

## Introduction

Le système de la concession « à la française » est un outil puissant au service de la mobilité et de l'aménagement du territoire.

Il a permis à l'Etat, en près de 60 ans, de développer un réseau autoroutier de plus de 9000 kilomètres de grande qualité tout en conservant la maîtrise de l'aménagement du territoire.

Dans le cadre des contrats passés avec l'Etat et sous son contrôle permanent, les sociétés concessionnaires reçoivent délégation d'une mission de service public pour le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien d'une autoroute avec comme unique contrepartie, la perception du péage. A la fin de la durée de la concession l'ouvrage revient en totalité à l'Etat.

Au travers des contrats de concession, l'Etat a fait le choix de financer le réseau d'autoroutes par le péage plutôt que par l'impôt, système économe des deniers publics : seuls les usagers du réseau autoroutier payant pour celui-ci en fonction de leurs parcours ; il permet de faire contribuer l'ensemble des utilisateurs du réseau, qu'ils soient résidents ou non en France. L'Etat, ainsi dégagé de la contrainte de financement, a pu engager plusieurs projets simultanément pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et rétablir certains déséquilibres territoriaux.

### **Le rôle central de l'Etat**

L'Etat français a choisi de placer le développement du réseau des infrastructures autoroutières sous le régime de la concession à péage.

Un contrat est ainsi passé entre l'Etat-concédant et une société concessionnaire pour le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien en contrepartie de la perception d'un péage pour une durée déterminée préalablement.

L'Etat détermine, dans le cadre de ce contrat les missions qu'il confie à la société concessionnaire et notamment les niveaux de service d'exploitation attendus.

Il veille au respect des engagements du concessionnaire par la mise en place d'indicateurs de performance et de qualité du niveau de service et des infrastructures

La politique tarifaire est déterminée par contrat, en fonction du niveau de l'inflation et sur la base du programme d'investissement que l'Etat demande au concessionnaire.

Les contrats de plan, révisés tous les 5 ans, sont l'occasion pour l'Etat et la société concessionnaire de programmer les investissements et les augmentations tarifaires qui seront accordées chaque année.

Les sociétés concessionnaires supportent « à leurs risques et périls » les aléas liés au financement, à la construction, à l'exploitation et au trafic.

## Les atouts du système de la concession

- A permis la construction en France de plus de 9000 km d'autoroutes à haut niveau de service
  - Sans appel au budget public
  - Aux risques et périls du concessionnaire
- Fait porter sur des acteurs privés les risques de la concession (dette, trafic etc.)
- Est basé sur un contrat, révisé depuis la privatisation (2006)
  - plus contraignant
  - plus transparent
- encadre la tarification par contrat
  - en fonction de l'équilibre de la concession
  - à partir des investissements prescrits par l'Etat
- pérennise l'affectation des ressources
  - 20 milliards d'euros d'investis sur les 10 dernières années
- assure à l'Etat, au terme des contrats, de récupérer des infrastructures au plus haut niveau de service et apurées de toute dette

Sur le modèle de la concession, les sociétés concessionnaires ont pu faire de l'autoroute un univers de mobilité, de sécurité et de services. Ce réseau est cinq fois plus sûr que le réseau secondaire, les investissements continus ont permis le déploiement de services en adéquation avec les évolutions de la mobilité (informations trafic, rénovation et animations des aires, télépéage etc.) et de limiter l'impact des infrastructures sur l'environnement (plus d'un milliard d'euros investi entre 2010 et 2013).

## Le modèle économique de la concession

La concession d'infrastructure suppose, dès le lancement du projet, la mobilisation de capitaux très importants et de fait la création d'une dette tout aussi importante.

Durant les premières années du contrat de concession, qui correspondent à une montée en puissance progressive du trafic, les résultats des concessions sont généralement faibles voire déficitaires.

Ce n'est qu'au fil des années, une fois le trafic établi à son niveau de croisière, que les résultats obtenus permettent l'amortissement des investissements réalisés, le remboursement des emprunts contractés, puis, enfin, la rémunération du capital investi.

Ce décalage temporel important, pendant lequel la société concessionnaire supporte les risques liés à l'exploitation et au niveau de trafic.

Le fort niveau d'endettement engagé dans le cadre des contrats de concession d'autoroutes n'est soutenable que grâce à la garantie des recettes de péage qui sont acquittées par les usagers. Au-delà des frais liés à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure, ils couvrent également les frais financiers (intérêts) et le remboursement du principal de la dette. Ainsi, la dette contractée est entièrement supportée par les sociétés concessionnaires, le plus souvent

sans garantie des pouvoirs publics. Contrairement aux investissements réalisés dans un cadre budgétaire classique, les infrastructures réalisées au travers des contrats de concession ne pèsent pas sur les finances publiques. Les recettes de péage garantissent la pérennité de ce portage qui ne risque pas une requalification en dette souveraine.

### **L'adossement, clé de voute du système de la concession**

Le développement du réseau autoroutier a pu être réalisé grâce au principe de l'adossement. Il s'agit d'utiliser les recettes et les capacités d'investissement d'une concession mature pour subventionner la réalisation d'une partie du réseau moins rentable, mais répondant à des besoins d'aménagement du territoire, en prolongeant la durée de concession du réseau mature. Les nouveaux emprunts contractés par la société concessionnaire pour financer ces investissements supplémentaires sont ainsi gagés sur les recettes de péage du réseau existant. C'est la raison pour laquelle des autoroutes construites dans les années 60 ne seront amorties qu'à la fin des contrats de concession.

La réforme de 2000 a mis fin à ce système de solidarité entre les territoires pour favoriser le développement de la concurrence lors de la réalisation de sections nouvelles.

Depuis, tout nouveau projet doit faire l'objet d'un appel d'offre européen.

Les conséquences de la remise en cause de l'adossement ont été immédiates pour les nouvelles concessions qui exploitent des sections relativement courtes (de 18 à 150 km) appliquent des tarifs plus élevés que les réseaux « adossés » et doivent recourir à des subventions publiques importantes pour équilibrer leurs concessions dont les échéances sont portées à 2060 ou 2070.

### **Répères historiques**

#### **Une loi fondatrice**

Loi du 18 avril 1955 : autorisation est donnée à l'Etat de créer des sociétés concessionnaires pour la construction et l'exploitation d'infrastructures autoroutières.

Dès 1956 création de 5 sociétés publiques.

**1960 /1969 : construction de 1 010 km**

**1970 / 1979 : création de quatre sociétés privées et construction de 2 723 km**

**1980 / 1989 : création de deux sociétés nouvelles pour la construction et l'exploitation des tunnels alpins et construction de 1 782 km**

Face aux difficultés financières rencontrées par certaines sociétés, l'Etat choisit de les regrouper avec des sociétés financièrement plus fortes et voisines géographiquement ou d'en reprendre entièrement le capital.

### **1990 / 2000 : création de 3 groupes et construction par adossement de 1 850 km**

Les sociétés les plus petites deviennent filiales des plus grandes, constituant ainsi trois grands groupes régionaux :

- ESCOTA devient filiale d'ASF
- SAPN devient filiale de Sanef
- AREA devient filiale de SAPRR

### **De 2 000 à 2 006, Le contexte des sociétés concessionnaires connaît de profonds changements**

Les sociétés publiques deviennent des entreprises de droit commun et des appels d'offres européens sont ouverts pour toute nouvelle concession. De nouvelles sociétés apparaissent pour chaque nouvelle concession (ALIS, Eiffage-Viaduc de Millau, ARCOUR, ADELAC, A'liénor). Chaque concession doit présenter un équilibre financier propre.

Les relations entre l'Etat et ses concessionnaires sont contractualisées dans deux documents fondamentaux : le cahier des charges et le contrat d'entreprise.

### **2 005 L'Etat lance de processus de privatisation totale des trois grands groupes**

Le risque trafic est transféré au secteur privé à la veille d'une inflexion politique majeure

- Dès 2007, le Grenelle de l'environnement acte le « report modal » de la route vers les autres modes
- L'avant projet de SNIT confirme la priorité accordée au rail et à la voie d'eau

### **2006, la privatisation des sociétés concessionnaires**

- La privatisation des sociétés d'autoroutes en 2006 répondait pour le Gouvernement à un choix stratégique et budgétaire. En plus de la vente des parts de l'Etat dans les sociétés concessionnaires, l'opération a également permis de transférer la dette des autoroutes aux acheteurs privés tout en conservant les conditions d'une dynamique d'investissements en termes de sécurité, de qualité de services et de performance environnementale.
- Au terme d'un appel d'offres, l'Etat a ainsi récupéré 15 milliards d'euros, qu'il convient d'ajouter aux 2 milliards déjà perçus à l'occasion des ouvertures de capital engagées en 2002, a transféré un programme d'investissement de 4,4 milliards et une dette de 19,5 milliards d'euros. A ce stade, il est important de rappeler que les autoroutes n'ont pas été privatisées et restent la propriété de l'Etat qui en disposera totalement au terme des contrats de concession et apurées de toute dette.