



GROUPE DE TRAVAIL SUR LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

Communication du 17 décembre 2014

Pourquoi un groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes ?

Le groupe de travail de la commission du développement durable du Sénat sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes a été créé le 22 octobre 2014, à la suite de l'audition devant la commission de Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence.

Les sénateurs ont estimé nécessaire **d'approfondir l'économie des concessions autoroutières ainsi que les conditions d'engagement du plan de relance autoroutier.**

Depuis cette date, le groupe de travail a entendu :

- les dirigeants des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) « historiques » et leurs actionnaires, dont la Caisse des dépôts,
- les dirigeants d'une société d'autoroute récente, Alicorne,
- un avocat spécialisé dans la défense des SCA,
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM),
- le président de la Commission nationale des marchés des SCA, Christian Descheemaeker,
- le président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), Pierre Cardo,
- l'Autorité de la concurrence,
- Yves Crozet, professeur d'économie et ancien directeur du laboratoire d'économie des transports,
- Gildas de Muizon et Olivier Sautel, du cabinet Microeconomix,
- plusieurs associations d'usagers.

Quel diagnostic a-t-il établi ?

Le groupe de travail a salué **la qualité du réseau autoroutier français et de son entretien par les concessionnaires.**

Sur les conclusions de l'avis du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence, il a d'abord remarqué qu'**à aucun moment, les chiffres de cet avis n'ont été contestés.** C'est leur interprétation qui fait débat : si la rentabilité nette des SCA « historiques » a atteint de 20 à 25% en 2013, celles-ci préfèrent mettre en avant un autre indicateur, le taux de rentabilité interne (TRI), qui prend en compte la dette d'acquisition.

Mais il convient de **replacer l'avis de l'Autorité de la concurrence dans son contexte.** Celle-ci ne s'est pas intéressée au prix de la cession des participations de l'État de 2006, qui n'entre d'ailleurs pas dans son champ de compétence. Elle a analysé **l'activité autoroutière en tant que telle**, pour répondre à la question précise que lui avait posée la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur l'adéquation des péages aux coûts du réseau autoroutier, la régulation du système par l'État et le jeu de la concurrence, en particulier pour la passation des marchés de travaux.



L'Autorité de la concurrence a ainsi constaté que **la formule d'indexation des péages sur l'inflation, qui est déconnectée des charges supportées par les SCA, n'est pas pertinente.** Cette formule crée une rente qui n'est pas justifiée par le niveau de risque supporté par les SCA, compte tenu de leur situation de monopole. En effet, le risque-traffic est limité, puisque la clientèle est captive, de même que le risque lié à la dette, en raison des flux de liquidités générés par les péages. Les mécanismes d'optimisation mis en œuvre par les SCA, qui ont versé des dividendes exceptionnels à leurs actionnaires et privilégié l'endettement pour leurs investissements, le prouvent.

Cette rente n'aurait certainement pas été aussi élevée sans la privatisation, puisque les acteurs privés ont réalisé des gains de productivité importants. Mais **le problème principal est que l'État n'a pas modifié le cadre juridique applicable aux concessions lorsqu'il les a privatisées.** Il ne s'est aucunement préparé à mener des négociations avec de grands groupes privés, qui savent défendre leurs intérêts. Cela s'est vu, en particulier, avec la pratique des **contrats de plan, dont la Cour des comptes a démontré qu'ils ont été systématiquement conclus à l'avantage des sociétés concessionnaires**, tant en ce qui concerne le champ des travaux compensés que leur prix.

Le groupe de travail note que **la responsabilité de l'État est clairement en cause.** Si la DGITM réalise des contrôles réguliers pour vérifier si les travaux réalisés correspondent aux normes techniques en vigueur, **les questions financières semblent totalement ignorées de l'administration en général.** Par exemple, il n'y a aucune évaluation *ex post* du coût des travaux financés par les contrats de plan.

Enfin, **un défaut de régulation a aussi été constaté au sujet de la passation des marchés de travaux des SCA**, la commission nationale des marchés n'ayant pas les moyens de ses missions. Pour mémoire, le seuil de mise en concurrence est aujourd'hui fixé à 2 millions d'euros.

Quelles sont ses propositions pour l'avenir ?

L'enjeu essentiel est de **mettre fin à cette situation de rente qui pénalise lourdement l'usager**, mais aussi de **garantir davantage de transparence dans la gestion des concessions autoroutières**.

Cependant, **le cadre juridique est contraint**, puisque les contrats de concession courent jusqu'aux années 2030 et ne peuvent être remis en cause sans compensation.

① Renforcer la transparence et la régulation du secteur

➔ Mettre fin à l'opacité qui caractérise le secteur

Chaque année, les SCA devront communiquer au Parlement, à l'administration et aux autorités de contrôle toutes les données nécessaires à cette transparence.

➔ Élargir les compétences de l'ARAF au contrôle du secteur autoroutier

Il importe que l'ARAF dispose d'un pouvoir de régulation dans le secteur autoroutier, comme c'est le cas dans le domaine ferroviaire.

Il faudra **aller plus loin que ce que prévoit le projet de loi « Macron »**, pour que l'autorité soit dotée d'une **réelle capacité d'action** (extension de son champ de compétence et pouvoir d'avis conforme et de sanction).

➔ Renforcer le suivi des aspects financiers des concessions, au sein de l'administration

Les questions financières doivent être davantage prises en compte par l'administration, que ce soit en amont, lors de la négociation des contrats, mais aussi de façon générale, en l'absence de négociation contractuelle. **Un suivi plus régulier des aspects financiers des concessions doit être assuré par les services des ministères financiers.**

➔ Abaisser à 500 000 euros le seuil de mise en concurrence des marchés de passation de travaux

Cette mesure a aussi été préconisée par l'Autorité de la concurrence. Les membres du groupe de travail reprennent par ailleurs à leur compte l'ensemble des recommandations formulées par l'Autorité pour « *améliorer les conditions de la concurrence dans les appels d'offres des sociétés d'autoroutes* ».

➔ Instaurer une réelle autorité de contrôle des marchés de travaux des SCA

L'autorité de contrôle des marchés de travaux des SCA devra être autorisée à saisir la justice des marchés sur lesquels elle aura des doutes. Son rapport annuel devra être rendu public.

② Changer de modèle pour les contrats de plan

Deux options sont possibles :

1) Proposer de mettre fin à la pratique des contrats de plan

Cette mesure aurait l'effet mécanique de limiter la progression des péages à 70% de l'inflation, dès l'année prochaine pour deux SCA, et à partir de 2017 pour deux autres SCA, sans compensation. Elle permettrait à l'État de reprendre de plein droit la main sur les concessions autoroutières à partir des années 2030.

2) Si des contrats de plan sont signés, mieux les négocier

Si des contrats de plan devaient continuer à être signés, ils devraient en tout état de cause s'accompagner d'un **rééquilibrage total des relations entre l'État et les SCA** : révision de la loi tarifaire, avec un gel des péages pendant deux ou trois ans et introduction de clauses de partage ou de réinvestissement des bénéfices...

➔ Consulter le Parlement avant toute décision dans le domaine des contrats de plan

Il s'agit d'éviter de reproduire l'erreur faite en 2006, lorsque les SCA ont été privatisées dans la confidentialité la plus totale.

③ Avancer sur le chemin d'une reprise en main par l'État des concessions autoroutières

La grande majorité des membres du groupe de travail est **sceptique sur la perspective d'un rachat généralisé des concessions**, qui risque d'engendrer un contentieux très lourd, avec des conséquences financières, voire sociales, importantes.

➔ Proposer de racheter une concession autoroutière

Le groupe de travail propose, si les circonstances le justifient, de **s'engager dans le rachat d'une concession**, d'en dresser un bilan des avantages et des inconvénients, avant de passer, éventuellement, à une étape plus « radicale » de rachat généralisé.

Les membres du groupe de travail



M. Jean-Jacques Filleul
(Soc – Indre-et-Loire)

Co-président



M. Louis-Jean de Nicolaÿ
(UMP – Sarthe)

Co-président

Les autres membres du groupe de travail sont : M. Patrick Chaize (UMP), M. Ronan Dantec (Ecolo), Mme Evelyne Didier (CRC), M. Pierre Médevielle (UDI-UC), M. Jean-Yves Roux (Soc).