

5 DÉCEMBRE 2023,
LA COUPOLE, PARIS

Ouverture

Louis Nègre
Coprésident de TDIE

**QUEL SYSTÈME AUTOROUTIER À L'ISSUE
DES CONCESSIONS ? MODES DE GESTION,
ENTRETIEN, MODERNISATION, FINANCEMENT :
CINQ SCÉNARIOS POUR OUVRIR LE DÉBAT**

© Véronique Tarka Parroutche (V. T. P.)

L'OUVERTURE DE LOUIS NÈGRE, COPRÉSIDENT DE TDIE



© V. T. P.

« Quel avenir pour les concessions autoroutières ? » : pourquoi ce débat ? L'un d'entre vous me disait il y a quelques minutes : « C'est un non-dit, on n'en parle pas. » C'est une question présente dans toutes les têtes et dans tous les couloirs, mais nous n'avons pas trouvé à ce jour de colloque ou de séminaire qui discute de façon ouverte de l'avenir de ces concessions. Nous avons donc visiblement des difficultés à aborder cette question, qui est plus ou moins bien comprise dans l'opinion publique.

Pour TDIE, il s'agit d'ouvrir le débat avec ambition pour faire en sorte que ce sujet qui intéresse tout le monde, les spécialistes, mais aussi le grand public qui a besoin d'explications et de pédagogie, soit traité sérieusement.

Il est temps ! Dix ans, c'est à la fois long et court pour un sujet qui va bien au-delà des concessions autoroutières et qui

touche également à l'acceptabilité sociale et politique. Dix ans, ce n'est pas trop long pour savoir que faire d'un bien patrimonial de l'État aussi fondamental pour notre avenir.

Pour ouvrir le débat, le Conseil scientifique de TDIE vous propose de discuter d'une note préparée par un groupe de travail, publiée par *TI&M* dans son n° 541. Le professeur Yves Crozet, rapporteur principal, va vous la présenter, avant que nous entendions les commentaires et les réactions de trois intervenants qui représentent trois acteurs importants de ce dossier : le concédant, Thierry Coquil pour la DGITM, les concessionnaires, Pierre Coppey pour l'ASFA, et le régulateur, Patrick Vieu pour l'ART.

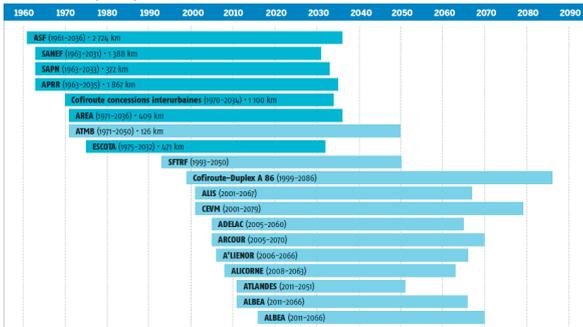
Ce petit-déjeuner débat TDIE-*TI&M* s'adjoint aujourd'hui le partenariat de Mobilettre à travers l'animation de Gilles Dansart.



PRÉSENTATION DE LA NOTE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE PAR YVES CROZET

Les autoroutes à péage sont une particularité française. Parmi les points saillants et typiquement français du système de transports, le train à grande vitesse (TGV) en 1975 comme le versement mobilité en 1971 sont apparus un peu par hasard, de la même manière que les autoroutes à péage avec la loi de 1955¹. Toutes ces créations, fruit d'une certaine improvisation, sont devenues un élément structurel du paysage. Si nous nous concentrons sur les concessions autoroutières, nous voyons qu'elles n'appartiennent pas au passé (certaines démarrent en 2011 et il y en a encore eu une récemment), mais les plus importantes s'arrêtent d'ici une dizaine d'années.

Les principales concessions autoroutières en France et leur échéance



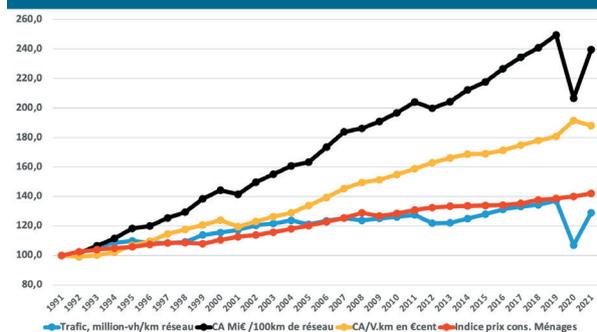
Source : ARI 2023 et DGTM (Rapport d'activité 2021 de la mission d'exécution et de contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art)

Les concessions qui arrivent à échéance dans la décennie 2030 représentent 8 457 km de linéaire sur un total concédé de 9 000 km.

Les chiffres publiés chaque année par l'Union routière de France nous montrent que le chiffre d'affaires a augmenté tendanciellement (10 à 11 Md€ pour l'ensemble des concessions). Les investissements également, puis ils ont eu une propension à diminuer, de même que les charges courantes. Pour évaluer plus précisément les choses, il faut tenir compte de la taille du réseau, qui a presque doublé depuis le début des années 1990, mais aussi de l'inflation. Or le chiffre d'affaires par kilomètre de réseau a été multiplié par 2,5 alors que l'inflation n'a été que de 40 %. L'évolution des recettes n'est pas linéaire. L'écart s'est ainsi progressivement creusé entre les recettes et

les dépenses. Il en est résulté une manne autoroutière qui intéresse beaucoup de monde.

LE SYSTÈME AUTOROUTIER FRANÇAIS : LES PRINCIPAUX INDICATEURS



Un risque conjoncturel de trafic existe comme nous l'avons vu lors de la pandémie, mais aussi après la faillite de Lehman Brothers en 2008. Mais, structurellement, le chiffre d'affaires par véhicule-kilomètre croît sans remettre en cause la tendance à l'augmentation du trafic.

Le système autoroutier s'est donc orienté vers une hausse tendancielle des tarifs kilométriques supérieure à l'inflation, car il existe de fait une élasticité-revenu supérieure à 1 : quand les revenus des Français augmentent, ils ont une inclination à prendre davantage l'autoroute, et les camions sont également plus nombreux. C'est un des rares secteurs où l'on peut augmenter les prix relatifs sans forcément perdre de clients.

Tout cela nous ramène à la théorie économique. Comme Alain Bonnafous l'a très bien expliqué dans le n° 492 de la revue *Transports*², les économistes indiquent qu'il y a trois façons de définir le péage optimal. À cette question, ces derniers précisent qu'il y a trois niveaux possibles :

- ▶ Le péage nul, qui existe sur les 1 100 000 km de routes qui ne sont pas concédées. Cela maximise l'utilité du consommateur. Les routes sont gratuites pour que tout le monde les emprunte. Pour beaucoup de Français, les autoroutes devraient être gratuites parce que les routes sont gratuites.

NOTES

1. Loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068147>
2. Alain Bonnafous, « La Régulation économique de nos autoroutes sur la selle ? » *Revue Transports* n° 492, juillet-août 2015.

Mais il faudrait alors trouver l'argent nécessaire à leur entretien.

- ▶ La loi de 1955 a permis de débudgétiser et de réaliser rapidement des autoroutes, ce que le budget de l'État ne pouvait assumer. On voit avec quelle lenteur on est passé à deux fois deux voies sur la nationale 7 ou sur la route Centre-Europe Atlantique (RCEA). Sans financement par le péage, les ressources de l'État étant limitées, cela prend des dizaines d'années.
- ▶ Un deuxième niveau de péage évite la subvention publique, mais couvre les frais : c'était ce qui était pensé au départ. Puis on a eu tendance à dire « Puisqu'on peut augmenter les péages sans réduire beaucoup la demande, est-ce qu'on ne pourrait pas maximiser le niveau de péage ? »
- ▶ Depuis une vingtaine d'années, on s'est donc orientés peu à peu vers une logique de rente. J'utilise le terme comme un économiste : le rentier n'est pas un voleur, c'est celui qui vit des revenus de ses propriétés. Dans notre cas c'est par conséquent l'État, surtout lorsqu'il a privatisé au début des années 2000. Le concessionnaire n'est pas un rentier, mais un opérateur qui a besoin de faire des profits, que l'on peut éventuellement caper, pour rentabiliser le capital investi.

Rappelons que la gauche a amorcé les privatisations au début des années 2000, puis cela s'est généralisé avec la décision de Villepin en 2005. L'État a ainsi obtenu une vingtaine de milliards et chaque année depuis, le montant des impôts sur les sociétés et autres taxes. L'État s'est ainsi montré « âpre au gain », un comportement qui mérite d'être noté. Lors des auditions que nous avons conduites avant de rédiger la note de travail, un représentant d'une société d'autoroutes nous a dit : « Nous sommes radioactifs. » Il faut donc du temps pour décontaminer ce sujet et c'est pourquoi nous faisons aujourd'hui ce travail, bien en amont de la fin des principales concessions. Décontaminer ce sujet, c'est se demander si l'État doit continuer à se comporter comme un rentier.

Quand M. Perben était ministre des Transports, un de ses conseillers avait dit qu'on pourrait vendre des obligations adossées sur les futurs revenus des concessions. M. Djebbari a dit la même chose avant d'être ministre. Mais cela relève d'une vision obsolète des choses.

Le passé, c'est un péage de financement pour la débudgétisation, un système de concession qui a été très efficace, les nombreux risques étant pris en charge par le concessionnaire. On a utilisé les concessions pour étendre le réseau, financer d'autres projets, voire des plans de relance, et on a allongé les durées. M. Sarkozy et M. Hollande ont été très contents de trouver les sociétés d'autoroutes pour faire des plans de relance lorsqu'il le fallait.

Mais cette logique de maximisation des recettes pose des questions sur le principe et le niveau du péage, car la nouvelle directive Eurovignette est arrivée dans le paysage, sans que l'on sache bien ce qu'elle permet. Sur le mode de gestion, la concession a été une bonne

solution. Mais est-ce que c'est la meilleure solution pour les vingt prochaines années ? Jusqu'où ne pas aller trop loin dans la logique de la rente autoroutière ? Pour répondre à ces questions et vous présenter les cinq scénarios que nous avons établis, construisons (figure 1) ce que les économistes appellent des faits « stylisés » en prenant un réseau autoroutier ressemblant au réseau actuel : 100 milliards de véhicules.km, des charges courantes de 3 Md€ – ce qui est le cas aujourd'hui – et des investissements de 1,5 Md€ pour le renouvellement et la modernisation, soit une recette totale de 12 Md€ si la recette unitaire est de 12 ct€.

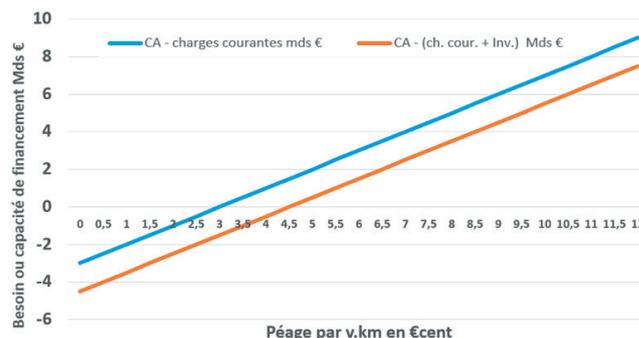


Figure 1 : Péage, capacité ou besoin de financement, les faits stylisés. Source : Yves Crozet

En partant de ce raisonnement, nous allons nous demander quelle peut être la capacité ou le besoin de financement d'un système dans différents cas de figure. Pour cela, on trace une droite fictive à l'instant T. Si les 100 milliards de véhicules-kilomètres ne paient rien parce que le péage est nul, il faudra 4,5 Md€ pour couvrir les charges courantes et les investissements. Si on met le péage à 12 ct€, on pourra dégager une capacité de financement.

Le scénario 1 (cf. graphique p. 27) est un des deux plus probables. Comme cela vient de se passer en Espagne, on lève les barrières de péage et la collectivité se débrouille. Ce scénario est envisageable parce que des gouvernements pourraient dire qu'ils rendent du pouvoir d'achat aux Français en instaurant la gratuité de l'autoroute (l'argument est utilisé pour la gratuité des transports collectifs). Bien sûr, il faudra trouver 4,5 Md€ de financement public pour couvrir les charges courantes et l'investissement. Le risque est qu'on ne les trouve pas et que le réseau commence à se dégrader, comme on le voit pour le réseau routier national.

Une fois décidé du niveau de péage, il faut s'intéresser au mode de gestion et à l'origine de l'argent. On va donc se poser trois questions clés : quel est le niveau de péage ? Quel est le mode de gestion ? Quelle est l'origine des fonds ? Par exemple, va-t-on mettre en place un *shadow-toll*, le péage fictif à l'anglaise, où la route est opérée par un opérateur privé payé en fonction de ses résultats ?

Dans le scénario 2 (cf. graphique p. 27), on a besoin d'investissements massifs sur le réseau, notamment pour la décarbonation, par exemple sur 25 000 ou 30 000 km de réseau structurant, voire sur le ferroviaire, en considérant les infrastructures comme un

tout, tel en Suède où la même administration publique gère les routes et les voies ferrées.

On met donc un péage extrêmement élevé, parce qu'il faut trouver, par hypothèse, 6,5 Md€ plus 4,5 Md€, donc 11 Md€/an. Si on met un péage de 11 ct€/km, on dégage juste de quoi financer l'investissement. Compte tenu de la logique de rente, on va chercher les revenus autoroutiers pour investir. Ce scénario est aussi probable que le premier.

Dans le scénario 3 (cf. graphique p. 27), le péage couvre les frais, à hauteur de 4,5 ct€/km, ce qui fait une baisse très forte par rapport au niveau actuel. Il pourrait correspondre à la logique de la nouvelle Eurovignette. Ce scénario est évoqué dans le rapport révélé par *Le Canard enchaîné* en janvier 2023 et dont notre groupe de travail a auditionné les auteurs. Sous certaines conditions, on peut en effet considérer qu'on pourrait baisser fortement les péages, non pas demain, mais à terme, sur la base d'une Eurovignette qui couvrirait uniquement les frais, et donc sans capacité de financement au-delà du maintien du système.

Ce n'est sans doute pas le plus probable, mais c'est un scénario à prendre en compte si l'on souhaite se conformer aux règles européennes.

Le scénario 4 (cf. graphique p. 27) considère que l'Eurovignette offre des possibilités de majoration pour les coûts externes. Le péage est alors fixé, par exemple à 8 ou à 8,5 ct€. On dégage dès lors des capacités de financement.

Il reste ainsi un débat de fond : une fois défini le niveau de péage qui n'est pas nul et va au-delà du minimum, que fait-on de l'argent ? Qui va le prélever, est-ce une autorité publique ou une autorité privée ? À Lyon, par exemple, le boulevard périphérique nord-est géré par une firme privée, mais l'argent va directement dans les caisses de la Métropole. C'est un partenariat public-privé (PPP) sans système de concession et la recette est une recette publique sans demander de rente au gestionnaire privé.

Le scénario 5 a la préférence des économistes dans la perspective de l'électrification du parc roulant. Cependant, il est improbable à court et moyen terme. Aujourd'hui, le ministère des Finances publie un rapport sur les pertes de fiscalité qui seront liées à la décarbonation⁴. La taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) ne disparaîtra pas demain, mais, en raisonnant à long terme, l'électrification du parc conduit à une baisse des ressources fiscales. Pourquoi alors ne pas faire entrer la route dans une logique de service public marchand ? Dans ce scénario, le carbone est taxé avec le marché européen des crédits. Les véhicules sont équipés de compteurs kilométriques et paient l'usage de la voirie en fonction

des distances parcourues.

Cela existe déjà pour les volontaires dans certains États américains. Un fonds routier est créé pour recueillir les recettes de la route et les redistribuer. On a une approche globale de la tarification de l'ensemble des routes, avec des modulations importantes selon le type de voirie. Certaines peuvent rester gratuites. Une partie des recettes est reversée au budget général pour couvrir des coûts externes, le reste va aux collectivités chargées des voiries.

On se pose là aussi la question du mode de gestion, avec l'idée que la tarification de la route ne pourra plus passer comme aujourd'hui par la taxe carbone ou la TICPE, et qu'il faudra peut-être taxer l'usage de l'électricité. Comme c'est compliqué, il faudra plutôt taxer l'usage de la route et non l'usage de l'énergie.



► **Gilles Dansart – Que vous inspirent les perspectives dressées par Yves Crozet ?**

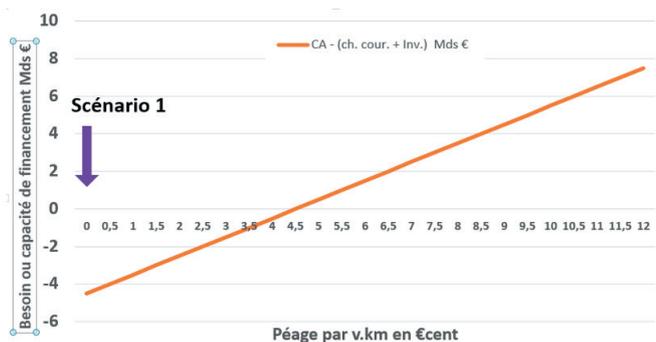
Thierry Coquil, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) – Je rejoins assez largement les scénarios présentés par TDIE et Yves Crozet, mais, avant la question de l'organisation contractuelle des différents services, nous nous posons deux autres questions.

- L'investissement sur notre réseau autoroutier : quels sont les besoins d'investissement ? Quelles sont les différentes adaptations de ce réseau ? L'électrification va obliger à un ensemble d'investissements, dont la mise aux normes du réseau pour le rendre cohérent avec nos exigences écologiques. Cela nous amènera aussi à investir, de même que les nouvelles mobilités, le covoiturage, le car express et un ensemble de nouvelles façons d'utiliser le réseau, l'adaptation au changement climatique.
- Le périmètre du réseau : est-ce le réseau concédé que nous connaissons aujourd'hui ? Que faire du

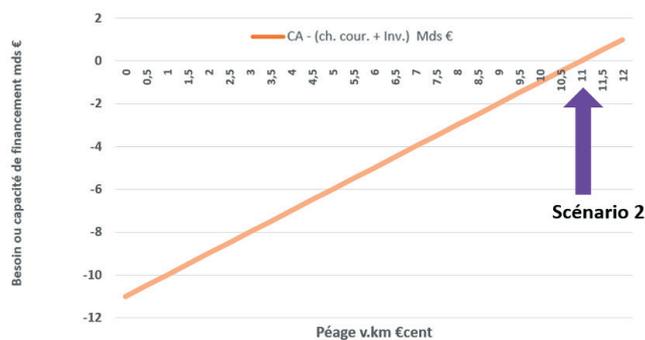
NOTES

3. Le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroute, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, février 2021, 114 p. https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2021/21032023_Rapport_SCA_annexes.pdf

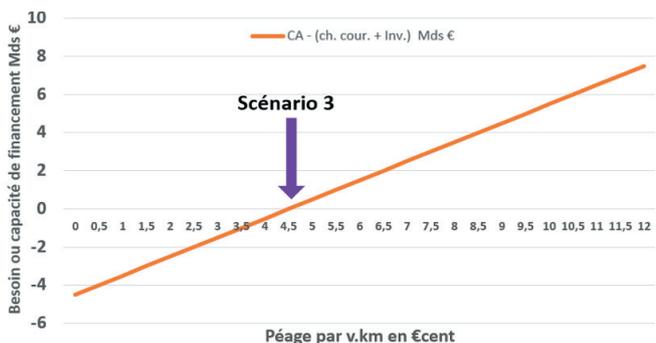
4. Rapport intermédiaire Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone, direction générale du Trésor, décembre 2023, 128 p. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/f6787fc-4f79-4b98-b3d4-e6ea0d6c8205/files/c5d56f29-e0a3-4a33-8bf3-a1770d96e25f>



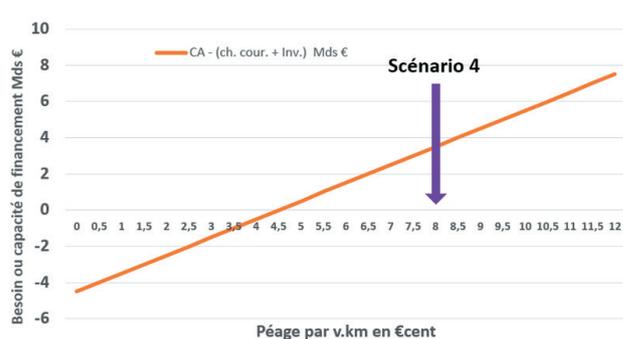
Scénario 1. Source : Yves Crozet



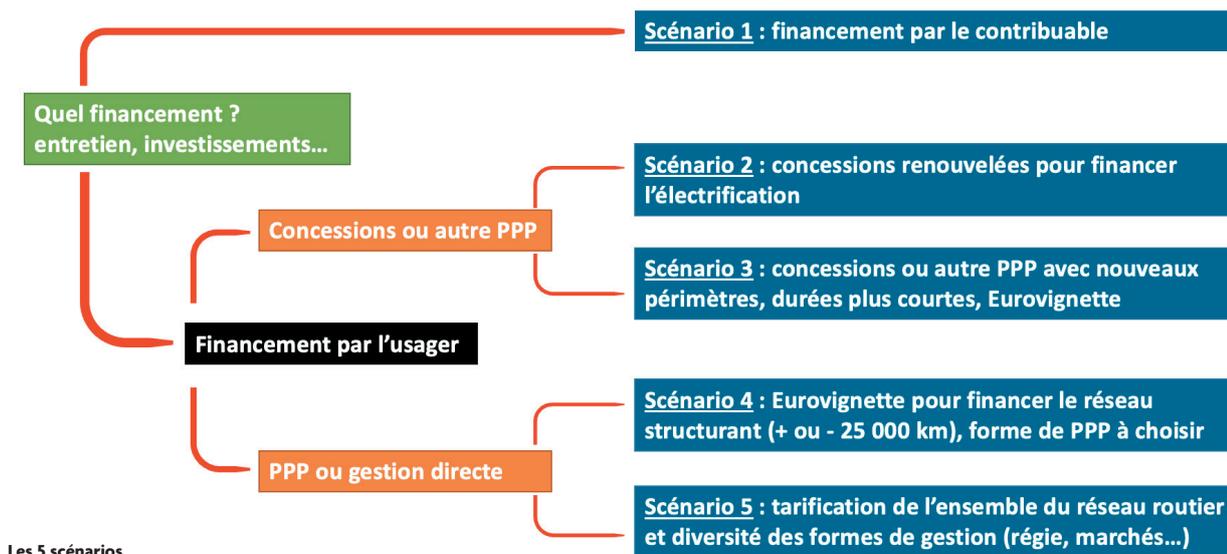
Scénario 2. Source : Yves Crozet



Scénario 3. Source : Yves Crozet



Scénario 4. Source : Yves Crozet



réseau non concédé de l'État et comment l'intègre-t-on ? Nous sommes en train de mettre en œuvre la loi 3DS et ses implications. Évidemment, cela posera ensuite la question du devenir à long terme de ce réseau non concédé.

Les liens entre péages et solutions d'exploitation me semblent bien posés par TDIE. Nous estimons effectivement que l'enjeu central est le péage. C'est à partir de là que l'on réussira par la suite à envisager différentes solutions d'organisation. On considère d'entrée de jeu que l'on cherche à garder une forme de péage ; en effet, si on passe à l'Eurovignette, ce n'est pas tout à fait de même nature, mais il y a bien une tarification de l'usage.

Je reprends volontiers l'idée qu'à long terme et peut-être à court terme, il faut se demander comment

financer la route, au-delà des routes nationales. Au Salon des Maires, il y a quelques semaines, cette question a aussi été posée par tous les gestionnaires d'infrastructures.

► **Gilles Dansart** – À l'heure actuelle, l'État n'a pas l'intention de se priver des ressources d'une telle tarification ?

Thierry Coquil – Les raisons sont effectivement nombreuses pour maintenir un péage. Si on ne faisait plus payer les autoroutes, il faudrait que le contribuable le fasse. Il y aurait une perte de recettes sèches pour l'État. Sur les 14 Md€ qui viennent des autoroutes concédées, TVA comprise, près de 5 Md€ vont vers les caisses de l'État, sous forme de taxes, redevances et impôts. Ce serait évidemment une perte importante.



Si on ajoute les 3 Md€ que coûtent l'exploitation et la maintenance des autoroutes, il y aurait 8 Md€ de « trou » par an. Ensuite, on aurait bien entendu la question de l'impact sur l'aménagement du territoire. Si les autoroutes étaient gratuites, il serait très difficile de lutter contre une forme d'étalement que nous connaissons, avec des politiques compliquées à mettre en œuvre, telles que la « zéro artificialisation nette ». Tout le monde irait habiter encore plus loin et on ne cesserait pas le mouvement permanent que nous connaissons depuis trente ou quarante ans, ce qui ne serait pas une bonne nouvelle en matière de sobriété.

Enfin, si on faisait un péage gratuit, il faudrait proba-

“ Nous pensons qu'il faudra un an d'études et de consultations pour parvenir à un compromis transpartisan et préparer la suite. ”

blement mettre encore plus d'argent pour le ferroviaire, puisque l'équilibre en ce qui concerne la concurrence serait modifié. Par conséquent, supprimer le péage ne serait vraiment pas pour nous une bonne solution.

Comment maintient-on le péage et comment exploite-t-on ? Ce débat arrive à point, puisque le ministre Beaune a souhaité engager une commission d'étude sur ce sujet, qui va bientôt être mise en place. Vos travaux tombent opportunément et éclaireront évidemment ceux de cette commission.

Nous pensons qu'il faudra un an d'études et de consultations pour parvenir à un compromis transpartisan et préparer la suite, sachant qu'il faudra vraiment avoir décidé en 2027 de ce qui sera fait ensuite.



J'ajouterais que nous sommes aussi en train de nous préparer à la remise en bon état du réseau. Nous menons un ensemble de discussions très serrées avec les concessionnaires pour préparer cette échéance. Cette phase de fin des concessions est fondamentale pour crédibiliser la logique des concessions.

► **Gilles Dansart – Avec l'évaluation des biens de retour, l'État s'est-il musclé au fur et à mesure ? Aujourd'hui, est-il à la hauteur des défis que représente cette manne et du travail considérable pour l'avenir du système routier ?**

Thierry Coquil – L'État a une grande pratique du sujet des concessions, si j'en juge par le nombre de sujets traités depuis mon arrivée, il y a un an. En début d'année, nous avons beaucoup approfondi la question autoroutière sous l'angle de l'équilibre des contrats. Nous avons aussi préparé les contrats de projet, puisque l'on en négocie pour continuer d'investir sur le réseau. Nous avons en outre beaucoup travaillé sur la taxe sur les gestionnaires d'infrastructures, qui concerne les autoroutes.

Ces travaux demandent évidemment que les équipes soient solides, ce qui repose la question de l'attractivité de l'État et celle du volume des effectifs.

► **Gilles Dansart – La disparition de certaines barrières physiques peut-elle induire une perception différente du péage par les usagers et ouvrir la voie à d'autres formes de tarification ?**

Thierry Coquil – Nous sommes plutôt pour le péage en flux libre. Cela pose un ensemble de questions de collecte et ce n'est pas aussi simple que nous l'avons imaginé. Des personnes ne paient pas et cela crée beaucoup de contentieux, mais nous sommes déterminés à améliorer le système. Cela pose à long terme la question du paiement. Comment va-t-il s'effectuer ? Ce serait tellement simple si c'était par le compteur des voitures, il faut peut-être imaginer cela à un moment ou à un autre.

► **Gilles Dansart – Pierre Coppey, vous intervenez en tant que vice-président de l'Asfa, quelle est votre analyse ?**

Pierre Coppey, vice-président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes – Je me suis dit « aujourd'hui, pas de provoc », mais Yves Crozet a commencé en parlant de radioactivité et de décontamination ! Ce

débat mérite un effort de démystification. Nous devons nous réjouir d'un système qui a produit le meilleur réseau autoroutier d'Europe, ce que personne ne discute. Ce système a mobilisé des montants considérables d'argent privé et il a installé et rendu acceptable un système de péage qui a permis d'apporter la prospérité aux territoires. C'est aussi un système qui a permis de transférer de façon durable un ensemble de risques de construction, de trafic et de financement. Transférer ces risques, compte tenu des variations qu'a connues le système, est une très bonne affaire pour l'État. Je voudrais en outre souligner que les concessions sont une manière de sanctuariser des recettes et un mode de financement qui permet la construction, l'entretien et la maintenance des routes. Dans un système où le pouvoir de Bercy de captation des recettes affectées est absolu, avoir réussi sur la durée à sanctuariser les recettes du péage est un actif sur lequel nous nous retrouvons, avec le directeur général des infrastructures de transport.

Je salue également le propos d'Yves Crozet : j'avais prévu de parler de la poule aux œufs d'or de l'État, il a évoqué l'État rentier, avec les 5 Md€ de recettes fiscales que la route apporte aux finances publiques et le milliard que les concessions d'autoroute flèchent sur le ferroviaire par l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT), sans parler de la TICPE.

Je voudrais aussi dire par réalisme que le péage, au niveau auquel il est aujourd'hui, est la seule taxe carbone du système français. Je rends hommage à Patrick Vieu, qui a été l'un des artisans de la construction de ce système, à l'époque où il était à la direction des routes. D'adossement en adossement, et de contrat en avenant, il a construit le réseau autoroutier concédé, avec l'ensemble des sociétés concessionnaires. C'est un fait dont il pourra d'ailleurs témoigner, maintenant qu'il est devenu non pas régulateur, mais contrôleur du réseau. Je précise que l'Autorité de régulation des transports a une fonction de contrôle des contrats et non de régulation sur les concessions d'autoroute. Pour la compréhension du débat, il est important de ne pas confondre les actifs concédés et les actifs régulés. J'ajouterai que le cadre inventé par la loi de 1955 contraste lourdement avec le réseau routier national, qui a toujours fait les frais des arbitrages budgétaires et a été l'objet d'une crise incessante de gouvernance. C'est une dette grise absolument colossale, avec des risques systématiquement ignorés de dégradation, de sécurité ou de pérennité des ouvrages. Ceci constitue un risque politique majeur, qui a été mis en lumière par la crise des Gilets jaunes, menée par des usagers tributaires de déplacements qui ne peuvent se faire que par la route et que par des moyens carbonés.

Dans notre pays, la route est la colonne vertébrale des transports et des déplacements et elle le restera : avec 1 100 000 km de route contre 28 000 km de réseau ferroviaire, la capillarité du réseau routier est absolument incontestable. De plus, 75 % des trajets domicile-travail se font par la route parce qu'il n'y a pas d'alternative, et celle-ci représente 80 % des déplacements. D'ailleurs, que l'on regarde tous les scénarios ébauchés par le ministère des Transports ou bien le nirvana du ferroviaire qu'est la Suisse, la part modale de la route ne descend jamais



Pierre Coppey

en dessous de 80 %. Même avec les 100 milliards d'investissements prévus dans les services express régionaux métropolitains et même en doublant la part modale du ferroviaire, la route restera dominante et continuera durablement à avoir une part modale de trois quarts ou quatre cinquièmes des déplacements, l'autoroute représentant un quart des déplacements routiers.

Ignorer ce point revient à ignorer la réalité économique, qui veut que l'économie française soit sur la route. J'invite à venir compter les camions sur l'autoroute A7 ou l'autoroute A9 : c'est une réalité physique dont on prend la mesure, simplement en ouvrant l'œil, ce qu'on a souvent du mal à faire, dans les visions un peu métropolitaines qui dominent la politique des transports. L'ignorer revient

“ Limiter le débat public à une vision qui ne parlerait que de la fin des concessions revient à s'aveugler sur des horizons beaucoup plus proches. ”

également à faire fi d'une réalité sociale éclatante, alors qu'à Brive-la-Gaillarde ou à Cahors, on ne connaît ni TGV, ni métro, ni tramway, on ne connaît que la route, pour ses trajets courts comme longs.

Parler de la prospective des concessions, c'est d'abord se rappeler que la fin des concessions est beaucoup plus lointaine que ce que le débat public laisse penser. Je rappelle, en tant que président des Autoroutes du Sud de la France, que la fin est presque aussi loin que le début, car il reste treize ans à une concession qui a été privatisée il y a dix-sept ans. Il y a certes de nombreux débats, mais je ne ressens pas d'urgence. Limiter le débat public à une vision qui ne parlerait que de la fin des concessions revient à s'aveugler sur des horizons beaucoup plus proches. De plus, beaucoup de concessions ont encore de très beaux jours devant elles.

Parler de la prospective des concessions, c'est également évoquer le financement de l'investissement avant de parler du besoin. Il y a des besoins colossaux d'entretien, de maintenance du réseau routier existant et des besoins d'investissement, de construction ou d'élargissement autour des métropoles.

C'est aussi parler d'adaptation des infrastructures. Le bilan carbone de la France étant sur la route, pour décarboner la France, il faut décarboner les transports et il faut commencer par la route. Quand on s'occupe de celle-ci, il faut se souvenir que l'autoroute représente 25 % des émissions de la route et 7 % des émissions carbone du pays.

Je ne reprends pas le programme de Thierry Coquil : je pense en effet que les bornes de recharge, la densification des usages, les infrastructures intermodales, les parkings de covoiturage et les voies dédiées sont autant de sujets. J'ajoute, et ce sera une de mes rares réserves sur la note de TDIE, qu'il n'y a pas à date d'autofinancement du déploiement des bornes électriques, puisque ce déploiement a été abondamment subventionné, et il n'y en a pas durablement si l'on se projette dans la conception d'un plan de déploiement des bornes dimensionné à la pointe : plus on est dimensionné à la pointe, moins le modèle économique permet de trouver du financement en moyens.

Aborder ces questions nécessite une réforme de la gouvernance des transports, qui souffre à la fois de morcellement, de cloisonnement et d'un manque de coordination qui appelle une gouvernance intermodale. Aborder l'avenir des transports et les besoins d'investissement, c'est aussi traiter le sujet de façon intermodale. Je voudrais pour finir parler de décarbonation des esprits. Je rappellerai la fin des concessions, c'est la perte du cadre légal et de la base légale ou réglementaire de perception du péage. La fin des concessions, c'est la perte du péage et de la base fiscale. On sait aujourd'hui mettre des taxes sur les péages. Je ne suis pas sûr que l'on sache demain mettre des taxes sur l'Eurovignette, maintenir le niveau des péages et la rente de l'État dont nous sommes durablement les partenaires. Je dois rappeler, même si ce n'est pas le sujet du jour, mon hostilité absolue à la taxe qui est actuellement en débat devant le Parlement dans l'article 15 du projet de loi de finances : je pense qu'elle contrevient à la fois à la loi, à l'esprit des contrats, à leurs lettres et aux principes de stabilité fiscale sans lesquels il n'y a pas de concession. J'ajoute un point qui me paraît absolument fondamental : l'asynchronicité des débats. L'horizon de la décarbonation est urgent, celui de la fin des concessions est lointain. Il y est urgent de financer une liste d'investissements, sur laquelle on s'accorderait assez rapidement si l'on en prenait la peine. Attendre la fin des concessions, c'est mettre de l'attentisme dans un système soumis à une urgence : celle de la décarbonation.

“ L'horizon de la décarbonation est urgent, celui de la fin des concessions est lointain. ”

► **Gilles Dansart – On a beaucoup parlé d'investissement, mais assez peu de la nature des risques endossés par le concessionnaire, comme les risques trafic. Y a-t-il aujourd'hui une évaluation des risques environnementaux, liés au réchauffement climatique, de dégradation des infrastructures? Sont-ils quantifiés?**

Pierre Coppey – Vous me donnez l'occasion d'énoncer deux points en préalable sur les risques. À date, si l'on prend en compte la période 2005-2022, la contribution fiscale des sociétés concessionnaires est conforme à ce qui était prévu dans les business plans. C'est une nouvelle occasion de rendre hommage à Patrick Vieu : ce qui avait été modélisé au début des années 2000 est avéré. Il y a des plus et des moins, mais comme l'écrit l'ART, nous sommes en 2023 là où l'État, qui a construit les modèles, avait prévu que le système serait.

Concernant l'émergence du risque environnemental, on le découvre et on le subit avec des épisodes qui sont d'une violence sans précédent. Nous avons eu en 2016 huit jours de coupure de l'autoroute A10 à la suite d'une inondation, un débordement de la Retrève, ainsi qu'un épisode millénial de pluie cévenole qui a coupé l'autoroute A9 l'an dernier, et nous sommes régulièrement affectés par des problèmes de feu ou de température. Ce sujet n'est pas chiffré, mais il est en train de nous rattraper.

► **Gilles Dansart – Patrick Vieu, comment le régulateur réagit-il aux réflexions de TDIE?**

Patrick Vieu, vice-président de l'Autorité de régulation des transports – La note présentée par Yves Crozet est à la fois politique, « holistique » et économique. Elle est politique en ce sens que son sujet est beaucoup plus large que son titre : « Quel système autoroutier à l'issue des concessions ? » La question n'est pas simplement de s'interroger sur l'avenir du système autoroutier, mais plus généralement sur l'avenir de la route, de l'intermodalité et peut-être aussi sur l'avenir des mobilités.

Si l'on estime nécessaire et légitime d'avoir un débat serein et démocratique sur l'avenir du système autoroutier, il faut élargir la question à ce qui est dit également en introduction, c'est-à-dire : quel objectif assigner au système



autoroutier dans une réflexion plus globale qui touche aux déplacements, à la mobilité et à la transition écologique. Ceci implique que les pouvoirs publics, et l'État en particulier, mais aussi la société civile, s'interrogent sur le rôle du réseau routier, avec les problématiques de hiérarchisation des usages, de décarbonation, etc.

En ce sens, cette note est « holistique », car elle envisage quelque chose de plus large que le système autoroutier appréhendé dans un sens étroitement technique. Je crois qu'il ne faut pas réduire le débat sur l'avenir des concessions à un débat d'experts. Il ne faut pas craindre de faire de la politique dans le bon sens du terme. Par exemple, j'entends la question de l'intérêt pour l'État de la fiscalité (et je ne vois pas comment il pourrait s'en désintéresser), mais, pour convaincre le citoyen de l'intérêt de pérenniser les concessions ou les péages – en supposant que ce soit là un objectif souhaitable –, il faudrait lui donner d'autres raisons que de permettre à l'État de taxer l'usager un peu plus, ou plus longtemps, pour conserver la « manne » autoroutière. Le grand mérite de cette note, même si ce n'est pas toujours très explicite, est précisément d'avoir une approche que l'on pourrait dire par « cercles concentriques » à travers différents scénarios. Elle pose la question générale du rôle que la route doit pouvoir jouer dans la politique des transports en commençant par l'autoroute et particulièrement l'autoroute à péage, tout en imaginant des périmètres plus larges et des scénarios plus ouverts. Ce faisant, elle soulève des problématiques de natures diverses (économiques, fiscales, juridiques, etc.) qu'il me paraît absolument essentiel d'aborder. Enfin, cette note est économique, il est inutile d'y insister.

Toutefois, il me semble qu'il y a deux grands absents dans la réflexion : la dimension sociale et le système ferroviaire. Les choix de pérennisation du péage intéressent une certaine catégorie d'usagers et en excluent d'autres – *a fortiori* en période d'inflation –, alors que la question des mobilités et des déplacements intéresse tous les Français. Il faut s'adresser à l'ensemble et l'on pourrait approfondir les choses par une approche plus discriminée sur les différents types d'usages et d'usagers, au-delà de la distinction entre véhicules légers et poids lourds. L'autre absent, quoique présent en filigrane, est le système ferroviaire. L'État ne peut pas, au moins à titre de réflexion exploratoire, ne pas faire une balance entre ce que génère le système autoroutier, et la route dans son ensemble, et les besoins financiers du système ferroviaire. Sans faire un pont automatique entre les deux, il me semble qu'il faudrait inscrire la réflexion sur l'avenir

du système autoroutier dans une réflexion plus large sur le futur de la politique des transports en général. Quand Pierre Coppey évoque la desserte de Brive ou de Cahors, j'y suis sensible parce que je prends l'Intercités très régulièrement pour Montauban. Lorsque vous vous y rendez en prenant le TGV par Bordeaux, ce n'est pas du tout le même contexte ni le même service. D'ailleurs, vous ne traversez pas le même paysage et la fonction de l'Intercités compte dans l'aménagement du territoire.

Il faut donc mener une réflexion d'ordre politique : l'objectif est-il un meilleur déplacement des usagers ou la décarbonation ? S'agit-il de maximiser les recettes rapportées à l'État ou de privilégier la compétitivité de l'économie et des entreprises ? Toutes ces questions sont politiques

et il est légitime que l'État se les pose avec la société civile. Concernant la régulation, je n'entrerai pas dans le débat sémantique sur la distinction entre régulation et contrôle dans le secteur autoroutier. Les articles de doctrine sur la mission de l'Autorité de régulation des transports dans ce secteur parlent de régulation. Chaque fois qu'un acteur, en l'occurrence un gestionnaire d'infrastructures, est en situation de monopole, il y a un risque – qui doit être régulé

– de capture de la rente organisationnelle ou financière. L'Autorité de régulation est encore jeune, mais son premier mérite est d'avoir mis sur la table un certain nombre d'informations et d'avoir joué un rôle de garant ou de tiers de confiance, en tant qu'autorité indépendante. J'ai la faiblesse de penser que cela a contribué à concrétiser et à apaiser le débat. Nous nous efforçons, dans la limite de nos compétences, d'avoir une approche aussi objective que possible, sans céder aux pressions ni à l'ambiance du moment sur ces sujets.

En second lieu, notre rôle est de défendre les intérêts de l'usager. Dans le secteur autoroutier, les économies de hausse de péage proposées dans le cadre des avis adressés au concédant représentent plusieurs centaines de millions d'euros. De plus, on a permis d'économiser et de mieux organiser les procédures dans l'attribution des « sous-concessions » relatives à l'exploitation des aires de service sur les autoroutes – la distribution de carburant et l'implantation des bornes de recharge électrique. Sur ces sujets, nous agissons indirectement en faveur du pouvoir d'achat des usagers de ces infrastructures.

Un dernier point sur l'avenir du secteur autoroutier : à travers notre deuxième rapport sur l'économie générale des concessions⁵, nous avons cherché à attirer votre attention – celle des acteurs du secteur et celle des pouvoirs publics, de la DGITM notamment et de l'État en général. Nous avons essayé de dire : « Attention, la fin des concessions apparaît



Patrick Vieau

© V.T.P.

NOTES

5. Rapport sur l'économie des concessions autoroutières, deuxième édition, Autorité de régulation des transports, janvier 2023, 176 p. https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/01/0431-22_art_rap-eco-gr1-22.pdf

lointaine, mais elle ne l'est pas compte tenu de l'ensemble des sujets à traiter d'ici là». Quand on connaît un peu l'État de l'intérieur, on sait qu'il peut être difficile de se mettre en marche et de se mobiliser. En l'occurrence, la quantité et la complexité des sujets justifient une forte mobilisation. Sur un plan plus technique, nous avons un certain nombre de propositions à faire par rapport à l'avenir des contrats d'autoroute dans l'hypothèse, même si ce n'est pas à nous d'en décider, où le modèle concessif serait prorogé d'une manière ou d'une autre. La théorie économique et la théorie de la régulation offrent des enseignements qui méritent d'être utilisés pour revoir certains dispositifs. Par exemple, si l'on va vers de nouveaux contrats, il faudrait aller vers des contrats plus courts, probablement renégocier certaines clauses et s'inspirer d'autres secteurs comme celui de l'énergie.

Le succès du péage issu de la loi du 18 avril 1955 a beaucoup tenu à la notion de redevance pour service rendu. Au-delà de la théorie juridique, cette notion a permis à l'utilisateur, même quand il paie un péage qu'il considère comme élevé, d'être assuré de disposer d'un service de qualité grâce au réinvestissement des ressources du péage dans le développement ou l'entretien du système.

Cette notion de service rendu n'est pas une lubie de juriste : elle est au fondement de l'acceptabilité sociale et politique du péage. La grande réussite de la loi du 18 avril 1955, mise en œuvre à travers, notamment, la politique de l'adossement, a été d'assurer ce réinvestissement. À cet égard, le péage, dans la loi française, s'apparente à un « prix administré » : il est la contrepartie du service rendu à l'utilisateur. Il en va autrement avec la redevance de congestion ou la redevance pour coûts externes de la directive Eurovignette : quand vous tarifiez la congestion, le bruit ou la pollution, vous ne faites pas payer un service rendu, vous taxez une « externalité ». La directive Eurovignette mêle, sous le terme de péage, des choses philosophiquement très différentes, ce qui est de nature à embrouiller les esprits. Derrière cela, c'est aussi un cadre juridique que vous définissez. Le péage a été instauré par la loi (de 1955), mais il a été ensuite appliqué au cas par cas par la voie réglementaire, sans que le législateur n'ait eu à intervenir puisque le péage ne relève pas des impositions de toute nature. En revanche, quand vous tarifiez la congestion, le bruit, etc., vous êtes clairement dans la taxation et vous « fiscalisez » la ressource. Ce n'est pas tout à fait la même chose du point de vue de l'acceptabilité par l'utilisateur. Il faut donc un effort politique et pédagogique pour faire comprendre ces enjeux.

► **Gilles Dansart** – Si l'on rendait les péages gratuits, cela se traduirait-il par un afflux de voitures, des engorgements et du report modal inversé ? Avez-vous des évaluations sur les éventuelles conséquences d'un changement radical de tarification ?

Pierre Coppey – À la disparition des barrières de péages en Espagne, nous avons observé une progression de 41 % du trafic sur les axes dont les concessions étaient arrivées à échéance, un report des réseaux adjacents et une hausse de 7 % net du trafic routier.

Je salue le raffinement de la contribution de Patrick Vieu : l'analyse économique dans l'approche du sujet me paraît



Yves Crozet

passionnante et nécessaire. Il serait bienvenu d'inventer pour demain des concessions régulées. Si l'on faisait des corridors de variation en prévoyant que, si l'on se situe au-dessus, l'État compense, et, si l'on est au-dessous, le concessionnaire rend l'argent, cela éviterait les fantasmes. L'expérience montre que, de toute façon, on se situe dans ce corridor.

J'émettrai un point de réserve sur la question de la durée des concessions. Je n'ai pas de problème quand Patrick Vieu dit qu'il faut faire des concessions plus courtes. On a fait des concessions longues parce qu'on devait financer des investissements gigantesques. La taille des concessions est définie en fonction du montant investi. Pour avoir des concessions courtes, il faut faire beaucoup de compromis et de petits investissements. J'ai beaucoup regretté que l'intégration passionnante de la théorie économique dans l'approche des concessions se résume souvent par l'idée qu'il faut faire des concessions courtes. Un investissement important implique des concessions longues et un investissement modeste contribue à une concession courte.

Yves Crozet – Monsieur Coquil, vous avez parlé de 2027 et je rejoins cette idée, mais 2027, c'est demain. Si l'on décide en 2030 ce que l'on fait avec la concession de la Sanef qui s'arrête en 2031, ce sera l'improvisation et sans doute la démagogie. 2027, cela nous donne trois, quatre ans et il faut aller vite. Je reviens sur ce qu'a dit Pierre Coppey au sujet de l'idée qu'il y ait des investissements nécessaires pour décarboner. Par exemple, il faut des bornes de recharge, et, pour les poids lourds, c'est un énorme travail parce qu'il faut énormément de puissance, les réseaux en amont, etc. Mais si vous raisonnez ainsi uniquement sur les 9 000 km de réseau concédé, vous ne répondez pas à toute la demande. Il faut penser les investissements de long terme, mais plus largement que sur le réseau aujourd'hui concédé.

► **Gilles Dansart, Thierry Coquil, pourrions-nous avoir des précisions sur les 14 Md€ de recettes que vous avez évoqués ?**

Thierry Coquil – À partir du moment où l'on décide ce que l'on va faire, il y a le temps de la préparation des futurs contrats, si l'on poursuit dans un mode contractuel, puis le temps de la passation de ces contrats, et encore

le temps de préparation de celui qui les obtient pour reprendre le service.

► **Gilles Dansart – C’est au minimum quatre ans ?**

Thierry Coquil – Le délai doit être suffisamment long pour garantir la continuité d’exploitation. La prochaine période de contrat, de 2030 à 2050, me semble être une période de transition. Après cela, le monde des mobilités routières sera différent, il sera très fortement électrifié, la TICPE existera peu ou plus, et on aura donc probablement inventé d’autres mécanismes de financement des infrastructures. Je ne pense pas que nous soyons capables en 2027 de dire ce qui va remplacer la TICPE. C’est un débat sensible et profond. Il me semble que l’on va décider en 2027 d’un système de transition, avant un autre plateau de développement et de cadre des mobilités routières, après 2050. Il ne faut pas se précipiter et réimaginer en 2027 la fiscalité à l’horizon 2050. Chaque chose en son temps.

Une réflexion commence à monter sur la route comme support de production d’électricité. Même si c’est encore marginal, le photovoltaïque routier n’est pas insignifiant en ce qui concerne son potentiel. Il y a beaucoup de travaux là-dessus et la route peut aussi être un lieu de production d’électricité.

Autre remarque: nous avons certes à travailler sur les investissements routiers à faire entre 2036 et 2050, mais il faut également œuvrer sur ce qu’on fait d’ici 2036. On ne peut pas attendre 2036 pour se demander ce qu’il faut faire pour accompagner l’électrification. Il faut être en phase avec nos objectifs d’électrification des flottes.

Nous aurons aussi une autre difficulté liée aux différences de dates de fin des concessions, qui limitent les possibilités de rebattre les périmètres. C’est évidemment une difficulté pratique que nous aurons à gérer.

Dernier point, des collectivités comme Grand Est ou la Collectivité européenne d’Alsace commencent également à s’intéresser à la tarification des usages autoroutiers, parce que c’est peut-être une future manne. À mon avis, nous aurons une concurrence entre État et collectivités sur les péages.

► **Questions de la salle**

Olivier Jacquin, sénateur de la Meurthe-et-Moselle – Un grand merci à TDIE pour ce débat qui est parfaitement posé temporellement, puisque Clément Beaune m’a confirmé hier après-midi en marge des débats sur le budget transports au Sénat que les Assises des autoroutes, longtemps annoncées, devraient enfin avoir lieu au mois de janvier. Vous êtes donc parfaits dans le tempo ! S’il y a consensus sur la qualité du réseau concédé, il y a aussi consensus sur le fait que le scénario 1 est un véritable risque. Comme l’a dit Pierre Coppey, nous ne sommes à l’abri de rien en démocratie : il faut anticiper cette situation et s’en prémunir.

J’étais chef de file du groupe socialiste lors des travaux de



Olivier Jacquin

la commission d’enquête sénatoriale sur les concessions autoroutières de 2020. Entendre dire que la rente soit uniquement du côté de l’État et non du côté des sociétés concessionnaires autoroutières (SCA) me semble un peu « tiré par les cheveux ». Oui, on peut qualifier l’État de rentier avec plus de 4 Md€ par an, mais le terme de concessionnaire autoroutier doit être requalifié au sens historique des fermiers généraux. J’en appelle tant au rapport de l’IGF publié au printemps qu’à celui de l’ART, qui l’a éclairé en contrepoint. Les sociétés concessionnaires d’autoroutes ont bénéficié d’une situation que personne n’imaginait avec la baisse des taux d’intérêt, qui a rendu les concessions extrêmement profitables.

Je termine en regrettant qu’il n’y ait pas eu de scénario 6 qui s’inspirerait du modèle VNF, dans lequel un établissement public générerait l’ensemble du réseau routier concédé et non concédé. Le problème est bien plus du côté du réseau routier non concédé, par son mauvais état et son économie de fonctionnement incroyable, avec le talent des directions interdépartementales des routes (DIR) de gérer autant de kilomètres avec si peu d’argent. Ce scénario 6, je l’ai décrit dans une proposition de résolution⁶. Il verrait un système mixte se développer : d’une part, du réseau routier géré directement par les DIR avec le personnel existant, d’autre part, des nouvelles concessions, plus courtes et réévaluées régulièrement.

Je pense qu’il faut relativiser le risque trafic. Celui-ci est considérable lorsqu’on construit le viaduc de Millau ou le tunnel du Lyon-Turin, mais il est très faible quand on reprend un ruban autoroutier existant. On a vu l’impact de 2008 ou de la Covid-19 sur la rentabilité des autoroutes. Le risque trafic coûte très cher, avec des taux de rendement internes aussi élevés que celles des concessionnaires autoroutiers. Chez Sanef, il y a la petite concession Léonard à Lyon, où le risque trafic n’est pas concédé et n’est pas dans le périmètre de la concession. C’est extrêmement intéressant, même si les concessionnaires font moins de profit.

Pierre Coppey – Je suis en désaccord. Le travail de TDIE a situé le débat au niveau auquel il faut le placer. Je regrette beaucoup que vous fassiez à nouveau référence au

NOTES

6. Proposition de résolution en application de l’article 34-1 de la Constitution, relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d’autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national français autour de l’Épic « Routes de France », de M. Olivier Jacquin et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 21 février 2022. <https://www.senat.fr/leg/ppr21-528.html>



rapport du Sénat. Celui-ci montre comment transformer un sujet simple en un sujet radioactif. La courbe de trafic présentée croît de façon continue. Le modèle de 2005 de compensation des investissements donnait 1,8 % de croissance de trafic par an. Les compensations sont donc calculées sur ces hypothèses. Réjouissons-nous que le modèle ait été à peu près suivi, avec un creux en 2008, où l'on perd 20 % de trafic poids lourds que l'on met quinze ans à récupérer, et un grand creux correspondant au confinement et à la crise sanitaire. Certaines réalités économiques sont tenaces et se traduisent par des tendances lourdes avec des aléas considérables, quand la crise économique frappe le transport routier ou que les transports sont mis à l'arrêt par la crise sanitaire. Aucun de nous ne l'avait prévu.

Thierry Coquil – Au-delà de la question de savoir s'il y a rente ou non, à qui bénéficie-t-elle ? La privatisation des concessionnaires a changé la relation du corps social aux autoroutes. On aura à nouveau ce débat : les gains autoroutiers doivent-ils aller à des groupes privés ? La suspicion permanente dans le débat public est heureusement nuancée et documentée par l'ART, mais c'est toujours sensible.

Pour revenir sur le sixième scénario, les scénarios 3 et 4 de baisse des péages pourraient très bien fonctionner avec un établissement public qui gérerait tout. Si l'on voulait faire un scénario VNF, on pourrait avoir, non pas des péages, mais une Eurovignette et des scénarios d'agence. Je ne dis pas que c'est une bonne chose, mais on pourrait le faire.

Patrick Vieu – En effet, les fantasmes autour du système autoroutier ne datent pas d'aujourd'hui. Nous essayons d'objectiver les choses, mais il faut aussi remettre en perspective les objectifs politiques. Un auditeur a évoqué le scénario 1, qui a pour effet immédiat de créer un appel d'air d'usagers de la route par retour à la gratuité d'usage. C'est l'enjeu politique. Il faut dire aux citoyens que le secteur du transport est celui qui concourt le moins à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. La première question en matière d'objectifs hiérarchisés n'est pas de savoir s'il faut bien réguler ou si, en cas de suppression du péage, l'on va

perdre de la fiscalité, etc., mais de savoir quels objectifs de décarbonation on se fixe et ce que l'on souhaite comme contribution du système de transports à cette décarbonation. Pour atteindre cet objectif, la route est un facteur majeur. C'est le bon niveau pour une réflexion politique. De nombreuses questions se posent ensuite sur la régulation : le partage des risques, le trafic, savoir comment « déconnecter » la durée résiduelle des concessions historiques et le calendrier des investissements, eu égard à l'urgence de la décarbonation.

“ Il faut imaginer des solutions pour « déphaser les horizons » : l'idée de soulte nous paraît être l'instrument idoine. ”

D'un côté, nous ne pouvons attendre la fin programmée des concessions historiques pour investir dans la décar-

bonation. De l'autre, nous n'aurons pas terminé d'investir à leur échéance. Il faut imaginer des solutions pour « déphaser les horizons » : l'idée de soulte nous paraît être l'instrument idoine. Néanmoins, restons d'abord sur le débat politique au bon sens du terme : les citoyens veulent savoir ce que vous proposez pour tenir l'objectif 2050 de la décarbonation sans entraver leur capacité à se déplacer.

Jean Coldefy, expert des questions de mobilité – Les enjeux ont été rappelés : les recettes pour l'État des concessions et les coûts d'exploitation à reprendre c'est 4 à 5 Md€ sur douze ans, soit l'équivalent du nouveau programme électronucléaire français. On ne parle pas beaucoup des concessions autoroutières, alors que c'est « un éléphant au milieu de la pièce », plus encore si l'on tient compte des besoins de décarbonation rappelés par Patrick Vieu.

Concernant les scénarios proposés par TDIE, on a beaucoup parlé d'argent et du mode de contractualisation. Les concessions se justifiaient lorsque l'on avait un énorme programme d'investissements : la construction d'un réseau routier efficace. Les enjeux actuels sont autres et la question substantielle aujourd'hui est celle de l'acceptabilité de nouvelles concessions ou de leur prolongation. L'admissibilité est forte quand les recettes sont affectées, toutes les études le montrent. La question est donc d'abord : « Que fait-on avec cet argent, et pourquoi ? » L'intégration d'une part plus importante que le réseau routier actuel, tel que proposé par TDIE, est un début de réponse à cette question

– mais un début seulement. On ne peut aborder le sujet uniquement parce que l'État et les concessionnaires ont un intérêt à prolonger le dispositif actuel. Que veut-on faire et est-ce acceptable ? Le fait que l'argent transite par une entité privée est un facteur majeur de non-acceptabilité. Le système mis en place à Lyon n'est pas une concession, que le rapport TDIE cite à juste titre, c'est un contrat de travaux, d'exploitation et de maintenance, et la recette ne passe pas par un acteur privé, mais va directement dans une régie de recette publique pilotée par la métropole de Lyon. Cela change tout en matière d'acceptabilité. C'est un scénario qu'il faut aussi envisager, le sujet n'est pas seulement une question d'argent et de montage contractuel pour faire durer une rente, mais un sujet politique : que financer (la décarbonation des mobilités, le réseau routier, etc.) et quel dispositif pour que ce soit accepté par la population.

Julien Pavy, délégué aux relations institutionnelles, intervention pour la société APRR – Le fait que l'autoroute soit une rente pour les concessionnaires ou pour l'État a été décidé bien avant la privatisation. L'État a créé la taxe d'aménagement du territoire en 1995, la redevance domaniale en 1997 puis leur impose la TVA en 2000. Ensuite, lorsque les sociétés sont privatisées, les actions sont vendues et il n'y a pas de revue des contrats hormis pour mettre des indicateurs pénalisables. Le choix de faire de l'autoroute une forme de rente, comme l'a dit Yves Crozet, est donc bien antérieur à la privatisation.

Les débats constants sur cette « surrentabilité » viennent chaque fois percuter les discussions sur la décarbonation des transports. Or, on ne décarbonera pas les transports sans décarboner la route et par conséquent l'autoroute.

On entend que des Assises de l'autoroute vont se mettre en place bientôt. Cela peut être l'occasion de revenir sur le débat du modèle économique des autoroutes. Ce débat a déjà eu lieu en 2015, avec un groupe de travail des deux chambres parlementaires⁷. Il faut reprendre cet exercice en espérant que, cette fois, on le fasse publiquement et largement.

Quand on parle de l'avenir et de la décarbonation du modèle autoroutier, il y a beaucoup à dire sur l'électrification, l'insertion environnementale de l'autoroute (toute l'autoroute n'est pas étanche alors que la loi sur l'eau date de 1992), et la réduction des points noirs de bruit que le modèle concessif pourrait résorber à travers des investissements massifs et rapides. On ne peut pas ne pas évoquer et régler la supposée surrentabilité des autoroutes.

► **Gilles Dansart – Thierry Coquil, on a beaucoup parlé d'acceptabilité du péage : l'acceptabilité de l'affectation des ressources progresse-t-elle du côté de Bercy ?**

Thierry Coquil – Chez nous, aux Transports, l'affectation est une conviction établie : on a fait beaucoup

d'efforts pour pousser une nouvelle taxe dont on espère qu'elle nous sera affectée. L'Afit France a été créée pour cela, mais je ne suis pas sûr que l'on ait mis en place le modèle imaginé. La route représente 36 Md€ de recettes par an pour l'État, en ajoutant la TICPE, les amendes, la fiscalité autoroutière, la taxe à l'essieu et des petites taxations. Elle coûte aussi au budget de l'État (le budget de la DGITM et de l'AFIT est de plus de 10 Md€/an) et des collectivités, alimentées par la DGF. Cela forme un équilibre.

Il faudra travailler sur le modèle général de financement de la route : c'est très complexe et je ne crois pas que l'on puisse le faire d'ici 2027, mais l'affectation me semble être un des éléments du consentement à payer. Il est évident que l'on aura un débat sur le fait de savoir à qui cela va directement, à une entreprise privée, à un concessionnaire public, avec des contrats régulés ou non, des contrats à horizon bien défini. La privatisation des autoroutes a créé une impression de perte de maîtrise. Même si chacun comprend que cela s'est

“ **Les débats constants sur cette « surrentabilité » viennent chaque fois percuter les discussions sur la décarbonation des transports. „**

fait pour de bonnes raisons, cela ouvre la polémique. Patrick Vieu a raison de souligner que le véritable enjeu est d'inscrire ces réflexions sur les concessions dans une politique des mobilités plus large. Il faut maîtriser les mobilités en kilomètres parcourus. La tarification n'est pas au niveau du coût réel des transports. Contrairement à ce qu'on peut parfois entendre, les transports sont bien moins chers rapportés au pouvoir d'achat que dans les années 1970. C'est un risque de laisser les gens habiter encore plus loin, produire encore plus loin, cela va se retourner à un moment et cela nous rend dépendants, fragiles. On voit bien que le coût de l'énergie va augmenter à terme.

Patrick Vieu – Si j'avais peut-être une réserve par rapport au scénario 2 et 3 ou un souhait, c'est qu'ils soient plus incarnés en matière politiques. Sur les sujets de gouvernance, d'établissement public, etc., le droit est ainsi fait qu'il s'adapte, il sait imaginer des solutions. La question est : « Que veut-on faire ? » « Quel est le rôle de la route ? » Dans le scénario 3, il ne s'agit pas simplement d'avoir un périmètre élargi, des concessionnaires pour une partie et de l'autre côté de la régie, éventuellement déléguée aux DIR. Quelle politique des transports peut-on se permettre avec le réseau plus ou moins taxé ou payant qu'on met en place ?

Néanmoins, le risque est que le débat reste entre experts et que les citoyens se disent que ce sont toujours les mêmes qui reconduisent les mêmes schémas de pensée, les mêmes paradigmes, que l'avenir de la route ou de la mobilité est pensé à partir du point de vue autoroutier, qui correspond à tel ou tel intérêt sans que les intérêts des usagers – ou des contribuables ou des

NOTES

7. La synthèse est disponible sur le site du Sénat. https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/Developpement_durable/4_pages_Communication_GT_Autoroutes.pdf

citoyens – soient correctement pris en compte. TDIE a repris dans sa note la notion de bien commun⁸ : on est au cœur du sujet.

Gilles Dansart – La prolongation de la fiscalité pour le pont de l'île de Ré a été négociée en échange d'une affectation de la plupart des ressources dans la protection du littoral, l'environnement et les mobilités alternatives.

Patrick Vieu – La question de l'affectation des ressources est un sujet à la fois « bateau » et clé. On oppose classiquement le principe d'universalité budgétaire à la logique de l'affectation, mais l'affectation a du bon. Pour avoir vécu les Bonnets rouges de ma fenêtre élyséenne, je vous garantis que de ne pas avoir pu expliquer plus clairement où allait l'argent de l'écotaxe poids lourds, et pourquoi on taxait les routes, a été fatal. C'est pareil pour les Gilets jaunes. Les gens peuvent comprendre qu'il faut payer pour quelque chose, un service tangible dont ils bénéficient, mais ils supportent mal le sentiment d'alimenter un puits sans fond, sans aucune visibilité sur l'usage qui est fait de leur contribution.



Thierry Dallard

Thierry Dallard, membre du conseil scientifique de TDIE – Je souhaite faire un commentaire sur deux points, et poser une question. Le 1^{er} point concerne le transfert du risque trafic. Il y a un problème de fond qui est à l'origine d'une part importante des malentendus et des tensions qui accompagnent le débat : une entreprise privée sait très bien gérer les risques de construction, de maintenance et d'exploitation. D'ailleurs, la privatisation a permis à ceux qui ont acheté les anciennes sociétés d'économie mixte concessionnaires d'auto-route de faire des grains de productivité significatifs sur l'exploitation et la maintenance. Par contre, le risque trafic n'est pas gérable par un industriel : il dépend du PIB, national et régional, du prix du baril du pétrole. Le concessionnaire n'a pas de leviers pour le gérer. Il ne l'accepte donc qu'à condition de le faire payer (c'est le taux de rentabilité interne, TRI, attendu par les actionnaires). Transférer ce risque trafic, c'est comme prendre une assurance contre le vol ou l'incendie : personne n'y

“ Transférer les risques industriels et conserver le risque trafic (non assurable) est de loin la meilleure solution. ”

peut rien, mais l'assureur a des millions de clients et ce risque est mutualisé. Personne ne va dire en fin d'année qu'il n'a pas eu d'incendie et qu'il faut lui rendre cette rente. Le problème du risque trafic pour les autoroutes, c'est qu'il y a un seul client et un seul assureur, ce qui explique bien des tensions, car le coût de ce transfert est élevé. L'idée de limiter le transfert du risque trafic et de l'encadrer (le cas ultime étant le PPP où ce risque est entièrement porté par la personne publique) est une excellente piste pour l'avenir. Transférer les risques industriels et conserver le risque trafic (non assurable) est de loin la meilleure solution.

Cette question du transfert du risque trafic est au cœur du ping-pong incessant qui est apparu après les privatisations. Quand les autoroutes étaient publiques, la question ne se posait pas, l'assureur était celui qui donnait le risque : poche droite le concédant, poche gauche les concessionnaires, l'État dans les deux cas. Dès lors que l'on privatise, les choses deviennent plus délicates. Second point : je pense qu'il y a urgence à débattre de la suite des concessions en cours pour une raison, liée aux volumes financiers en jeu. Yves Crozet a mis en évidence la capacité d'investissement de 8 Md€ par an. C'est dix fois 800 M€, c'est-à-dire le montant des recettes affectées que le Parlement allouait annuellement à la Société du Grand Paris pour les 50 Md€ d'investissement du métro. Si, avec 800 M€ affectés, on réalise 50 Md€ d'investissement en quinze ans, avec 8 Md€/an, on fait 500 Md€/an d'investissement.

Nous sommes loin des seuls enjeux de la route et bien plus loin de ceux de la mobilité : nous sommes de plain-pied dans l'enjeu macroéconomique des investissements à mener dans le cadre de la transition écologique. Or, il est urgent de sécuriser les financements qui pourront être engagés pour la transition écologique. En l'absence de certitude, de visibilité, les industriels disent : « On n'a ni les hommes ni les femmes pour travailler, parce qu'on n'est pas sûrs que cela va se faire ; qu'il n'y a pas de commande. » On parle de centaines de milliards pour la rénovation thermique des bâtiments, pour les réseaux métropolitains de transport, mais cela reste des annonces, dont les suites sont extrêmement incertaines.

L'urgence dans le débat qui s'ouvrira sur la fin des concessions et la suite à définir est d'être capable d'identifier et d'affecter les recettes nécessaires pour les trente ans à venir.

Le dernier point est une question simple. Je suis resté sur une vision de l'Eurovignette antérieure à 2021 : nous sommes presque incapables de faire payer les poids lourds à la fin des contrats, alors que nous pouvons faire payer une redevance d'usage aux véhicules légers identique à ce qu'elle était avec les concessions. Vous avez beaucoup évoqué le terme générique de « péage Eurovignette », mais à quoi cela correspond ? Qu'en est-il des textes avec la nouvelle version d'il y a un ou deux ans ?

8. Engagements climatiques et mobilités : à la recherche du bien commun, note de travail du conseil scientifique de TDIE, janvier 2023, 52 p. <https://tdie.eu/engagements-climatiques-et-mobilités-a-la-recherche-du-bien-commun/>

Patrick Vieu – Je suis d'accord avec les propos de Thierry Dallard sur la régulation du risque trafic. J'ai peu évoqué nos missions de régulation, mais un des enjeux du perfectionnement de la relation contractuelle est de mieux gérer le risque trafic.

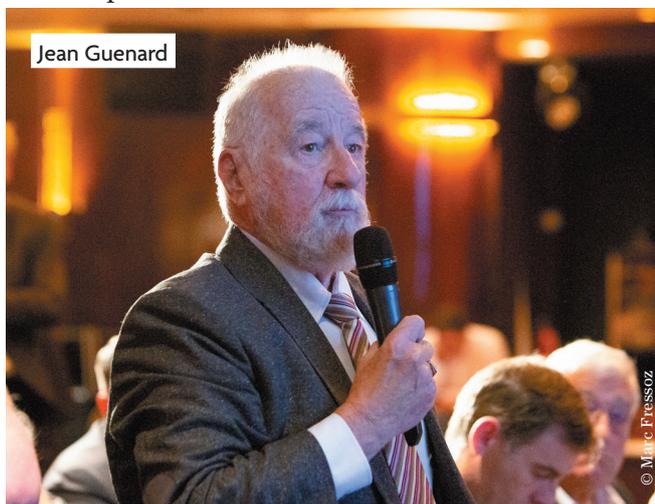
Je lance donc une perche à l'État administrateur : il est vraiment important de penser nos missions globalement et, pour la DGITM et l'État en général, de s'appuyer sur le régulateur, qui a à la fois l'indépendance, l'expertise et le temps pour réfléchir à ces questions et proposer des solutions techniques en matière de régulation.

Pierre Coppey – Toutes les infrastructures dans ce pays ont été construites par des opérateurs et par des concessionnaires privés. C'est vrai aussi bien du ferroviaire que des réseaux électriques, de transport, d'assainissement d'eau et autoroutiers. Je crois que

l'acceptabilité du péage est un acquis. La mettre en balance avec la question de savoir si c'est plus acceptable quand c'est privé ou public est une contre-vérité.

En second lieu, les concessions ont été privatisées, ce qui veut dire achetées et payées. Les profits d'aujourd'hui paient donc les investissements d'hier et ils sont au niveau prévu. Il n'y a par conséquent pas de sujet sur la rentabilité des concessions. Des montants colossaux ont été investis, qui se traduisent maintenant par des dividendes importants pour le remboursement de ces investissements. La privatisation en 2005 représente 50 Md€ pour l'État, en cumulant la dette, les investissements différés et le montant du capital des sociétés. Ce n'est pas rien.

“ En réalité, on a du grain à moudre sur les externalités environnementales. ”



Jean Guenard

Jean Guenard, ancien chef d'entreprise – Je partage la vision de Patrick Vieu. En matière de gestion des risques, le viaduc de Millau a inventé la modification de la durée de concession de soixante-quinze ans à cinquante ans en fonction des trafics mesurés. C'était facile, parce que c'est un ouvrage unique, mais il y a beaucoup d'autres idées pour assurer une régulation.

Marc Fressoz, journaliste – L'idée d'autoroute électrique, avec des camions électriques qui rouleraient

sur une voie, sert un peu de cheval de Troie, puisque ces investissements considérables ne pourraient pas être financés dans le cadre des concessions actuelles. Qu'en pensez-vous ?

Pierre Coppey – Le cheval de Troie est nécessaire pour entrer dans les forteresses. On a vu ce matin qu'il était question de la définition de programmes d'investissement pour les années à venir. Un chiffre n'a pas été donné : le système concédé a permis la constitution d'un actif qui est valorisé 200 Md€ dans les comptes de la Nation. Il me paraît prématuré de valoriser des investissements d'adaptation, mais il y a beaucoup à faire. Ce n'est pas un débat franco-français, mais un débat européen. Quelle est la norme ? Quel est le système ?

Fonctionnera-t-on avec des systèmes sur batterie ou de la recharge mobile ? À partir des débats techniques et prospectifs, il y aura peut-être des valorisations, mais on n'en est pas là.

Les investissements ont un coût, et quelqu'un doit les payer. Prendre en compte à la fois les montants à investir et la modalité de financement est aussi une façon de décarboner les esprits ou sortir de la radioactivité évoquée par Yves Crozet.

Thierry Coquil – La révision de la directive Eurovignette en 2022⁹ a conduit à passer d'une tarification à l'année à une tarification à l'usage et à la performance environnementale. Cela ne remet pas du tout en cause la possibilité de mettre en place des péages, car il y a trois couches dans une tarification Eurovignette : le coût d'exploitation, les externalités environnementales et les coûts de congestion. C'est la somme de ces trois couches qui fera les tarifs.

En réalité, on a du grain à moudre sur les externalités environnementales. Nos calculs de ces externalités sont encore à construire. Avec la planification écologique, on voit à quel point certaines sont peu prises en compte. Il faut y travailler pour voir ce que l'on peut prétendre comme niveau de taxation, connaissant la difficulté : taxer pour des externalités n'est pas la même chose que taxer pour des services rendus.

Nous sommes agnostiques sur la question des autoroutes électriques. Nous sommes en train d'en expérimenter des tronçons, comme le font la Suède ou l'Allemagne. Il est important que la France le fasse, mais je ne pense pas que nous serons capables de décider en 2027. C'est un sujet majeur qu'il faut approfondir.

Les investissements sur les autoroutes et sur le reste du réseau national sont tout à fait conséquents (des dizaines de milliards d'euros à réaliser d'ici 2050), notamment pour la remise à niveau environnementale de notre réseau. En particulier sur la partie non concédée, il y a encore pas mal de routes sur lesquelles les eaux partent directement dans les ruisseaux et rivières. Il faut mettre à niveau notre réseau, ce qui est très coûteux.

NOTES

9. Directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022L0362>



Philippe Duron

Philippe Duron, coprésident de TDIE – Je salue celles et ceux qui ont suivi ce débat avec nous à distance ce matin. Je remercie également les membres du Conseil scientifique qui, autour d'Yves Crozet, ont préparé cette note d'introduction.

Le financement des infrastructures et l'affectation des recettes animent TDIE depuis sa création en 2001, mais ce thème se renouvelle. La route a longtemps été une question difficile à traiter: les politiques, très favorables à la route dans leurs circonscriptions, étaient plus circonspects sur le plan national, il était plus porteur de parler du ferroviaire en oubliant que ceux-ci ne pouvaient satisfaire tous les besoins de mobilité. La voie d'eau mériterait également une attention plus soutenue, car ses besoins de maintenance et de modernisation appellent un effort financier considérable. L'enjeu est d'apporter un service de haut niveau et des solutions de transport variées et pertinentes pour tous les Français, qu'ils vivent dans les villes ou dans les territoires ruraux. On ne peut pas mettre tout le monde dans le train ou les transports en commun urbains. La route aura donc un rôle majeur à jouer pendant très longtemps, mais il faudra faire baisser drastiquement ses émissions de gaz à effet de serre et par conséquent la décarboner. Cela coûtera très cher et cela posera beaucoup de problèmes à nos décideurs. La route porte un enjeu d'acceptabilité pour deux raisons: certains y sont, par définition, hostiles, comme on le voit face à des projets d'autoroute tels Castres-Toulouse. Dans le cadre du COI, nous avons maintenu ce projet d'autoroute pour des raisons de mobilité et pour des raisons économiques. Certains enjeux économiques nécessitent une adaptation du réseau routier, on ne le dit pas suffisamment. Le maintien de l'industrie pharmaceutique constitue un enjeu majeur pour Castres et sa population. Pourrait-on faire autrement? Le passage à 2x2 voies suffirait et serait moins coûteux dans des cas où les perspectives de trafic ne justifient pas une autoroute. Mais l'État n'a pas réussi à moderniser ces

“ L'enjeu est d'apporter un service de haut niveau et des solutions de transport variées et pertinentes pour tous les Français. ”

axes secondaires. Les 2x2 voies qui auraient pu satisfaire tous les usagers (poids lourds ou voitures particulières) n'étaient pas financables sur le seul budget de la Nation. C'est ce qui explique le recours aux contrats de plan afin de mobiliser le co-financement des collectivités territoriales (régions et départements) et à la concession qui, autre avantage, fait rentrer des redevances et taxes dans le budget de l'État.

La concession est donc parfois une nécessité. Elle est un outil précieux, utile et efficace. C'est ainsi qu'on a doté la France d'un des meilleurs réseaux autoroutiers en Europe et peut-être au-delà.

En second lieu, les transports ont un coût. Le risque du scénario 1 est important, parce que la gratuité est dans l'air du temps notamment pour des raisons politiques: on gagne des élections avec la gratuité. C'est un risque pour le financement de la mobilité.

Comme l'ont souligné nos trois intervenants, la tarification est nécessaire et utile. C'est en effet une façon de rétribuer un service mis à la disposition du public. Si les Français critiquent le coût du péage, de la même manière, d'ailleurs, qu'ils critiquent les tarifs du transport ferroviaire, ils empruntent quand même le TGV et l'autoroute, parce qu'ils sont plus efficaces et que leur niveau de service est plus élevé. Le trafic sur les autoroutes augmente nettement plus vite que celui des autres secteurs routiers.

Nous avons donc la démonstration que le public attend en priorité une qualité de service.

J'ai été président d'une région (la Basse-Normandie) dont la desserte ferroviaire était assez désastreuse. À l'heure où la grande vitesse se déployait dans de nombreuses régions, les Normands percevaient la dégradation des infrastructures et de leurs trains, comme un abandon de la part de l'État et de la SNCF. Il faut donc rester vigilants sur ces problèmes de tarification, ne pas priver les systèmes de transport des moyens de leur modernisation. Comme l'a rappelé Patrick Vieu, il revient aux politiques de trouver les arguments pour justifier la tarification. Elle ne doit pas être perçue comme une façon de combler le déficit budgétaire, mais comme une recette affectée à la modernisation. Cette rémunération est-elle juste ou excessive? C'est une question qu'il faut mettre sur la table. Je suis surpris que personne n'ait repris le débat sur le taux de rentabilité interne (TRI) des concessions. Le rapport de l'Autorité de la concurrence¹⁰, il y a une dizaine d'années, avait un peu pollué le débat sur les autoroutes. L'ART a éclairé cette question et a donné une justification au tarif mis en place pour rémunérer les concessionnaires d'autoroutes. Selon elle, un TRI de 8 % n'est pas excessif. On pourrait reprendre encore beaucoup d'éléments de ce débat qui s'inscrit dans la continuité de la note de TDIE présentée le 30 janvier 2023¹¹. Il en va ici du bien commun: il faut trouver les équilibres qui sont les mieux à même de perpétuer ce bien commun. ■

NOTES

10. Avis 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires, Autorité de la concurrence, 154 p. <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/commitments/14a13.pdf>

11. Engagements climatiques et mobilités: à la recherche du bien commun, note de travail du conseil scientifique de TDIE, janvier 2023, 52 p. <https://tdie.eu/engagements-climatiques-et-mobilites-a-la-recherche-du-bien-commun/>