



HAL
open science

Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Cinq scénarios pour poser le débat

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? Cinq scénarios pour poser le débat. Transports, Infrastructures & Mobilité, 2023, 541, pp.54-62. halshs-04324185

HAL Id: halshs-04324185

<https://shs.hal.science/halshs-04324185v1>

Submitted on 5 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

QUEL SYSTÈME AUTOROUTIER À L'ISSUE DES CONCESSIONS? CINQ SCÉNARIOS POUR POSER LE DÉBAT

YVES CROZET

pour le Conseil scientifique de TDIE

© iStock

TDIE et TI&M organisent, le 5 décembre 2023, en partenariat avec Mobilettre, un petit-déjeuner débat sur l'avenir du système autoroutier français à partir d'une réflexion menée par le Conseil scientifique de TDIE qui vous est présentée dans la note qui suit. Cette démarche est destinée à ouvrir le débat politique préalable à la préparation de décisions importantes, qui nécessitent de la lucidité et de la sérénité, de la concertation et de l'analyse, fondées sur les défis économiques, sociaux et territoriaux des trente prochaines années.

Pour ouvrir le débat, TDIE propose un état des lieux à partir de cinq scénarios. C'est l'occasion d'identifier les questions principales qui doivent trouver une réponse politique éclairée par la compréhension des dynamiques sociales et territoriales, économiques et financières, techniques et technologiques : quels objectifs donner au réseau autoroutier dans le système des transports national dans son contexte européen ? Quels moyens de financement et quel(s) mode(s) de gestion mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ? Alors que les recettes du système concessif autoroutier suscitent de nombreuses convoitises, pourra-t-il (et dans quelle mesure) contribuer au financement des investissements dans la mobilité durable ? Le compte-rendu de ce débat vous sera proposé dans le prochain numéro.

Avec un linéaire d'environ 9 000 km, les autoroutes concédées représentent moins de 1 % du réseau routier français (1,1 million de kilomètres) dont près des deux tiers (*tableau 1*) sont gérés par les communes et intercommunalités et un peu plus du tiers par les départements. Le reste étant de la compétence de l'État.

TYPE DE RÉSEAU	GESTIONNAIRE DU RÉSEAU	LONGUEUR DU RÉSEAU
National non concédé	L'État via les Directions interdépartementales des routes (DIR)	11 680 km
Départemental	101 départements	378 693 km
Intercommunal et communal	1 250 EPCI 35 000 communes	704 201 km

Figure 1: Le réseau routier non concédé et ses gestionnaires. Source : Observatoire national de la route, Rapport 2022, IDRRIM.

La répartition et l'évolution des trafics ne sont pas proportionnelles à la taille des réseaux. En 2019, les routes départementales et communales ont vu circuler 405 milliards de véhicules-km (v.km), en progression de 5 % par rapport à 2011. Cela représentait 66 % du trafic total, le reste se répartissant ainsi : 22 milliards v.km sur les

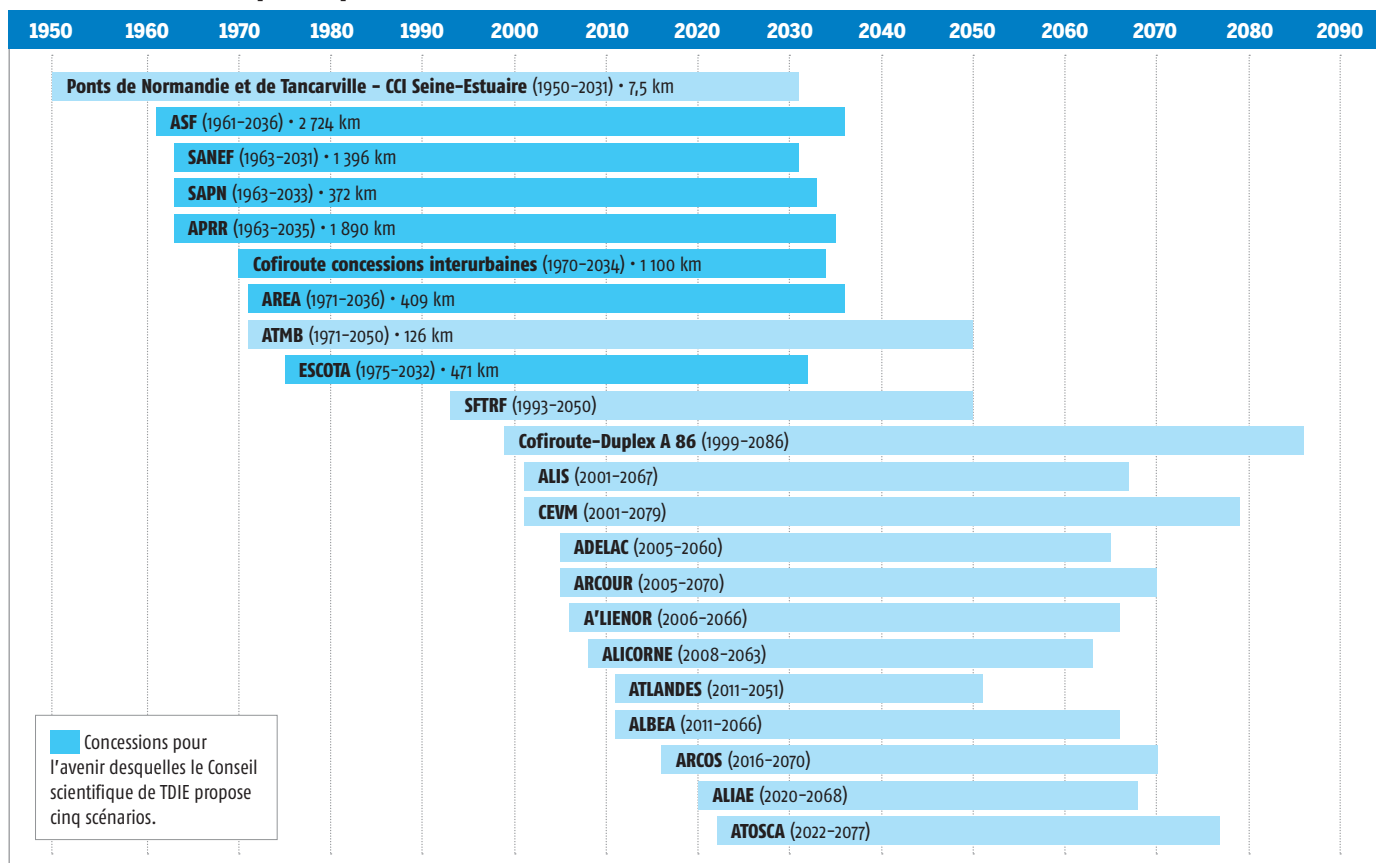
routes nationales (en légère baisse par rapport à 2011), 92,1 sur les autoroutes non concédées (+ 7 %) et 97 sur les autoroutes concédées (+ 13,6 %).

Le réseau concédé accueille donc près de 16 % du trafic, lequel y progresse plus vite que sur les autres composantes du réseau. Ce constat pourrait surprendre puisque, *via* le péage, l'usager, et non le contribuable, supporte les coûts d'entretien et de modernisation. Néanmoins, cette situation n'est pas paradoxale puisque l'utilité du péage a justement été de contribuer à la création d'infrastructures de haute qualité de service. Il n'est pas exagéré de dire que depuis la loi de 1955, les concessions autoroutières ont représenté un succès des politiques de transport. Mais ces dernières ne sont pas aujourd'hui confrontées aux mêmes défis que lorsqu'il fallait rattraper le retard de la France en infrastructures routières. Les engagements climatiques, la croissance économique structurellement modeste et la perspective d'un plafonnement démographique dans la plupart des régions françaises¹ invitent à réfléchir à la meilleure façon de mettre le système

NOTES

1. « D'ici 2070, un tiers des régions perdraient des habitants », *Insee Première* n° 1930, 24 novembre 2022 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6658362>

Les principales concessions autoroutières en France et leur échéance



Sources : ART et ASFA (Rapport d'activité 2021 de la mission d'exécution et contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art)

Les concessions qui arrivent à échéance dans la décennie 2030 représentent plus de 8 000 km sur la totalité de 9 310 km de voiries sous concession.

autoroutier en adéquation avec cette nouvelle donne. Et même si de nouvelles concessions ont été mises en œuvre depuis le début des années 2000, il est nécessaire de s'interroger sur la pertinence du modèle concessif pour les décennies à venir.

Les principales concessions autoroutières prendront fin au cours de la prochaine décennie (voir frise chronologique). Il

est pourtant nécessaire de réfléchir dès maintenant à la suite. Le mieux serait que les décisions (stratégie à moyen terme, objectifs et moyens – tant juridiques que financiers à travers les véhicules de financement et d'ingénierie) ne soient pas prises dans l'urgence, mais en prenant en compte toutes les variables.

Pour cela, cette note est délibérément orientée sur les choix futurs. En ce qui concerne le passé, les paramètres économiques des SCA sont présentés dans l'annexe 2 et la question de leur taux de rentabilité résumée dans l'annexe 3.

Pour brosser le tableau des futurs possibles, nous présentons succinctement cinq scénarios dont le principal objectif est d'ouvrir le champ des possibles, de rappeler que beaucoup de variantes existent, en combinant différemment les variables clés résumées sous forme

de questions dans l'encadré 1. Le choix fait ici est de se concentrer sur les péages, car ils sont au cœur des enjeux économiques (financement), environnementaux (décarbonation), mais aussi sociaux (acceptabilité). Pour rendre acceptables les péages, il faut dire aux usagers et aux citoyens comment ils seront prélevés, quel sera leur niveau et quelle sera leur destination.

“ Le choix fait ici est de se concentrer sur les péages, car ils sont au cœur des enjeux économiques, environnementaux, mais aussi sociaux. ”

Ce travail est mené avec deux convictions, partagées au sein du Conseil scientifique de TDIE et déjà présentes dans sa note de travail « Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun », publiée en janvier 2023².

- L'impérieuse exigence de décarbonation des mobilités invite à la mise en œuvre d'un signal-prix en cohérence avec le principe du pollueur-payeur.
- L'acceptabilité des péages peut être renouvelée à travers le principe de l'affectation de leurs recettes à l'entretien du réseau routier d'une part, au financement des autres infrastructures de transport d'autre part, que l'on parle de l'acceptabilité des collectivités territoriales, des automobilistes ou des transporteurs routiers de marchandises et de leurs commanditaires.

NOTES

2. Accessible via www.tdie.eu

ENCADRÉ 1: QUELQUES QUESTIONS CLÉS

- ▶ Deux questions fondamentales sont indissociables : quels objectifs la France donnera-t-elle à son système autoroutier dans le cadre de sa stratégie de décarbonation des mobilités, et qui paiera les investissements nécessaires (investissements d'entretien courant, de régénération-modernisation, et de décarbonation) ? Ces deux questions mobiliseront le Parlement à un moment que nous ne connaissons pas encore, mais de fait, elles traversent déjà les débats de la société civile.
- ▶ Qui paie ? L'utilisateur, *via* un péage (redevance d'usage, redevance pour externalités) ou le contribuable en conséquence de la gratuité d'usage ? La route demeurant le support principal des mobilités, comment en décarboner les usages, c'est-à-dire, comment réaliser et financer les aménagements nécessaires, en distinguant ce qui relève des véhicules, de leur ravitaillement et de l'infrastructure ?
- ▶ Quels aménagements et investissements dans l'avenir sur le réseau autoroutier et quels risques associés ? (Modernisation et entretien courants, aménagement de bornes de recharges, voire de système d'approvisionnement en continu – rail ou caténaire ?)
- ▶ Quel mode de gestion ? Opérateur public ou PPP d'une forme ou une autre : concession ? Marché ?
- ▶ Quelle contrainte budgétaire sur les finances publiques ?
- ▶ Si application de la directive Eurovignette révisée, sur quel périmètre et avec quel usage des différents leviers qu'elle propose, quel objectif de recettes ?
- ▶ À moyen terme, par quoi remplacer les pertes de recettes de TICPE ?
- ▶ Etc.

Pour préfigurer les différentes options qui peuvent émerger de la combinaison de ces questions qui articulent objectifs, moyens financiers et modalités de gestion, le Conseil scientifique de TDIE propose cinq scénarios types. Des variantes ou d'autres combinaisons sont évidemment possibles : il s'agit de raisonner collectivement sur l'articulation entre l'idéal et les contraintes pour identifier les différents choix à arbitrer.

L'arborescence ci-dessous présente les principales alternatives qui ont été mises en perspective :

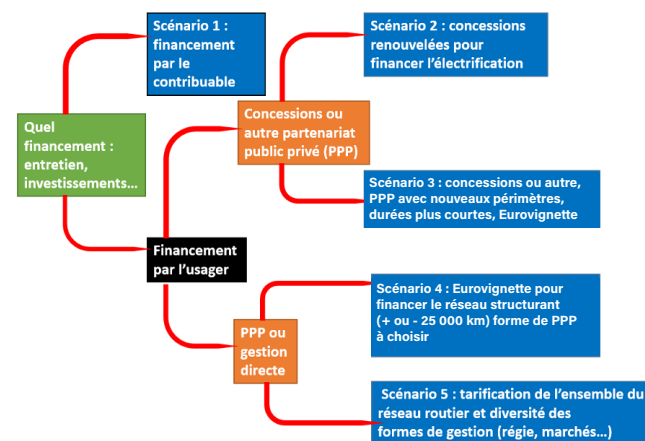
- ▶ 1) Financement par l'utilisateur ou financement par le contribuable ? Les choix peuvent différer selon les segments du réseau ?
- ▶ 2) Si financement par l'utilisateur, maintien de la logique des concessions ou nouvelle forme de gestion ?
- ▶ 3) Si maintien des concessions : simple ajustement des périmètres et des durées ou financement d'investissements lourds pour la décarbonation ?
- ▶ 4) Si nouvelle forme de gestion (à définir), tarification généralisée des usages de la route ou tarification limitée au réseau structurant dont le niveau reste à définir ?

“ Le niveau des péages donne des marges de manœuvre pour affecter une partie des recettes à d'autres usages que le seul entretien de l'ancien réseau concédé. ”

La principale alternative concerne le choix de celui qui couvre les dépenses : l'utilisateur en cas de péage, le contribuable en cas de gratuité. Si le péage est conservé, la question du périmètre se pose ainsi que la question de la forme de gestion en lien notamment avec le problème du partage des risques. La concession ne représente qu'une forme de partenariat entre les acteurs publics et privés. Cette remarque est nécessaire, car nous ne sommes plus dans la seconde moitié du XX^e siècle, quand les concessions avaient pour objectif de financer la construction d'un réseau autoroutier national. Pour cela, la concession

a été un excellent outil, notamment en matière de gestion des risques.

La situation actuelle est différente. La concession, et plus encore la privatisation sur le modèle de 2000-2005, sont-elles vraiment adaptées pour les prochaines décennies ? Ne serait-il pas plus logique de raisonner, comme pour les transports collectifs urbains, en ce qui concerne le marché, ce qui est aussi le cas de la gestion déléguée du boulevard périphérique nord de Lyon (BPNL) ? L'opérateur ne supporte dans ce cas que certains risques opérationnels (à définir) en échange d'une rémunération par la collectivité, laquelle est la bénéficiaire des recettes de péage.



Arborescence des options possibles

SCÉNARIO 1

FIN DES PÉAGES ET LEVÉE DES BARRIÈRES. LA COLLECTIVITÉ FINANCE PAR L'IMPÔT (RECETTES BUDGÉTAIRES ANNUELLES QUI FINANÇENT DES FONDS DE CONCOURS OU DE LA DETTE) LES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET DE MODERNISATION DU RÉSEAU AUTOROUTIER

Un choix politique est fait en faveur de la gratuité, dans la continuité de la suppression de la vignette (mandat parlementaire 1997-2002), de la taxe d'habitation (mandat 2017-2022), de la redevance audiovisuelle (mandat 2017-2022) et des premières expériences de gratuité des



© iStock

transports collectifs (mandats municipaux 2014-2020, 2020-2026). Ces exemples montrent qu'un tel choix n'est pas improbable : il est fondé sur un argument électoral fort – rendre du pouvoir d'achat aux ménages – mais en matière autoroutière il comporte la contrainte d'offrir la gratuité aux touristes étrangers et aux transporteurs routiers. N'oublions pas que ce qui est « rendu » aux usagers est pris aux contribuables !

Pour rappel, les dépenses annuelles d'entretien du réseau concédé sont proches de 3 Md€ et les investissements sont encore de 1,5 Md€ (voir annexe 2). Par comparaison, les dépenses annuelles de fonctionnement et d'investissement sur les réseaux communaux, départementaux et nationaux s'élèvent à 15 Md€.

Conséquences/questions :

- ▶ Le choix de la gratuité suppose de mettre en place une organisation de maîtrise d'ouvrage nouvelle. Quelle sera l'entité chargée de gérer l'ancien réseau concédé ? Ce rôle sera-t-il dévolu aux actuelles directions interdépartementales des routes (DIR) ? Cette réorganisation dépendra aussi du choix fait en faveur de la régie ou d'une forme de « shadow toll » (péage fictif, sur le modèle anglais), ou d'un mix des deux solutions. Dans un système de « péage fictif », l'opérateur, public ou privé est payé par l'autorité publique qui supporte tous les coûts et les risques, sauf ceux qui relèvent de la capacité de l'opérateur à se conformer au cahier des charges.
- ▶ Compte tenu des contraintes budgétaires, le risque ne serait-il pas un manque d'investissements sur le réseau et à terme une possible dégradation ?
- ▶ D'où une question sur l'origine des fonds pour financer cette charge supplémentaire pour les budgets publics, et une question sur la pérennité de leurs montants sur un cycle à définir.
- ▶ Par ailleurs, la gratuité signifie-t-elle que la France n'applique pas la directive Eurovignette, notamment pour les poids lourds ?

SCÉNARIO 2

CONCESSIONS PROLONGÉES (PAR AVENANT OU RENOUVELLEMENT) ET PÉAGES ÉLEVÉS LÉGITIMÉS POUR FINANCER LA DÉCARBONATION DE LA ROUTE (LOURDS INVESTISSEMENTS POUR L'ÉLECTRIFICATION)

Le niveau des péages autoroutiers est maintenu, voire augmenté, pour affecter une partie importante des recettes au financement d'investissements lourds nécessaires pour électrifier l'usage du réseau autoroutier.

Conséquences/questions :

- ▶ Ces investissements liés à l'électrification restent à définir : installations de bornes de recharge PL et/ou système de recharge électrique en continu (rail, caténaire...).
- ▶ Les choix techniques dépendent fortement des normes européennes à venir sur l'électrification du transport routier de marchandises. Il existe donc une forte incertitude et de forts risques dont le partage entre le concédant et le concessionnaire reste à définir.
- ▶ Dans ce scénario (cf. le rapport Altermind³), le financement de l'infrastructure est confondu avec le financement de l'électrification par le biais d'un besoin de financement évalué à 6 Md€ pour chaque millier de kilomètre de voirie « décarbonée », soit un total estimé à 70 Md€⁴.
- ▶ Mais peut-on intégrer dans le péage à la fois l'alimentation électrique et l'usage de la route ?
- ▶ Rappelons que les bornes de recharge aujourd'hui installées dans les aires de repos ont leur propre modèle de financement (Constructeurs automobiles ou sous-concessions)
- ▶ La question du périmètre des investissements se pose également. Même si 11 000 km d'autoroutes sont électrifiés, que se passe-t-il sur le reste du réseau ? Quels services y sont proposés, par qui, et avec quel modèle économique ?

NOTES

3. *Décarboner la route : une urgence écologique*, Altermind-Vinci Autoroutes, novembre 2021.

4. Un emprunt de 70 Md€ remboursé en vingt-cinq ans pour un taux de 3,5 % conduit à des annuités d'environ 5 Md€.

SCÉNARIO 3

LES MODES DE GESTION ET LES PÉAGES REVISITÉS POUR ASSURER L'ENTRETIEN COURANT DU RÉSEAU CONCÉDÉ ACTUEL

Le périmètre total des autoroutes concédées reste inchangé, ou presque, à l'issue des concessions actuelles. Mais cet ensemble est découpé en sous-parties (dont le nombre est à définir). De nouvelles concessions (ou autres formes de PPP) sont établies, pour une durée plus courte, avec un partage des risques variable selon les caractéristiques des différents lots. Ces nouveaux contrats sont concentrés sur l'entretien et le renouvellement courant du réseau. Les investissements ne comprennent pas la mise en œuvre d'infrastructures nouvelles. Les coûts sont donc limités. Aussi, pour la détermination des péages, le principe est l'application de la directive Eurovignette révisée, ce qui conduit à une baisse sensible des péages.

Conséquences/questions :

- ▶ La question est alors posée de savoir jusqu'où il est, ou non, possible, par ce biais de financer ce qui dépasse le seul entretien et le renouvellement courant.
- ▶ La directive Eurovignette prévoyant une tarification supérieure aux coûts d'usage dans le but d'internaliser certains coûts externes, le niveau des péages (la tarification) donne des marges de manœuvre pour affecter une partie des recettes à d'autres usages que le seul entretien de l'ancien réseau concédé, mais dans le champ de la mobilité.

“ Un choix politique est fait en faveur de la création d'un « fonds routier » destiné à financer tout ou partie du réseau routier. ”

On pourrait sur ces « routes à haut niveau de service » maintenir le péage pour les véhicules utilitaires légers (VUL) et les véhicules légers à un niveau un peu inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. La recette totale pourrait ainsi être supérieure au coût total d'entretien des 25 000 km du réseau structurant, offrant une possible affectation pour d'autres besoins.

L'exploitation serait confiée à différents opérateurs (privés ou publics), chargés principalement de la maintenance et de la modernisation de l'infrastructure (mais pas de l'alimentation des véhicules en électricité). Un délégataire pourrait ainsi être responsable d'une partie de l'ancien réseau concédé, mais aussi d'une partie de l'ancien réseau national, voire départemental dans certains cas.

Conséquences/questions :

- ▶ Cela suppose de fixer un barème à moduler en fonction de la qualité de service offerte et du niveau des coûts externes engendrés par le trafic (conformément à l'Eurovignette), mais suffisant pour couvrir les coûts d'exploitation et de grosse maintenance.
- ▶ Le montant des péages est défini pour générer les recettes nécessaires au financement de l'ensemble de ce réseau structurant. Pour mémoire, ordre de grandeur de référence : en 2021, les coûts de fonctionnement et d'investissement sur le réseau national non concédé se sont élevés à 2,2 Md€ et les coûts de maintenance et renouvellement des autoroutes concédées étaient d'environ 4,5 Md€⁶
- ▶ Les investissements nécessaires à la décarbonation des mobilités routières ne sont ni définis ni financés.
- ▶ Le système ne dégage pas de recettes suffisantes pour alimenter le financement d'autres modes de transport, ou marginalement.

SCÉNARIO 4

MISE EN PLACE DE MARCHÉS POUR LA MAINTENANCE ET LA GESTION COURANTE, PÉAGES UN PEU RÉDUITS ET AFFECTÉS (APPROCHE TERRITORIALE)

Le réseau routier est hiérarchisé en deux grandes catégories :

- ▶ L'immense majorité du réseau départemental et communal est défini comme un bien commun auquel chacun doit pouvoir accéder librement (bien commun = inclusion) et gratuitement.
- ▶ Le reste est qualifié de réseau structurant caractérisé par d'importants coûts pour la collectivité⁵, coûts monétaires pour l'infrastructure, mais aussi coûts externes (bruit, pollution, insécurité...) alors même qu'il offre une haute qualité de service. Pour cela, il est tarifé, notamment pour les poids lourds, sur la base de la directive Eurovignette révisée (bien commun = régulation par la tarification).

Ce second ensemble (environ 25 000 km) est destiné à rapporter à la collectivité un montant proche du chiffre d'affaires actuel des autoroutes concédées (9 000 km), soit, pour les seuls poids lourds, un peu plus de 4 Md€.

NOTES

5. La Cour des comptes, citant une étude de l'IGF et du CGEDD (2018) indique qu'une route en milieu rural coûte environ 8 000 € par km et par an contre 15 000 pour une départementale, 196 000 pour une autoroute concédée et 120 000 pour le réseau national non concédé. Mais ces chiffres ne sont que des ordres de grandeur. Il n'est par exemple pas certain que l'État dépense aujourd'hui assez pour entretenir et renouveler le réseau national !

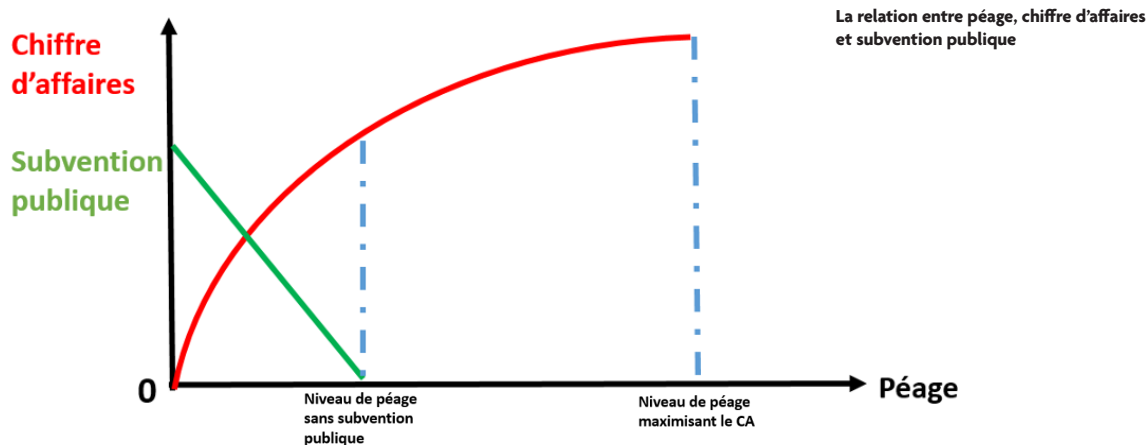
6. Voir annexe 2, quelques chiffres clés.

SCÉNARIO 5

MISE EN PLACE D'UN FONDS ROUTIER ET AFFECTATION DES RECETTES DE LA ROUTE POUR FAIRE ACCEPTER AUX USAGERS DE LA ROUTE LE RECOURS AU SIGNAL-PRIX

Un choix politique est fait en faveur de la création d'un « fonds routier » (une AFITF dédiée à la route) destiné à financer tout ou partie du réseau routier. En contrepartie, la route relève désormais d'un service tarifé, et pour en assurer l'acceptabilité, les recettes sont affectées.

Le réseau est hiérarchisé selon son intensité de trafic notamment, les autoroutes à péage deviennent des « routes de première classe » supportant une redevance élevée, mais d'autres parties du réseau sont également concernées, à un niveau de contribution moins important. Le fonds est alimenté par (une partie) des recettes provenant de la route. Les véhicules (en commençant par les PL) s'acquittent d'une redevance d'usage en fonction de



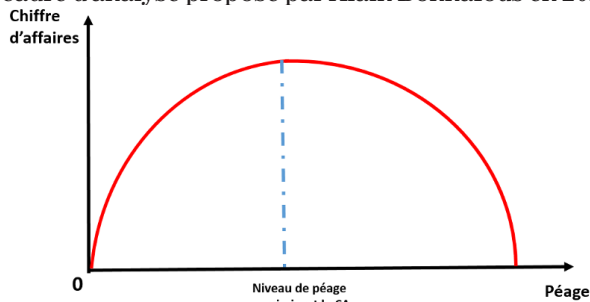
la distance parcourue. Cette redevance concerne aussi les véhicules électriques qui aujourd'hui ne contribuent pas à la TICPE: le fonds routier est au départ alimenté par une partie de la TICPE, mais progressivement ce sont les redevances d'usage qui deviennent majoritaires.

Conséquences/questions :

- ▶ Il faut définir les parties du réseau routier classique sur lesquelles une contribution de l'usager sera demandée.
- ▶ Le « fonds routier » reverse ses recettes aux différents gestionnaires de voirie (DIR, départements, bloc communal... et délégataires privés le cas échéant), dans des proportions à définir.
- ▶ Les gestionnaires de voirie peuvent en déléguer la gestion à des entités publiques ou privées (avec quel partage des risques ?)
- ▶ Une évaluation régulière de l'évolution de l'intensité de trafic et des besoins de travaux et de leur réalisation est effectuée et soumise au Parlement.

Annexe 1 : Existe-t-il un niveau optimal de péage ? Que dit la théorie économique ?

La boutade est connue: demandez à deux économistes leur avis sur une question précise, vous aurez deux réponses différentes, et même trois si l'un des deux vient de Harvard! Or c'est exactement ce que nous dit la théorie économique en matière de tarification des infrastructures routières. Pour choisir le niveau d'un péage, il existe effectivement trois grandes familles de solution. Choisir entre elles revient à préciser quels sont les objectifs de la collectivité. La figure ci-dessous résume, en le simplifiant, le cadre d'analyse proposé par Alain Bonnafous en 2015⁷.



La relation entre péage et chiffre d'affaires

À l'origine de la courbe, le chiffre d'affaires est évidemment nul puisque le péage est nul. Le même résultat peut être obtenu à l'autre extrémité lorsque le péage est tellement élevé qu'il n'y a plus de clients. Entre les deux, il existe un niveau de péage qui maximise le chiffre d'affaires. Dans ce cas, les clients sont nombreux et acceptent de payer compte tenu de la qualité de service. La partie située à droite de ce péage maximisant la recette n'a pas d'intérêt, ni pour l'entreprise ni pour nous. Concentrons-nous donc sur la partie gauche du graphique.

Comme le montre la figure ci-dessous, une troisième solution existe entre le péage nul et le péage maximisant la recette. Cette option a été présentée il y a près de cent quarante ans par Jules Dupuy avec le raisonnement suivant :

- ▶ La gratuité de l'usage d'une infrastructure de transport est la solution qui maximise l'utilité des consommateurs⁸ et c'est la solution appliquée à l'immense majorité du réseau routier.
- ▶ Mais dans certains cas, par exemple un pont, le coût de construction est tel qu'il va peser lourdement sur les finances publiques, surtout si de nombreux investissements du même type sont nécessaires. Il est alors possible d'envisager une tarification visant à réduire et même supprimer la subvention publique. Le paiement par l'usager se substitue au paiement par le contribuable. En protégeant ainsi les finances publiques, ce péage maximise l'utilité collective dans la mesure où les fonds publics peuvent être consacrés à d'autres services.

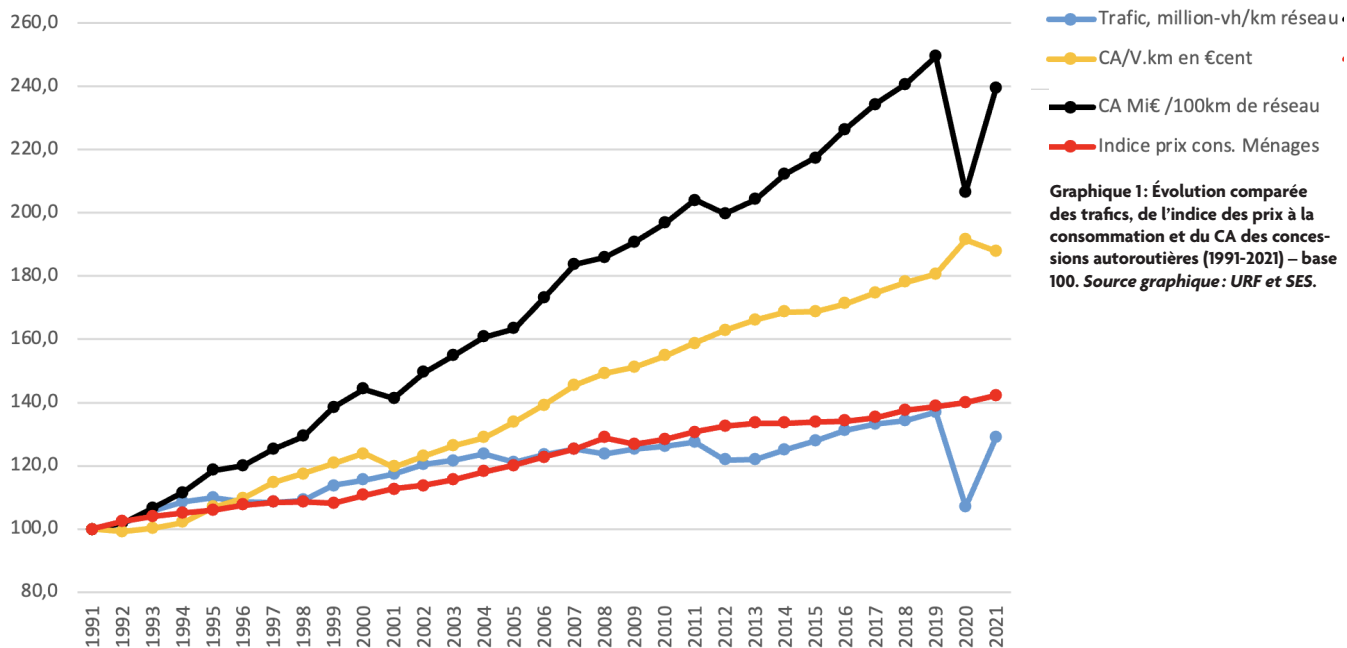
Nous avons donc bien trois façons de définir le péage optimal d'une infrastructure de transport, le choix entre les trois dépend des objectifs de la collectivité.

- ▶ S'il s'agit de maximiser le nombre d'utilisateurs du service et le bénéfice qu'ils en retirent, alors la gratuité est la bonne option comme on le constate dans des domaines aussi divers que l'éclairage public, l'école, la police, la justice, la défense nationale et... le réseau routier national, départemental et communal.
- ▶ Si le service fourni est difficile à supporter pour les finances publiques et/ou s'il existe des risques de surutilisation ou des effets externes négatifs, alors

NOTES

7. « La Régulation économique de nos autoroutes sur la sellette ? », Alain Bonnafous, *Revue Transports* n°492 juillet-août 2015.

8. Ce n'est pas par hasard que les péages et octrois ont été supprimés sur les routes, en France, mais aussi en Grande-Bretagne au début du XIX^e siècle. Dès 1776, alors que des milliers de kilomètres de routes à péage existaient outre-Manche, l'Écossais Adam Smith indiquait que l'entretien des routes relevait des « devoirs du souverain ».



Graphique 1: Évolution comparée des trafics, de l'indice des prix à la consommation et du CA des concessions autoroutières (1991-2021) – base 100. Source graphique: URF et SES.

la tarification est la solution qui maximise l'utilité collective. C'est le cas de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, du traitement des déchets ménagers et... des ouvrages d'art à péage.

- ▶ S'il existe chez les utilisateurs une importante disposition à payer, pourquoi ne pas se rapprocher de la solution qui maximise le niveau de recettes, afin d'en faire une source de revenus pour la puissance publique? La privatisation du début des années 2000, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et les taxes aujourd'hui envisagées sur les profits des SCA nous rappellent que l'objectif du décideur public est de fait devenu la maximisation des recettes publiques.

“ Tout s'est donc passé comme si la maîtrise des péages, reposait maintenant sur un principe de maximisation des recettes. ”

Dans son article déjà cité, en se penchant sur les concessions autoroutières les plus récentes, Alain Bonnafous indiquait que « tout s'est donc passé comme si la maîtrise des péages, qui reste de la compétence de l'État, reposait maintenant sur un principe de maximisation des recettes, après avoir été longtemps une tarification orientée « utilité collective ». L'annexe 2 montre la pertinence de cette remarque.

Annexe 2: Quelques paramètres économiques des concessions autoroutières

Dans sa publication annuelle « Faits et Chiffres 2022 », l'Union routière de France (URF) fournit des données qui permettent de comprendre pourquoi les péages autoroutiers et les bénéfices des sociétés concessionnaires suscitent autant d'intérêt. En combinant les données de l'URF, en provenance de l'ASFA (Association des sociétés françaises d'autoroutes), et celles du ministère des Transports sur les trafics, la longueur des réseaux et l'évolution des prix, il est possible de construire les graphiques ci-dessous.

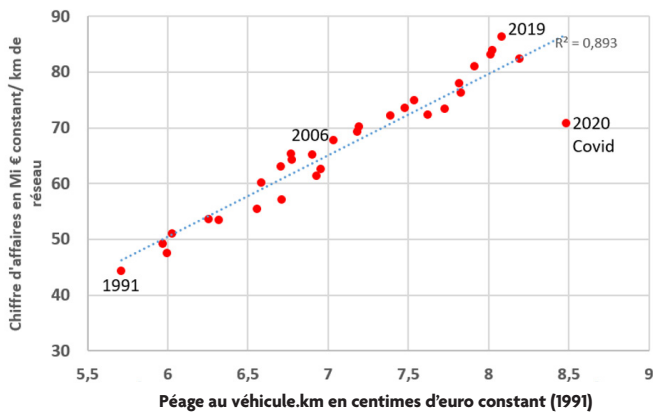
Le premier indique (indice 100 en 1991):

- ▶ L'évolution des trafics par kilomètre de réseau, soit l'intensité de l'usage des autoroutes. Elle a progressé de près de 40 % jusqu'en 2019 avant la baisse liée à l'épidémie de la Covid. Le risque trafic existe bel et bien, mais de façon conjoncturelle. Structuellement, les trafics progressent malgré une hausse des péages notable, la recette par véhicule.km progresse de plus de 80 % en trente ans, deux fois plus rapidement que l'indice des prix à la consommation (+ 40 % en trente ans).
- ▶ La hausse conjuguée des prix et des volumes conduit à une forte progression du chiffre d'affaires en million d'euros pour 100 km de réseau: + 150 % jusqu'en 2019.

Ce que nous apprend ce graphique est que la demande de transport par autoroute, qui additionne ici les trafics poids lourds et véhicules légers est peu sensible au prix des péages. Leur progression deux fois supérieure à l'inflation n'a pas empêché la hausse des trafics, générée par la qualité de service, les gains de temps que permet l'usage des autoroutes, et l'évolution des modes de vie. Compte tenu de l'inflation, c'est-à-dire en euro constant, il est notable que le prix du péage par v.km ait progressé un peu plus vite après 2005 que de 1991 à 2005. La privatisation a incité les acteurs, le concédant autant que les concessionnaires à profiter de la faible élasticité-prix de la demande pour accroître le chiffre d'affaires par kilomètre de réseau. Et n'oublions pas que deux plans de relance autoroutiers ont eu lieu dans les années 2010, conduisant à une hausse des péages puisque l'encours des emprunts des SCA a bondi de 30 à 40 Md€.

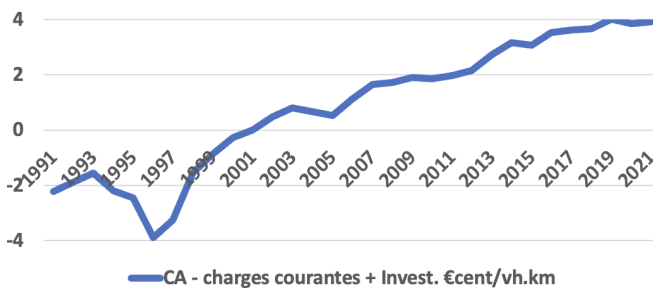
Le second graphique illustre ce phénomène en faisant apparaître une corrélation forte entre le chiffre d'affaires pour 100 km de réseau (en million d'euros constant de 1991) et le montant moyen du péage par véhicule km, en centime d'euro constant (1991). Sur ce graphique, chaque point représente une année. En dépit des variations d'une année à l'autre, la progression est claire est nette. Là encore, l'année 2020 apparaît comme atypique

du fait de la pandémie, mais elle ne remet pas en cause la tendance générale.



Graphique 2: La relation entre le chiffre d'affaires et le montant unitaire des péages. Source : URF et SESP.

Le résultat de cette tendance est que la rentabilité des SCA a progressé régulièrement comme le montre le graphique 3 où apparaît l'évolution du chiffre d'affaires moins l'ensemble des charges courantes et des investissements réalisés.



Graphique 3: Évolution de la marge brute des SCA (1991-2021). Source : URF et SESP.

On notera que jusqu'en 2000, l'importance des investissements conduisait à une valeur négative de cet indicateur. Ce n'est plus le cas aujourd'hui même si les investissements actuels ne sont pas négligeables, environ 1,5 Md€ par an. La rentabilité des SCA ne doit cependant pas être analysée en se polarisant sur la situation actuelle. Il est

logique, comme le montre le graphique ci-dessous, proposé par l'ART (Autorité de régulation des transports), que les profits progressent dans les dernières années de la concession. Mais à l'approche de l'échéance de fin du contrat de concession, s'il n'y a pas de lourds investissements à assurer, le mode de gestion et de tarification des autoroutes doit être repensé.

Annexe 3 : TRI, VAN, CMPC... quelques rappels

Le débat autour des SCA est aujourd'hui centré sur leur rentabilité, jugée par certains excessive, par d'autres comme une recette potentielle pour alimenter les dépenses publiques. Pour éclairer cette alternative, il est nécessaire de rappeler d'abord quelques notions clés: qu'est-ce que le taux de rentabilité interne (TRI) et comment est-il calculé? Le TRI des SCA est-il exorbitant si on le compare au coût moyen pondéré du capital (CMPC) de cette branche d'activité?

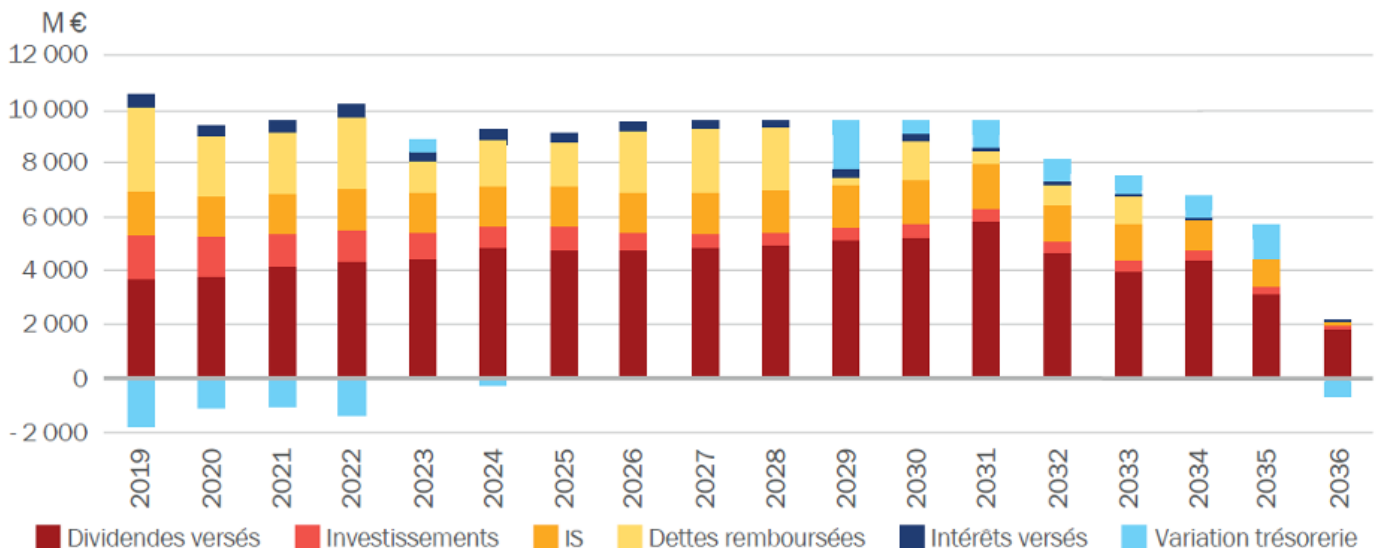
a) TRI et VAN

Lors de l'annonce de la privatisation en 2005, R. Bachelot, membre du gouvernement, s'était émue de constater que l'on s'apprêtait à vendre pour 10 Md€ (ce fut finalement 15) quelque chose qui allait dégager 40 Md€ de bénéfices nets en vingt-cinq ans. Comment justifier (ou non) une telle opération? Il faut pour cela calculer la valeur actuelle (en 2005) de ces 40 milliards, c'est-à-dire en actualisant une chronique hypothétique des recettes dont la somme serait de 40 milliards. Cela peut se faire avec la formule suivante:

$$V_{\text{Actuelle,Nette}} = \sum_{p=1}^{p=N} CF_{\text{flux de trésorerie}} \cdot (1+t)^{-p} - I + VR$$

Avec

- ▶ **CF** flux de trésorerie que nous assimilons ici aux dividendes
- ▶ **t** le taux d'actualisation
- ▶ **p** le numéro de l'annuité
- ▶ **N** le nombre total d'annuités
- ▶ **I** le capital investi
- ▶ **VR** la valeur résiduelle que pour simplifier nous fixons à zéro



Estimation des flux de trésorerie des principales SCA. Source : ART, novembre 2020.



© iStock

Calculons d'abord la valeur actualisée nette des dividendes (VAN). Le lecteur pourra vérifier avec un tableur les hypothèses suivantes : si les bénéfices des SCA sont de 0,4 Md€ la première année et progressent ensuite de 10 % par an, on aboutit au bout de 25 ans à un total de 40 Md€. En actualisant cette somme à un taux t de 4 %, on obtient une VAN de 22,5 Md€. Un montant à comparer aux sommes versées par les concessionnaires à l'État, lequel a perçu plus de 20 Md€ si on ajoute la privatisation partielle de 2000 à la privatisation totale de 2005. L'État n'a donc pas fait une si mauvaise affaire. Mais ce n'est pas si simple, car un acteur privé ne peut pas se contenter d'un taux d'actualisation (4 %), équivalent au taux d'intérêt en vigueur en 2005. Le concessionnaire doit aussi assumer des risques, notamment le risque trafic (observé en 2008 et 2019-2020), mais aussi les risques opérationnels ou financiers (hausse des taux d'intérêt). Si nous prenons un taux d'actualisation de 7 %, la VAN des dividendes est seulement égale à 14,6 Md€ équivalent aux 15 Md€ versés à l'État en 2005. Ce taux de 7 % est donc le TRI, soit le taux qui annule la VAN (+14,6 – 15). Or les estimations du TRI des SCA par l'autorité de régulation des transports sont proches de cette valeur de 7 %. Mais pourquoi choisir 7 % et pas une autre valeur ?

b) Le CMPC (WACC, Weighted average cost capital)

La rentabilité attendue par un opérateur privé dépend du coût du capital investi, appelé coût moyen pondéré du capital (CMPC) ou WACC en anglais. Il se définit ainsi :

$$CMPC = \frac{E \times k_E + D \times k_D \times (1 - t)}{E + D}$$

où :

- E : fonds propres ;
- D : fonds étrangers ;
- k_E : coût des fonds propres ;
- k_D : coût des fonds étrangers ;
- t : taux d'impôt ;

On observe que le CMPC dépend d'abord du coût des fonds propres (k_E) lequel se définit ainsi :

$$k_E = r_f + \beta_E(k_m - r_f)$$

- r_f : taux sans risque
- β_E : bêta des fonds propres
- k_m : taux de rentabilité du portefeuille de marché

Les deux variables clés ici sont le taux de rentabilité moyen d'un portefeuille (k_m) logiquement supérieur au taux sans risque (r_f), mais aussi le « bêta des fonds propres » (β_E) relatif aux risques spécifiques, à la fois opérationnels et financiers. Le CMPC augmente donc avec β_E et avec la différence $k_m - r_f$.

Mais le CMPC dépend aussi de la part relative des capitaux empruntés (D) dont le coût (k_D) dépend du taux d'intérêt. On observera que, paradoxalement, recourir à des capitaux extérieurs réduit le CMPC si le taux d'intérêt est modéré. Cela s'explique par le fait que les intérêts ne sont pas imposables alors qu'ils réduisent de fait les dividendes. Or nous savons que les SCA ont eu recours à un financement extérieur important, en outre les taux d'intérêt ont baissé fortement depuis la privatisation et les emprunts ont pu être renégociés, ce qui montre que les SCA sont de bons gestionnaires. Le CMPC des SCA a donc baissé tendanciellement même si la baisse des taux d'imposition a pu l'accroître légèrement.

La baisse du taux d'imposition a cependant représenté un effet d'aubaine pour les actionnaires des SCA comme pour tous les actionnaires. La somme des dividendes sur les vingt-cinq années des concessions va donc progresser. Au vu des flux de trésorerie annoncés par l'ART, le total pourrait approcher les 60 Md€ courants. Si ce chiffre se confirmait, il conduirait à une rentabilité proche de 10 %. Il est donc important que soient établis de façon indépendante (ART) le CMPC (intégrant les risques) et la rentabilité des sociétés concessionnaires, sans oublier de tenir compte de la contribution volontaire déjà acceptée dans le passé.

Ce travail d'analyse est nécessaire pour ne pas s'en tenir à l'idée que les SCA sont une « vache à lait » qu'il suffirait de traire au profit d'autres besoins de financement, qu'il s'agisse du budget général de l'État ou du financement des infrastructures de transport public, ferroviaire ou urbain⁹. ■

NOTES

9. Voir aussi « Haro sur les sociétés d'autoroutes ? », Yves Crozet, *Revue Transports* n°487, septembre-octobre 2014, p.18-22.