



Quel avenir pour les contrats de concession autoroutiers en France ?

**Jean Beuve
et Stéphane Saussier**

Les Policy Papers
de la Chaire EPPP
Avril 2019 - N°1

Quel avenir pour les contrats de concession autoroutiers en France ?^[1]



PAR JEAN BEUVE
ET STÉPHANE SAUSSIER



Le secteur autoroutier en France : historique et enjeux

Si les autoroutes font partie intégrante du domaine public, elles sont entretenues, gérées, et construites par différents acteurs.

Le régime de la concession est introduit par la loi du 18 avril 1955. Plusieurs sociétés d'autoroutes dont le capital appartient en partie à l'État sont alors créées entre 1956 et 1964 (qu'on appellera les « sociétés historiques ») et sont chargées de la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance d'une partie du réseau autoroutier français en échange d'une redevance d'usage de l'infrastructure concédée, communément appelée péage^[2].

Les décennies suivantes (70 - 80) sont marquées par un ralentissement du développement du réseau autoroutier non-concédé, en partie du fait d'un manque de financements publics et de volonté politique. Sur cette période, l'État décide d'attribuer des concessions à des sociétés à capitaux privés. Cette initiative mène à la création entre 1970 et 1973 de COFIROUTE, AREA, ACOBA et APEL. Confronté après le premier choc pétrolier à des conditions économiques défavorables, le système autoroutier a ensuite dû être restructuré, entraînant la reprise par le secteur public des sociétés privées déficitaires (APEL, ACOBA et AREA).

Le secteur a par la suite connu plusieurs phases de restructuration à la fin des années 1980 (fusions de sociétés) et 1990 (filialisation de certaines sociétés), aboutissant à l'existence de huit sociétés d'économie mixte (SEM) au capital majoritairement public et d'une société à capitaux privés au début des années 2000^[3].

Le réseau autoroutier concédé s'est, dans un premier temps, développé par des « adossements » successifs de nouvelles sections à construire aux concessions existantes^[4] avant que la réglementation communautaire en matière d'attribution de marchés et de concession de travaux ne limite fortement le recours à cette pratique. Les concessions autoroutières font désormais l'objet d'une procédure de mise en concurrence conforme aux nouvelles règles européennes en matière de commande publique : chaque nouvel ouvrage fait l'objet d'un contrat de concession spécifique. Cette évolution explique la répartition particulière des autoroutes concédées en France^[5] et la différence profonde de situation entre les SCA « historiques », i.e. des concessions portant sur des réseaux évolutifs dont les extensions ont pu se financer par les flux de trésorerie dégagés par l'activité existante et les « nouvelles » SCA, i.e. des concessions limitées à un seul ouvrage, qu'il s'agisse d'un ouvrage d'art (pont, tunnel) ou d'une section d'autoroute à péages. Si les premières sont dans une phase où les péages ont déjà permis de rembourser une bonne partie du financement et de la dette^[6], les secondes ne sont parfois pas encore profitables (voir Encadré 1).

[1] Les auteurs remercient Julie Rouault pour son aide précieuse.

[2] Ces péages représentant aujourd'hui 97,5 % des recettes des sociétés concédées – Arafer (2018), Rapport annuel sur la synthèse des comptes des concessions autoroutières. 42% des recettes de péage reviennent à l'État sous forme de TVA, de redevance domaniale, de taxe d'aménagement du territoire, de contribution exceptionnelle ou d'impôts.

Caisse Nationale des Autoroutes (CNA), Rapport Annuel 2016.

[3] SEM : ASF, Escota, APRR, AREA, Sanef, SAPN, ATMB et SFTRF ; société privée : Cofiroute.

[4] L'objectif était d'assurer une partie du financement de sections de moins en moins rentables par une hausse des recettes tirées de l'exploitation des sections déjà exploitées, voire par l'allongement de la durée de la concession.

[5] 9 des 19 contrats de concession en cours (représentant 6 % du réseau) résultent de l'application de ces nouvelles procédures.

[6] Y compris les investissements supplémentaires pouvant être convenus dans le cadre d'avenants.



TABLEAU 1

Les sociétés en charge de la gestion des concessions autoroutières en France

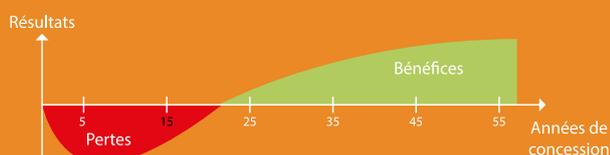
Sociétés	Durée de la concession	Échéance de la concession
ADELAC (Eiffarie)	55 ans	31/12/2060
ALBEA	55 ans	29/12/2066
A'LIENOR	55 ans / 60 ans	19/12/2066
ALICORNE	55 ans	23/08/2063
ALIS	66 ans	31/12/2067
APRR (Eiffarie)	35 ans / 72 ans	30/11/2035
ARCOUR (Vinci)	65 ans	31/12/2070
ARCOS (Vinci)	54 ans	29/01/2070
AREA (Eiffarie)	65 ans	30/09/2036
ASF (Vinci)	35 ans / 75 ans	30/04/2036
ATLANDES	40 ans	22/01/2051
ATMB*	40 ans	31/12/2050
CEVM (Eiffarie)	78 ans	31/12/2079
COFIROUTE (Vinci)	82 ans / 87 ans	31/12/2086
ESCOTA (Vinci)	35 ans / 75 ans	29/02/2032
SANEF (Elbertis)	35 ans / 68 ans	31/12/2031
SAPN (Elbertis)	35 ans / 70 ans	31/08/2033
SFTRF*	22 ans	31/12/2050

Dans les années 2000, le réseau autoroutier français est en partie privatisé au sens où l'État cède l'ensemble de ses participations avec l'introduction en bourse des principales sociétés autoroutières, historiques notamment (voir Tableau 1). In fine, l'entretien et la gestion des infrastructures routières et autoroutières est réparti entre des Directions Interdépartementales des Routes (DIR) et les SCA.

ENCADRÉ 1

Le financement des autoroutes en concession

Le modèle de financement en concession implique une première période où les pertes sont importantes et une seconde où le taux de rentabilité devient positif et permet de rembourser les dettes contractées. Alors même que le taux de rentabilité interne (TRI, le taux d'actualisation pour lequel la valeur actualisée nette est nulle) des concessions autoroutières reste en dessous de 10%, elles peuvent, en fin de contrat, générer des marges instantanées de 20 à 25% qui ne peuvent être comparées à celles d'autres industries plus classiques, à cause de l'ampleur des investissements et de la valeur résiduelle nulle de l'infrastructure en fin de contrat pour le concessionnaire. Ainsi, la rentabilité ne peut s'apprécier qu'en fin de contrat tandis que le taux de profitabilité (le ratio entre le résultat net comptable et le chiffre d'affaires hors taxes) évolue au cours de l'exploitation. Il est ainsi normal qu'en fin de contrat le taux de profitabilité soit élevé pour compenser les premières années de pertes.



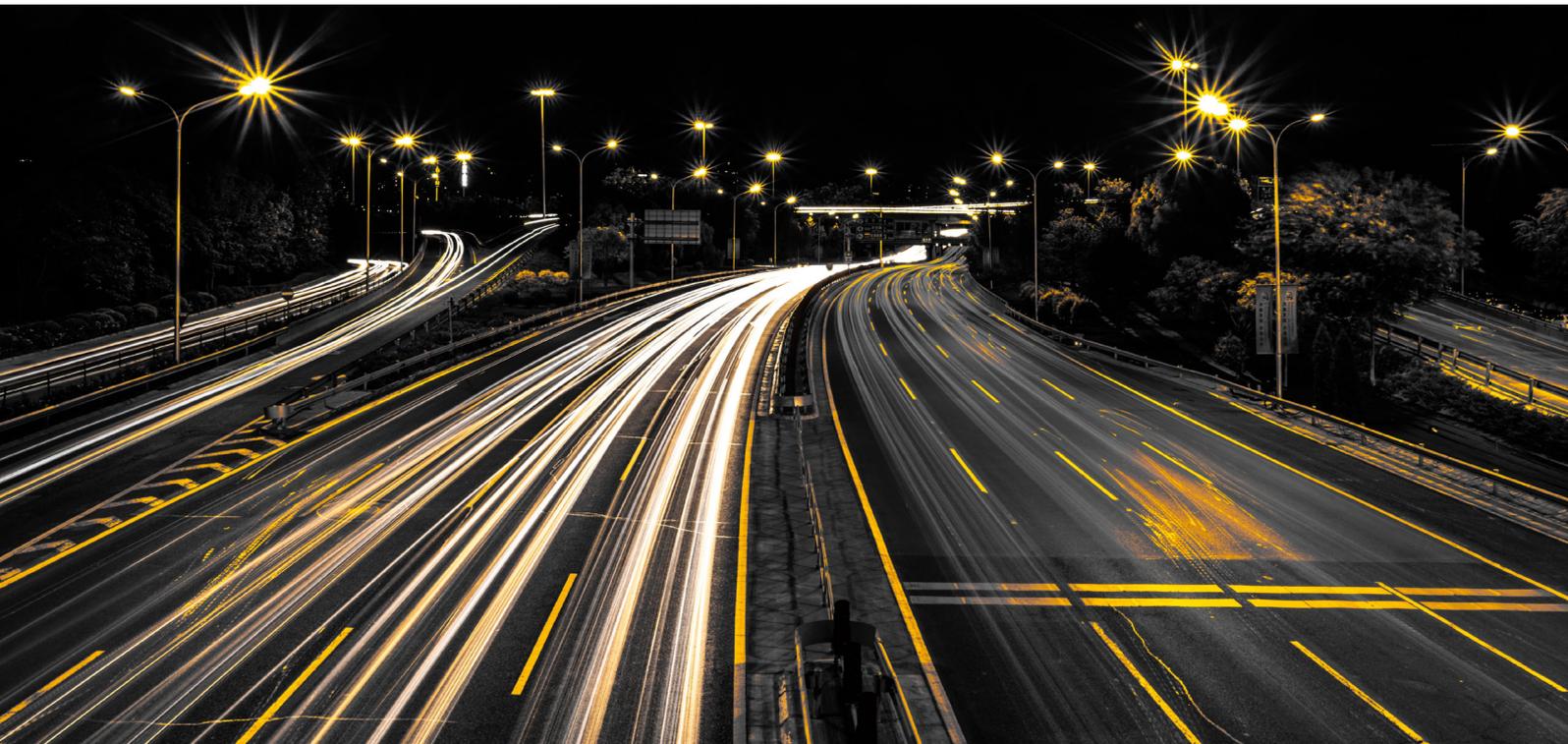
Sources : Arafer (2018), op. cit.

Note : lorsque deux durées de concession apparaissent, ceci signifie que la date d'échéance de la concession actuelle diffère de celle convenue dans le contrat initial. Certaines concessions ont en effet fait l'objet d'une prolongation.

En bleu, les sociétés historiques et en orange, les nouvelles sociétés. Les entreprises marquées d'un astérisque sont publiques.

Le fait de savoir si la puissance publique ne devrait pas garder à sa charge la gestion des autoroutes est un débat récurrent, qui risque d'être d'autant plus houleux qu'on approche des dates de renouvellements des concessions. Mais la question se pose pour un ensemble plus large de services publics. On peut ainsi penser aux débats sur la gestion de l'eau, à ceux liés à la loi PACTE débattue à l'Assemblée en mars 2019 ou encore à la question de la privatisation d'Aéroports De Paris et de la Française des Jeux.

Est-ce le rôle de la puissance publique de gérer des péages et de financer les routes et leur maintenance ? La réponse à cette question n'a rien d'évident. Si l'importance des infrastructures sur la croissance économique et le bien-être des individus sont connus depuis longtemps, cela implique seulement que la puissance publique doit en assurer la fourniture. En revanche, cela ne signifie pas qu'elle doit en assurer directement la production. Ainsi, on peut légitimement se demander s'il n'est pas plus logique pour la puissance publique de déléguer ces tâches à des opérateurs privés, spécialisés, tout en gardant la responsabilité et le contrôle du service. À quelles conditions cela est-il efficace ?



“ LA PUISSANCE PUBLIQUE S'APPUIE TRÈS SOUVENT SUR LES OPÉRATEURS PRIVÉS, VIA DES MARCHÉS PUBLICS, POUR CONSTRUIRE MAINTENIR ET FOURNIR LE SERVICE PUBLIC.

Pourquoi concéder les autoroutes ?

Pourquoi faire appel aux entreprises privées pour gérer les autoroutes ? Trois types d'arguments sont généralement avancés pour justifier le recours aux opérateurs privés : le différentiel de compétences, d'échelle d'activités des opérateurs privés ainsi que les incitations du marché et les avantages d'un contrat unique pour le financement de la gestion du service.

Compétences et échelle d'exploitation. Les entreprises privées, qui agissent régulièrement pour le compte de projets sous forme de concessions ou autre, ont une expérience dont ne peuvent attester les autorités publiques. En effet, les compétences acquises dans le temps par les opérateurs privés constituent un gain productif pour les autorités organisatrices. Par ailleurs, la multiplicité des contrats alloués à des opérateurs privés permet

d'accéder à des économies d'échelle : opérer sur des volumes d'activité plus grands permet aux entreprises de pouvoir baisser leurs coûts, parfois de manière substantielle. Enfin, certaines grandes entreprises sont en mesure de fournir plusieurs services (routes et aéroports, distribution d'eau et traitement de l'eau, etc.), ce qui génère des économies de gamme ou d'envergure et permet de diminuer le coût complet lorsque plusieurs produits ou services sont élaborés conjointement.

Ces arguments généralement avancés pour justifier le recours au privé s'appliquent bien pour les services publics locaux. Moins bien au cas des autoroutes. Qui est mieux placé que l'État pour bénéficier d'économies d'échelle ? Où se trouvent les économies de gammes entre le secteur des transports et d'autres activités comme l'environnement par exemple ? La sortie de Veolia du secteur des transports laisse penser que ces économies sont insuffisantes voire inexistantes. Les raisons du recours aux contrats de concessions autoroutiers sont donc à chercher ailleurs.

Les incitations du marché. Les entreprises privées en charge de la gestion de services publics sont soumises à des obligations contractuelles dont le non-respect est assorti de pénalités. Par ailleurs, la probabilité de ne pas voir le contrat renouvelé génère elle aussi des incitations importantes pour les opérateurs fournissant le service public^[7]. Cette recherche d'incitations plus fortes est centrale dans toutes les décisions d'externalisation d'un service public ou de toute autre activité^[8].

Si ces arguments peuvent justifier le recours au privé, ils ne suffisent pas à justifier le recours plus particulier aux concessions. En effet, même en cas de gestion publique directe, la puissance

[7] Même si dans le cas d'un contrat de concession, le renouvellement ne porte plus sur la délivrance de l'infrastructure mais essentiellement sur la gestion du service.

[8] Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, et Hart, O., A. Shleifer, et R. W. Vishny (1997) : "The proper scope of government : Theory and an application to prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.

publique s'appuie très souvent sur les opérateurs privés, via des marchés publics, pour construire, maintenir et fournir le service public. Dès lors, d'autres arguments sont avancés dans la littérature qui tournent essentiellement autour des avantages d'un contrat unique, englobant le financement et la gestion du service et des mécanismes de gouvernance que de tels contrats impliquent.

La mise en place d'un contrat unique pour le financement et la gestion du service.

Le principal avantage des concessions, identifié par la littérature économique, est de proposer un contrat englobant plusieurs phases complémentaires d'un projet, comme la phase de conception, de réalisation, d'exploitation, de maintenance d'une infrastructure et la gestion du service public correspondant. En proposant un « package » à un opérateur unique, constructeur et gestionnaire, la puissance publique l'incite à internaliser les réductions de coûts au niveau de l'exploitation du service qui peuvent être rendues possibles par un investissement et un design adéquats de l'infrastructure support^[9].

Le modèle concessif permet aussi de « sanctuariser » les dépenses de maintenance et de s'assurer de la qualité de l'infrastructure tout au long du contrat. Les contrats de concession poussent en effet l'exploitant à tenir compte des complémentarités et synergies entre les différentes étapes du projet. Cette prise en compte peut influencer sur les investissements mis en place, mais aussi sur l'incitation que reçoit l'opérateur à faire en sorte que les différentes étapes se combinent de manière efficace de façon à réduire les délais de mise en place de l'infrastructure (i.e. « risque d'interface » lié à la coordination de toutes les phases d'un projet : conception, construction et exploitation). En d'autres termes, la signature d'un contrat unique modifie la nature et l'intensité des incitations perçues par l'opérateur privé, ce qui entraîne des changements sur le montant des investissements mis en place, sur les recettes et/ou le bien-être généré par le service et sur le délai de réalisation des infrastructures. Ce point est important car les infrastructures en gestion publique sont souvent victimes de reports de dépenses de maintenance. Ces infrastructures peuvent alors paraître moins onéreuses au départ mais se dégradent beaucoup plus rapidement (*voir Encadré 2*).

Par ailleurs, cette solution réduit également le risque d'interférences politiques. Il existe en effet un risque que les actions des décideurs publics soient guidées par des considérations idéologiques, voire par des relations politiques ou sociales, les poussant à favoriser des projets correspondant à leur idéologie ou favorisant les groupes d'intérêts susceptibles de les servir dans le futur. Le contrat de concession réduit ce risque par rapport à la solution en marché public alloti. En effet, les coûts du projet étant appréhendés en amont et ne pouvant être cachés, la transparence accrue renforce la responsabilisation des décideurs publics^[10]. De plus, la contractualisation rend le coût d'une intervention publique visant à revenir sur les termes initiaux de l'accord prohibitif, mais pas impossible non plus comme le montrent l'exemple de l'aéroport de Notre Dame des Landes ou encore celui de l'Écotaxe.

En conclusion, la littérature économique identifie dans la nature englobante du contrat de concession une source essentielle de leur efficacité. Dès lors que plusieurs phases sont groupées

ENCADRÉ 1

Le financement des autoroutes en concession

Suite à un rapport d'audit externe sur la qualité des infrastructures routières nationales non concédées (12 000 km de routes nationales), le Ministère des transports souligne une forte dégradation du réseau routier national^a. Ainsi, la part des chaussées gravement endommagées est passée de 14% en 2007 à 17% en 2016, soient 2 040 km de routes. Dans le même temps, celle de chaussées en bon état est passée de 57% à 47%. Le rapport pointe notamment pour expliquer cette dégradation des budgets fluctuants et inférieurs à ceux des pays voisins : « Pour cause d'insuffisance de moyens, l'entretien est en quelque sorte différé et la vétusté des équipements s'accroît. Cela génère inévitablement des risques accrus pour les usagers de la route (...). En outre, face à des événements climatiques extrêmes, la résilience du réseau pourrait être menacée : une reconstruction intégrale de certains ouvrages devrait être envisagée. ». Sans changement de politique, ce seront 62% des chaussées qui seront très dégradées en 2037 d'après les prévisions du Ministère et 6% des ponts qui seront hors service. Des conclusions équivalentes sont dressées par un rapport du Sénat en 2017 portant sur la qualité des infrastructures routières et autoroutières^b. Il précise qu'en ce qui concerne le réseau concédé (9 000 km d'autoroutes), on observait aussi une dégradation, mais sans commune mesure avec celle du réseau non concédé évoquée précédemment. Ainsi, 65% de la surface du réseau est considérée en très bon état et seulement 16% de la surface du réseau est considérée comme plus ou moins dégradée en 2014, contre seulement 5% en 2011.

Ceci suggère que des contrôles plus fréquents devraient être réalisés pour s'assurer de la bonne maintenance des infrastructures concédées.

a : Ministère des Transports (2018), Réseau routier national non concédé : résultats d'audits.

b : Maurey, H. (2017), « un réseau en danger », Rapport d'information au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les infrastructures routières et autoroutière, n° 458, 8 mars.

et réalisées par un même opérateur, la minimisation des coûts et la maximisation de la valeur produite par l'infrastructure ne portent plus sur une phase unique, mais sur l'ensemble du projet. Cela entraîne des stratégies d'investissement parfois différentes tant du point de vue qualitatif que quantitatif, si cela permet de réduire les coûts d'exploitation ou d'augmenter les recettes à venir. Cela permet aussi de s'assurer, à condition de veiller à la bonne exécution du contrat, que les dépenses de maintenance de l'infrastructure seront bien réalisées sur la durée du contrat.

[9] Hart, O. (2003), « Incomplete Contracts and Public Ownership : Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships », *The Economic Journal*, 113 (486), pp. 69–76.

[10] Maskin, E. et J. Tirole (2008), « Public-Private Partnerships and Government Spending Limits ». *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), pp.412-420.

1 Concéder la gestion d'une infrastructure ne signifie pas la privatiser stricto sensu : les infrastructures restent propriété publique et la puissance publique reste responsable de la gestion du service en l'encadrant par un cahier des charges qui en fixe également les tarifs.

2 Le contrat de concession donne des incitations fortes à l'opérateur à minimiser le coût complet du projet tout en sécurisant contractuellement la performance et les dépenses de maintenance sur la durée de vie du contrat.

3 Le contrat de concession renforce, par rapport à la gestion publique, la responsabilisation des décideurs publics et réduit le risque d'interférences politiques.

Toutefois, ces avantages « potentiels » ne sont réalisés qu'à certaines conditions. La littérature économique en identifie plusieurs dont l'existence d'une réelle concurrence lors des appels d'offres et la nécessité d'un équilibre de la relation contractuelle sachant que des asymétries d'information entre opérateurs et puissance publique existent. Le diable se trouve donc dans les détails du transfert de risque et de l'exécution des contrats de concession.

Transfert de risques, incitations et péages

Alors que les routes non concédées ne font pas l'objet de paiement par les usagers (i.e. les investissements réalisés sont financés par l'impôt des seuls résidents sur le territoire), ce n'est pas le cas de celles qui sont concédées, financées par les utilisateurs, nationaux et étrangers, via les péages. Ces derniers font l'objet de beaucoup de critiques, certains observateurs les trouvant trop élevés et/ou soumis à des évolutions peu compréhensibles, permettant des profits substantiels pour les entreprises concessionnaires. Cependant, le fait que les entreprises collectent les péages et que leur montant influe sur leur bénéfice est un moyen pour l'autorité publique de transférer une partie du risque.

En effet, la caractéristique première du contrat de concession est qu'il opère un transfert de risques de la personne publique vers l'opérateur. Celui-ci va alors prendre à sa charge, tout ou partie selon les dispositions contractuelles, des risques liés à la construction, à l'exploitation et au financement de l'infrastructure. Ainsi, lors de la construction, plusieurs risques peuvent ralentir la réalisation des travaux. Sans être exhaustif, on peut citer d'une part les risques internes intervenant lors de la maîtrise d'œuvre (e.g. conception technique défailante, planning inadéquat) et/ou de l'exécution (erreurs, matériels/techniques/méthodes inadaptées) ; et d'autre part les risques externes de changements économiques (variation des prix, du coût du travail, carences en équipement et/ou en personnel compétent), environnementaux (conditions de site non prévues, conditions météorologiques défavorables) et

réglementaires (changements de législation, de règles). Une fois l'infrastructure existante, le concessionnaire supporte aussi le « risque réel d'exploitation ». Ce risque est assumé dès lors que, dans des conditions d'exploitation normales, l'opérateur n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés en liaison avec cette exploitation. Dans le cas des contrats de concession autoroutière, ce risque correspond principalement au risque de fréquentation, communément appelé « risque de demande » ou « risque trafic »^[11]. Enfin, l'opérateur prend aussi en charge le risque financier, les conditions de financement pouvant varier au cours du temps et modifier, positivement comme négativement, les charges financières de l'opérateur.

Le partage du risque entre la personne publique et l'entreprise concessionnaire doit tenir compte de l'asymétrie d'information entre ces deux acteurs et de leur capacité à gérer les risques susmentionnés. L'entreprise a naturellement une meilleure connaissance de la technologie disponible, des coûts d'exploitation et de la demande des usagers. Par ailleurs, bien souvent, les coûts et la demande ne sont pas indépendants de ses décisions en matière de gestion des ressources humaines, de choix de capacités de production, de recherche et développement, de qualité de service, de gestion des risques, etc. Le partage du risque est alors central : il détermine à la fois le niveau de responsabilisation de l'entreprise et son profit potentiel et se traduit par la manière dont l'entreprise concessionnaire est rémunérée.

Dans le cas des concessions autoroutières, le contrat « à coûts remboursables » prévoit un remboursement de l'entreprise à hauteur de ses coûts assorti d'un paiement prédéfini pour sa marge : le prix est alors un prix régulé, basé sur le niveau des coûts réalisés. Dans ce cas, l'entreprise est déresponsabilisée en ce sens qu'elle n'a pas d'incitations à chercher une meilleure performance. Du moins en termes de coûts, car elle a une incitation à surinvestir puisque le tarif est fonction de ses dépenses. On est alors dans une situation où les problèmes évoqués plus haut sont grandement limités : transparence sur les coûts et profits limités sont de rigueur en même temps que des coûts élevés.

Au contraire, un contrat « à prix plafonné » indexé sur des éléments en dehors de la sphère d'influence de l'entreprise concessionnaire et indépendants de ses coûts lui octroie une somme fixe, quels que soient ses coûts effectifs (voir [Tableau 2](#) pour une présentation

“ EN FRANCE, LA FIXATION DES TARIFS DE PÉAGE EST ENCADRÉE PAR DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET FAIT L'OBJET DE PRIX PLAFONNÉS.

[11] Il s'agit de la nature même du contrat de concession : le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls, s'exposant ainsi au risque d'exploitation (Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession). Par ailleurs, l'arrêt du 25 mai 2018 du Conseil d'Etat donne une des premières illustrations jurisprudentielles de ce « nouveau » critère de distinction entre les marchés publics et les concessions.

TABLEAU 1

Les sociétés en charge de la gestion des concessions autoroutières en France

Facteurs pouvant influencer sur la détermination des tarifs		Exemples
Inflation prévue ou réelle	Intervient fréquemment pour la mise à jour annuelle des tarifs. Usage plus ou moins partiel.	France
Fluctuation du trafic	Permet d'assurer le concessionnaire en cas de chute de la demande.	Espagne
Conditions macroéconomiques (PIB)	Permet une prise en compte indirecte des fluctuations de la demande	États-Unis (Virginie)
Indicateurs de qualité du bien ou service	Mécanisme incitatif en termes d'amélioration de la qualité/sécurité.	Italie
Amélioration de la productivité	Permet de faire en sorte que les usagers bénéficient d'une amélioration de la productivité	
Investissements dans l'infrastructure	Incitation à investir car concessionnaire récompensé de son investissement	

Source : D'après Iossa, E., 2015. Contract and Procurement Design for PPPs in Highways: The road ahead. *Economia e Politica Industriale*, 42(3), pp. 245-276.

des différents facteurs à l'origine des évolutions de tarifs ^[12]. Cela l'incite à davantage d'efforts de maîtrise des coûts et aussi à chercher à satisfaire les usagers (i.e. à augmenter la demande). Mais cela lui laisse un profit substantiel lorsque ses coûts sont particulièrement bas (ou la demande est particulièrement élevée) indépendamment de tout effort de sa part ou encore lorsque l'entreprise concessionnaire est particulièrement efficace.

En France, la fixation des tarifs de péage est encadrée par des dispositions législatives et fait l'objet de prix plafonnés. Leur niveau et leur évolution annuelle sont fixés par le cahier des charges de chaque contrat de concession (« régulation par contrats »). Alors que les tarifs de péage des concessions historiques sont indexés essentiellement sur l'inflation, ceux des concessions récentes sont plus complexes, avec une évolution de leurs tarifs sur l'indice des prix à la consommation, le tarif kilométrique moyen appliqué et plafond ainsi qu'un index « travaux d'enrobés avec fourniture ». Quoi qu'il en soit, ces modes de fixation des tarifs des péages transfèrent une grande partie du risque, notamment du risque de demande, au concessionnaire.

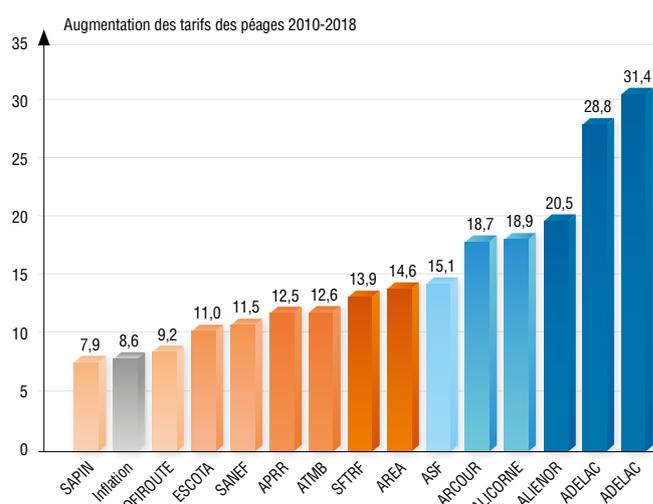
Ces tarifs ont fait l'objet de plusieurs critiques, notamment car ils font régulièrement l'objet d'avenants, notamment en ce qui concerne les concessions historiques. Pour ces dernières, les hausses tarifaires élevées découlent de l'application des mesures qui apparaissent dans les contrats de plan, quand il y en a. Ces derniers fixent les modalités de hausse des tarifs de péage sur une durée maximale de cinq années. Ils prévoient généralement une hausse tarifaire permettant de réaliser des investissements supplémentaires (par rapport à ceux prévus dans le contrat de concession initiale).

Pour les nouvelles concessions, les hausses de tarifs élevées sont dues aux formules de fixation des tarifs inscrites dans le contrat de concession. Ces nouvelles sociétés apparaissent en bleutées dans le **graphique 1**. Notons, au regard du graphique 1, que les prix des péages ont augmenté en moyenne de 3,4% par an sur le réseau autoroutier géré par ALIS sur la période 2010-2018 et de moins de 1% par an pour celui géré par la SAPN alors que sur la période 2000-2006, les péages avaient augmenté en moyenne de 2,1% par an lorsque les sociétés autoroutières étaient à capital public.

Une publication de l'Autorité de la Concurrence française ^[13] recommande la révision de ces mécanismes de fixation des tarifs au profit d'une formule prenant en compte l'évolution du trafic. Cette décision découle du constat selon lequel les sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques bénéficient d'une rentabilité « exceptionnelle ». Il convient de souligner que ces sociétés n'intègrent pas de clause de partage des bénéfices, contrairement aux conventions de concession des sociétés récentes qui « protègent les intérêts du concédant avec ●●●

GRAPHIQUE 1

Évolution des tarifs de péage sur la période 2010-2018



Sources : Réseau autoroutier français et tarifs - Data.gouv.fr – calculs des auteurs

[12] Voir également Athias, L. et S. Saussier (2007), « Contractual Flexibility or Rigidity for Public Private Partnerships? Theory and Evidence from Infrastructure Concession Contracts ». *Revue Économique* 58(3): 565-76.

[13] Autorité de la Concurrence (2017), Avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.



© Unsplash

“ DANS LA RÉALITÉ, IL EST DIFFICILE DE DÉTERMINER SI LES RENÉGOCIATIONS SONT RÉALISÉES AU BÉNÉFICE DE TOUS ET NOTAMMENT DES USAGERS.

En effet, la logique d'incitation au travers du transfert de risques de la puissance publique vers l'opérateur privé peut être largement remise en cause si les contrats de concession ne sont pas compris comme des engagements crédibles par les parties contractantes, c'est-à-dire s'ils sont susceptibles d'être renégociés fréquemment, sans raison valable.

4 Dès lors que le concessionnaire se rémunère sur les péages, il est logique de lui faire supporter une partie du risque du fait de l'avantage informationnel qu'il a sur les autorités publiques.

5 Lorsque les actions du concessionnaire n'ont que peu d'influence sur la réalisation du risque trafic, le transfert du risque vers le concessionnaire est coûteux et il n'est pas judicieux de transférer de manière substantielle le risque trafic.

une clause de partage des résultats de la concession si le chiffre d'affaires est plus important que ne le prévoient les parties au contrat»^[14]. Il n'est alors pas surprenant d'observer que l'Autorité de la Concurrence recommande l'instauration de telles clauses pour les SCA historiques.

S'il existe bien des asymétries d'information entre la puissance publique et les sociétés autoroutières en France, le risque de demande, qui est central, n'est que peu sous le contrôle des sociétés. Dès lors, la tarification « à prix plafonné » peu poser problème et justifier une régulation plus fine, à l'aide d'une instance de régulation en charge de fixer les tarifs. Un transfert trop important du risque trafic vers le concessionnaire n'apparaît pas nécessairement pertinent, surtout si la partie publique est amenée à intervenir ex post et à renégocier les contrats de concession pour renflouer les concessionnaires en faillite si la demande n'est pas au rendez-vous.

La question des renégociations dans les contrats de concession autoroutiers

La question des incitations est indissociable de la question de la flexibilité des concessions autoroutières et de la crédibilité de la puissance publique de ne pas renégocier le contrat en cas de difficultés du concessionnaire à remplir ses objectifs de performance.

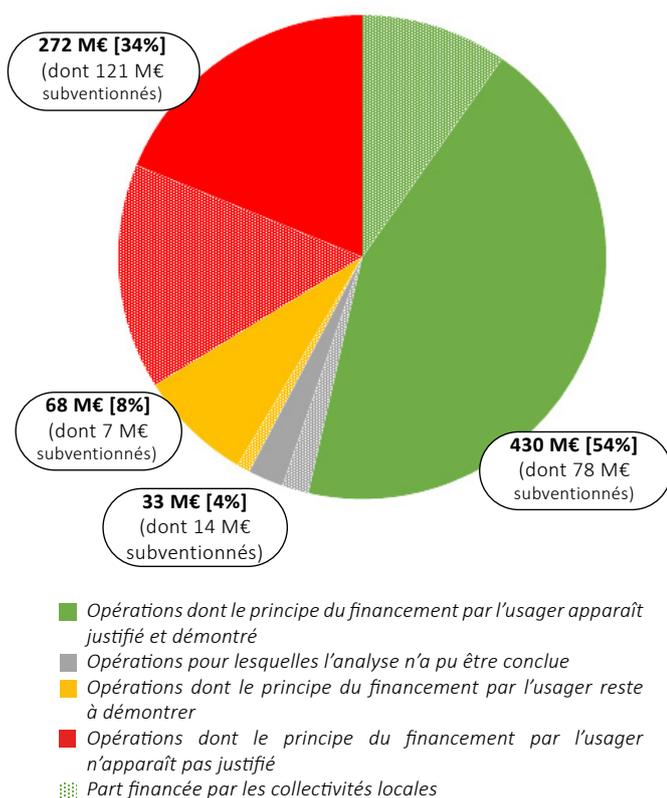
Alors que les concessions sont attribuées après appels d'offres afin de mettre en concurrence les opérateurs et d'obtenir une offre compétitive, elles nécessitent de la flexibilité et sont donc amenées à être renégociées régulièrement^[15]. D'autant plus que les contrats publics sont, par nature, plus rigides que les contrats qu'on peut observer dans le secteur privé^[16]. Les concessions autoroutières françaises ne font pas exception.

[14] Autorité de la Concurrence (2017), op. cit. page 113. Notons cependant qu'une clause de partage des bénéfices se traduit probablement par un coût supplémentaire pour l'autorité publique. En effet, les sociétés candidates traduisent certainement cette contrainte supplémentaire par des propositions plus élevées dans la phase d'appel d'offres.

[15] Voir à ce sujet Beuve J., Le Lannier A., et Le Squeren Z. (2015). « Renégociation des contrats de PPP : risques et opportunités », Économie des Partenariats Public-Privé, S. Saussier ed., Springer, pp.151-79.

[16] Beuve J., Moszoro M. W., et Saussier S. 2019. « Political Contestability and Contract Rigidity: An Analysis of Procurement Contracts », Journal of Economics and Management Strategy, publication à paraître.

Projets d'avenants aux contrats autoroutiers des sociétés historiques et paiement par l'utilisateur



Source : Synthèse des avis du 14 juin 2019 émis par l'Arafer sur le plan d'investissements autoroutiers - Communiqué de presse de l'Arafer.

Dès lors, ces renégociations peuvent être vues comme néfastes, remettant en cause l'engagement pris par le concessionnaire lors de l'appel d'offres en faisant évoluer le contrat d'un contrat à prix fixe à un contrat à coût remboursé, la partie publique cumulant dès lors les inconvénients des deux types de contrats. La flexibilité des contrats de concession, qui se traduit par leurs renégociations, est pourtant bien souvent nécessaire car la relation contractuelle se doit d'évoluer pour tenir compte des changements, qu'ils soient par exemple techniques, réglementaires ou liés aux attentes des usagers.

Cependant, dans la réalité, il est difficile de déterminer si les

renégociations sont réalisées au bénéfice de tous et notamment des usagers. Ainsi, l'Arafer a récemment critiqué les différents projets d'avenants aux contrats liant l'État et les sociétés concessionnaires historiques au motif que 34% des projets de travaux qu'ils encadrent - liés au plan d'investissement autoroutier - ne justifiaient pas un paiement par l'utilisateur (voir Graphique 2). Notons que la réglementation des contrats de concession est encadrée par les nouvelles directives européennes, mais de manière assez permissive puisque des renégociations justifiées par la survenance d'événements qui ne pouvaient être anticipés lors de la rédaction du contrat sont suffisantes pour justifier une renégociation faisant varier la valeur du chiffre d'affaires de la concession de 50%, dès lors que la nature de l'activité concédée n'est pas modifiée.

Comment s'assurer d'un côté que les contrats de concessions sont à la fois des engagements crédibles sur lesquels les contractants ne reviendront pas à la première occasion et, de l'autre, qu'ils sont suffisamment adaptables pour rester efficaces sur le long terme ?

Plusieurs solutions (imparfaites) sont envisagées par la littérature. Des solutions contractuelles, avec par exemple l'emploi d'enchères portant sur les revenus actualisés que le concessionnaire veut voir réaliser pendant la durée du contrat. Ainsi les enchères LPVR (Least Present Value Revenues) appliquées au Chili prévoient qu'au moment de la remise de l'offre et de la signature du contrat, la durée de la concession n'est pas fixée, celle-ci s'ajustant au chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire. Pour contourner les difficultés liées à la légalité de tels contrats, on peut imaginer des systèmes contractuels s'en rapprochant, avec la signature de contrats longs dans lesquels, après quelques années, les parties peuvent mettre fin au contrat si un chiffre d'affaires minimum a été réalisé par le concessionnaire (c'est ce qui a été fait dans le cas du Viaduc de Millau). Un tel système a pour avantages (i) de réduire les risques de malédiction du vainqueur, (ii) de faciliter les ruptures contractuelles en rendant observable et vérifiable à tout moment la compensation nécessaire à l'éviction du concessionnaire et (iii) de limiter les risques de surprofits de la part du concessionnaire, donc les risques politiques qui y sont associés [17].

Des solutions institutionnelles sont aussi envisageables, comme la mise en place de sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) [18] réduisant les asymétries d'information entre le concessionnaire et la partie publique et/ou l'octroi de plus de pouvoir à l'autorité de régulation (Arafer) lors des renégociations afin de rendre la gestion des autoroutes plus transparente (voir Encadré 3).

Les renégociations sont la règle et non l'exception dans les contrats de concession. La puissance publique doit s'y préparer et faire preuve de transparence.

[17] Voir Engel E., R. Fisher, et A. Galetovic (2001). « Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising », Journal of Political Economy, 109, pp 993-1020.

[18] La SEMOP se distingue de la SEM par le fait que le capital de la SEMOP peut être détenu minoritairement par la puissance publique (à hauteur de 34% minimum). Du coup, il ne s'agirait pas d'un retour en arrière (jusqu'en 2006, plusieurs SEM étaient en charge de la gestion des autoroutes) mais d'une évolution vers une société à capital mixte, mais majoritairement privée où la puissance publique aurait la Présidence du conseil d'administration et serait nécessairement impliquée dans les affaires de la SEMOP.

La concession : un contrat public intrinsèquement différent d'un contrat privé

Les contrats privés et les contrats publics, s'ils présentent des similitudes à plusieurs égards, ne peuvent pas être analysés de la même manière. En effet, deux différences fondamentales existent entre ces deux types de contrats, rendant la gestion des contrats publics plus contraignante et potentiellement plus complexe que celle des contrats privés.

En premier lieu, lors d'une situation contractuelle non anticipée, les contrats privés peuvent recourir à des mécanismes informels pour adapter la relation, s'appuyant ainsi sur la volonté des parties de soigner leur capital réputationnel et de préserver les possibilités d'interactions futures. Ces mécanismes particuliers d'ajustement font qu'il n'est pas forcément nécessaire de procéder à la rédaction et la signature d'avenants au contrat, ou du moins qu'il peut être suffisant de se contenter de modifications légères et pouvant être mise en place a posteriori des modifications concrètes



© Unsplash

ENCADRÉ 3

➤ L'Arafer et la régulation des autoroutes concédées

Depuis février 2016, l'Arafer dispose de compétences applicables aux autoroutes concédées. L'Autorité est chargée de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péages autoroutiers. À cette fin, elle est consultée pour avis sur les projets de modification d'un contrat de délégation, du cahier des charges annexé, ou de tout autre contrat, lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession. Elle est aussi consultée sur tout nouveau projet de délégation. L'Autorité, qui dispose également en son sein d'un observatoire des marchés, établit (au moins une fois tous les cinq ans), un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation et, annuellement une synthèse des comptes des concessionnaires. Cette synthèse est publique et transmise au Parlement. En outre, l'Autorité assure un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession.

Enfin, l'autorité intervient aussi pour la régulation des marchés de travaux, fournitures et services du réseau autoroutier concédé visés en veillant à l'exercice d'une concurrence effective et loyale à l'occasion de leur passation. L'Arafer rend, ainsi, un avis conforme sur la composition des commissions des marchés des sociétés concessionnaires tenues d'en constituer une en leur sein, ainsi que sur les règles internes définies par ces commissions pour la passation des marchés de travaux, fournitures et services des sociétés concessionnaires.

apportées à la relation. Or, dans le cas des contrats publics, la préservation du capital réputation représente un enjeu moindre car la réputation d'une entreprise ne constitue pas un critère recevable lors des appels d'offres pour écarter ou au contraire sélectionner un candidat. Par ailleurs, la réglementation impose que toutes modifications apportées à un contrat public fassent l'objet d'un amendement formel apporté au contrat.

En second lieu, les contrats publics sont soumis à la surveillance du public dans son ensemble ce qui n'est pas le cas des contrats privés. Cela les soumet à un risque spécifique, celui de « l'opportunisme des tiers », une forme d'opportunisme qui s'ajoute aux deux formes « classiques » d'opportunisme (i.e. celui de la partie publique et celui de l'opérateur privé^[19]). En effet, des parties « extérieures » au contrat peuvent avoir un intérêt à s'intéresser à celui-ci, parfois avec des intentions contraires à la réussite du projet. Cela peut par exemple être le cas des opérateurs évincés, des groupes de pression citoyens ou encore des opposants politiques^[20].

[19] Avoir Beuve et al. (2015), op. cit. pour une analyse de ces différentes formes d'opportunisme contractuel.

[20] Écotaxe et Notre Dame des Landes sont de bons exemples de groupes de pression minoritaires mais bien organisés réussissant à faire avorter un projet

Si cette « surveillance publique » présente des effets bénéfiques, notamment pour limiter les risques de comportements opportunistes de la part d'une des parties ou encore de collusion entre les parties au détriment des usagers/citoyens, elle peut aussi conduire à des niveaux de rigidité contractuelle trop élevés et à des revirements de la part de la puissance publique. En effet, en réaction à ce risque spécifique, les contrats publics tendent à être plus rigides, c'est-à-dire à comporter davantage de clauses et de dispositions spécifiques cherchant à encadrer les comportements futurs des parties, que les contrats privés. Cette rigidité implique elle-même un recours à la fois plus complexe et plus fréquent à la renégociation. Des travaux empiriques récents montrent que, pour des transactions similaires, les contrats publics sont plus rigides que les contrats privés et que cette rigidité contractuelle croît avec le niveau de contestabilité politique auquel est confronté la partie publique ^[21]

7 Les contrats de concession sont par nature très rigides. Les renégociations informelles qui existent dans les contrats privés ne sont pas des instruments disponibles pour apporter de la flexibilité à la relation contractuelle.

Un besoin de transparence et de flexibilité qui milite pour plus de régulation

Parce qu'ils concernent la gestion des services publics, auxquels les citoyens sont très attachés et très soucieux, de leur qualité comme de leur coût, il est nécessaire d'avoir un niveau de transparence élevée sur la manière dont les concessions autoroutières sont attribuées et fonctionnent en France. La décision récente du Conseil d'État de rejeter les recours formulés par Bercy pour garder secret l'accord de renégociation de 2015 entre l'État et les sociétés autoroutières est une bonne illustration du manque de transparence dans ces contrats ^[22].

Or, l'accès à l'information participe du souci de la transparence de la vie publique et invite les pouvoirs publics à défendre le bien-être général en les responsabilisant devant les citoyens. Malgré tout, l'information brute sur ces contrats ne suffit généralement pas au grand public à se faire une idée précise de l'efficacité des concessions.

Plus que la transparence, le besoin de traiter l'information et d'informer est crucial. La transparence n'est pas un objectif suffisant en soi. Dès lors, le rôle du régulateur apparaît

“ LA RÉGLEMENTATION IMPOSE QUE TOUTES MODIFICATIONS APPORTÉES À UN CONTRAT PUBLIC FASSENT L'OBJET D'UN AMENDEMENT FORMEL APPORTÉ AU CONTRAT

essentiel, non seulement pour collecter les données et les rendre disponibles mais aussi pour les rendre intelligibles au grand public. On peut en effet se demander à quoi cela peut servir de constater que le prix des péages augmente sans mettre cela en relation avec le risque pris par les SCA et la qualité du service qui est rendu comparativement par d'autres modes de financement des autoroutes, en France ou à l'étranger.

La transparence est également importante dans la mesure où il subsiste aujourd'hui des incompréhensions sur ce qu'est une concession (on parle indifféremment de privatisation ou de concession alors que dans le cas des concessions, la puissance publique garde la propriété des infrastructures du premier au dernier jour du contrat), sur la manière dont les prix des péages augmentent (on lit régulièrement dans la presse que ce sont les sociétés concessionnaires qui décident des prix alors que ceux-ci sont contractualisés) et sur le coût des alternatives à leur financement (le retour à une gestion publique ne signifie pas que les autoroutes seront gratuites, mais simplement qu'elles seront financées autrement, par l'impôt, et payées par les seuls résidents français, utilisateurs ou non de l'infrastructure). Il existe aussi une suspicion à l'égard des sociétés concessionnaires, du fait notamment de l'opacité de ces contrats et des profits importants qu'elles réalisent, particulièrement en fin de contrat, une fois les investissements initiaux amortis. Ces deux éléments, auxquels s'ajoutent le besoin de flexibilité que nous avons évoqué précédemment, militent ainsi pour davantage de régulation, par la tierce-partie indépendante qu'est l'Arafer, pour permettre dans un climat plus serein, de développer un véritable partenariat entre la puissance publique, les concessionnaires et les citoyens (**voir Encadré 3**). Des travaux récents montrent que là où la régulation est la plus efficace, les contrats autoroutiers sont aussi plus flexibles, car la confiance est plus importante entre les parties contractantes ^[23].

L'efficacité des contrats de concession et l'avenir du secteur autoroutier français dépend donc directement de la bonne régulation de ces contrats et confère un rôle majeur à l'Arafer. Il apparaît ainsi indispensable de renforcer et garantir ●●●

[21] Marian M., P. T. Spiller et S. Stolorz (2016), « Rigidity of Public Contracts », *Journal of Empirical Legal Studies*, 13 (3), pp. 396-427. et Beuve et al. (2018), op. cit.

[22] Décision du 18 mars 2019. L'Etat ayant décidé un gel des tarifs en 2015 et ne pouvant décider unilatéralement de changer les dispositions contractuelles fixant l'évolution des péages avait dû négocier un accord, dont les termes sont restés secrets.

[23] Athias, L. et S. Saussier (2018), « Are Public Private Partnerships that Rigid? And Why? Evidence from Price Provisions in French Toll Road Concession Contracts », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 111, pp. 174-186.

son indépendance ainsi que ses moyens. L'indépendance de fait est aussi importante que l'indépendance de droit, car c'est dans la pratique des relations entre l'autorité et la partie publique comme entre l'autorité et les sociétés régulées que s'évalue concrètement l'indépendance. Par exemple, la nomination systématique de personnalités politiques à la tête de l'Arafer, comme à celle des autres instances de régulation, est de ce point de vue malvenue. En revanche, la procédure plus transparente adoptée en 2017 pour la nomination du nouveau président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) avec, pour la première fois, un appel à candidature, pourrait servir d'exemple. Enfin, l'efficacité de l'action du régulateur et l'exercice de son indépendance dépendent de manière directe des compétences dont il dispose^[24]. Face aux acteurs régulés, l'autorité doit compenser son désavantage en termes d'information et d'effectifs par sa maîtrise d'un large champ de compétences et des capacités d'investigation importantes. Cela nécessite évidemment des moyens humains et financiers importants, mais qui sont le prix à payer pour une régulation du secteur autoroutier qui se fasse dans l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes, et en premier lieu des usagers.

8 La transparence ne doit pas être recherchée en soi car elle peut exacerber l'opportunisme des tiers et n'a pas toujours un caractère informatif.

9 La présence d'une autorité de régulation compétente avec de réels moyens pour valider et traiter l'information, la diffuser et générer de la confiance entre les parties contractantes rendant les adaptations contractuelles plus simples est indispensable.

10 L'autorité de régulation doit disposer d'une indépendance forte, de droit comme de fait, à l'égard du secteur régulé comme du politique. Elle doit disposer des moyens financiers et humains suffisants pour mener à bien ses missions.

Quel avenir pour les concessions autoroutières françaises ?

Les concessions ne sont pas une solution miracle, efficaces sans coût, permettant à la puissance publique de se « débarrasser » de la gestion d'un service public. Pour qu'une concession fonctionne bien, il est nécessaire que des conditions soient remplies et que la puissance publique y mette des moyens, et ce à chaque étape de la procédure. D'abord, lors de l'appel d'offres, en structurant le contrat de manière adéquate, notamment en précisant le partage des risques. Ensuite, lors de l'exécution du contrat de manière à suivre la concession avec les compétences nécessaires pour mener les renégociations qui ne manqueront pas de survenir et informer de manière adéquate les utilisateurs et les citoyens. Enfin, lors du renouvellement des concessions pour capitaliser l'expérience accumulée, améliorer les accords de concession et générer de la concurrence.

Les concessions ne sont pas un « free lunch » et si la puissance publique ne peut s'engager à respecter ces conditions, avec l'aide et sous le contrôle d'une instance de régulation forte et indépendante, il sera difficile de sortir de la caricature et de la démagogie, de la part des parties publique comme privée, et d'avoir une vision claire sur les performances des concessions autoroutières en France. ■

[24] Voir Bacache, M. et A. Perrot (2017), « Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? », Les Notes du Conseil d'Analyse Economique, n° 44, pour une analyse détaillée des enjeux et problématiques liés à la régulation économique sectorielle.

Les auteurs de cette note :



Jean BEUVE

Maitre de Conférences
Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
Directeur adjoint de la Chaire EPPP
jean.beuve@univ-paris1.fr



Stéphane SAUSSIER

Professeur
IAE de Paris
Directeur de la Chaire EPPP
stephane.saussier@univ-paris1.fr

La chaire EPPP

Cette note a été préparée pour la Chaire Économie des Partenariats Public-Privé de l'IAE de Paris Sorbonne. Cette chaire est financée sous forme d'actions de mécénats par plusieurs acteurs publics et privés du monde des concessions. Le point de vue des auteurs n'engage qu'eux et ne reflète en aucune façon la vision des mécènes de la Chaire.

Contact

Paula Berdugo : berdugo.iae@univ-paris1.fr
01 44 08 11 78
<https://chaire-eppp.org>

IAE de Paris

8 bis rue de la Croix Jarry, 75644 Paris Cedex 13

Retrouvez tous les Policy Papers
de la Chaire EPPP sur
www.chaire-eppp.org/policy-papers

CONTACT

Jean BEUVE
jean.beuve@univ-paris1.fr
<http://chaire-eppp.org>



Retrouvez tous les Policy Papers
de la Chaire EPPP sur

www.chaire-eppp.org/policy-papers

ou scannez le QR Code :



CONTACT

Jean BEUVE

jean.beuve@univ-paris1.fr

<http://chaire-eppp.org>