsi, cette plateforme appelle premièrement à poser « *l'interdiction de vendre les biens appartenant à la France* ».

Votre rapporteur rappelle toutefois qu'attendre la fin des concessions ne donne aucune garantie sur des hausses de tarifs futures du fait de nouveaux investissements qui pourraient être demandés par l'État aux sociétés concessionnaires. Dans cette hypothèse, **de nouveaux accords pourraient également allonger encore la durée des concessions**, ce qui semble un pari risqué selon votre rapporteur.

Si ce scénario était toutefois retenu, l'État devra pleinement jouer son rôle de concédant et assurer les obligations qui lui incombent. Sur ce point, la Cour des comptes dans son rapport précité de juillet 2013 précisait qu'« *en dépit de constats défavorables figurant dans les audits, les dispositions contraignantes susceptibles d'être mises en œuvre à l'encontre des sociétés concessionnaires (mise en demeure, pénalités) ne sont qu'exceptionnellement utilisées, ce qui pourrait engager la responsabilité du concédant en cas d'accident* ».

Votre commission a toutefois considéré que les décisions prises doivent être assumées et que la question de la reprise en main des concessions se posera à l'échéance de celle-ci.

Lors de sa réunion du mercredi 20 février, la commission n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi initiale.

ANNEXE

Liste des actes réglementaires pris depuis 2015

Source : DGITM

- **Décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes** pris pour l'application de l'article 13 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : ce décret précise tout d'abord le contenu du dossier de consultation de l'Arafer sur les projets de nouveaux contrats de concession et d'avenant aux contrats en cours. Le décret soumet par ailleurs les sociétés concessionnaires à l'obligation d'instituer en leur sein une commission des marchés, dont les règles internes, tout comme la nomination ou la reconduction de leurs membres, sont soumises à l'avis conforme de l'Arafer. Le décret prévoit que le président de la commission transmet sans délai à l'Autorité les avis rendus par la commission et informe également sans délai l'autorité de tout manquement constaté. Enfin, ce décret définit la procédure applicable à la passation, par les concessionnaires, de contrats en vue de l'exploitation des aires de services et notamment les conditions dans lesquelles le ministre de la voirie routière et l'Arafer instruisent les demandes d'agrément des attributaires pressentis.
- **Décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes**, également pris pour l'application de l'article 13 de la loi du 6 août 2015 : ce décret rend applicables aux sociétés concessionnaires à capitaux privés certaines dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Les concessionnaires sont ainsi assujettis aux règles relatives aux conditions de recours aux procédures formalisées. L'appel d'offres constitue la procédure de principe pour la passation des marchés. Le recours aux autres procédures formalisées (procédure concurrentielle avec négociation et dialogue compétitif) est autorisé dans les hypothèses prévues par le décret relatif aux marchés publics en son article 25. Afin de garantir une mise en concurrence effective, le décret prévoit des règles plus contraignantes pour la passation des marchés de travaux : le seuil de procédure formalisée est ainsi abaissé à 500 000 € HT. En outre, la publication d'un avis de pré-information est rendue obligatoire pour les marchés de travaux d'un montant supérieurs à 2 millions d'euros. Le décret impose la publication sur le profil acheteur de l'ensemble des investissements prévus par le contrat de concession pour les 5 années à venir. Le décret liste les projets de marchés et d'avenants transmis à l'Arafer. Un délai de dix-huit jours après réception du dossier doit être respecté avant de signer le contrat afin qu'en cas de manquement aux

obligations de publicité et de mise en concurrence l'Arafer puisse engager un recours pré-contractuel.

- **Trois arrêtés interministériels du 4 août 2016** fixent, respectivement, le contenu du dossier de présentation à l'Arafer relatif aux marchés et avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes prévu au II de l'article R. 122-39 du code de la voirie routière ; la liste des documents annexés au rapport annuel des commissions des marchés des concessionnaires d'autoroutes mentionné à l'article R. 122-38 du code de la voirie routière ; et enfin, les éléments du dossier de saisine en vue de la demande d'agrément prévu à l'article L. 122-27 du code de la voirie routière.
- **Arrêté ministériel du 8 août 2016** : pris en application des articles L. 122-29 et D. 122-46 du code de la voirie routière tels que modifiés par l'article 13 de la loi du 6 août 2015 et de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} mars 2016, cet arrêté détaille les conditions d'organisation du service public que doivent respecter les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans le cadre de l'exploitation d'activités commerciales sur les aires de service situées sur leur réseau.
- **Décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes** pris pour l'application de l'article 41 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique : ce décret poursuit l'effort d'alignement sur le droit de la commande publique des règles applicables aux sociétés concessionnaires à capitaux exclusivement ou majoritairement privés. Les dispositions des décrets « concessions » et « marchés publics » de 2016 prévoyant la publication par les pouvoirs adjudicateurs sur leur profil d'acheteur des données essentielles de leurs marchés sont rendues applicables aux concessionnaires d'autoroutes. Ce décret dispose qu'au-delà de cinq ans, la durée des contrats d'exploitation des aires de service doit être strictement corrélée à la durée d'amortissement des investissements. Par ailleurs, le recours par les concessionnaires aux procédures dites « restreintes » pour l'attribution des marchés est plus strictement encadré. L'Arafer se voit confier la compétence de définir le contenu du rapport d'activité établi chaque année par les commissions internes des marchés ainsi que la liste des informations que doivent transmettre les concessionnaires d'autoroutes dans le cadre de la passation de leurs marchés. En ce qui concerne les sociétés concessionnaires à capitaux exclusivement ou majoritairement publics, qui constituent des pouvoirs adjudicateurs, le seuil de recours aux procédures formalisées pour la passation des marchés de travaux est

fixé à 2 M€ HT, un niveau très inférieur au seuil de droit commun (5 225 000 €).

- **Arrêté ministériel du 2 janvier 2019**, modifiant l'arrêté du 8 août 2016 : ce texte vise à lever les principaux obstacles au maintien et au déploiement d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les aires d'autoroutes en précisant les conditions d'organisation du service de recharge électrique. Pour les aires déjà équipées de bornes de recharge est posé un principe de continuité du service, afin de prévenir le démontage des bornes existantes au terme des contrats liant actuellement les opérateurs d'IRVE aux sous-concessionnaires. S'agissant des aires qui ne bénéficient pas encore d'un tel aménagement, l'arrêté impose aux sociétés concessionnaires d'étudier sa faisabilité technique dès lors que la réalité du besoin est établie. L'arrêté précise que les bornes de recharges constituent, au même titre que les stations-service, des installations annexes que le concessionnaire peut « sous-concéder » à un tiers l'aménagement et l'exploitation. L'arrêté dispose enfin que les nouveaux contrats passés en vue de l'aménagement d'IRVE dont la durée serait insuffisante pour amortir l'investissement initial doivent prévoir la compensation financière de l'opérateur, laquelle est assise, notamment, sur la valeur résiduelle comptable des investissements non démontables.

Plusieurs avenants ont été passés aux contrats de concession depuis 2015, notamment pour mettre en œuvre le plan de relance et le plan d'investissement autoroutiers.

- **Décrets n° 2015-1044, n° 2015-1045 et n° 2015-1046 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions de concession d'ASF, ESCOTA, COFIROUTE, APRR, AREA, SANEF et SAPN** : ces avenants ont pour objet de mettre en œuvre le plan de relance autoroutier. Ils prennent en compte les nouveaux investissements demandés à la société concessionnaire en modifiant l'assiette de la concession et prévoyant en contrepartie un allongement de la durée du contrat. Ces avenants renforcent les dispositifs de contrôle et d'incitation à la performance du concessionnaire afin de garantir la bonne mise en œuvre du plan de relance autoroutier : les clauses actuelles de restitution de l'avantage financier éventuel résultant d'un décalage dans le temps des travaux ont été amendées pour les opérations du plan de relance autoroutier afin que le suivi financier des dépenses effectives se fasse systématiquement à la fin des travaux, même si le projet est réalisé dans les délais. Enfin, ces avenants mettent en œuvre les engagements du protocole d'accord de rééquilibrage des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes signé le 9 avril 2015, notamment en prévoyant, en contrepartie de la compensation de la majoration de la redevance domaniale intervenue en 2013 et du « gel » des tarifs de 2015, l'insertion

d'une clause de « durée endogène » consistant à plafonner la rentabilité des concessions par le contrôle des recettes de péage réelles cumulées sur la durée de la concession et l'ajustement, le cas échéant, de cette durée à partir de la date de fin de concession initiale. Une clause similaire dite de « péage endogène », permettant d'ajuster le niveau des péages, est également introduite.

- **Décret n° 2015-1257 du 9 octobre 2015 approuvant le 1^{er} avenant à la convention de concession d'Alicorne** : cet avenant précise les modalités d'évolution des tarifs de péage à partir de 2016.
- **Décret n° 2016-70 du 29 janvier 2016 approuvant le dix-septième avenant à la convention de concession d'APRR** : cet avenant prévoit l'intégration du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines (Maurice Lemaire) à l'assiette de la concession en contrepartie d'un allongement de la durée du contrat de huit mois.
- **Décret n° 2016-68 du 29 janvier 2016 approuvant le 1^{er} avenant à la convention de concession d'ATLANDES** : cet avenant prévoit la répercussion dans les tarifs de péage de la majoration de la redevance domaniale intervenue en 2013. Il complète par ailleurs la liste des indicatifs de performance prévus au contrat initial.
- **Décret n° 2016-69 du 29 janvier 2016 a approuvé le 2^e avenant à la convention de concession de CEVM** : cet avenant prévoit la répercussion dans les tarifs de péage de la majoration de la redevance domaniale intervenue en 2013. Il vise également à intégrer l'aire du viaduc de Millau dans la concession de CEVM et prévoit un programme de travaux de rénovation afin de garantir un haut niveau de service. Enfin, cet avenant met en place des indicateurs de performance associés à des pénalités en cas de non-respect des objectifs fixés.
- **Décrets n° 2018-759 du 28 août 2018** approuvant des avenants aux conventions de concession de SANEF et de SAPN, **n° 2018-758 du 28 août 2018** approuvant le dix-huitième avenant à la convention de concession de COFIROUTE, **n° 2018-960 du 6 novembre 2018** approuvant des avenants aux conventions de concession d'APRR et d'AREA et **n° 2018-959 du 6 novembre 2018** approuvant des avenants aux conventions de concession d'ASF et d'ESCOTA : ces avenants ont pour objet de mettre en œuvre le plan d'investissement autoroutier. Ils prennent en compte les nouveaux investissements réalisés en modifiant l'assiette de la concession et prévoyant leur contrepartie tarifaire. Ils ont également pour objet d'améliorer les dispositifs de contrôle et d'incitation à la performance du concessionnaire, notamment par l'insertion de clauses visant à restituer l'avantage financier résultant d'un décalage

dans le temps des travaux, à améliorer l'information de l'autorité concédante, à compléter la liste des indicateurs de performance et à renforcer la vérification de la conformité des ouvrages préalablement à leur mise en service.

- **Décret n° 2018-926 du 26 octobre 2018 approuvant un avenant à la convention de concession d'ATMB** : son objet est de répercuter dans les tarifs de péage la majoration de la redevance domaniale intervenue en 2013.
- **Trois avenants au contrat de plan passé avec APRR pour la période 2014-2018** :
 - **l'avenant n° 2** signé le 24 janvier 2016 tient compte de l'allongement de la durée du contrat prévue par l'avenant au contrat de concession de 2015 ;
 - **l'avenant n° 3** signé le 25 novembre 2016 actualise les modalités de définition des opérations complémentaires à réaliser par APRR pour tenir compte de la valeur nette créée par les effets du contrat de plan dans sa version du 30 janvier 2014 sur la valorisation de l'allongement susvisé ;
 - **l'avenant n° 4** signé le 16 mars 2018. Le contrat de plan 2014-2018 prévoit en son article 6.3 que les parties doivent définir les opérations complémentaires à réaliser par APRR pour tenir compte de la valeur actuelle nette (VAN), exprimée en valeur juillet 2013, créée par les effets du contrat de plan dans sa version initiale sur la valorisation des allongements de la durée de la concession dus aux 16^e et 17^e avenant à la convention de concession d'APRR, portant respectivement sur le plan de relance autoroutier et la fusion avec la concession du Tunnel Maurice Lemaire. L'avenant n° 4 a pour objet d'arrêter le montant de cette VAN, de définir une première liste d'opérations à réaliser par APRR et d'insérer une clause de revoyure en vue de définir l'affectation du reliquat de VAN.
- **L'avenant n° 2 au contrat de plan passé avec AREA pour la période 2014-2018** signé le 24 janvier 2016 tient compte de l'allongement de la durée du contrat prévue par l'avenant au contrat de concession de 2015.
- **Les contrats de plan pour la période 2017-2021** respectivement signés le 17 septembre 2018 avec COFIROUTE, SAPN et Sanef et le 21 novembre 2018 avec ASF et ESCOTA. Destinés à mettre en œuvre le plan d'investissement autoroutier, ces contrats reconduisent la clause « anti-foisonnement » des tarifs figurant dans les contrats de plan antérieurs.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Nationalisations des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Objet : cet article vise à nationaliser quatorze sociétés concessionnaires d'autoroutes privées.

I. Les dispositions de la proposition de loi

Cet article vise à nationaliser les sociétés suivantes :

- A'LIÉNOR ;
- ADELAC ;
- ALBEA ;
- Arcour ;
- Atlandes ;
- Autoroute de liaison Calvados-Orne (ALICORNE) ;
- Autoroute de liaison Seine-Sarthe (Alis) ;
- Autoroutes du sud de la France (ASF) ;
- Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) ;
- Compagnie Eiffage du viaduc de Millau (CEVM) ;
- Compagnie industrielle et financière des autoroutes (Cofiroute) ;
- Sanef ;
- Société des autoroutes Estérel Côte d'Azur Provence Alpes (Escota) ;
- Société marseillaise du tunnel Prado-Carénage (SMTPC).

Les sigles APRR et SANEF doivent être entendus comme les groupes de sociétés portant ces dénominations qui comprennent, d'une part, APRR et AREA, d'autre part, SANEF et SAPN.

Les trois sociétés du groupe VINCI (ASF, COFIROUTE, ESCOTA) sont en revanche dénommées individuellement.

Toutes ces sociétés sont membres de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)¹, présidée par Arnaud Hary depuis septembre 2017².

II. La position de votre commission

Votre rapporteur considère que la nationalisation des sociétés d'autoroutes effectuée en 2005 a été une grave erreur.

Votre commission ne peut néanmoins souscrire à la mesure de nationalisation proposée, même si elle approuve la nécessité d'approfondir la régulation des concessions autoroutières tout comme l'urgence de trouver une source de financement pérenne pour les infrastructures de transport.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

¹ L'association comprend également les sociétés suivantes : CEVM (Compagnie Eiffage du Viaduc de Millau), Egis Road Operation – Egis Exploitation Aquitaine, SFTRF (Société Française du Tunnel Routier du Fréjus), ATMB (Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc), CCI Seine-Estuaire (Chambre de Commerce et d'Industrie Seine-Estuaire), ROTALIS (Société d'exploitation de l'autoroute de liaison Seine Sarthe), SE BPNL (Société d'exploitation du Boulevard Périphérique Nord de Lyon).

²https://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASFA_CP_Nomination_Arnaud%20HARY_20%20sept_2017.pdf

Article 2

Entrée en vigueur de la loi

Objet : cet article prévoit l'entrée en vigueur de l'article premier dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

I. Les dispositions de la proposition de loi

Cet article prévoit que la nationalisation des douze sociétés d'autoroutes visées à l'article premier devra intervenir dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

II. La position de votre commission

Par cohérence avec sa position de rejet de l'article premier :

Votre commission n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 février 2019, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. - Nous examinons la proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Ce texte a été déposé le 16 janvier dernier par Éliane Assassi et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).

Dans un temps très court, j'ai pu consulter les principaux acteurs : les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), à travers l'association des sociétés françaises d'autoroutes ; le ministère des transports, et en particulier le cabinet de la ministre, assisté par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, et l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

Cette proposition, qui vise à corriger l'erreur historique du Gouvernement Villepin de 2006, répond à une double actualité. D'abord, le renchérissement du coût de la mobilité de nos concitoyens et la diminution d'une offre de transports collectifs sous-financée, vivement soulignés par le mouvement des gilets jaunes. Ensuite, la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) souhaitée par le Gouvernement qui, comme celle des autoroutes, est symptomatique d'une politique de court terme, où l'on dilapide les biens de l'État pour dégager des liquidités. Si la majorité sénatoriale s'est massivement opposée à la privatisation d'ADP, c'est qu'elle a sans doute pris toute la mesure du catastrophique précédent de la privatisation de 2006. Pour rappel, le montant de la privatisation avoisinait les 15 milliards d'euros, sans compter la dette transférée aux SCA - environ 20 milliards d'euros - et la tenue des investissements contractualisés, pour 5 milliards d'euros.

Avec ce texte, le groupe CRCE souhaite remettre cette question au cœur du débat public. Son dispositif est simple : il nationalise quatorze sociétés concessionnaires d'autoroutes et prévoit d'assurer le financement de cette opération par un relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés (IS). Pour mémoire, en 2019, le produit de l'IS devrait atteindre plus de 31 milliards d'euros. Précisons qu'il s'agit ici d'un gage pour les besoins de la procédure législative et que, naturellement, l'État n'aura aucune difficulté à faire l'avance de cette somme et à se rembourser *via* les recettes des péages. Car - et c'est important de le rappeler - nationalisation n'est pas synonyme de gratuité. Les recettes des péages viendront alimenter le budget de l'État

pour financer cet investissement initial et, plus largement, les infrastructures de transports, notamment ferrés.

Notre commission connaît bien le sujet des autoroutes, qui est au cœur de ses compétences. En janvier 2014, elle s'était prononcée sur un texte similaire, également déposé par le groupe CRCE, qui prévoyait la renationalisation de douze sociétés concessionnaires d'autoroutes, et dont le rapport avait été confié à Evelyne Didier. La commission avait alors largement partagé le diagnostic de sa rapporteure, tant en ce qui concerne les modalités de la privatisation de 2005-2006, que sur les inquiétudes relatives au financement de l'Afitf ou à la hausse continue des péages. Elle avait toutefois exprimé des réserves sur la solution préconisée, et les débats que nous aurons aujourd'hui reviendront sur ces points. Aussi, après avoir fait le bilan des dernières évolutions intervenues dans la régulation des concessions autoroutières, je vous ferai part des trois questions qui ont guidé mes travaux.

À l'heure actuelle, l'on recense 20 concessionnaires chargés d'exploiter et d'entretenir près de 9 200 kilomètres d'autoroutes en France métropolitaine, comprenant 1 000 aires de repos, 987 échangeurs et mobilisant plus de 13 000 emplois. Le principe de la concession est simple. Les sociétés privées entretiennent le réseau ou, plus rarement, le construisent, et l'exploitent. L'utilisateur paie le service qui lui est rendu avec un péage, qui est une redevance d'utilisation. Notons que la définition du montant de cette redevance n'obéit pas à des critères sociaux d'accessibilité ou d'aménagement du territoire. En outre, l'État conclut avec les sociétés d'autoroutes des contrats de plan, tous les cinq ans environ, pour renforcer la qualité du réseau, auxquels ont également pu s'ajouter des plans d'investissements complémentaires, j'y reviendrai. À l'issue de la concession, l'État récupère son patrimoine dans l'état qu'il a déterminé et sans dette.

Depuis la privatisation, les concessions autoroutières donnent lieu à des débats souvent passionnés, que plusieurs rapports ont alimentés, et notamment celui de la Cour des comptes en 2013 ou l'avis rendu en 2014 par l'Autorité de la concurrence. C'est pourquoi, fin 2014, un groupe de travail parlementaire, composé notamment de membres de notre commission, avait travaillé sur ce sujet à la demande du Premier ministre pour examiner la piste de la renationalisation. Ce groupe avait alors écarté l'option de la résiliation des contrats de concessions en raison de son coût de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les finances publiques.

Entre temps, le Gouvernement précédent, sous la houlette de Ségolène Royal et d'Emmanuel Macron – mais aussi de leurs directeurs de cabinet respectifs Élisabeth Borne et Alexis Kohler –, s'est empêtré dans une invraisemblable renégociation des contrats, qui a allongé la durée des concessions jusqu'en 2036, liant l'État et les automobilistes aux grands groupes du BTP.

Ce protocole d'accord n'a jamais été soumis à la représentation nationale, ce qui est inacceptable. Le Gouvernement n'assure pas la transparence de son action sur ce sujet, malgré un jugement du tribunal administratif de 2016 qui l'exigeait - et qui est aujourd'hui en instruction au Conseil d'État, avec une audience prévue ce jour à 14 heures. Il a fallu attendre une fuite dans la presse en 2017 pour pouvoir en prendre connaissance. La volonté du précédent Gouvernement, et de l'actuel, de préserver ce secret interroge grandement.

Pour corriger la méthode de cet imbroglio politico-juridique, qui a vu l'État prolonger de deux à cinq ans les concessions sans contreparties suffisantes, des garde-fous ont heureusement été inscrits dans la loi. La mission de régulation économique des autoroutes a été confiée à une autorité indépendante, l'Arafer. Plus intéressant, un mécanisme a été instauré pour interdire tout nouvel allongement de la durée des concessions sans l'accord du Parlement. Ces dispositions font aujourd'hui l'objet de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui dispose également que le cahier des charges de chaque convention de délégation doit prévoir un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales.

En dépit des mauvaises expériences passées, le Gouvernement s'est réengagé dans un plan d'investissement autoroutier en 2017. Ce plan devait à l'origine s'élever à 900 millions d'euros, et a été recalibré à 700 millions d'euros par l'Arafer.

À mon sens, ces différents plans de relance et d'investissement ont condamné l'État à l'impuissance. Aujourd'hui, nous sommes face à une situation extraordinaire où l'État n'est même plus en capacité de défendre ses intérêts patrimoniaux et l'intérêt général, en dehors d'un cadre contractuel qui a à peine évolué depuis la construction des autoroutes en 1955 ! Depuis plus d'une décennie, les pouvoirs publics ont systématiquement fait les mauvais choix, en s'enfermant toujours un peu plus dans des montages contractuels complexes. Les contrats sont aujourd'hui tellement bien ficelés que l'État est pieds et poings liés, perdant, et incapable d'imposer un encadrement ou une révision de ces contrats, sauf à payer d'énormes pénalités. Elisabeth Borne en faisait d'ailleurs le constat en déclarant lors de sa dernière audition devant notre commission : « les contrats signés avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont très précis ; on peut avoir ce que l'on veut mais il faut le compenser ; il est rare d'avoir des cadeaux des sociétés d'autoroutes. »

Les membres du groupe CRCE considèrent que la puissance publique doit pouvoir disposer d'une maîtrise pleine et entière de ses infrastructures de transport national, qui sont des outils d'aménagement et d'égalité des territoires très puissants, des outils au service du droit à la mobilité. L'État doit reprendre la main au bénéfice de tous.

Trois questions ont guidé mes travaux.

L'exploitation des autoroutes est-elle un marché risqué ? Si l'on se réfère à la définition juridique d'une concession, oui, puisque le modèle concessif est centré sur la notion d'un risque lié à l'exploitation d'un service, en l'occurrence d'un service public, qui est transféré au cocontractant de l'administration. Ainsi, les sociétés d'autoroutes sont censées supporter le risque de fluctuation du trafic des véhicules légers et des poids lourds, un risque financier lié aux taux d'intérêts auxquels ces sociétés peuvent se refinancer, un risque lié à des erreurs faites sur la prévision de leurs coûts et un risque lié à l'évolution des indices sur lesquels reposent les tarifs des péages - essentiellement l'inflation.

Dans les faits, ces risques semblent minimes, pour ne pas dire nuls : la hausse du trafic des véhicules légers a été d'environ 12 % en moyenne sur la période 2010-2017 tandis que le trafic des poids lourds est resté stable sur la période, après une forte baisse, en particulier en provenance d'Europe du Sud, du fait de la crise de 2008. La hausse des prix du pétrole a dans un premier temps joué négativement sur l'évolution du trafic mais la baisse de 70 % intervenue entre 2014 et 2016 a largement compensée. S'agissant des taux d'intérêt, la baisse constatée depuis plusieurs années et soutenue par la politique accommodante de la Banque centrale européenne permet aux SCA de se refinancer à des taux très faibles.

Par ailleurs, la hausse des tarifs des péages, c'est-à-dire des tarifs kilométriques moyens (TKM), prévue dans les contrats de concession et entérinée annuellement par arrêté, a dépassé 20 % depuis 2006. Autrement dit, la hausse moyenne annuelle des tarifs des péages a été de 1,36 % sur 2011-2019 : 0,72 point d'inflation, 0,22 point de compensation des hausses de taxe d'aménagement du territoire et de redevance domaniale, et près de 0,5 point lié aux investissements supplémentaires prévus dans les contrats de plan passés entre l'État et les SCA. Dans le même temps, l'inflation a évolué de 10,14 %. On comprend mieux pourquoi, dès 2014, l'Autorité de la concurrence assimilait l'activité autoroutière à une rente...

Rappelons que, si la ministre de l'environnement Ségolène Royal avait décidé le gel des tarifs en 2015, c'était en prévoyant un rattrapage sous forme de hausses annuelles plus fortes en 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023. Ce n'est donc pas fini et nous payons aujourd'hui le fruit de mauvaises décisions passées, soit environ 500 millions d'euros au total.

Pour estimer la rentabilité de cette activité, il faut se référer non pas à la marge opérationnelle ou à l'excédent brut d'exploitation - le rapport entre charges et résultats d'exploitation - mais au taux de rentabilité interne (TRI), qui reflète l'amortissement des investissements sur le long terme. Le TRI des sociétés d'autoroutes s'établirait entre 6 et 9 %, sans doute même à 10 % pour certains tronçons, ce qui est très important. L'ensemble de ces éléments conduisent à répondre que cette activité est assez peu risquée.

Le financement des infrastructures par les sociétés d'autoroutes est-il satisfaisant aujourd'hui ?

Sur les 14,8 milliards d'euros récupérés par l'État lors de la privatisation et qui devaient être affectés au financement des infrastructures, seuls 4 milliards d'euros ont effectivement été attribués à l'Afitf ; le reste est venu alimenter le budget général de l'État. L'agence créée fin 2004 devait pourtant disposer d'une ressource assise sur les bénéfices des autoroutes. Elle en a été privée. Notons toutefois que les SCA contribuent au financement de l'Afitf par le versement de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance domaniale, cette dernière étant partiellement compensée par l'État. Le Gouvernement indique qu'au total, les versements des SCA à l'Agence atteignent plus d'1 milliard d'euros. Cela dit, un établissement public industriel et commercial exploitant les autoroutes aurait reversé la même somme.

En comparaison, c'est le manque à gagner qu'il faut envisager. Selon diverses projections, dont celle retenue par l'État, d'ici à 2032, les sociétés d'autoroutes auraient rapporté environ 37 milliards d'euros de dividendes à la puissance publique.

Au bas mot, la privatisation des concessions d'autoroutes ampute donc l'Afitf de 1 à 2 milliards par an, sans aucune compensation à la hauteur des besoins de financement. Privée de financements suffisants, elle ne peut remplir ses missions, ce qui pénalise nombre de projets territoriaux.

Dernière question, plus prospective : est-il pertinent d'attendre l'échéance des concessions ?

Les dates d'échéance des concessions autoroutières varient d'une entreprise à l'autre, mais elles s'échelonnent globalement entre 2031, pour le réseau confié à la Sanef, et 2086, pour le tunnel Duplex A86 de 11 kilomètres confié à Cofiroute. Les principales concessions des sociétés historiques, à savoir APRR, qui a 1 867 kilomètres sous gestion, ASF, qui a 2 724 kilomètres, Cofiroute, avec 1 100 kilomètres, la Sanef, 1 400 kilomètres, et SAPN, 372 kilomètres, arrivent à échéance respectivement en 2035, 2036, 2034, 2031 et 2033.

Le coût d'une renationalisation des autoroutes est difficile à estimer. Il faut intégrer les indemnités de résiliation pour motif d'intérêt général, qui seraient fixées par le juge administratif pour les contrats de concession qui ne prévoient pas de clauses de rachat, les indemnités pour la perte des achats et des investissements réalisés ainsi que le manque à gagner anticipé jusqu'à la fin de la concession, mais aussi la dette de 30 milliards d'euros de ces sociétés, qui viendrait s'ajouter à la dette publique française. Au global, c'est sans doute la fourchette haute de 50 milliards d'euros qu'il faut retenir, comme l'a confirmé l'Arafer.

S'il peut sembler financièrement plus sage d'attendre la fin des concessions pour que l'État récupère son bien, rien ne garantit que ce sera l'option retenue. Le Gouvernement reconnaît déjà que les SCA insistent pour prolonger leurs concessions. Au regard de la puissance du fait majoritaire dans notre pays, le garde-fou de l'accord conforme du Parlement ne semble pas suffisant pour écarter ce risque.

Si l'État reprenait en charge son patrimoine, il ne serait pas obligé de le faire comme avant, en exploitant directement les concessions. La piste sur laquelle je vous propose de réfléchir consisterait à créer un établissement public industriel et commercial nommé « Routes de France » et chargé de gérer l'ensemble des 9 200 kilomètres de réseau autoroutier, avec un contrat d'objectifs et de performance et des critères forts en matière d'aménagement du territoire, d'efficacité environnementale et de différenciation des tarifs selon des motifs sociaux. Ainsi, la fin des concessions permettrait d'avoir de nouveaux débats sur la gratuité des autoroutes, la mobilité partagée ou la mobilité connectée, et nous pourrions faire du patrimoine routier un vrai champ d'action publique.

Avant de conclure, je souhaiterais attirer l'attention de la commission sur le dispositif du péage à flux libre, que le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit d'instituer à son article 40. Si, avec le mouvement des gilets jaunes, les sociétés d'autoroutes ont accepté la mise en place de tarifs spécifiques, sans modification des contrats, pour les grands usagers de la route, il est nécessaire que nous obtenions l'assurance de la ministre, en séance publique, que les travaux liés à la suppression des barrières physiques sur le réseau autoroutier ne conduiront pas à des hausses de tarifs plus importantes. Ce serait totalement illogique, car les sociétés d'autoroutes vont non seulement fiabiliser la perception des péages sur les usagers mais en plus récupérer des espaces très importants autour des anciens péages, qu'ils vont certainement doter en équipements commerciaux, de nature à apporter de nouvelles recettes...

Enfin, je vous rappelle qu'attendre la fin des concessions ne nous donne aucune garantie sur des hausses de tarifs futures du fait de nouveaux investissements qui pourraient être demandés par l'État aux sociétés concessionnaires. Je rappelle, enfin, qu'attendre expose à de nouveaux accords qui permettraient d'allonger encore la durée des concessions, ce qui semble un pari risqué. C'est pourquoi le groupe CRCE propose à votre commission de renationaliser les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Mme Éliane Assassi. – Merci pour ce rapport, appuyé sur de nombreuses auditions. Je souhaite que nous ayons un débat approfondi en séance publique. La hausse des tarifs autoroutiers a été l'un des éléments de la colère des gilets jaunes. En 2014, nous avons déjà proposé un texte similaire, qui avait été rejeté par le Sénat. La situation a évolué depuis.

Nul ne peut nier que les sociétés autoroutières sont florissantes. Vinci, Eiffage versent d'importants dividendes à leurs actionnaires, ce qui n'empêche pas leur dette de rester très soutenable. Elles distribuent cet argent au lieu d'investir, ce qui me paraît inacceptable.

Mais les temps changent et la prolongation des concessions fait débat, comme on l'a bien vu lors du débat sur la loi Pacte, dont un article prévoit la privatisation d'ADP : sur tous les bancs, des voix se sont élevées pour contester ou rejeter ce projet, au vu de l'expérience des autoroutes. Notre haute assemblée s'honorerait de pousser ce débat jusqu'au bout – sachant qu'un vote respectueux des points de vue de chacun tranchera.

J'étais hier à un débat sur le CDG Express rassemblant 700 personnes : la privatisation des autoroutes, et leur renationalisation, ont été évoquées. Cela prouve que ce sujet a réinvesti l'espace public.

M. Patrick Chaize, président. – M. Mandelli est rapporteur de la loi d'orientation des mobilités.

M. Didier Mandelli. – Celle-ci prévoit des dispositions qui font écho à cette proposition de loi, puisqu'elle sanctuarise les ressources de l'Afitf, qui ont trop tendance à devenir une variable d'ajustement, notamment en ce qui concerne la part de TICPE liée à l'abandon de l'écotaxe.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci pour ce rapport enthousiaste sur ce que vous appelez l'erreur historique de M. de Villepin en 2005. En 2014, à l'initiative du président Maurey, nous avons monté un groupe de travail sur cette question avec M. Filleul, en réponse aussi à l'avis de l'Autorité de la concurrence, alors présidée par M. Lasserre. Nous avons auditionné les sociétés d'autoroutes, les services compétents de l'État, et nous étions parvenus aux mêmes conclusions que notre rapporteur : le coût de la renationalisation immédiate des sociétés d'autoroutes serait de 30 à 40 milliards d'euros, voire de 50 milliards d'euros. Autant dire que, pour le budget de l'État, cela n'aurait aucun sens. Aussi avons-nous proposé de commencer par une expérimentation avec la société Escota.

La renationalisation pose aussi la question des collaborateurs du ministère de l'Équipement, qui avaient quitté le giron de l'État pour travailler dans ces sociétés, et qu'il faudrait réintégrer. Les difficultés ainsi soulevées prendraient des années à résoudre. M. Macron, qui était alors ministre de l'économie, avait mis en place un groupe de réflexion pour améliorer autant que possible le fonctionnement de notre système autoroutier. Nous avons travaillé surtout sur deux propositions. D'abord, faire profiter toutes les entreprises françaises des travaux effectués sur le réseau. Pour cela, nous avons suggéré d'abaisser le seuil des appels d'offre de 2 millions d'euros à 500 000 euros, et de prévoir une vérification systématique par l'Arafer – dont les sociétés d'autoroutes se plaignent, d'ailleurs, au motif que cela retarde les travaux. Puis, limiter l'augmentation des péages à 0,75 % de l'inflation.

Ce débat est récurrent, en effet. On parle de 24 % de rentabilité, mais le TRI d'ensemble est de 8 %. On dit aussi que les SCA ne financent l'Afitf qu'à hauteur de 1,3 milliard d'euros. C'est oublier que l'État pourrait lui affecter une part des 5 milliards d'euros de TVA et d'IS qu'il prélève sur l'activité de ces sociétés ! Le groupe LR considère que les décisions prises doivent être assumées, et Ségolène Royal a décidé de reporter de trois ans l'échéance contre 3,2 milliards d'euros de travaux prévus. Renationaliser en 2033, pourquoi pas ? En attendant, nous ne voterons pas pour ce texte.

M. Pierre Médevielle. – Je ne partage pas non plus les conclusions du rapporteur. Je faisais partie du groupe de travail. En 2014, Ségolène Royal s'est adjoint les services du cabinet *Microeconomics*, qui porte bien son nom ! Et le rapport de l'Autorité de la concurrence était à charge. Les 24 % de rentabilité ne correspondaient qu'à un instant précis et occultaient la reprise de la dette et les 15 milliards d'euros versés à l'État. La réalité est plus proche de 7 à 8 % – ce qui reste appréciable, mais ces sociétés ne sont pas philanthropes !

Dans les contrats, l'État reste propriétaire des ouvrages, et s'est engagé à y investir, notamment pour les aires de repos. Il n'a jamais honoré ses engagements. Faire une expérimentation sur Escota, à mon sens, c'était revenir sur la parole de l'État. Le coût d'une renationalisation a été estimé alors à 57 milliards d'euros. Mme Royal avait parlé de 40 milliards d'euros. Ce serait une folie : ces contrats ont été ficelés par des armées d'avocats et sont très solides. De toute façon, la gratuité des autoroutes est un fantasme. Et l'État les gèrera forcément moins bien que des sociétés dont c'est le métier ! De plus, il affectera les résultats au budget général, et la qualité du réseau ira en se dégradant, ce qui nuira à la sécurité routière.

M. Jordi Ginesta. – Mme Assassi lie les 30 milliards d'euros de dette à la distribution de dividendes. Quel est le rapport ?

M. Michel Dagbert. – Nous discutons de renationalisation des autoroutes parce que la décision a été prise de les privatiser. Plusieurs élus – sans parler des gilets jaunes – se sont émus des bénéfices réalisés par les sociétés d'autoroutes. Bien sûr, elles ont repris la dette et payé 14 milliards d'euros. J'entends dire que ce n'est pas le métier de l'État de gérer des voiries. Surprenant, dans une commission de l'aménagement du territoire, où nous n'avons cessé de dire qu'il appartient à l'État de désenclaver les territoires et de les irriguer. L'État a fait la preuve de sa capacité à gérer certaines infrastructures, je crois. Actuellement, l'Afitf n'a pas les financements pour réaliser les travaux nécessaires sur le réseau non concédé – et les sociétés d'autoroutes viennent le cœur sur la main proposer leurs services en contrepartie de ce qu'on appelle l'adossement ! Il faut dénoncer cela, mais, vu l'urgence budgétaire, il est peu probable que nous obtenions les moyens de renationaliser les autoroutes immédiatement. Notre groupe interviendra dans le débat, mais s'abstiendra lors du vote.

M. Patrick Chaize, président. – Nous parlons de la renationalisation, non des autoroutes, mais des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

M. Charles Revet. – Qui a estimé le coût d'une reprise des concessions ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Mme Assassi a souligné à juste titre qu'il y a sur cette question – qui arrive parmi les premières dans les doléances des gilets jaunes – un vrai débat, alimenté par l'opacité des concessions. L'État n'est pas moins capable que le secteur privé de gérer ces infrastructures : c'est simplement un choix de société. La meilleure conscience que nous avons de l'enjeu environnemental plaide pour une reprise en main par l'État. Sinon, les négociations pour aménager le covoiturage ou des voies de bus sont autant de prétextes pour les concessionnaires à réclamer de nouveaux avantages. La loi d'orientation des mobilités sanctuarisera peut-être les ressources de l'Afitf mais, pour l'instant, celle-ci n'a pas les moyens nécessaires, comme nous l'a confirmé son président récemment.

M. de Nicolaÿ a parlé de mon enthousiasme : en effet, je défends ce texte ! L'Arafer évalue le coût d'une nationalisation à 50 milliards d'euros. Impossible ? C'est votre point de vue. Je constate que, pour privatiser, tout est toujours facile mais que, dans l'autre sens, on voit des complications partout. Le changement de statut des collaborateurs a été possible il y a dix ans ; il n'y a pas de raison qu'il soit impossible aujourd'hui.

Sur les dividendes versés, on a tout entendu. Ils sont importants et, certaines années, supérieurs aux bénéfiques, c'est une gestion contestable. Sur ADP, chaque prise de parole évoquait, en filigrane, l'exemple des autoroutes. L'État peut parfaitement gérer un réseau routier. On l'a vu jusqu'en 2006, et c'est le cas dans d'autres pays. Il suffit qu'il s'en donne les moyens. Sur le coût de la reprise, Bercy ne s'est jamais prononcé. L'Arafer l'évalue à 50 milliards d'euros.

M. Charles Revet. – Sur quelle base ?

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – En précisant que le résultat des négociations et des éventuels procès est bien sûr inconnu.

M. Olivier Jacquin. – Ce débat est salutaire à l'heure où l'on parle de la privatisation d'ADP. Il comporte deux faiblesses. D'abord, celle de penser que la gestion actuelle est satisfaisante. Elle ne l'est pas, coûte cher aux usagers et ne permet que très peu de modulation des tarifs en raison de la réglementation européenne. Deuxième erreur : croire que l'État ne sait pas gérer. Je viens de fêter dans mon département les 50 ans d'un établissement du Cerema qui fonctionne à merveille. Bien sûr, la capacité de l'État décroît depuis qu'il ne construit plus de routes. Je le vois bien avec l'A 31 bis, pour laquelle il a du mal à proposer des solutions innovantes. Mais avec les moyens nécessaires, l'État sait très bien faire. Cette proposition de loi est

culottée, car on n'imagine pas le coût de ce qui deviendrait le procès du siècle... Mais elle pose une très bonne question, et il est indispensable d'anticiper publiquement le renouvellement de ces contrats, au lieu de laisser prospérer le dispositif insidieux d'allongement, qui nous entraîne vers une privatisation sans fin.

M. Jean-François Longeot. – Avant 2006, l'État gérait les autoroutes. Depuis, le prix est certes élevé, mais l'état du réseau est excellent, et les travaux entrepris sont impressionnants. Les routes départementales ou nationales sont loin d'être aussi bien entretenues... Puis, comme pour l'agence de l'eau, l'État affecterait sûrement une partie des revenus au budget général !

M. Alain Fouché. – Plusieurs Gouvernement ont fait des erreurs en privatisant tel ou tel ensemble. Sur ce dossier, je ne vois pas comment l'État pourrait racheter 50 milliards d'euros ce qu'il a vendu 15 milliards d'euros. Ces discussions n'aboutiront jamais à rien...

M. Jérôme Bignon. – Ce débat peut sembler irréaliste, mais c'est un débat de fond. *Quid* de la fin des concessions ? Mieux vaut y réfléchir à l'avance. Le délabrement de certaines routes en zones rurales contraste avec le luxe des travaux effectués sur les autoroutes. Sur les routes nationales, aucune zone de repos ! Était-il indispensable d'en faire autant sur les autoroutes ?

M. Jean-Claude Luche. – Vous vous interrogez sur le rachat des concessions, mais plusieurs élus réclament l'aménagement de grands axes routiers, entre Toulouse et Lyon par exemple. Il y a des priorités : il faudrait d'abord se doter de grands axes structurants indispensables au développement économique de certaines régions – sans parler des questions de sécurité routière, car les routes à deux fois deux voies sont beaucoup plus sûres.

M. Patrick Chaize, président. – En effet, nos autoroutes sont en bon état. En Italie, les concessionnaires ne sont pas toujours adossés à des entreprises de BTP. Cela leur donne sans doute une approche plus financière. En tous cas, nous devons arrêter de donner le sentiment de concessions sans fin. Toutes les autres concessions ont une date butoir. Une fois celle-ci atteinte, il faut faire un constat avant de prendre une décision pour l'avenir. Sans cela, le consommateur a l'impression de payer sans arrêt pour la même chose.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Oui, l'État dispose d'une ingénierie conséquente, dont il serait dommage de se priver. Et en effet, au-delà de la question de la nationalisation, il faut s'interroger sur les décisions à prendre après la fin des concessions. Désormais, il faudra passer devant le Parlement, mais cela n'est pas une garantie suffisante. C'est vrai que nos autoroutes sont en bon état, mais elles l'étaient déjà en 2006. Il est vrai que nos concessionnaires sont liés au BTP. C'est peut-être ce qui explique le luxe

de travaux que vous avez évoqué... Les 50 milliards d'euros, l'État ne les sortira pas de sa poche, il les empruntera ; et nationalisation ne signifie pas gratuité ! En 2006, si les sociétés ont repris la dette et payé le prix, c'est qu'elles estimaient que ce serait rentable. Il est vrai aussi que des axes structurants sont nécessaires pour notre territoire.

Mme Michèle Vullien. – Je partage l'idée qu'il faut reprendre la main mais l'article 3 relève le taux de l'IS : c'est un peu simpliste... Il faudrait aussi s'interroger sur ces allers-retours des X-Ponts et X-Mines entre le privé et le public !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – La mention de l'IS n'est qu'un gage. En réalité, le financement se ferait par l'emprunt.

Les aires d'autoroutes sont des concessions de concessions, en quelque sorte, et constituent un marché très lucratif, sur lequel l'Arafer travaille actuellement.

M. Patrick Chaize, président. – En l'absence d'amendements, et dans la mesure où les articles 1^{er} et 2 n'ont plus de sens si l'article 1^{er} n'est pas adopté, je vous propose de voter directement sur l'ensemble du texte.

Il en est ainsi décidé. La proposition de loi n'est pas adoptée. Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi initiale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 7 février 2019

- *Association française des sociétés d'autoroutes (ASFA)* : **MM. Pierre Coppey**, président de Vinci Autoroutes et **Christophe Boutin**, délégué général.

Mardi 12 février 2019

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **Mme Sandrine Bernabei Chinzi**, directrice des infrastructures de transport et **M. Abdelrahime Bendaira**, adjoint au sous-directeur de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé ;

- *Cabinet de Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire* : **M. Marc Papinutti**, directeur de cabinet et **Mme Nina Bourgier**, conseillère en charge des relations avec le Parlement et les élus.

Mercredi 13 février 2019

- *Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)* : **M. Bernard Roman**, président.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte de la proposition de loi | Résultat des travaux de la commission en première lecture |
|--|--|
| <p data-bbox="188 533 769 712">Proposition de loi relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France</p> <p data-bbox="421 757 536 786">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="261 792 708 822">Les sociétés suivantes sont nationalisées :</p> <ul data-bbox="188 1003 782 2094" style="list-style-type: none"><li data-bbox="261 1003 421 1032">– A'LIÉNOR ;<li data-bbox="261 1160 405 1189">– ADELAC ;<li data-bbox="261 1223 389 1252">– ALBEA ;<li data-bbox="261 1285 373 1314">– Arcour ;<li data-bbox="261 1348 389 1377">– Atlandes ;<li data-bbox="188 1411 782 1473">– Autoroute de liaison Calvados-Orne (ALICORNE) ;<li data-bbox="261 1507 724 1536">– Autoroute de liaison Seine-Sarthe (Alis) ;<li data-bbox="261 1570 708 1599">– Autoroutes du sud de la France (ASF) ;<li data-bbox="261 1632 708 1662">– Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) ;<li data-bbox="188 1695 782 1758">– Compagnie Eiffage du viaduc de Millau (CEVM) ;<li data-bbox="188 1792 782 1854">– Compagnie industrielle et financière des autoroutes (Cofiroute) ;<li data-bbox="261 1888 357 1917">– Sanef ;<li data-bbox="188 1951 782 2013">– Société des autoroutes Estérel Côte d'Azur Provence Alpes (Escota) ;<li data-bbox="188 2047 782 2094">– Société marseillaise du tunnel Prado-Carénage (SMTPC). | <p data-bbox="884 533 1337 562">Résultat des travaux de commission</p> <p data-bbox="810 792 1410 972">Réunie le mercredi 20 février 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 249 (2018-2019) relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.</p> <p data-bbox="810 1010 1410 1128">En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</p> |

Texte de la proposition de loi

**Résultat des travaux de la commission en
première lecture**

Article 2

L'article 1^{er} entre en vigueur à l'expiration d'un délai d'une année à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 3

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.