

Les concessions : un modèle d'avenir ?

Actes du colloque

19 novembre 2014

Paris

Sommaire

Ouverture

Emmanuel KESSLER, journaliste à LCI, animateur du colloque 3

Introduction : état des lieux et mise en perspective en Europe et dans le monde

Rafael RILO, responsable du secteur infrastructures en Europe, Boston Consulting Group 5

Vidéo : **Sérgio SILVA MONTEIRO**, secrétaire d'Etat aux infrastructures, transports et communications du Portugal 11

Table ronde 1 : quelques vérités sur les concessions

La vérité sur les concessions autoroutières, **Jean MESQUI**, délégué général ASFA 12

La vérité par les chiffres, **Jean-Marc LIDUENA**, senior partner, Monitor Deloitte 19

Questions de la salle et réponses 24

Obligations contractuelles et contrôle, **Marc BOURON**, directeur général adjoint, Cofiroute 26

Le sentiment des décideurs 30

Débat entre **Philippe DURON**, député du Calvados, membre de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, et

Dominique BUSSEREAU, député de Charente-Maritime, ancien secrétaire d'Etat aux Transports

Table ronde 2 : la concession, un modèle d'avenir

Nicolas BAVEREZ, historien, essayiste 38

Laurent RICHER, avocat au Barreau de Paris, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne 40

André AUTRAND, directeur du département Secteur public Europe, Compagnie Edmond de Rothschild 42

Laurent FLOCHEL, vice-président, Charles River Associates 44

André BROTO, directeur de la stratégie et de la prospective, VINCI Autoroutes 48

Conclusion

Pierre COPPEY, directeur général délégué de VINCI et président de l'ASFA 53

Ouverture

Emmanuel KESSLER

Journaliste à LCI, animateur du colloque

Bienvenue à tous. La présente matinée se déroule dans un moment particulièrement fort pour l'avenir du système autoroutier en France. Ce sujet est devenu un débat de société.

Après un avis de la Cour des Comptes en 2013, l'Autorité de la concurrence a produit une position à ce sujet le 18 septembre 2014. Une note a par ailleurs été publiée par Terra Nova sur les concessions autoroutières. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport doit rendre cet après-midi même un pré-rapport. Les premières conclusions de cette mission Pancher/Chanteguet demandent notamment l'organisation d'un débat parlementaire.

Le débat est donc un débat public. Or jusqu'à présent, le point de vue des professionnels, concessionnaires d'autoroutes, a peu été entendu. La présente initiative de VINCI vise donc à soulever un certain nombre de questions, mais aussi à répondre à certaines critiques qui se sont répandues dans l'opinion. Les bénéficiaires des concessions ont ainsi été soupçonnés d'être anormalement élevés. Le système des concessions serait déséquilibré, des usagers «vaches à lait» subiraient sans cesse la hausse des péages.

Dans ce contexte, après l'abandon de l'Ecotaxe poids lourds, une musique s'est répandue :

- sur un éventuel prélèvement sur les profits des sociétés d'autoroutes,
- sur la révision du système des concessions.

Tout ceci est-il possible et souhaitable? Les professionnels se sont peu exprimés sur ces sujets. Ils le feront ce matin, dans un esprit de débat démocratique et dépassionné. Sans doute tous les points de vue ne se rejoindront-ils pas, mais un certain nombre de jalons peuvent déjà être posés.

La matinée sera structurée autour de trois moments.

- Une première table ronde examinera les concessions de service public ainsi que les droits et devoirs des parties prenantes.
- L'opinion des politiques et des décideurs sera évoquée, ainsi que la façon dont ils s'empareront du sujet au sein de l'Assemblée nationale (débat de la mission parlementaire sur le projet de loi Macron, plan de relance autoroutier), dans le cadre d'un dialogue entre deux élus au cœur de la réflexion, Philippe DURON, député du Calvados et président de l'AFITF et Dominique BUSSEAU, député de Charente-Maritime, ancien secrétaire d'Etat aux transports.
- Nous verrons enfin si la concession demeure un modèle d'avenir, malgré les critiques dont elle fait l'objet. Nous nous pencherons par ailleurs sur les moyens permettant de répondre au besoin d'infrastructures autoroutières ressentis en France et en Europe.

Pierre COPPEY, directeur général délégué de VINCI et président de l'ASFA, conclura cette matinée destinée à présenter les faits et les chiffres sans langue de bois. Nous vous encourageons à participer à cet échange, afin que nous puissions nous extraire du tumulte ambiant et aller au fond de la problématique.

Avant de lancer le débat, je vous propose d'ouvrir notre horizon vers l'Europe. Les autorités ont annoncé la mise en œuvre d'un plan d'investissement en infrastructures de 300 milliards d'euros, dont l'objet est de relancer la croissance. Or dans le monde émergent, le besoin en infrastructures est crucial.

Comment les investissements envisagés seront-ils réalisés? Le partenariat entre la puissance publique et les capitaux privés n'est-il pas en train de s'imposer partout parce que les Etats, ou du moins les gouvernements des pays les plus développés, ont moins d'argent qu'auparavant?

Je vous propose de dresser le panorama des besoins en infrastructures et des moyens qui permettraient de satisfaire ces besoins.

Introduction

Etat des lieux et mise en perspective en Europe et dans le monde

Rafael RILO

Responsable du secteur infrastructures en Europe, Boston Consulting Group

Je vais vous présenter les résultats d'une étude internationale que nous avons conduite sur le développement des infrastructures et des concessions.

Le besoin en investissement

Le besoin annuel en investissement excèdera 4 000 milliards de dollars par an d'ici l'année 2030.

Un besoin de quatre mille milliards de dollars d'investissement annuel d'ici à 2030 dans les infrastructures



Source: World Economic Forum, OCDE, analyse BCG

Les sous-jacents de ce besoin d'investissement nous paraissent clairs et solides : il s'agit notamment d'une augmentation de la demande de mobilité et de transport. En 2011, plus de 3 milliards de passagers ont été comptabilisés ; en 2017, ils devraient être plus de 4 milliards. L'activité de transport maritime de conteneurs, quant à elle, devrait également doubler au cours des quatre ou cinq prochaines années.

Dans le même temps, la demande d'énergie mondiale devrait continuer de croître d'environ 2 % par an, sachant que les efforts de diminution des émissions de CO₂ imposent de revoir le mix énergétique.

Par ailleurs, l'essor démographique entrera en ligne de compte puisque la population mondiale a atteint 7 milliards de personnes en 2011, et devrait s'établir à 8 milliards de personnes à l'horizon 2025 avant de se stabiliser à environ 10 milliards de personnes. Cette évolution suscitera des défis importants en matière d'infrastructures.

Le renouvellement des infrastructures existantes exigera lui aussi des investissements, notamment aux Etats-Unis. Par ailleurs, l'urbanisation se poursuit à tel point que 5 milliards de personnes habiteront la ville et que 35 villes compteront plus de 18 millions d'habitants à l'échelle mondiale en 2025.

Le financement des investissements

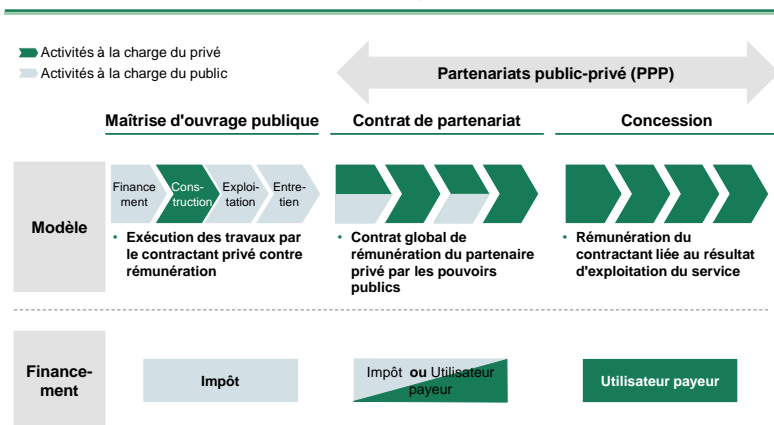
Il existe trois dispositifs envisageables pour financer les besoins :

- la maîtrise d'ouvrage publique,
- le contrat de partenariat,
- la concession.

Et deux manières de les financer : l'impôt ou l'utilisateur payeur.

Le contrat de partenariat et la concession constituent deux formes de Partenariats Public-Privé (PPP), dans lesquels l'utilisateur payeur contribue au financement du développement des infrastructures. Le partage des risques, quant à lui, diffère d'un dispositif à l'autre. Dans le cadre de la concession, le partenaire privé supporte l'ensemble des risques tandis qu'une solution mixte peut être recherchée dans le cadre du contrat de partenariat. La contribution du secteur privé est, dans tous ces cas, très importante.

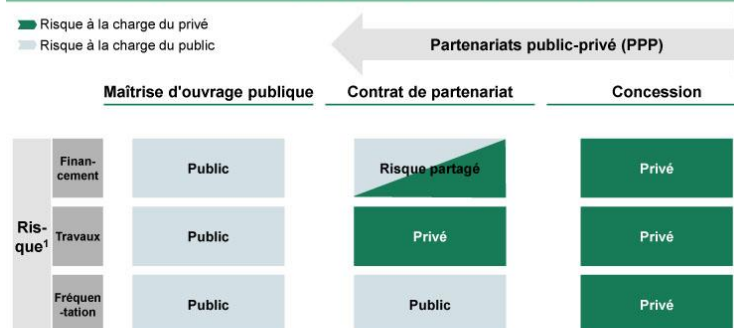
Trois dispositifs, deux manières de les financer : le contribuable ou l'utilisateur payeur



Sources : Rapport du CGEDD, 'Analyse comparée des dispositifs de réalisation des infrastructures de transport', 2012 ; Synthèse BCG

9

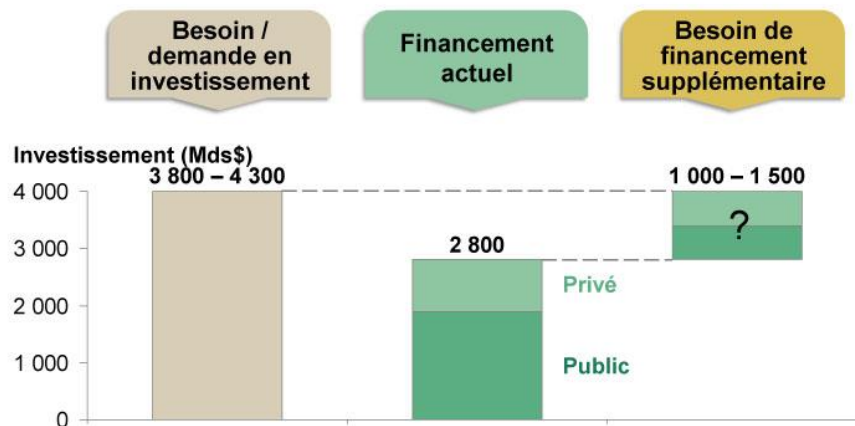
Du risque public au risque porté par l'opérateur privé



1. Risques de fréquentation, financement, travaux, etc. ; 2. contrats avec garanties de l'Etat (clauses de déchéance, etc.)
Sources : Rapport du CGEDD, 'Analyse comparée des dispositifs de réalisation des infrastructures de transport', 2012 ; Synthèse BCG

Si le besoin d'investissement se monte à plus de 4 000 milliards de dollars par an, force est de constater que, dans les faits, moins de 3 000 milliards de dollars sont investis.

Un financement supplémentaire à trouver



Note: Part des participations de fonds privés dans les investissements d'infrastructure
Source: IHS Global Insight, Banque Mondiale, OCDE, analyse BCG

Le manque est donc très important et supérieur à 1 000 milliards de dollars. Comment le financer? De nombreux gouvernements et institutions envisagent le PPP comme un élément important de la solution. Ainsi, le Fonds Monétaire International considère que ce type d'approche de développement des infrastructures contribue à dynamiser l'économie. Le Premier ministre français a récemment mentionné le PPP comme une alternative dont le développement mérite d'être poursuivi. La Banque Mondiale et la Commission européenne considèrent que ces partenariats sont essentiels dans le développement des infrastructures, et constituent une alternative gagnant-gagnant pour les secteurs public et privé.

Les PPP sont soutenus par les autorités publiques

"Tout ne peut pas être fait par le public. Et le privé a besoin du public. C'est dans la relation étroite entre le secteur privé et les pouvoirs publics que doit s'inscrire la création de valeur"

Christine Lagarde, FMI, Mars 2013

"Le pays a besoin d'investissements publics et privés, de partenariats entre les entreprises, les collectivités territoriales et l'État pour bâtir des projets ensemble"

Manuel Valls, Premier Ministre, Septembre 2014

"Les PPP allient les capacités et les ressources publiques et privées à travers un nouveau mode de partage des risques et responsabilités. Cela permet aux gouvernements de bénéficier de l'expertise du secteur privé tout en se concentrant sur la gestion, planification et la régulation plutôt que l'exploitation"

Banque Mondiale, Novembre 2014

"Il faut progresser vers la pleine application des principes de d'utilisateur payeur"

Transports 2050, Commission Européenne, Mars 2011

"Les partenariats entre autorités publiques et secteur privé peuvent être un moyen efficace de réaliser des projets d'infrastructures, de fournir des services au public et de financer l'innovation"

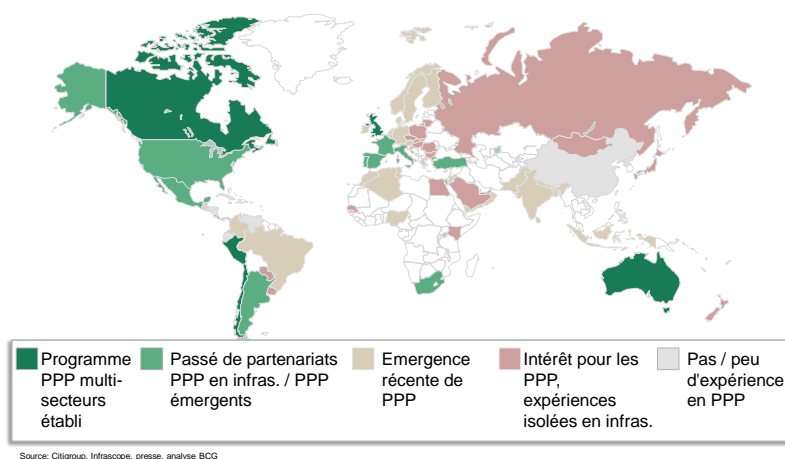
Commission Européenne, Novembre 2014

Source: Banque Mondiale, OCDE, Commission Européenne, Règlement n°1303/2013 du Parlement Européen, Presse

Les PPP dans le monde

Dans les parties du monde où le secteur privé peut participer au développement des infrastructures, les partenariats public-privé se développent. Aux Etats-Unis, vingt états disposent d'un cadre juridique permettant la mise en œuvre de PPP, notamment dans les infrastructures de transport. C'est également le cas au Moyen-Orient, où des partenariats ont été conclus dans les secteurs pétrolier ou énergétique. Au Chili, plus de vingt concessions autoroutières ont été conclues avec des entreprises nationales ou étrangères, avec pour effet une dynamisation importante de la mobilité dans le pays. Même un pays comme l'Inde, qui est traditionnellement plus éloigné du modèle de PPP, comporte cinq exemples de PPP en fonctionnement ainsi qu'un nombre significatif de projets appelés à émerger au cours des années à venir.

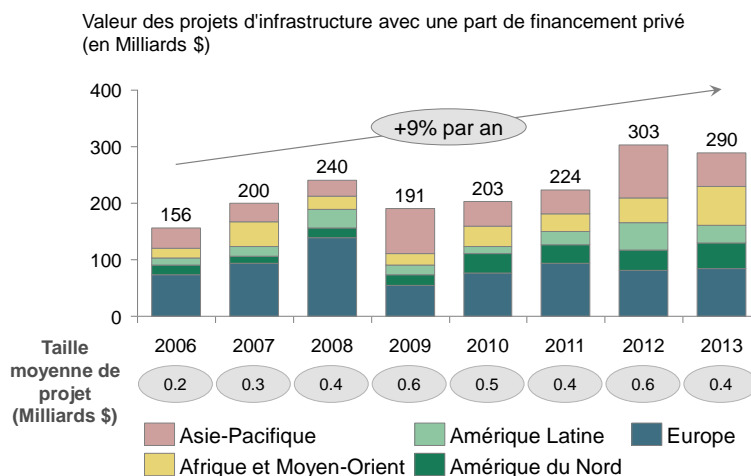
Les PPP se développent dans le monde entier



13

Le volume d'investissement comportant une part de financement privé est important. Depuis 2006, ce volume croît en moyenne de 9% chaque année (14% en Amérique). La crise économique a entraîné une diminution temporaire de cette volumétrie, qui a ensuite progressé à nouveau en 2012 et 2013. Toujours en cumul, la zone Asie-Pacifique occupe la deuxième place à l'échelle mondiale en termes de niveau d'investissement dans les projets d'infrastructures par les PPP.

Un recours croissant aux PPP dans les projets d'infrastructure

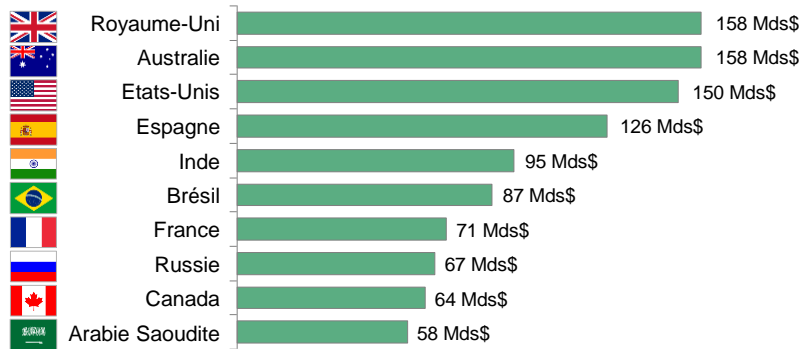


14

Les pays les plus actifs dans le domaine du partenariat public-privé sont les pays développés (Royaume-Uni, Australie, Etats-Unis, Espagne, France). Cependant, des pays émergents tels que l'Inde et le Brésil se montrent également très actifs dans le déploiement de ce modèle.

Liste des pays ayant le plus recours aux PPP

Taille des projets avec une part de financement privé : cumul 2006-2013



Source: Infrastructure Investor Assets, analyse BCG

15

Au cours des vingt à trente dernières années, quelques exemples de partenariats significatifs ont été relevés. Il s'agit par exemple de British Airports Authority (BAA), une entité d'abord privatisée, avant d'être acquise par un consortium. Quelques années plus tard, en France, un partenariat a été conclu entre les sociétés d'autoroutes, qui fait référence au plan mondial. Un autre partenariat a porté sur le périmètre des Aéroports de Paris. Il existe d'autres exemples de PPP sur tous les continents, comme aux Etats-Unis ou au Japon.

Conclusion

Nous sommes convaincus que le modèle du partenariat public-privé constitue une réponse importante au problème du déficit d'investissement dans les infrastructures. Cependant, les projets montés dans ce cadre doivent être solides. Même avec un PPP, on ne peut faire d'un mauvais projet un bon projet. Les études socio-économiques préalables aux projets doivent donc être approfondies.

Une fois ce socle acquis, le PPP présente des avantages manifestes. Le secteur public peut notamment bénéficier de l'expertise du secteur privé dans divers domaines. Ce type d'approche favorise aussi une plus grande transparence sur le plan des coûts, ce qui a d'ailleurs contribué à accroître la discipline financière. Enfin, le partenariat permet de financer des projets que le secteur public peinerait à supporter seul.

Avantages et points clés de ces outils à la disposition des pouvoirs publics

Le partenariat public-privé n'assure pas à lui seul la qualité et la pertinence socio-économique du projet

Avantages	Points clés
<p>Expertise et savoir-faire du secteur privé</p> <ul style="list-style-type: none"> • Technologie, maîtrise des coûts, développement de revenus annexes 	<p>Latitude laissée au contrat pour la définition des intérêts de toutes les parties prenantes</p>
<p>Mise en lumière, prévision et étalement des coûts pour la puissance publique</p>	<p>Expertise tant du côté privé que public dans la maîtrise du montage financier des projets PPP</p>
<p>Réduction des coûts ou même financement sans faire appel aux fonds publics</p>	<p>Mise en place d'une dynamique de confiance mutuelle entre les parties prenantes publiques et privées</p>

17

Parmi les points clés à ne pas perdre de vue, notons que le contrat doit être lucratif pour toutes les parties. L'expertise liée au montage financier des projets est très importante. Les projets doivent présenter une viabilité de long terme. Enfin, la confiance entre les deux parties doit se maintenir sur le long terme pour assurer la réussite du partenariat.

Emmanuel KESSLER

Merci pour cet exposé et ces exemples qui témoignent du fait que les partenariats public-privé, sous des formes juridiques diverses, répondent aux besoins de financement des infrastructures, notamment dans les pays confrontés à une crise des finances publiques. Il reste à savoir si ce modèle ne s'avère pas plus coûteux pour les contribuables et usagers.

Mais dans ce contexte de finances publiques très tendu, un pays, le Portugal, a été contraint de lancer un programme de privatisation dans le cadre du plan d'assistance Union européenne/FMI. La gestion des dix plus importants aéroports du pays, dans le giron du groupe ANA, a ainsi été concédée au groupe VINCI en 2012 pour une durée de cinquante ans. Je vous propose d'écouter le témoignage de Sérgio SILVA MONTEIRO, secrétaire d'Etat aux infrastructures, transports et communications du Portugal.

Vidéo (transcription page suivante).

Sérgio SILVA MONTEIRO,
secrétaire d'Etat aux infrastructures, transports et communications du Portugal

L'utilité des concessions

Premièrement, pourquoi cherchons-nous des investisseurs privés pour jouer un certain rôle au lieu de faire intervenir l'Etat ?

Ce débat qui est d'abord idéologique doit intervenir au préalable. Avant de prendre les décisions, nous devons nous assurer que chacun comprenne pourquoi nous effectuons des privatisations ou des accords de concessions de services ou des partenariats public-privé. Nous croyons qu'une partie prenante privée a un meilleur rendement et coûte moins cher pour l'Etat.

Deuxièmement, nous devons nous assurer que les règles du jeu sont comprises par toutes les parties dès le début. Ainsi, à l'aéroport de Lisbonne, les taxes ne peuvent augmenter que si le nombre de passagers augmente. L'augmentation du nombre de passagers et des taxes profite à l'ANA. Mais cela bénéficie également au pays car il y a davantage de touristes et d'activités économiques. Le PNB s'en porte mieux et cela profite au gouvernement du Portugal.

Nous avons créé des règles qui sont justes et claires depuis le début. Tout le monde connaît les règles du jeu.

Troisièmement, en décidant et en établissant les règles, nous devons être extrêmement clairs sur les risques qu'engendrent de tels accords de concession. Cela signifie que la responsabilité de l'investissement doit être clairement définie. La rémunération, les taux de rémunération maximale et le pourcentage des bénéfices qu'en tirera l'Etat doivent également être établis. Ce n'est pas seulement une question de risques, mais aussi de retombées positives et de frais pris en charge par les parties prenantes publiques, qui doivent être transparents et communiqués dès le début. Si chacun connaît les règles du jeu, tout le monde sera convaincu d'un point de vue politique mais aussi technique que la meilleure décision a été prise.

La mise en concession du secteur aéroportuaire: un choix gagnant-gagnant.

Nous croyons qu'un modèle similaire à celui que nous avons pu créer avec l'ANA et avec VINCI est le bon modèle. Il assure la qualité du service, de l'investissement et du développement, une rémunération adéquate aux parties prenantes privées qui leur bénéficie, et donc que le pays tire des bénéfices du développement d'infrastructures qui sont si importantes pour le secteur des services, pour le tourisme – l'un des secteurs les plus influents pour le pays. Nous sommes ravis de la manière dont les choses se mettent en place et nous continuons à croire que l'Etat doit jouer le rôle de régulateur.

Table ronde 1

Quelques vérités sur les concessions

Ont participé à cette table ronde animée par Emmanuel KESSLER.

Jean MESQUI, délégué général de l'Association Française des Sociétés d'Autoroutes (ASFA);

Jean-Marc LIDUENA, senior partner, membre du comité exécutif, Monitor Deloitte ;

Marc BOURON, directeur général adjoint, Cofiroute, en charge de l'exploitation.

Emmanuel KESSLER

Le secrétaire d'Etat aux infrastructures du Portugal défend le modèle des partenariats public-privé, qu'il a notamment développé dans le domaine de la gestion des aéroports. Selon son témoignage, la question centrale réside dans l'équilibre du partenariat et la définition de règles connues de l'ensemble des parties dès le lancement des contrats. Or ce modèle a été récemment bousculé ou attaqué.

Concrètement, les contrats sont-ils asymétriques comme l'écrit Terra Nova ? Ces partenariats débouchent-ils, comme l'indique l'Autorité de la Concurrence, sur une rentabilité excessive du concessionnaire, voire sur une rente ? Nous vous proposons de mener une opération vérité sur les concessions à la française et, pour la première fois, de façon posée, synthétique et claire, d'exprimer votre position.

Jean MESQUI, sur le principe de la concession, que répondez-vous à la critique selon laquelle les pouvoirs publics se sont engagés contractuellement dans des rapports asymétriques, déséquilibrés avec les sociétés d'autoroutes ? Ma question renvoie aux conditions de la privatisation de 2006.

La vérité sur les concessions autoroutières

Jean MESQUI

Je vous remercie pour cette question à laquelle j'essaierai de répondre franchement sur la base de mon expérience. Je suis un des plus anciens de la présente assemblée, et un quart de siècle d'expérience du modèle permet un recul sur l'ensemble des étapes de sa mise en œuvre.

Avant de répondre à votre question, je souhaite rappeler la définition de la concession autoroutière. Celle-ci constitue d'abord et avant tout un formidable outil d'investissement au service de la mobilité durable. En premier lieu, elle a permis de construire un réseau de 9 000 kilomètres sans faire appel au budget de l'Etat ni diverter les recettes des péages vers d'autres utilisations tels que les budgets.

Emmanuel KESSLER

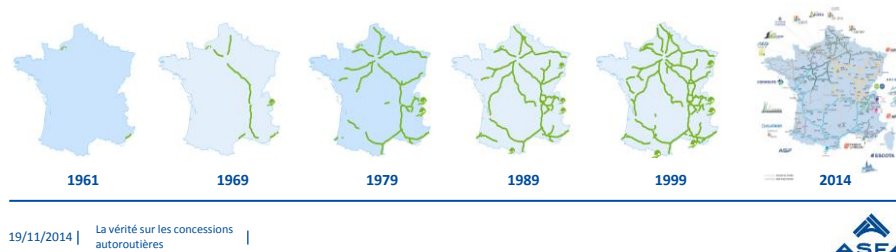
Ce n'est pas la concession qui a permis la construction des autoroutes car celles-ci étaient déjà construites par l'Etat.

Jean MESQUI

Si! Avant la deuxième guerre mondiale, l'État a construit une trentaine de kilomètres d'autoroutes, aux départs de l'autoroute de l'ouest et de l'autoroute du sud. Les autres infrastructures ont été aménagées par le péage. Seule la Bretagne fait exception à cette règle – mais les voiries bretonnes ne sont pas exactement des autoroutes –, ainsi que certaines autoroutes à vocation d'aménagement du territoire qui ont été construites afin de traverser le Massif Central, suite à une décision de Valéry GISCARD-D'ESTAING.

Un peu d'histoire

- La loi fondatrice du 18 avril 1955
- Lancement de la construction dans les années 60 et début 70
- Introduction du privé au début des années 70
- Recours à l'adossement pour développer le réseau dans les années 80 : de 3 733 km à la fin des années 70 à 7 365 km à fin 1999
- Aucun appel aux fonds publics pour financer cette expansion



19/11/2014 | La vérité sur les concessions autoroutières



Le deuxième point de cette définition est le suivant : grâce au système de l'adossement, la concession a permis d'irriguer le territoire de façon harmonieuse, avec des tarifs assez similaires dans toutes les régions et une desserte en profondeur.

En troisième lieu, la concession a produit un réseau dont la qualité de service, de sécurité, d'entretien et de maintenance n'ont jamais été démentis, et est même en progression constante.

Enfin, aux termes des concessions, ce dispositif permet de rendre à l'État, pour un coût nul, un système en parfait état de fonctionnement et d'entretien. A mon sens, ce sont ces quatre aspects qui constituent le fondement de la concession autoroutière à la française.

Maintenant, puisque vous me posez la question en termes de déséquilibre, je répondrai qu'un contrat suppose l'équilibre : en l'occurrence, l'État externalise le financement d'un investissement et de son entretien sur la longue durée ; l'entreprise partenaire, quel que soit son capital, emprunte pour investir, prend le risque trafic et tarif sur la durée de la concession, et elle est rémunérée par le péage. Où est le déséquilibre ? En fait le déséquilibre intervient lorsque l'État cherche à modifier unilatéralement, en usant de son pouvoir régalién, les termes de ce contrat équilibré au départ. Voilà où est le déséquilibre de la relation dans laquelle l'État tente d'emmener les sociétés depuis quelques années.

Un mot supplémentaire, sans pour autant monopoliser la parole : on parle également souvent de déséquilibre en termes de « puissance d'influence des grands groupes » et je mets cela entre guillemets. Oui, je n'hésite pas à le dire, de ce point de vue là il y a déséquilibre, mais c'est un déséquilibre qui joue en faveur de l'État : car les grands groupes sont des outils puissants permettant

d'asseoir des politiques d'investissement et d'emprunt au service de l'État, et, mieux encore, ils sont force de proposition – c'est probablement tout ce qu'on leur reproche.

A mon sens, c'est donc un bien mauvais procès qui est fait aux concessionnaires par ceux qui avancent que les contrats seraient déséquilibrés.

Emmanuel KESSLER

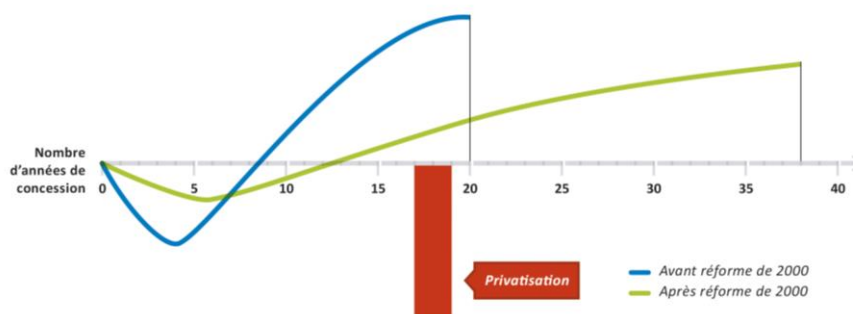
En 2006, 15 milliards d'euros sont entrés dans les caisses de l'Etat à la faveur de la privatisation. Les autoroutes ont-elles été bradées?

Jean MESQUI

Ce n'est évidemment pas le cas. En 2005-2006, ce ne sont pas les autoroutes, en tant que voies, qui ont été vendues. Les autoroutes appartiennent de droit à l'Etat dès le début de la concession. C'est le système de financement, et plus précisément le dispositif de remboursement de la dette, qui a été cédé. Les actionnaires des sociétés ont acquis une dette ainsi qu'un moyen de rembourser celle-ci.

Sur le graphique ci-dessous, les courbes bleue et verte désignent le niveau de bénéfices ou de pertes avant et après la réforme de 2000. Cette réforme est intervenue alors que toutes les sociétés étaient publiques. Ces courbes montrent une forte perte au début de la réforme, suivie par des profits importants, destinés à rembourser la dette et à rééquilibrer le budget de la concession. A terme, la concession doit rendre l'autoroute et rémunérer le capital pour les investisseurs.

La courbe caractéristique des concessions



Pour mémoire, les calculs quantifiant cette rémunération du capital, c'est-à-dire le taux de rentabilité interne (TRI) pris pour hypothèse dans les projets d'autoroutes, avoisinent 8 %, ce qui est inférieur aux critères fixés par la Caisse des Dépôts lorsque celle-ci investit.

En tout état de cause, avant la réforme, lorsque les concessions étaient publiques, leurs pertes initiales étaient très creusées et les marges ultérieures très fortes. La situation a été qualifiée de peu saine par la Cour des Comptes, qui a souhaité que les sociétés soient ramenées dans le droit commun. La réforme de 2000 est alors intervenue.

Après cette réforme, des durées de concessions plus longues ont été définies, allongeant donc les durées d'amortissement, ce qui a permis aux concessionnaires de fonctionner comme n'importe quelle autre entreprise. C'est le passage de la courbe bleue à la courbe verte.

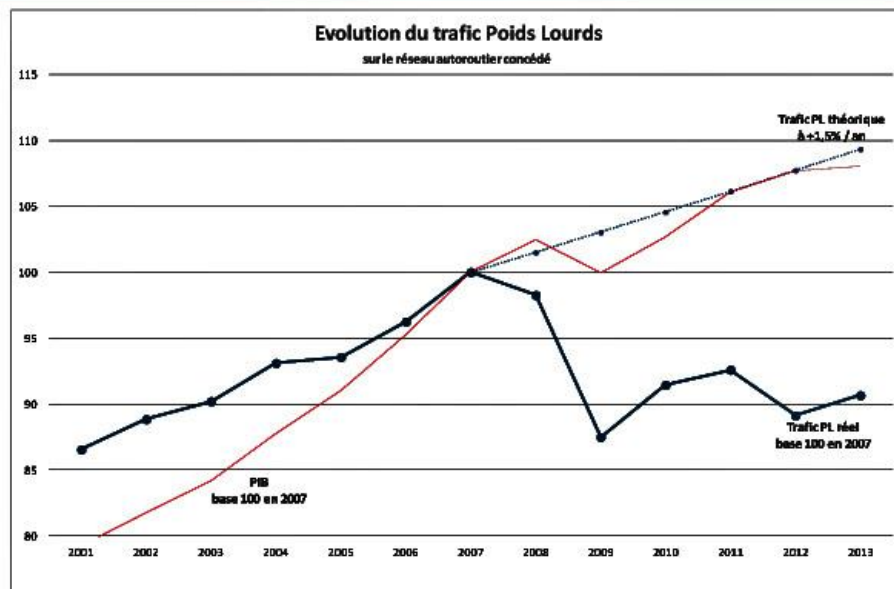
Ensuite, en 2006, une opération de privatisation a eu lieu, matérialisée en rouge sur le graphique. Cette démarche a permis d'effacer le passé et de le remplacer par le coût d'acquisition des sociétés qui correspondait à l'achat de la partie droite de la courbe verte. Concrètement, les investisseurs ont acquis le modèle de financement des sociétés mais celui-ci n'a pas changé depuis 2000. Je peux donc démentir la rumeur selon laquelle les concessionnaires enregistreraient des profits plus importants depuis la privatisation.

En ce qui concerne le montant de cette privatisation, je tiens à rappeler que 2006 a connu un pic boursier ainsi qu'une très forte progression du trafic. Ces deux éléments ont pesé sur le calcul du prix d'achat. Par ailleurs, la démarche concernait des sociétés cotées en bourse. ASF, par exemple, a été cotée en bourse dès 2002. Leurs valorisations n'étaient donc pas arbitraires.

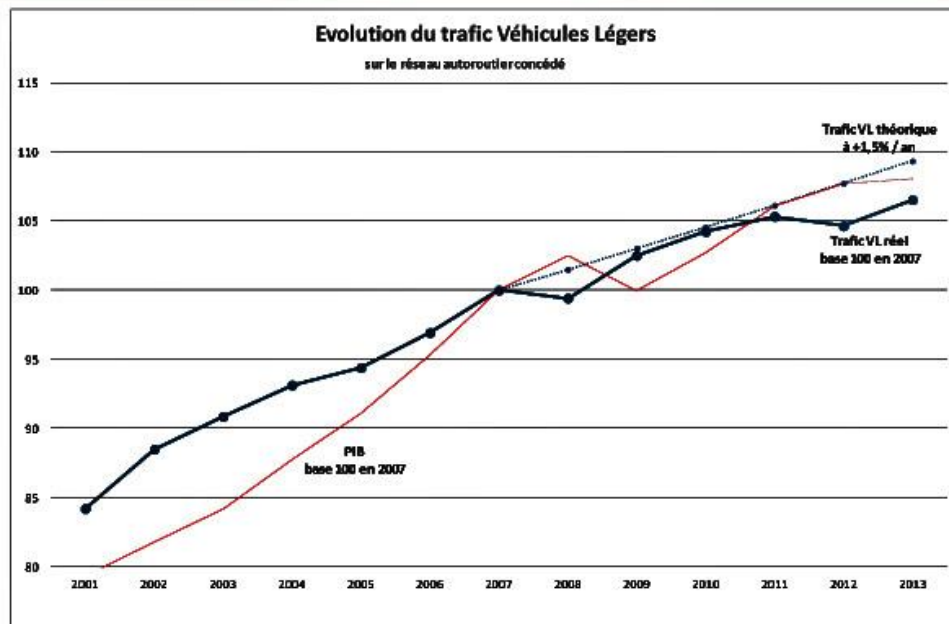
La privatisation s'est produite dans de parfaites conditions de transparence, à l'issue d'un appel d'offres public. Un seul élément a été critiqué: le TRI appliqué à l'acquisition avoisinait 8%. Or d'aucuns considéraient que le TRI socioéconomique de l'Etat était plus proche de 4%. Ce TRI socioéconomique s'applique à l'Etat et prend en compte d'autres aspects que les aspects financiers: doit-il être appliqué à des entreprises privées? En l'espèce, un TRI de 8% conduisant à un prix d'acquisition normal, proche de 15 milliards d'euros, a été appliqué à l'opération.

Il a par ailleurs été affirmé que les profits des concessionnaires seraient plus importants que prévu. Cette information est erronée. En effet, le trafic a décru depuis 2006, du fait notamment de la crise de 2008. L'évolution du trafic poids lourds montre une forte diminution des flux. Je suis peut-être pessimiste mais je pense que nous ne retrouverons jamais la fréquentation passée. Cette diminution du trafic est relativement moins sensible pour les véhicules légers, mais les réalisations de la concession s'avèrent tout de même globalement inférieures aux prévisions.

Evolution du trafic PL



Evolution du trafic VL



19/11/2014 | La vérité sur les concessions autoroutières | 6



Emmanuel KESSLER

La question du prix des péages est également débattue. Ils ont crû en moyenne de 24 % en huit ans, là où l'inflation atteint 13 %. Je lisais ce matin dans *Le Figaro* que les tarifs auraient progressé de 21 % dans le contexte d'une inflation plafonnant à 17 %. Par ailleurs, Bertrand PANCHER, président de la mission sur les autoroutes, publiera son pré-rapport cet après-midi. Il souligne que les péages augmentent davantage que l'inflation, ce qui n'était pas le cas avant la privatisation.

Jean MESQUI

La question est complexe, car l'argumentation que vous présentez confond les péages et les recettes kilométriques. Les recettes kilométriques correspondent au rapport entre le chiffre d'affaires et le nombre de véhicules/kilomètre présents sur le réseau. Or de multiples causes expliquent que les recettes kilométriques aient davantage progressé que l'inflation. En euro constant, la recette kilométrique a augmenté de 9,5 % (7,4 % sur le segment des véhicules légers et 23,6 % sur celui des poids lourds).

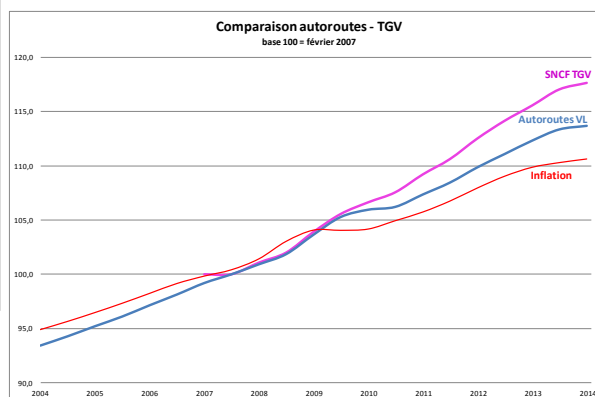
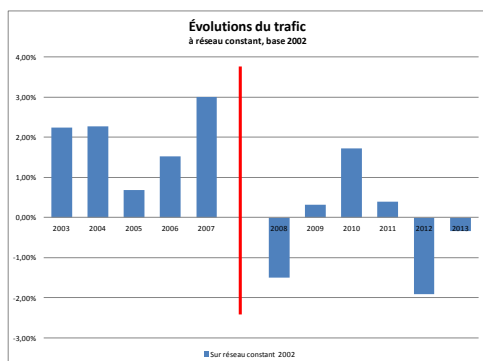
Cette progression s'explique par de nombreuses raisons. Ainsi, de nouvelles concessions ont été mises en service, avec des tarifs supérieurs, en moyenne, de 30 % aux tarifs existants. Par ailleurs, en 2011, la hausse de la Taxe d'Aménagement des Territoires (TAT) a généré 0,5 % d'effet sur les péages. L'extension des réseaux historiques de 800 kilomètres a elle aussi créé des recettes supplémentaires. S'y ajoute la compensation des nouveaux investissements, qui se traduit par des augmentations tarifaires. L'ensemble de ces facteurs justifient l'augmentation de la recette kilométrique.

Nous avons comparé le niveau de l'évolution tarifaire des véhicules de la classe 1 au cours des six années précédant et suivant la privatisation.

Emmanuel KESSLER

Le tableau ci-dessous montre que les tarifs du TGV ont plus évolué que les tarifs des péages d'autoroutes.

Évolutions des trafics et des tarifs



Hausses tarifaires moyennes classe 1 sur des périodes de six ans avant et après la privatisation

Période	2000 - 2006	2007 - 2014
inflation moyenne	1,63%	1,43%
Hausses tarifaires	2,06%	1,81%

19/11/2014 | La vérité sur les concessions autoroutières |



Jean MESQUI

Il faut surtout être attentif au tableau qui retrace l'évolution des hausses tarifaires moyennes. Il montre que le taux moyen d'inflation s'établit à 1,63 % entre 2000 et 2006. Sur la même période, les hausses tarifaires se sont élevées à 2,06 % en moyenne annuelle. Elles ont été ramenées à 1,81 % par an, en moyenne, sur la période 2007-2014. Ces données démontrent que les concessionnaires font l'objet d'un faux procès.

Emmanuel KESSLER

Les investissements nouveaux sont compensés par des hausses de péages, ce qui explique une partie de l'écart entre l'inflation et l'évolution tarifaire du péage. L'allongement de la durée des concessions est l'autre outil permettant de prendre en charge des investissements, comme le ministre de l'Economie l'a reconnu.

Pourquoi ces investissements ne sont-ils jamais financés grâce aux bénéfices des sociétés d'autoroutes? Pourquoi ces sociétés ne réinvestissent-elles pas leurs bénéfices? L'Autorité de la Concurrence a critiqué cette affectation des bénéfices des concessionnaires aux dividendes plutôt qu'à l'investissement.

Jean MESQUI

Il s'agit d'une attaque facile mais fausse. En effet, le modèle de la concession comporte pour principe que tout investissement revenant à l'Etat à l'issue de la concession doit être compensable. La compensation est donc inéluctable. Dans le contrat de concession initial, cette compensation est assurée par un équilibre entre les tarifs et la durée de concession. Cet équilibre est quantifié via les TRI, qui sont vérifiés par l'Etat lorsque celui-ci lance des appels d'offres de concession ou négocie ses contrats.

Lorsque de nouveaux investissements sont décidés au cours de la vie de la concession, ces projets sont montés dans le cadre de contrats de plan quinquennaux qui doivent notamment préciser ce qui relève de la vie normale de la concession (investissements financés par le compte d'exploitation) et les investissements nouveaux, non prévus par la concession. En effet, l'Etat peut parfois demander l'aménagement d'un échangeur non prévu dans la concession. Dans ce cas, l'investissement sera compensé, soit en péage, soit en durée, soit par une combinaison de ces deux facteurs.

Il convient d'ailleurs de distinguer ces notions de l'utilisation des bénéfices et de l'autofinancement. En effet, l'investissement des bénéfices est totalement indépendant des modalités de compensation des investissements. Il s'agit d'une technique de financement, comme le sont les emprunts.

L'Autorité de la Concurrence, quant à elle, a pointé du doigt une compensation particulière qu'elle juge non valable: celle du télépéage sans arrêt.

Emmanuel KESSLER

L'Autorité estime que les sociétés d'autoroutes, en plus de la compensation, ont bénéficié de gains de productivité leur ayant permis de supprimer 15 % de leurs effectifs.

Jean MESQUI

Depuis vingt ans, les sociétés d'autoroutes ont initié des efforts de compétitivité et de productivité, comme les autres entreprises. Nous avons ainsi proposé la possibilité de paiement par cartes bancaires et par télépéage. Les deux dispositifs ont été massivement déployés. Dès 2005, avant la privatisation, nous avons atteint un niveau extrêmement important de productivité du péage.

A cette période, aucune société d'autoroute n'envisageait une généralisation du télépéage sans arrêt car, selon les prévisions, le dispositif représentait un investissement disproportionné par rapport au gain attendu. Avec le Paquet Vert issu de la loi Grenelle, nous avons recherché des mesures permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Nous avons alors proposé au ministre Jean-Louis BORLOO un projet d'aménagement de voies de télépéage sans arrêt, d'une durée de trois ans, sur l'ensemble du périmètre autoroutier.

Les gains de productivité de l'opération sont presque nuls; pas totalement bien sûr, mais sans commune mesure avec la hauteur de l'investissement. La compensabilité était donc incontestable, d'autant que les travaux en question n'étaient pas non plus prévus dans les concessions. Il faut prendre garde à la façon dont on utilise les arguments: en l'occurrence, les affirmations de l'Autorité de la Concurrence ne sont pas tout à fait vraies.

Emmanuel KESSLER

Jean-Marc LIDUENA, vous suivez les sociétés d'autoroutes depuis de nombreuses années et vous avez décidé, depuis un mois, de piloter une étude au sein de Deloitte Consulting. Pouvez-vous nous en dire quelques mots?

La vérité par les chiffres

Jean-Marc LIDUENA

Cette étude est en cours de finalisation et ses conclusions seront disponibles dans une quinzaine de jours. Ces travaux s'inscrivent dans la continuité de trois autres études.

- La première concerne les investisseurs en infrastructures. En effet, nous réalisons chaque année un sondage auprès de ces décideurs afin d'identifier leurs perspectives en France et dans le monde.
- La deuxième porte sur la maximisation de la croissance grâce aux investissements et aux infrastructures.
- La troisième étude examine l'efficacité des PPP et des concessions.

Notre dernière étude, la quatrième en deux ans, est centrée sur le modèle français des concessions d'autoroutes associant le public et le privé.

Emmanuel KESSLER

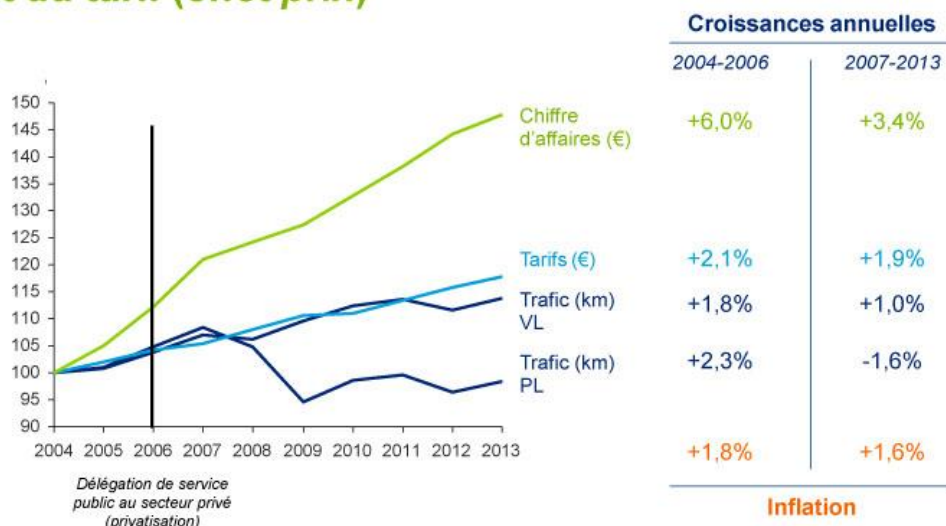
Nous ne sommes pas encore convaincus par l'écart qui se fait jour entre le prix des péages et l'inflation, en tout cas du point de vue de l'utilisateur (citoyen, automobiliste). Avez-vous des éléments à apporter à ce débat ?

Jean-Marc LIDUENA

Dans l'étude du chiffre d'affaires, il convient de distinguer l'effet volume de l'effet prix. Le chiffre d'affaires résulte d'un prix et d'un volume ou d'un trafic. Les tarifs augmentent continuellement, comme le montre la courbe bleu ciel sur le graphique ci-dessous.

Le chiffre d'affaires d'un concessionnaire autoroutier dépend du trafic (effet volume) et du tarif (effet prix)

Monitor
Deloitte



Cette augmentation se monte à 2,1% par an en moyenne sur la période 2004-2006, tandis que l'inflation s'élevait à 1,8% par an en moyenne. Sur la période 2007-2013, les tarifs ont crû de 1,9% par an en moyenne, alors que l'inflation atteignait à 1,6% par an. Chaque année, un certain écart a été maintenu entre l'évolution tarifaire et l'inflation. Les motifs des hausses tarifaires ont déjà été expliqués.

Il faut toutefois noter que les volumes, quant à eux, ont décroché après la crise de 2007. La mise en œuvre d'une taxation des poids lourds, par exemple, a fortement remis en cause les prévisions de croissance établies sur le segment poids lourds.

Emmanuel KESSLER

Il ne faut pas oublier que l'inflation est aujourd'hui quasiment nulle. Toute augmentation tarifaire sera donc un vecteur d'image négatif.

En tout état de cause, nous remarquons que le chiffre d'affaires progresse plus rapidement que les tarifs. Or, si les péages rémunèrent des frais de personnel, d'entretien du réseau ou encore des impôts et taxes, l'Autorité de la Concurrence a mis en avant un chiffre qui n'est pas contesté à ma connaissance, à savoir un bénéfice net de 20 à 24 euros. L'Autorité évoque un niveau de rentabilité exceptionnel, qui ne serait pas justifié par le risque porté par les sociétés d'autoroutes. Ce niveau de rentabilité est-il assimilable à une rente, à un revenu ou un enrichissement qui perdurera quoi qu'il advienne?

Jean-Marc LIDUENA

La rentabilité n'est pas de 20 ou 25% mais bien de 8% par an.

Emmanuel KESSLER

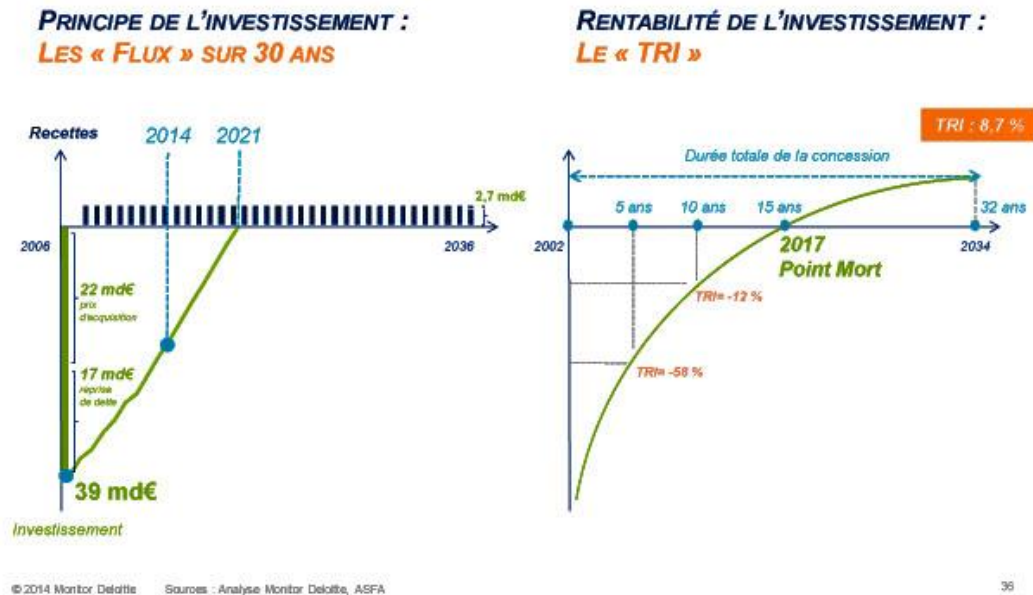
Ce chiffre est proche de celui présenté par Jean MESQUI.

Jean-Marc LIDUENA

Je me propose d'apporter une explication sur cette donnée, au moyen d'un graphique. L'investissement dans une concession s'étend sur une durée de 30 ou 35 ans. En 2006, un flux financier négatif originel (*cash flow*) a été constaté. Ce flux important, d'environ 39 milliards d'euros, résulte du prix payé à l'acquisition mais aussi de la reprise de la dette contractée par les sociétés avant la privatisation (17 milliards d'euros d'endettement).

La rentabilité pour des infrastructures se mesure sur la durée totale de la concession

Monitor
Deloitte.



Emmanuel KESSLER

Les investisseurs règlent donc 14 milliards d'euros à l'Etat au titre de l'acquisition, mais ils financent par ailleurs la dette du réseau.

Jean-Marc LIDUENA

Cette opération contribue d'ailleurs au désendettement de l'Etat et lui apporte davantage de trésorerie, ce qui est positif pour les comptes de l'Etat.

Le contrat originel de concession a aussi généré des flux financiers positifs, destinés à durer jusqu'en 2036. Il s'agit du *cash flow* ou flux financier positif permettant de rembourser, année après année, l'investissement massif consenti en année zéro. En 2014, nous nous trouvons à peu près à mi-parcours du remboursement total de cet investissement initial. Le point d'équilibre sera atteint en 2021.

Je vous propose d'étudier l'exemple du concessionnaire ASF. La rentabilité de l'opération est restée négative jusqu'à ce jour. En 2017, la concession atteindra un équilibre ou un point mort. A cette échéance, les *cash flow* positifs auront rééquilibré les impacts négatifs de l'investissement initial. Ensuite, jusqu'à la fin de la concession en 2034, la rentabilité de l'opération deviendra positive. La rentabilité intrinsèque de l'investissement est le fruit de l'étude de cette rentabilité dans la durée. Le taux communément admis est de 8,7 % pour ce qui concerne ASF.

Il serait donc inexact d'affirmer que le taux de rentabilité atteint 20 % à 24 %. Ce taux décrit seulement l'état de la rentabilité en année courante du résultat de l'entreprise. Or ce résultat sera en partie destiné à rembourser le *cash flow* négatif de 2006. Le résultat net doit aussi être important, puisqu'il permet de financer l'investissement initial.

Jean-Marc LIDUENA

Cette information est exacte. L'EBE, qu'on appelle communément l'EBITDA, s'élève à 64 % au sein de la SCA. Il me paraît important de revenir à des chiffres exacts et corrects et d'éviter toute approximation, car après tout nous évoluons dans des métiers de chiffres.

En tout état de cause, ce niveau d'EBE reflète la performance opérationnelle de la Société Concessionnaire d'Autoroutes (SCA). L'importance de l'EBE témoigne de la saine gestion des sociétés d'autoroutes, de leur maîtrise des coûts et de leur développement du chiffre d'affaires.

Ce chiffre peut paraître considérable mais il ne doit pas être comparé avec l'EBE des autres industries. Les réalisations des sociétés d'autoroutes doivent être comparées avec celles d'autres sociétés du même type. Voilà pourquoi nous avons souhaité réaliser une étude européenne et mondiale (voir graphique page 22). Le niveau d'EBE de 70 % est un niveau moyen dans le panel. En France, les quatre principales sociétés d'autoroutes privées présentent un EBE compris entre 63 % et 71 %. En Espagne, le même indicateur, calculé de la même façon, s'élève en moyenne à 77-78 %. Au Portugal, il s'élève à 73 %. En Italie, ce niveau est de 61 %, c'est-à-dire inférieur à ce qui est observé en France. Des concessionnaires publics tels que les entreprises gestionnaires du Tunnel du Mont-Blanc ou du Tunnel du Fréjus présentent un EBE compris entre 58 % et 64 %. Je n'ai pas de jugement à formuler au sujet de la critique portant sur le niveau d'EBE, mais ce niveau est factuellement vérifié.

Emmanuel KESSLER

Ces bénéfices sont-ils versés aux actionnaires et à la discrétion de ces derniers ?

Jean-Marc LIDUENA

Le résultat est issu du chiffre d'affaires auquel sont retranchés les frais de personnel, d'achats, de travaux, ainsi que la TAT (Taxe d'Aménagement du Territoire). Ce montant sert à financer de nombreux autres éléments.

Jean MESQUI

Ce tableau est très intéressant, ne serait-ce que pour la différence d'EBE qu'il décrit. Je souhaite préciser que selon les rapports de la Cour des Comptes et de l'Autorité de la Concurrence, les autoroutes sont censées être amorties. Cette information est erronée. Nous versons encore 19 euros d'amortissement pour 100 euros de chiffre d'affaires, c'est-à-dire un montant supérieur à celui du résultat net. Les autoroutes seront amorties à l'horizon de la fin de la concession uniquement.

Emmanuel KESSLER

Même si le TRI est inférieur à ce qu'il paraît être dans la durée, ne justifierait-il pas une division par deux du prix du péage, comme suggéré par Terra Nova ?

Jean-Marc LIDUENA

Je ne veux pas entrer dans des supputations ou dans la vision hypothétique d'une division par deux du chiffre d'affaires. J'ai comparé le taux de rentabilité du projet à celui d'autres infrastructures, afin de contextualiser l'échange dans un cadre général et factuel.

Les infrastructures ferroviaires dégagent un TRI de 8 %, ce qui est tout à fait comparable au niveau constaté dans le panel des sociétés d'autoroutes. Les infrastructures aéroportuaires françaises et anglaises (Heathrow), quant à elles, présentent un taux de rentabilité compris entre 8 % et 11 %. Les taux de retour sur investissement requis par l'Etat, selon un rapport du Sénat que nous avons retrouvé, se montent à 12 %. Le taux de rentabilité des sociétés d'autoroutes est donc justifié par l'environnement.

En ce qui concerne le prix du péage, nous avons réalisé des calculs hypothétiques, car contrairement aux engagements contractuels de la concession. Si l'on divisait le chiffre d'affaires d'une SCA par deux, l'EBITDA chuterait à environ 40%, ce qui se traduirait par une rentabilité négative de l'investissement et par la faillite de la société concessionnaire d'autoroutes.

J'ai aussi examiné l'hypothèse d'une division par deux du résultat net ainsi que des *cash flows* sur l'ensemble de la durée du modèle. Il en résulte un TRI oscillant entre 1% et 3%. Or aucun investisseur n'investirait pour un tel taux de rentabilité prévisionnel. Deloitte Consulting organise ce soir, à Londres, une conférence avec des investisseurs en infrastructures. Je suis persuadé qu'un taux de rentabilité de 1% à 3% n'intéresserait aucun des participants à cette conférence, qu'ils soient français ou étrangers.

Emmanuel KESSLER

Quel serait le taux de rentabilité optimal d'une SCA ?

Jean-Marc LIDUENA

Ce taux est de 8,7% pour la SCA dans l'exemple que nous avons pris. En 2006, au moment de la privatisation, 18 réponses ont été reçues à l'appel d'offres, dont seulement 9 ont été retenues. Parmi ces neuf concurrents, celui qui a emporté le marché est celui ayant accepté d'abaisser au plus bas son taux de rentabilité prévisionnel. Les opérateurs actuels des concessions sont donc ceux qui ont accepté de prendre le risque le plus important, en investissant davantage dans l'opération, et en s'engageant sur le taux de rentabilité le plus bas.

Questions-réponses

Emmanuel KESSLER

J'invite les participants à poser leurs questions ou à formuler leurs observations sur nos premiers échanges.

Gérard LONGUET, ancien ministre et président de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF)

Je voudrais être sûr d'avoir bien compris le principe d'amortissement de la concession. Le concessionnaire n'est pas propriétaire de l'infrastructure : au terme de la concession, il devra restituer cet équipement en bon état. Il en résulte un double amortissement.

Le concessionnaire amortit :

- ce que son prédécesseur a construit, c'est-à-dire les 39 milliards d'euros de dette ;
- la valeur des trente années d'exploitation, telle qu'estimée au moment de l'élaboration de la concession.

Ensuite, le concessionnaire retient 19% du chiffre d'affaires dans son compte d'exploitation pour maintenir l'état du réseau en vue de la restitution de ce dernier. Comment intégrez-vous les changements réglementaires et notamment la loi sur l'eau, qui créent des contraintes nouvelles ?

Jean MESQUI

Sans entrer dans le détail technique, il existe en effet un double amortissement de l'infrastructure.

La loi sur l'eau est un exemple intéressant de nouvelle contrainte réglementaire. Le contrat de concession nous impose d'appliquer les nouveaux textes législatifs ou réglementaires publiés au cours de la concession.

Concrètement, nous devons donc construire des programmes applicables aux anciens investissements. Cependant, nous ne sommes pas tenus de refaire la totalité du réseau à chaque évolution réglementaire. Une telle obligation serait ingérable.

A titre d'illustration, une étude de danger doit dorénavant être réalisée avant la construction de toute aire de repos accueillant plus de 150 poids lourds. Or les conclusions de cette étude recommandent souvent un éloignement des espaces de stationnement les uns par rapport aux autres, au motif notamment de la fréquentation de ces espaces par des véhicules transportant des matières dangereuses. Nous devons nous adapter aux éléments de cet ordre, qui relèvent de la vie normale de la concession.

Gérard LONGUET

Comment répercutez-vous ce coût supplémentaire ?

Jean MESQUI

Ces coûts sont répartis sur les charges et investissements du concessionnaire.

Emmanuel KESSLER

Peuvent-ils justifier une augmentation du tarif du péage ?

Jean MESQUI

Ces surcoûts justifient une intervention sur les tarifs uniquement s'ils sont non prévus et non réglementaires. L'application des règlements est prise en charge par le compte d'exploitation du concessionnaire.

Marc BOURON

Ces modalités sont ajustées en fonction des investissements demandés. Par exemple, le projet de construction de l'A19, qui relie l'A6 à l'A10 dans le Loiret, a été modifié afin de tenir compte des derniers textes connus et notamment la loi sur l'eau. En l'occurrence, une compensation a été mise en œuvre dans le cadre de ces ajustements. En revanche, la mise en œuvre des réglementations concernant la sécurité routière est généralement à la charge de la société d'autoroutes.

Donald HEBERT, *Le Nouvel Observateur*

Le remboursement de la dette est-il intégré dans les charges financières ou dans le résultat net ? Quelle est la part du résultat net affectée au remboursement de la dette, ainsi que la part allouée à la rémunération des actionnaires ?

Jean-Marc LIDUENA

Dans mon exemple, 17% du chiffre d'affaires est affecté aux frais financiers, c'est-à-dire aux dettes portées par la SCA et liées à l'entretien, aux travaux ou à la vie courante de l'entreprise. Le résultat net, quant à lui, est affecté pour partie au *cash flow* positif. Ce *cash flow* remonté à la société investisseur, qui a la SCA dans son giron, servira au remboursement de la dette initiale de cet investisseur.

Notre étude concerne les sociétés d'autoroutes : nous ne nous sommes pas penchés sur le modèle économique des sociétés investisseurs.

Emmanuel KESSLER

Les dividendes sont souvent comparés à un profit qui serait empoché et ne serait donc pas productif.

Pierre COPPEY, directeur général délégué de VINCI et président de l'ASFA

Le présent échange est révélateur des incompréhensions ayant vu le jour au sujet de notre modèle, et qui ont trait au contexte particulier d'exercice de la concession.

L'EBITDA et le résultat net représentent des montants élevés pour une raison simple : le contrat des sociétés d'autoroutes est à durée déterminée. De fait, le concessionnaire est tenu de rémunérer le capital, mais aussi de rembourser celui-ci avant de rendre l'actif à l'Etat.

Dans ce contexte, les dividendes représentent la rémunération du capital, mais aussi son remboursement. Nous sommes dans la situation d'un investisseur qui aurait construit un appartement pour le louer et qui devrait fixer ses loyers en tenant compte du fait qu'il devra, à la fin du bail, rendre le logement, c'est-à-dire l'actif, après l'avoir financé, entretenu et réparé. Au terme de la concession, l'actif n'existe plus pour le concessionnaire.

Emmanuel KESSLER

A la fin de la concession, l'actif n'appartient plus à l'investisseur.

Bernard SOULAGE

Les débats portent exclusivement sur le compte d'exploitation. La situation bilantielle n'apparaît jamais. Pourtant, l'exposé d'une situation bilantielle permettrait de mieux comprendre la situation et notamment le passage du compte d'exploitation vers le bilan ainsi que le double amortissement.

Emmanuel KESSLER

Il convient par ailleurs d'adopter une posture pédagogique. A mon sens, la métaphore de l'appartement est assez parlante pour les spécialistes et les néophytes.

Marc BOURON, vous êtes chargé de l'exploitation au sein de Cofiroute. Vous avez participé à la construction d'autoroutes. Une critique formulée envers les sociétés d'autoroutes porte sur leur relation déséquilibrée avec un Etat qui ne détiendrait pas suffisamment de pouvoirs. Cette critique est-elle justifiée dans les faits ?

Obligations contractuelles et contrôles

Marc BOURON

J'entends régulièrement des observations de cet ordre. Celles-ci m'attristent, car ce n'est pas du tout ce que nous vivons au quotidien dans la relation contractuelle avec l'Etat. Celui-ci contrôle toutes nos obligations ; il est omniprésent en matière de conception, de construction, de maintenance ou d'exploitation. Concrètement, aucun échangeur, aucun panneau de signalisation n'est mis en œuvre tant que l'Etat n'en a pas validé le principe, la conception et la mise en service.

Préalablement à la mise en service de l'A19, la mission de contrôle des autoroutes, la police de l'eau, la direction départementale des territoires, la préfecture et d'autres services de l'Etat ont visité l'ouvrage près de trente fois. Chaque élément constitutif de l'ouvrage a été vérifié. Les services ont même contrôlé la perméabilité des bassins de traitement de l'eau et mesuré la hauteur des glissières.

Le contrat de concession dresse une liste d'environ 150 textes applicables à la construction. Si un de ces textes est enfreint, le concessionnaire est soumis à une pénalité de 50 000 euros par jour.

Dans le domaine de l'exploitation, les contrats de concession comportent également des indicateurs de performance ou des indicateurs concernant les chaussées, les ponts, la fréquence de circulation des hommes en jaune, le temps de retour à la normale en cas d'épisode neigeux, la propreté des aires, l'information des clients, etc. J'ai, par exemple, cinq minutes pour informer un client à travers la radio en cas d'événement.

Nous rendons des comptes quotidiens à l'Etat. J'ai établi une liste non exhaustive de ces rapports, dont une large part concerne la sécurité routière. Nous informons l'Etat en temps réel de ce qui se produit sur le réseau. Nous rédigeons des rapports *a posteriori* lors de chaque événement significatif. Six mois, puis trois ans après la mise en service d'un échangeur, je dois rédiger un rapport sur la sécurité. Cette liste n'est pas exhaustive.



- | | |
|---|---|
| ■ Rapport annuel d'exécution de la concession | ■ Information en temps réel sur évènement |
| ■ Compte rendu mensuel et annuel d'exploitation | ■ Bilans des heures.km bouchon |
| ■ Reporting financier prévisionnel | ■ Rapport d'avancement des Contrats de Plan (trimestriels et finaux) |
| ■ Bilan indicateurs de performance | ■ Enquête annuelle de satisfaction |
| ■ Bilan sécurité annuel | ■ Bilan des réclamations |
| ■ Rapport SURE (Sécurité des Usagers sur les Routes Existantes) | ■ Dossiers d'instruction (dossier d'information, dossier de demande de principe, dossier synoptique, ...) |
| ■ Bilan ISRI (Inspection Sécurité Réseau Interurbain) | ■ Dossier agrément sous concession |
| ■ Bilan à 6 mois et bilan à 3 ans | ■ Dossier de dépôt des grilles tarifaires |
| ■ Rapport coupure 4h et autres évènements spécifiques | ■ ... |

1

Nous sommes par ailleurs tenus de remplir un dossier de dépôt des grilles tarifaires. En effet, contrairement à certaines affirmations, les concessionnaires ne fixent pas leurs tarifs librement. Le contrat de concession comporte une formule que nous devons appliquer. Nous proposons la grille tarifaire à l'Etat, qui contrôle et valide ce support au moyen d'une arrêté interministériel pris par le ministre des Finances et le ministre des Transports.

Le contrôle de l'Etat est donc permanent, ce qui nécessite de notre part une organisation exemplaire.

Emmanuel KESSLER

Il est reproché aux concessionnaires de confier des travaux à des sociétés « amies », c'est-à-dire une filiale du même groupe (VINCI, Eiffage, etc.).

Marc BOURON

Ce n'est pas le cas. Cofiroute n'avait pas d'obligation en la matière et nous avons dépassé nos obligations en changeant notre mode de dévolution des marchés et en créant une commission des marchés qui rassemble des parties prenantes indépendantes de Cofiroute, et notamment la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). Cette commission contrôle l'ensemble du processus d'attribution des marchés. En outre, les 7 000 salariés de VINCI Autoroutes travaillent 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Ces collaborateurs sont pleinement investis de leur mission de service public. Ils sont conscients de l'enjeu de sécurité lié au transport de deux millions de clients chaque jour sur notre réseau, ainsi que des services devant être délivrés.

Un autre élément mérite d'être pris en compte : la concession de Cofiroute se poursuivra encore pendant près de vingt ans. Cet enjeu de durée, combiné avec des enjeux de sécurité et de service, nous conduit à dépasser constamment nos obligations.

Ainsi, dans le cadre du projet A19, nous avons décidé de planter 200 000 arbres pour améliorer l'intégration paysagère de l'ouvrage, d'édifier deux fois plus de murs anti-bruit que ne le prévoit la réglementation. Ces décisions nous aident à soutenir l'adhésion des riverains qui vivront pendant plusieurs décennies à proximité de nos projets.

La sécurité constitue aussi un enjeu majeur de nos métiers. Si un accident a lieu à cause d'une flaque d'huile ou d'un trou sur la chaussée, ma responsabilité pénale sera engagée et je peux aller en prison!

Nous devons donc maintenir un haut niveau de performance. Par exemple, nous inspectons tous les ans chaque mètre de chaussée et les 2 400 kilomètres de clôture sous notre responsabilité. Nous avons également mis en place des outils performants de surveillance du réseau.

Emmanuel KESSLER

Il s'agit d'activités normales pour un gestionnaire d'autoroutes.

Marc BOURON

Nous avons par ailleurs décidé d'offrir des services auxquels nous n'étions pas contraints, comme le service d'information par radio (107.7). Plus récemment, nous avons lancé un numéro unique d'appel (36 05) permettant à tout client, à tout moment, de s'informer sur son trajet. Nous avons proposé ces services, non pas parce qu'ils nous étaient imposés, mais parce qu'ils répondent aux besoins de nos clients. Nos clients nous récompensent pour nos efforts en nous octroyant une note de satisfaction de 8 sur 10.

Gérard LONGUET

Si l'Etat s'occupe de tout, on pourrait se demander pourquoi il ne gère pas lui-même les autoroutes. Or au titre de l'AFITF, je me suis penché sur l'appel d'offres qui a donné naissance à l'autoroute A19. Cet appel d'offres a donné lieu à un débat entre l'Etat et un entrepreneur, doté d'une liberté de créer. Cofiroute a été le lauréat de cet appel d'offres car le concessionnaire a proposé une autoroute à faible trafic, assortie de solutions techniques spécifiques.

Pour avoir travaillé dans le domaine de l'aménagement du territoire, j'ai pu observer que cette dialectique entre l'Etat et l'entrepreneur est extrêmement vertueuse car elle permet de faire émerger des solutions innovantes qui ne viendraient pas spontanément du ministère de l'Equipement. Je tiens toutefois à préciser que l'entreprise ne crée pas dans une liberté absolue : elle imagine des dispositifs dans le cadre d'un contrôle de fonctionnalité assuré par l'Etat.

L'AFITF a lancé des appels d'offres dont l'adossement a été abandonné, sur une demande des autorités européennes.

Emmanuel KESSLER

Cet adossement visait une modulation des tarifs.

Marc BOURON

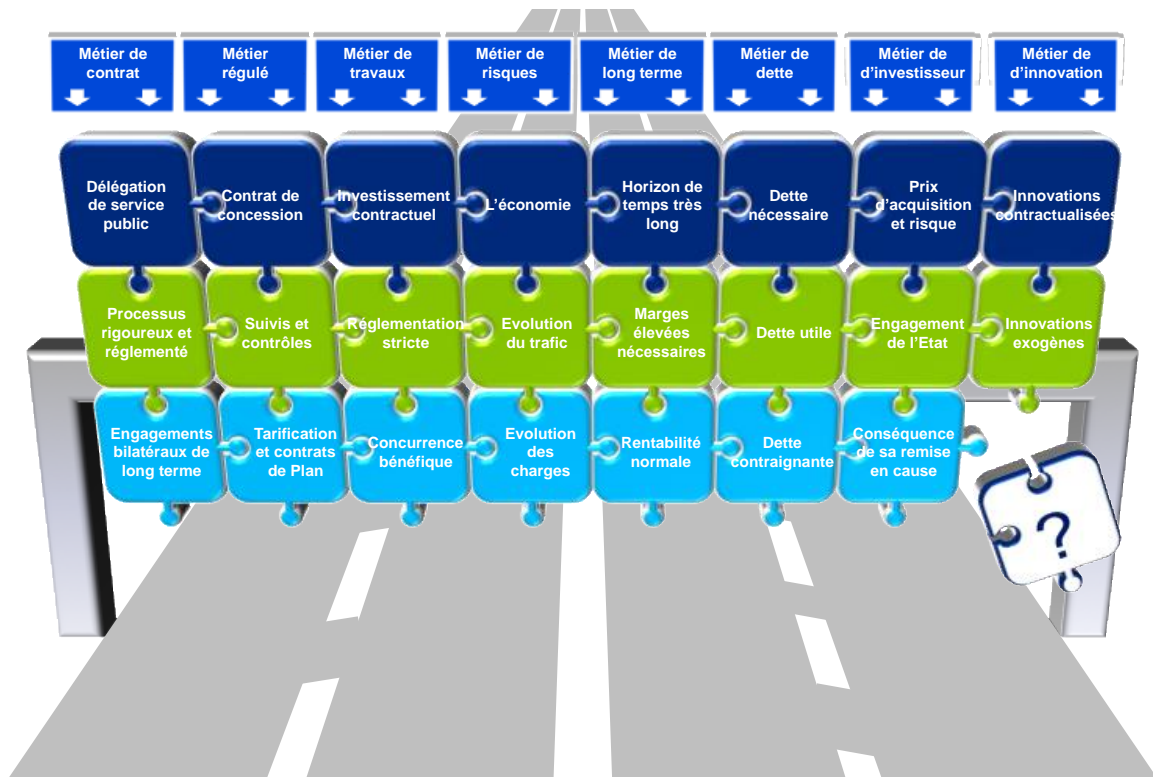
L'adossement ayant été supprimé, il a fallu imaginer un subventionnement des concessionnaires par l'Etat. Or certains projets ont été obtenus (par exemple la liaison entre Annecy et Genève) sans aucune subvention. L'Etat était prêt à verser une centaine de millions d'euros sur cet itinéraire, mais le lauréat a trouvé une solution pour ne demander aucune subvention. Cet exemple montre que les négociations entre l'Etat et les concessionnaires, qu'elles soient techniques ou économiques, sont de véritables négociations.

Jean-Marc LIDUENA

Notre étude révèle à ce sujet que le métier de concessionnaire est complexe et doit être envisagé dans toutes ses dimensions (huit, selon notre inventaire). Les sociétés concessionnaires d'autoroutes représentent un savant équilibre de 23 dimensions-clés. Si une seule pierre de l'édifice est retirée, celui-ci peut s'écrouler.

Un savant équilibre de 23 variables

Monitor
Deloitte.



Je précise par ailleurs que le métier de concessionnaire est un métier des quatre « R », correspondant :

- à la Rentabilité de long terme,
- aux Relations avec l'Etat, les usagers, les citoyens, les contribuables, etc.,
- à la "Rassurance",
- à la Réconciliation.

Le sentiment des décideurs

Débat entre Philippe DURON, député PS du Calvados, membre de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, président de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France

et Dominique BUSSEREAU, ancien secrétaire d'Etat aux Transports, (2002-2004 et 2007-2010), député UMP de Charente-Maritime, fondateur et président d'honneur d'Avenir Transports.

Emmanuel KESSLER

Les critiques adressées depuis quelques mois, voire quelques années aux sociétés d'autoroutes vous semblent-elles justifiées? Certains groupes politiques, comme le groupe communiste à l'Assemblée nationale, envisagent une renationalisation du système.

Philippe DURON

Les critiques en question, justifiées ou non, émanent d'autorités qui ne sont pas mises en cause jusqu'à présent, qu'il s'agisse de la Cour des Comptes ou de l'Autorité de la Concurrence. Or les rapports des autorités en question semblent dire que l'équilibre des négociations entre l'Etat et les sociétés d'autoroutes n'est pas satisfaisant. Par ailleurs, le niveau des rémunérations serait excessif au regard des risques qui sont pris. Nous nous trouvons donc face à un problème qui n'est ni un problème de techniciens, ni un problème circonscrit à l'Etat et son partenaire. L'opinion s'en est emparée, conduisant à une mise en cause des sociétés d'autoroutes.

A mon sens, une des raisons de ce problème est la privatisation, décidée en 2005 et réalisée en 2006. En effet, cette privatisation n'a pas été totalement assumée, ni par la représentation nationale, ni par l'opinion. Une forme de procès en illégitimité a donc été intentée vis-à-vis de cette privatisation.

Le système concessif est très utile, comme l'ont montré les échanges précédents. Il a permis d'investir et de développer un réseau autoroutier qui faisait défaut à la France. Ce système permet de fournir aujourd'hui un niveau de sécurité et de service remarquable. Il serait dommage de s'en priver. Lorsque j'étais président de Région, j'ai encouragé la concession de l'A88 entre Caen et Sées. Je ne suis pas persuadé que cela ait été une excellente affaire pour le concessionnaire. J'ai même parfois quelques remords: pour résoudre le problème, qui était réel, nous avons dû déployer une solution massive. Or si les bas-normands utilisent peu cette autoroute, c'est peut-être parce qu'il a fallu mettre en place des tarifs élevés pour en équilibrer le modèle économique. Au demeurant, le modèle du partenariat public-privé est intelligent et il a fait les preuves de son efficacité.

Nous devons dorénavant nous demander comment sortir de la crise politique actuelle, liée aux deux rapports parus récemment. Je crois que nous devons sortir par le haut de cette affaire. D'aucuns préconisent une dénonciation des contrats, qui relève de la "dissuasion nucléaire" et m'apparaît comme une méthode inappropriée. Je suggère pour ma part d'engager une négociation. Comme l'a montré le Conseil de la Concurrence, l'occasion de cette renégociation et de la clarification de la situation nous est fournie par le deuxième plan de relance autoroutier.

Emmanuel KESSLER

Ce plan de 3,2 milliards d'euros a récemment été validé par les autorités européennes.

Philippe DURON

Tout à fait. Ce plan était attendu par le secteur du BTP, qui ressent un besoin important de commandes, mais aussi par le ministère des Finances, qui a besoin de voir l'activité économique reprendre. Les territoires, quant à eux, ont besoin d'améliorer leur réseau. Il s'agit donc d'un dispositif gagnant-gagnant.

Cependant, certaines critiques portent sur l'allongement des concessions ou sur la question de la concurrence dans le contexte du plan de relance. Une autre proposition, reprise par le ministre de l'Economie et sans doute insérée dans la loi Macron, pourrait permettre d'apporter une solution à ces difficultés en étendant le domaine de compétences de l'ARAF¹.

Emmanuel KESSLER

Dominique BUSSEREAU, que pensez-vous de ce procès en illégitimité portant sur la privatisation des autoroutes ou le niveau de rémunération des concessionnaires ?

Dominique BUSSEREAU

Je ne souhaite pas m'associer à la forme de "chasse aux sorcières" actuelle. Je vais participer à un débat sur la Chaîne Parlementaire et je sais déjà que le film diffusé sera à charge, ce qui est considéré comme politiquement correct. Tu en as donné l'exemple, mon cher Philippe, en présidant une commission ayant mis fin à un grand nombre de projets d'infrastructures que tu avais votés à l'unanimité dans le cadre du SNIT² et du Grenelle de l'environnement. En tout état de cause, je suis contre le « politiquement correct » conduisant à l'arrêt de tous les projets d'infrastructures dans notre pays, car telle est la réalité. Je pense par exemple, au tronçon de 63 kilomètres permettant de finaliser la liaison entre Nantes et Bordeaux, que Mme ROYAL nous refuse sous les plus vilains prétextes, contre d'ailleurs l'avis du Premier ministre. Nous verrons quelle sera la décision du Premier ministre. Nous pourrions par ailleurs évoquer la LGV Bordeaux-Toulouse, qui est la liaison la plus importante à réaliser.

Philippe DURON

Il s'agit de la seule liaison recommandée.

Dominique BUSSEREAU

La commission a recommandé de retarder cette liaison alors que 40 vols sont organisés chaque jour entre Toulouse et Paris et que la ligne est saturée. Il existe un déclinisme de l'actuel gouvernement sur les infrastructures et les grands choix, au moment où nous avons besoin de grands travaux d'infrastructures et où le Président de la Fédération du BTP nous annonce 60 000 départs dans les années à venir.

L'attaque en règle contre le système de concessions s'ajoute à ce contexte. Gérard LONGUET a évoqué le problème : le parti socialiste dénonce tout recours au partenariat public-privé et dès que le mot est prononcé, un procès d'illégitimité est intenté. Je déplore cette ambiance.

Emmanuel KESSLER

La Cour des Comptes et l'Autorité de la Concurrence sont indépendantes et ne participent pas du débat politique.

¹ Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires

² Schéma National des Infrastructures de Transport

Dominique BUSSEREAU

La Cour des Comptes ne dit pas que des choses vraies et ses rapports sont parfois contestables. L'Autorité de la Concurrence est plus sérieuse. Le rapport à charge de Terra Nova a été rédigé par des personnes qui ne connaissent manifestement pas le sujet. A mon sens, sans la concession, il serait impossible de faire aboutir des projets d'infrastructures en France. Je rappelle qu'Albin CHALANDON, lorsqu'il était ministre, était surnommé "Monsieur tronçons". En effet, l'argent public ne suffisait pas pour réaliser d'autres projets que des tronçons de vingt à trente kilomètres sur le territoire.

Nous étions parvenus à rattraper notre retard en matière autoroutière mais depuis 2012 un nouveau retard voit le jour. Sur le plan des grands travaux ferroviaires, je suis observateur du chantier Tours-Bordeaux, qui mettra la capitale de l'Aquitaine à 2 heures 05 de Paris-Montparnasse fin juillet 2017. Je ne vois pas d'autre solution que la concession.

Nous pourrions revenir sur les événements de 2005. J'étais alors ministre de l'Agriculture. A mon sens, l'Etat n'avait pas vocation à être majoritaire dans des sociétés concessionnaires. D'ailleurs, il fait bien de mettre en vente ses parts d'aéroports de province ou des sociétés que nous avons créées en 2003. D'autre part, je considère que la privatisation n'était pas une erreur mais que nous avons peut-être mal vendu. J'ai vu les arguments de Pierre COPPEY dans l'interview qu'il a donnée aux *Echos*. Avec le recul, nous pourrions considérer que le prix de cette privatisation aurait pu être plus élevé mais à l'époque, ce reproche n'a pas été formulé. En tout état de cause, la mission de l'Etat n'est pas de rester majoritaire au sein des sociétés d'autoroutes, des aéroports de Paris ou de Toulouse, etc..

Dans ce contexte, je trouve que le procès intenté aux concessions et aux pouvoirs publics est malsain. Il se situe dans une période où nous subissons un retard dans le domaine des infrastructures. La fin de l'écotaxe constitue une catastrophe absolue. J'ai suggéré qu'on loue les portiques au père Noël, pour leur trouver une utilisation à compter de janvier 2015! Nous vivons actuellement un climat défavorable à l'investissement et aux infrastructures. Le débat relatif aux autoroutes y contribue malheureusement.

Philippe DURON

Je ne poserai pas le problème comme l'a fait Dominique BUSSEREAU. Le pays connaît un problème d'investissement, mais aussi un problème de financement. Ce problème concerne notamment l'Etat. Lorsque le ministre Frédéric CUVILLIER a mis en place la commission Mobilité 21, cette instance avait pour objet de déterminer comment financer un programme d'investissement qui ne disait rien de la programmation des investissements en question, ni des ressources nécessaires pour les financer. Le rapport Mobilité 21 s'est avéré consensuel puisque toutes les formations politiques l'ont signé.

Dominique BUSSEREAU

Non, quelques députés et sénateurs l'ont signé, pas les formations politiques.

Philippe DURON

Les formations politiques auraient peut-être adopté des postures politiciennes en la matière. En tout état de cause, nous avons travaillé pour aboutir à un consensus. Il ne s'agissait pas de renoncer à des infrastructures mais de les planifier en fonction de *scenarii* de financement.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un problème de tarification de la route. Les voies de chemin de fer et la voie navigable sont tarifées, mais nous ne parvenons pas à faire de même pour la route. L'affaire de l'écotaxe poids lourds est un échec collectif de ce point de vue. L'écotaxe a fait l'objet d'un vote quasiment unanime au Parlement, mais le contexte économique et notamment le contexte du transport routier n'était peut-être pas favorable à sa mise en œuvre. Peut-être n'avons-nous pas été très adroits dans l'explication de ce dispositif à l'opinion et aux territoires. Une comparaison avec la taxe suisse, versée dès le premier kilomètre et rapportant 1,8 milliard de francs suisses pour 6 millions d'habitants, nous confronte à notre propre efficacité en matière de tarification de la route. Au demeurant, la disparition de l'écotaxe puis de son avatar, le péage du transit, est

compensée (au-delà de ce qu'on attendait de l'écotaxe, pour l'AFIT) avec la hausse de 2 centimes de la taxation du diesel et de 4 centimes sur d'autres taxations. En effet, ces décisions rapporteront 1,1 milliard d'euros.

Dominique BUSSEREAU

Ces recettes ne seront pas forcément répercutées sur les investissements.

Philippe DURON

Le gouvernement s'est engagé à hauteur de 1,9 milliard d'euros dans le domaine des crédits d'intervention. Il est vrai qu'il faudrait porter ce montant à 2,2 milliards d'euros, voire 2,5 milliards d'euros pour faire aboutir nos ambitions. Je ne désespère pas d'y parvenir car il existe de vrais sujets d'investissement. Nous sommes confrontés à une pénurie d'argent public alors que l'argent privé est disponible pour réaliser les investissements nécessaires. Dans ce contexte, il faut trouver un équilibre entre les exigences de l'Etat et des usagers d'une part, et d'autre part la juste rémunération des sociétés. Il ne faudrait pas qu'à l'issue du débat actuel, on décrédibilise le système de la concession et celui du PPP. C'est à mes yeux le principal risque encouru aujourd'hui, que nous devons absolument éviter.

Emmanuel KESSLER

Vous êtes au moins d'accord sur ce point. Dans une période critique pour les finances publiques, le recours à ce type de montage est nécessaire pour réaliser les investissements nécessaires.

Philippe DURON estime qu'il existe une fenêtre d'opportunité, à la faveur du plan de relance autoroutier, pour considérer qu'il se pose un problème du point de vue de l'équilibre des relations entre le concessionnaire et l'Etat concédant. Profitons de cette fenêtre pour remettre les choses à plat. Etes-vous d'accord avec cette proposition ?

Dominique BUSSEREAU

Je ne le suis pas.

Je considère que le ministre de l'Economie, Emmanuel MACRON, lorsqu'il veut élargir l'ARAF que j'avais créée en 2009, défend un projet auquel je peux souscrire. Une autorité de régulation de l'activité ferroviaire ou de la politique des transports me paraît saine. En revanche, je trouve paradoxal que le gouvernement négocie un plan de relance avec la Commission européenne et laisse son propre camp, dans le même temps, attaquer le système des concessions. De plus, certaines décisions ne sont pas prises. Ainsi, l'autorité du Premier ministre est mise en cause par le ministre de l'Ecologie concernant une autoroute indispensable demandée par les présidents de régions Pays de la Loire et Aquitaine, ainsi que les départements de Vendée et de Charente-Maritime. Le projet est bloqué pour des raisons purement politiciennes. Le climat n'est pas bon et je trouve que les sociétés d'autoroutes sont courageuses de se lancer dans des négociations avec l'Etat, alors qu'une campagne de chasse aux sorcières a été lancée. Cette campagne génère d'importantes confusions entre le capital des sociétés publiques et privées, entre ce qui constituerait une rente et les enveloppes des travaux d'amélioration etc. Le rapport de Terra Nova est un tissu d'âneries. Pierre COPPEY a beaucoup de mérite de discuter dans les conditions actuelles. En effet, le gouvernement a deux paroles, celle, sage, de Frédéric CUVILLIER et celle, moins sage, de Mme Ségolène ROYAL.

Emmanuel KESSLER

Il n'est donc pas nécessaire, à vos yeux, de renégocier les contrats.

Dominique BUSSEREAU

Absolument. L'ARAF doit mieux travailler. La DGITM est en sous-effectif et n'a pas toujours les moyens, malgré la qualité de ses fonctionnaires, de remplir ses missions. Dans ce contexte, je suis défavorable à une renégociation de ce système.

Philippe DURON

Le problème n'est pas seulement lié à un clivage gauche/droite. Au sein de l'Assemblée nationale, la mission d'information sur les autoroutes est présidée par un parlementaire UDI et certains de ses amis y siègent. Au Sénat, Hervé MAUREY, élu UDI également, plaide en faveur de la publication d'une loi sur les autoroutes. Il faut éviter des procès en sorcellerie dont ni les uns ni les autres ne sortiront gagnants.

Le sujet qu'il faut éclairer est le prix du péage. Est-il justifié? Les rapports ont montré que les prix des péages avaient augmenté plus vite que l'inflation. Nous devons déterminer si nous maintiendrons les règles de 1995 ou si les règles qui doivent s'appliquer sont celles des contrats de plan liant l'Etat et les autoroutes.

Emmanuel KESSLER

Peut-on revenir sur des contrats qui ont été conclus?

Philippe DURON

Dans certains contrats, comme celui du viaduc de Millau, une clause prévoit un réexamen de la situation et un retour à bonne fortune s'il s'avère que la rentabilité de l'ouvrage a excédé ce qui était anticipé. Le pire serait de discréditer les concessions autoroutières, les sociétés autoroutes, ce qui générerait un rejet de ce mode de fonctionnement. Il faut sortir de cet abcès de fixation et faire la lumière sur les rémunérations exactes des sociétés autoroutières. Si ces rémunérations s'avèrent excessives, au motif que les clés de répartition ou de réactualisation des tarifs des péages sont trop généreuses, peut-être faudra-t-il les revoir.

Emmanuel KESSLER

Si je comprends bien, vous n'êtes pas convaincu par l'argumentation des sociétés, selon lesquelles la rentabilité annuelle ne décrit pas la rentabilité de la totalité de la concession.

Philippe DURON

C'est peut-être la raison pour laquelle des rendez-vous périodiques seraient utiles afin de vérifier que les accords sont bien équilibrés. Je ne préjuge aucunement de la conclusion de ces discussions. Il faut sortir d'une crise devenue économique et politique. En effet, les adversaires des concessions semblent avoir dominé le débat depuis quelque temps, ce qui est très malsain politiquement.

Dominique BUSSEREAU

Je tiens à souligner le besoin d'information. En effet, la durée de concession est confondue avec d'autres durées. Le plan que nous avons lancé en 2009, avec Jean-Louis BORLOO, est confondu avec le plan de verdissement actuel que le gouvernement a négocié avec la Commission Européenne. Les sociétés d'autoroutes ont amélioré leurs services, sur les aires de repos ou dans le domaine de l'information radio. Par exemple, à 7 heures 30 ce matin, j'ai reçu un SMS d'un électeur de mon département qui protestait parce son véhicule était retenu depuis 45 minutes suite à un accident entre deux camions et trouvait cela anormal parce qu'il était sur une autoroute payante. Je lui ai renvoyé un SMS un peu vif en lui expliquant qu'il fallait un certain temps pour dégager les poids lourds impliqués dans un accident qu'il s'agisse d'une concession ou non. Nous assistons à des agressions permanentes sur ce sujet des autoroutes.

Sur certains tronçons, les tarifs sont plus élevés car le service coûte plus cher qu'en des lieux où le trafic est plus important. Il existe un besoin d'explication du modèle français – ce qui est l'objet de la présente journée. La France n'est plus le mauvais élève de l'Europe, l'Allemagne est en train de s'apercevoir du retard qu'elle a pris en matière d'infrastructures. La France qui détenait de l'avance dans l'unique domaine des infrastructures prend malheureusement à nouveau du retard.

Emmanuel KESSLER

J'invite la salle à poser ses questions.

Jean GUENARD

Ancien constructeur et concessionnaire d'autoroutes, je m'honore d'être l'ami des deux parlementaires présents à la tribune. Il y a un an, lors du congrès des maires, je recevais le ministre des Transports sur le stand de la FNTP. Il me disait qu'un dossier d'infrastructures était en cours d'examen par les autorités européennes. Renégocier aujourd'hui, alors qu'il a fallu dix-huit mois pour mettre le dossier au point et obtenir l'accord de Bruxelles, serait une erreur profonde, on perdrait de nombreux mois avant d'obtenir un nouveau plan de relance. Or la profession des travaux publics ne peut plus attendre.

Par ailleurs, la hausse de 2 centimes du prix du gazole est positive, mais volatile et rien ne dit qu'elle continuera de s'appliquer en 2016 et 2017.

En troisième lieu, si les améliorations attendues passent par l'ARAF, cela veut dire que l'Etat reste tout-puissant.

Dominique BUSSEREAU

Je souhaite que Philippe DURON, en tant que président de l'AFITF, ait le maximum de crédits. Pour notre part, nous avons 150 projets de transports publics en attente, pour lesquels nous avons besoin de financements de l'Etat. Je me trouvais hier dans une réunion destinée à conclure un contrat de plan Etat-région. Or l'Etat règle encore les derniers Programmes de Modernisation des Itinéraires routiers du précédent contrat. L'AFITF n'a donc pas les moyens de financer les projets validés par l'Etat.

En ce qui concerne l'augmentation du tarif du gazole, je me méfie de cette hausse. Je crains que cet argent ne soit pas répercuté sur les infrastructures et les transports urbains. Cette taxation est de plus injuste, car elle va d'abord toucher les foyers modestes, habitant à la périphérie des villes et ayant choisi le diesel pour réduire leur budget de déplacements. L'écotaxe permettait d'appliquer une taxation équitable à l'ensemble des poids lourds, y compris les véhicules étrangers. Par ailleurs, je tiens à dire à la profession routière que le débat sur l'écotaxe a comporté certains mensonges. Je tiens à préciser que la FNTR a accepté l'écotaxe contre le 44 tonnes, qu'elle a obtenu, ainsi que contre une diminution de la taxe à l'essieu.

A cause de la démagogie des "bonnets rouges", à laquelle a cédé le gouvernement, et de la démagogie de la profession routière, nous venons de perdre 1,2 milliard d'euros. Ce montant aurait même pu être plus élevé. En effet, nous avons choisi un réseau peu taxé au kilomètre pour déployer le réseau écotaxe. L'Allemagne, pour sa part, étend chaque année son réseau taxable. A terme, selon ce modèle, l'écotaxe aurait donc permis de rapporter davantage que 1,2 milliard d'euros.

Philippe DURON

Je ne suggère pas de renégocier le plan de relance. Je propose de profiter de l'occasion liée à la conclusion du plan de relance pour lancer un échange entre l'Etat et les sociétés autoroutières.

Emmanuel KESSLER

Ce n'est donc pas une renégociation de contrat.

Philippe DURON

Effectivement.

J'aurais moi aussi préféré le maintien de l'écotaxe poids lourds. La question était difficile et votre collègue Marc LE FUR a été très actif sur ce sujet, avec peut-être un problème de démagogie, ce qui fut dommageable. Cela étant, il existe un vrai problème breton concernant le financement des infrastructures.

Dominique BUSSEREAU

La Bretagne bénéficiait tout de même d'une taxation réduite de 50%.

Philippe DURON

J'en conviens. Il existe par ailleurs un risque de voir le ministère de l'Economie reprendre une partie de cette recette. Cependant, le ministre des Transports a récemment réaffirmé que le gouvernement va s'engager à verser 1,9 milliard d'euros de recettes d'intervention à l'agence de financement à horizon de trois ans. L'injustice que tu évoquais sur le prix du gazole est aussi compensée par la diminution globale du prix des produits pétroliers.

Pour ce qui est des grands projets d'investissement, je partage le point de vue de Dominique BUSSEREAU. Nous devons maintenir un certain niveau d'investissement, utile pour le désenclavement de certains bassins d'emploi, pour la compétitivité du pays, mais aussi pour le marché des travaux publics, qui a besoin d'activité.

Jean MESQUI

Il est incompréhensible et douloureux pour les acteurs du secteur autoroutier, de se voir reprocher des augmentations de tarifs dites scandaleuses en oubliant qu'elles découlent de contrats que l'Etat a signés. Ceci n'empêche pas M. MACRON et plus encore Mme ROYAL, de dénoncer ces tarifs. Il faudrait éviter que ce discours ne se diffuse.

Philippe DURON

Bien sûr. L'Etat est co-responsable mais l'Etat est aussi une succession de majorités. Il arrive que les majorités qui se suivent ne se sentent pas complètement solidaires ni engagées par leurs prédécesseurs, ce qui est regrettable, au regard du principe de continuité de l'Etat.

Emmanuel KESSLER

C'est cette continuité qui est en jeu dans les contrats de concession.

Philippe DURON

Tout à fait. Je suis d'ailleurs assez favorable aux clauses de revoyure.

Emmanuel KESSLER

Y êtes-vous favorable y compris pour les contrats existants?

Philippe DURON

Cette discussion doit avoir lieu entre les partenaires. Si la profession considère que c'est son intérêt de très long terme que de rediscuter les contrats, il faut le faire. Il faut surtout préserver la confiance qui existe dans les concessions et sortir de la critique sûrement excessive des concessions d'autoroutes.

Intervention de la salle (militant associatif)

La concession est-elle reconductible et cessible ?

Philippe DURON

Elle n'est pas cessible. Une fois qu'elle arrive à son terme, un appel est fait à la concurrence. Elle peut être prolongée pour une certaine durée mais pas indéfiniment.

Bernard HUVELIN

Je suis un ancien directeur général de VINCI et, je crois, un des derniers survivants de l'équipe qui a négocié la première privatisation en 1970 pour Cofiroute. Je voudrais apporter un témoignage qui me paraît bien refléter la schizophrénie dans laquelle nous évoluons. J'assistais la semaine dernière à une réunion à Bruxelles à laquelle participaient quatre ministres des Finances européens dont M. SAPIN. J'ai entendu dans la bouche de ce dernier une apologie sans précédent du savoir-faire français en matière de PPP et de concessions. Michel SAPIN a loué la qualité des services, celle des acteurs et conseillait à l'Europe de prendre pour modèle ce qui a été fait en France et de s'inspirer du modèle de financement du PPP pour résoudre le problème de la croissance en Europe. Je suis quelque peu surpris de constater que lorsque M. SAPIN arrive à Paris, il ne tient plus du tout le même langage. Or ce qui est vrai à Bruxelles doit aussi l'être à Paris.

Philippe DURON

Je ne m'exprimerai pas au nom de M. SAPIN ni au nom du gouvernement. Je suppose que ce qu'a dit Michel SAPIN est peu différent de ce que je pense. Nous avons un bon système concessif. Nous savons utiliser l'argent privé lorsque c'est nécessaire. J'en veux pour preuve, par exemple, la rocade L2 à Marseille, que l'Etat était incapable de conduire à son terme. Seul le PPP va permettre d'arriver au bout de cette infrastructure indispensable pour l'agglomération marseillaise.

Il faut faire retomber la pression politique et essayer de trouver la voie d'un très bon équilibre entre les différents intérêts (ceux de l'Etat, ceux de l'économie et ceux des usagers). Ce n'est pas toujours facile, dans un climat où un certain nombre de rapports sont venus allumer quelques mèches qu'il faut, me semble-t-il, éteindre au plus vite.

Jacques BOUILLON, avocat, White & Case

Une question sur les clauses de revoyure que je vois dans les contrats de concession que je négocie au jour le jour. L'Etat serait-il aussi d'accord pour rééquilibrer le contrat lorsque le business plan n'évolue pas comme prévu ? Tout le monde est d'accord pour aller chercher les sociétés d'autoroutes lorsqu'elles font des profits ce qui de mon point de vue n'est pas condamnable. Lorsque les sociétés font des pertes parce que le trafic n'est pas au rendez-vous, l'Etat pourrait-il envisager de compenser des pertes exceptionnelles ?

Philippe DURON

Je ne peux parler au nom de l'Etat mais je ne serais pas choqué que l'on puisse prendre en compte, à la faveur des clauses de revoyure, les risques qui n'auraient pas été correctement évalués dans la négociation du contrat. Si on demande aux sociétés de consentir un effort lorsque la situation s'avère plus favorable que prévu, il faut aussi prévoir un filet de sécurité lorsque les choses vont mal.

Emmanuel KESSLER

Les clauses de revoyure semblent donc permises.

Philippe DURON

Elles existent dans les derniers contrats négociés. Elles n'étaient pas prévues dans les premiers contrats de concession car les anciens contrats ont été en quelque sorte dupliqués après la privatisation. Les contrats plus récents sont un peu plus sophistiqués.

Table ronde 2

La concession, un modèle d'avenir

Participent à la table ronde :

Nicolas BAVEREZ, historien, essayiste ;

Laurent RICHER, avocat au Barreau de Paris, professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;

André AUTRAND, directeur du département Secteur public Europe, Compagnie Edmond de Rothschild ;

Laurent FLOCHEL, vice-président, Charles River Associates ;

André BROTO, directeur de la stratégie et de la prospective, VINCI Autoroutes.

La table ronde est animée par Emmanuel KESSLER.

Emmanuel KESSLER

Nicolas BAVEREZ, le G20 a souligné le week-end dernier la nécessité de continuer à investir dans les infrastructures pour gagner 2,1 points de croissance. En quoi cet investissement est-il encore nécessaire à l'échelon macroéconomique mondial, européen et français ?

Faut-il investir dans les infrastructures ?

Nicolas BAVEREZ

Le XXI^e siècle marque l'entrée dans l'âge de l'histoire universelle qui s'accompagne de ruptures spectaculaires. C'est un monde de chocs où se télescopent des révolutions financières, économiques, technologiques, énergétiques et stratégiques. Chacun, individu, entreprise ou nation, doit s'adapter pour gérer ces risques. Et les infrastructures y contribuent au premier chef.

Par ailleurs, la mondialisation met en concurrence non seulement les entreprises mais les Etats, les territoires et les sociétés. Dans cette perspective, les infrastructures sont un facteur décisif pour l'attractivité et la compétitivité.

Enfin, face au risque d'une grande stagnation, chacun essaie de trouver les moyens d'une croissance qui soit à la fois durable et inclusive. Or parmi les sources de croissance pour le XXI^e siècle figurent l'économie de la connaissance, l'économie verte, l'émergence des nouvelles classes moyennes du sud qui toutes appellent des infrastructures.

L'immatériel constitue une des clés de notre monde, jouant un rôle majeur dans la croissance et l'emploi. Il n'en demeure pas moins que l'immatériel a besoin d'infrastructures. L'économie Internet a besoin de réseaux pour faire circuler l'information : ainsi l'équipement de la France en haut débit nécessite 20 milliards d'euros d'infrastructures physiques nouvelles (fibre, satellites...). Par ailleurs, plus l'économie Internet se développe, plus elle requiert de logistique pour assurer la mobilité des personnes et des biens. En Chine, un des freins au développement d'Internet se situe dans la défaillance de la chaîne logistique. L'économie de l'immatériel demande donc beaucoup d'infrastructures matérielles.

De même, l'objectif de limiter à deux degrés la hausse de la température de la planète d'ici à 2100 exige des investissements majeurs dans les réseaux de transport, d'énergie ou de télécommunications, ainsi que dans l'amélioration de l'efficacité des constructions.

Enfin, la planète va compter rapidement 9,5 milliards d'habitants, dont 60 % vivront dans les villes qu'il va falloir repenser et reconfigurer.

Voilà pourquoi le thème des infrastructures est central et présent partout dans le monde, au FMI, G20, en Europe, en Asie... Ce n'est pas un hasard si la Chine a choisi de concurrencer les institutions de Bretton-Woods avec la création, annoncée le 24 octobre dernier, d'une Banque asiatique pour l'investissement dans les infrastructures. Voilà pourquoi les infrastructures représentent aujourd'hui une classe d'actifs qui a la faveur des marchés.

De fait, les infrastructures jouent un rôle fondamental pour le développement et la résilience face aux chocs. L'Afrique en constitue une excellente illustration. Elle décolle, avec un taux de croissance de 5,5% depuis 2000. Mais si l'on pouvait porter son taux d'investissement actuel de 18 % du PIB jusqu'à 25 % en mettant l'accent sur les infrastructures pour lesquelles le continent accuse un retard important, le taux de croissance augmenterait jusqu'à 7% ou 8%. Soit un développement de type asiatique.

Pour autant, il faut adopter une conception beaucoup plus large des infrastructures que celle qui prévaut le plus souvent. L'infrastructure intègre le service, ce qui est fondamental dans les transports ou l'énergie, avec les réseaux intelligents. Elle doit aussi d'emblée se concevoir en termes d'entretien, de maintenance et de régénération. L'un des vertus de la concession consiste à traiter cette dimension, trop souvent négligée dans notre pays comme en témoigne la dégradation du réseau ferroviaire.

Emmanuel KESSLER

Les infrastructures ont été quelque peu sacrifiées sur l'autel de la rigueur ces dernières années mais l'Europe s'engage dans un plan de 3,2 milliards d'euros d'investissements. Existe-t-il un nouveau modèle pour répondre à ce besoin, dont vous soulignez qu'il est crucial ?

Nicolas BAVEREZ

Pour relancer l'investissement dans les infrastructures, il faut essayer de comprendre les raisons et les facteurs de blocage, notamment en France et en Europe.

Aux Etats-Unis, la modernisation des infrastructures joue un rôle décisif dans la relance. La croissance atteint désormais plus de 3% pour une inflation de l'ordre de 2,5%. L'Amérique est redevenue le territoire le plus compétitif du monde, grâce à des gains de productivité spectaculaire du travail, du capital mais aussi et surtout par la baisse du coût de l'énergie et l'innovation dans l'économie de l'Internet. L'investissement est très supérieur aujourd'hui à ce qu'il était en 2007. L'investissement dans les infrastructures a progressé de 5% depuis cette date, tandis qu'il reculait de 20% en Europe.

Le décrochage de l'Europe s'explique par de nombreuses raisons.

D'abord, contrairement à un préjugé tenace, les infrastructures constituent un métier à risque. Au moment des privatisations d'autoroutes, en 2005-2006, le scénario le plus pessimiste faisait l'hypothèse d'une stabilité du trafic. En Espagne, au plus fort de la crise, il a reculé de plus de 20% et certains aéroports sont restés vides. Il y a eu des bulles spéculatives autour des infrastructures. On ne peut donc pas affirmer que ce métier n'est pas risqué.

La contrainte budgétaire est évidemment très forte, notamment dans la zone euro qui doit reprendre le contrôle de ses comptes publics sauf à risquer une nouvelle crise, mortelle pour la monnaie unique. Les investissements publics ont ainsi été réduits de 200 milliards d'euros, sacrifiés au maintien des dépenses de fonctionnement.

L'instabilité réglementaire et fiscale est également un point clé. Nos Etats sont devenus des Etats voyous, adoptant les pires pratiques que l'on croyait réservées aux Etats effondrés ou aux régimes populistes ou dictatoriaux. C'est aujourd'hui un phénomène généralisé. Aux abois, les Etats développés sont prêts à déchirer des contrats de long terme propres au secteur des infrastructures pour des gains budgétaires de très court terme. Ils minent ainsi leur crédibilité vis-à-vis des investisseurs, mais aussi l'Etat de droit et la confiance des citoyens envers les institutions qui est indispensable pour la stabilité de la démocratie. L'épisode Ecomouv' est, de ce point de vue, symbolique, dont le coût va dépasser un milliard d'euros d'indemnités tout en affaiblissant encore un peu plus la signature de la République française. En outre, les Etats ont introduit des normes comptables et prudentielles perverses, IFRS et Solvabilité II, qui, pour les assureurs comme pour les banques, gênent le financement des actifs de long terme par la généralisation abusive du principe court-termiste de la valeur de marché.

Enfin, la régulation a pris un tour démagogique en Europe, avec pour seul objectif la baisse du prix payé par le consommateur, au détriment de la qualité du service, de l'investissement, de la sécurité et de la continuité du service. En 2000, l'Europe était leader dans le domaine des télécoms (Nokia, Alcatel, Ericsson, etc.). Aujourd'hui, elle n'existe plus face aux deux acteurs dominants, les Etats-Unis et la Chine.

Pour inverser cette évolution, il faut travailler dans quatre directions.

Il faut d'abord repenser le choix des projets en se montrant beaucoup plus sélectif. Le cas du barrage de Sivens et les projets mentionnés par Dominique BUSSEREAU témoignent de la nécessité d'une révolution dans la mentalité des élus. Il n'y a pas besoin aujourd'hui de lignes de TGV supplémentaires. En revanche, les systèmes de transport de la région parisienne et des grandes agglomérations sont saturés et à bout de souffle. Londres est dotée aujourd'hui d'un système de transport infiniment plus performant que celui de Paris. On investit dans des endroits où le trafic est faible et les déficits d'exploitation élevés. On privilégie les projets nouveaux et les moyens lourds sur l'utilisation la plus efficace des infrastructures existantes. Ce constat rejoint la question cruciale de l'entretien, systématiquement sous-estimée.

En deuxième lieu, il faut faire de la concertation en amont et réfléchir à la démocratie participative, afin de faciliter l'acceptation des infrastructures par la population.

Il faut aussi ouvrir les financements puisque les budgets publics sont durablement amputés. Quels sont les acteurs de long terme qui peuvent investir dans les infrastructures? Il s'agit des fonds souverains, des fonds dédiés aux infrastructures, des assureurs. Il faut aussi assouplir la réglementation des banques pour leur permettre de revenir dans le financement des PPP.

Enfin, la puissance publique se trompe totalement en générant une instabilité juridique et financière chronique. La priorité n'est pas d'aller chercher quelques recettes de poche supplémentaires. Elle consiste à rétablir la stabilité juridique et fiscale. Descartes demandait un point fixe pour refaire le monde. Nous avons besoin de point fixe face aux chocs de la mondialisation. Ce point fixe est l'Etat à condition qu'il soit "un réducteur d'incertitude", comme le soulignait Pierre MASSÉ, commissaire au plan du général de GAULLE. Or du fait de son incapacité à fixer des priorités, du fait de sa logique de court terme, l'Etat empêche aujourd'hui les investisseurs de faire leur travail. Il agit comme un démultiplicateur d'incertitude.

Dans le cas des infrastructures, l'Etat aura toujours la main sur les gestionnaires puisque les infrastructures physiques ne sont pas délocalisables. Les contrats de concession comportent des cahiers des charges qui passent devant le Conseil d'Etat, ce qui leur donne une solidité juridique particulière. Le droit public français est très riche et dispose depuis longtemps de toute une série de concepts et d'instruments pour faire évoluer dans le temps des contrats de long terme en fonction des circonstances mais sans déstabiliser leur équilibre (théorie de l'imprévision, fait du prince, etc.). Le principe fondamental doit rester que le contrat lie les parties et doit être respecté, a fortiori lorsque l'Etat est l'un des signataires: *pacta sunt servanda*.

Le modèle des concessions : un atout ancien, comment l'améliorer ?

Emmanuel KESSLER

Laurent RICHER, vous êtes avocat spécialisé dans ces questions. Visiblement, la concession fait l'objet d'une défiance. Ce modèle de contrat est-il en crise ?

Laurent RICHER

La question est récurrente depuis plusieurs années. En réalité, la concession est régulièrement critiquée depuis un siècle. Le rapport de l'Autorité de la Concurrence, dont certaines critiques attestent de cette récurrence, ne fait pas exception à la règle. Il existe des critiques idéologiques, qui reposent en grande partie sur la confusion entre concession et privatisation. Une critique d'ordre consumériste porte généralement sur les tarifs. L'eau et parfois le chauffage urbain en font l'objet particulièrement depuis quelques années. Le chemin de fer a subi les mêmes foudres au début du XX^e siècle. Un troisième type de critiques exprime une forme de déception dans les relations entre l'Etat concédant et le concessionnaire, car les attentes de chacun ne sont jamais pleinement satisfaites. Certains juristes comparent d'ailleurs la concession au mariage, dans lequel chacun travaille pour le bien commun mais en poursuivant aussi son intérêt. Souvent, la collectivité locale ou l'Etat attendent trop du transfert du risque, alors que le concessionnaire n'accepte que les risques qui résultent du contrat.

Ces trois types de critiques entraînent une sorte de cycle de critiques de la concession. Celle-ci n'a jamais été en crise globale depuis son apparition et son développement à la fin du XIX^e siècle. Elle a connu des crises sectorielles. Dans certains domaines, la concession se porte extrêmement bien. C'est le cas en ce moment dans le secteur sportif et culturel ainsi que dans le secteur ferroviaire, où l'on assiste à un retour de la concession, à laquelle avaient mis fin la nationalisation puis la transformation de la SNCF en établissement public. Les critiques se focalisent actuellement sur le secteur de l'eau, où l'on peut parler d'une crise de la concession. Encore faut-il la relativiser car même si les débats sont vifs, les statistiques montrent qu'il y a autant de mises en concession que de renationalisations. Il y a donc d'importants décalages entre le discours et la réalité de la concession. On peut d'ailleurs noter que si les consommateurs et usagers du service public se montrent critiques vis-à-vis du tarif, ils se disent aussi satisfaits du service, ce qui est tout de même l'objectif de la concession. En ce qui concerne les autoroutes, l'Autorité de la Concurrence n'exprime pas la moindre critique sur ce plan.

Je ne crois donc pas que l'on puisse parler d'une crise de la concession. Les critiques actuelles s'inscrivent dans un cycle qui, du point de vue du juriste, a pour intérêt de faire progresser les techniques contractuelles. Vous savez peut-être que les koalas ne peuvent plus attraper le Sida car ils ont intégré dans leur patrimoine génétique certains aspects de la structure du VIH. De la même façon, la concession tient compte « d'accidents de parcours » qui peuvent se produire dans son histoire pour s'améliorer.

Emmanuel KESSLER

Peut-on revisiter le modèle de la concession, en cas de doute, de crise de confiance voire même pour des raisons politiques, ou faut-il considérer que celui-ci est figé pour 30 ou 50 ans ?

Laurent RICHER

Pour reprendre une formule développée par les économistes du droit, la concession est un contrat incomplet parce qu'il s'agit d'un contrat de longue durée, qui suppose des relations constantes entre le concédant et le concessionnaire, etc. Il s'agit donc d'un contrat ouvert, qui se construit en même temps qu'il s'exécute, ce qui suppose des évolutions dans le temps. Les clauses de revoyure existent d'ailleurs depuis longtemps dans les contrats de concession.

Ce que l'on constate, toutefois, c'est un oubli, de la part de certaines collectivités publiques et de l'Etat, du caractère contractuel de la concession. C'est ce que le célèbre juriste HAURIOU appelait le "forçage" du contrat. La Cour des Comptes et l'Autorité de la Concurrence développent une doctrine en ce sens.

Lorsque le contrat s'avère plus profitable que prévu, l'Etat affirme parfois découvrir des gisements de valeur qui lui auraient été cachés. C'est le mythe du "trésor caché" qu'il faut récupérer, contrat ou pas contrat. Les économistes du droit nous disent que la renégociation fait partie du modèle normal de la concession et du partenariat. Une renégociation implique deux parties. Or du fait de cet oubli de la loi et du contrat, les collectivités publiques cherchent à imposer les modifications du contrat pour mettre la main sur les gisements de valeur dont elles invoquent l'existence. Ceci se traduit par divers contentieux, dont la pire forme est la menace de résiliation du contrat au motif de son illégalité.

Nous voyons cette idée circuler actuellement à propos d'Ecomouv'. On chercherait ainsi à réduire à 300 ou 400 millions d'euros le montant des indemnités prévues dans le contrat alors que leur montant est, en principe, de un milliard d'euros. Ceci s'appelle du chantage. On oblige les concessionnaires à signer des avenants qui mettent le contrat en déficit sous la menace de faire encore pire. Les clauses de revoyure existent mais la revoyure débouche, dans ce type de dossier, sur un échec de la négociation, à la suite de quoi on oblige le concessionnaire à accepter l'inacceptable. Peut-être y a-t-il un problème de formation de nos gouvernants, qui n'ont pas fait suffisamment de droit à l'ENA ?

Les concessions : le point de vue de l'investisseur international

Emmanuel KESSLER

André AUTRAND, vous suivez ce dossier du point de vue des investisseurs internationaux, tels que les fonds d'investissement dédiés aux infrastructures et les fonds souverains. Comment ces acteurs perçoivent-ils ce débat qui a lieu en France sur les concessions autoroutières et la manière dont sont exécutés les contrats ?

André AUTRAND

L'économie ne se vit pas dans un boudoir. Les Etats et les économies évoluent dans un environnement ouvert et les projets d'infrastructures, de même que les territoires et les pays, sont constamment jaugés de manière comparative par de grands investisseurs ou des investisseurs de taille plus modeste qui ont le choix d'investir dans plusieurs pays (en France, en Belgique, en Pologne, en Croatie, dans des pays émergents, etc.). Ils exercent cette liberté de choix à tout moment. Il n'est pas inintéressant de s'inquiéter de leurs critères de choix et d'investissement : s'agit-il de critères cachés ou inavouables ou de critères compréhensibles et rarement commentés ?

Il s'agit en réalité, si on veut les synthétiser, de trois critères.

Le premier est la fiabilité du système de décision publique. Ceci ne signifie pas que les débats démocratiques sur tel ou tel projet ne soient pas légitimes. Il est normal que ce débat ait lieu. Nous avons poussé très loin, dans nos pays démocratiques, l'exercice de consultation des populations locales. On a même pu dire dans les années 90, à propos du TGV Méditerranée, que le renforcement de la consultation des populations locales lié à la loi Voynet avait engendré un délai supplémentaire de deux ans. Ce type de débat a cours dans tous les pays. J'ai été le conseil financier dans un projet de transports en commun de près de milliards d'euros en Suisse. Ce projet, qui se situe dans le canton de Neuchâtel, a été stoppé par un référendum local. Une partie de la population a considéré que le projet était trop coûteux. Le projet a été stoppé et le fait qu'un débat ait eu lieu avant la décision publique n'est pas remis en cause. Par contre, une fois que la décision est prise, les investisseurs sont très vigilants au respect de la décision prise et des délais prévus. On peut se demander, à cet égard, ce qu'il se passe en France et en quoi le mécanisme s'est enrayé. J'avais été intrigué, en tant qu'étudiant, par un ouvrage de Lucien SFEZ sur la décision. Il notait notamment que le RER avait été réalisé, en région parisienne, bien que personne ne l'ait jamais décidé. Je ne souhaiterais pas que nous arrivions à une situation dans laquelle des décisions d'investissement qui n'ont jamais été prises seraient bien exécutées tandis que celles qui sont censées l'être ne le seraient pas.

Le deuxième critère réside dans la qualité du cadre juridique offert par le territoire du projet considéré. La France a toujours été considérée – spécifiquement dans le cas des concessions – comme offrant un cadre juridique satisfaisant, protecteur pour l'investisseur, ce qui a eu pour effet d'attirer des capitaux publics, puis des capitaux privés bénéficiant de la garantie de l'Etat, et enfin des capitaux privés ne bénéficiant plus de cette garantie. Ce programme a permis un très grand programme d'investissement public qui a eu le mérite d'épargner les finances publiques. Quand on parle de qualité de service, du point de vue des usagers, prenons aussi le point de vue des finances publiques. Regardons dans quel état sont les autoroutes concédées et les autoroutes ou les voies express urbaines non concédées. Un exemple flagrant est fourni par l'A86, qui comporte des tronçons concédés et des tronçons non concédés. Je vous laisse juger.

Le cadre juridique français a de la valeur. Il est apprécié par les investisseurs internationaux mais, comme le soulignait Nicolas BAVEREZ, *pacta sunt servanda*. Il existe une vigilance des investisseurs internationaux et certaines déclarations peuvent générer une inquiétude. Il faut des années pour gagner la confiance et il suffit souvent de quelques mois pour la perdre.

Le troisième critère est la préservation des intérêts économiques prévisionnels. Lorsqu'un investisseur, quel qu'il soit, considère un investissement dans le domaine des infrastructures – domaine très capitalistique –, tout reposera sur la manière dont on fera évoluer le modèle économique qui est prévisionnel. Tout l'art de la prévision, notamment sur le risque de trafic, consiste à tenter d'immuniser la concession et son modèle financier pour le futur contre des chocs externes. Ce risque n'est pas un vain mot.

Emmanuel KESSLER

L'Autorité de la Concurrence estime que le risque de trafic n'existe pas en France. Sa situation au cœur de l'Europe nous fournirait une sorte « d'assurance trafic ».

André AUTRAND

On pourra montrer à l'Autorité de la concurrence la courbe qu'a décrite Jean MESQUI concernant l'évolution du trafic de poids lourds sur les autoroutes payantes en France. On a tendance à l'oublier pour le passé, mais ce risque existe, il est présent à tout moment. Il existe aussi un risque opérationnel sous pénalité financière. En outre, ce risque mérite rémunération. Qui dit infrastructure dit investissement, qui dit investissement dit risque et pour couvrir le risque on a besoin de la rentabilité, donc du profit. Le profit est intrinsèquement lié à l'équilibre économique des infrastructures et donc des concessions.

Emmanuel KESSLER

Les investisseurs ne sont-ils pas trop gourmands, obligeant à des versements de dividendes trop élevés au regard de ce qui serait raisonnable pour rembourser la dette ?

André AUTRAND

Les investisseurs ne sont pas trop gourmands puisque nous évoluons dans un monde où la liquidité est en excès. Ils sont concurrents pour gagner des projets et les financer. Le rôle d'un Etat, comme le soulignait Nicolas BAVEREZ, est de représenter un point fixe. Si l'Etat remplit cette fonction et présente des qualités vis-à-vis des investisseurs, il augmentera l'intensité de la concurrence et donc fera baisser le prix de l'infrastructure. On peut espérer que ce qu'on a vu sur des appels d'offres récents n'entraîne pas la désaffection des investisseurs internationaux. Plus le cadre juridique est bon, plus la décision publique est fiable et prévisible, plus l'intensité de la concurrence est forte, plus nombreux seront les investisseurs qui se présenteront. C'est cela qui fera baisser le niveau de leur rentabilité et maximisera l'intérêt économique pour l'Etat et pour le territoire considéré.

Emmanuel KESSLER

Vous faites référence à l'aéroport de Toulouse ? Certains investisseurs connus pour remplir ce rôle d'investisseurs à long terme se sont retirés du projet.

André AUTRAND

Il existe de nombreux appels d'offres et je ne citerai aucun exemple en particulier. Les investisseurs internationaux connaissent la France. Il y a des débats dans tous les pays. Les investisseurs savent faire la différence entre les débats politiques parfois vifs et les décisions publiques. Mais regardez ce qu'il s'est passé dans le domaine des énergies renouvelables, où la structure financière des projets ressemble fort à ce qui existe dans le domaine autoroutier, avec un EBE très élevé car il y a une dette très importante à rembourser et des fonds propres à rémunérer. Les Etats qui ont modifié le tarif de rachat de l'électricité sans préavis, de façon rétroactive, comme l'Espagne, ont constaté une désaffection des investisseurs internationaux pour leur territoire sur ce secteur, d'autant plus que l'Espagne l'a fait à deux reprises. A l'inverse, ceux qui, comme la Pologne, ont annoncé à l'avance qu'ils allaient revoir les tarifs d'électricité, l'ont fait en organisant un débat

public, et sans appliquer cette révision de façon rétroactive, bénéficient aujourd'hui d'un flux d'investissements internationaux très important.

Emmanuel KESSLER

Que déduire de ces propos, au regard des questions que se pose l'opinion et que le décideur politique ne peut éluder, par exemple en ce qui concerne les profits et les péages ?

Nicolas BAVEREZ

La sortie de la crise politique, en partie générée par le pouvoir politique lui-même, ne constitue pas ma spécialité. Il se pose un problème de long terme en France, car l'Etat a perdu la raison. Le problème de long terme est de remettre notre Etat en ordre de marche. L'Etat a beaucoup perdu, notamment, sur le plan de sa compétence juridique et financière. Soit il stabilise des compétences de haut niveau en acceptant de les rémunérer correctement, soit il achète ces compétences sur le marché, auprès des cabinets d'avocats ou des banques d'affaires. S'il ne veut pas payer ces services, il sera en position défavorable dans les négociations. C'est un problème fondamental que l'Etat doit traiter. En réalité, les compétences et les moyens d'action sont surabondants mais l'Etat les utilise souvent de façon contradictoire et peu pertinente.

S'agissant du problème de court terme sur les autoroutes, il faut bien dire que le système de l'adossé était génial. Nous nous sommes faits rattraper par Bruxelles et n'avons de cesse, depuis lors, de le contourner. Notre pays a besoin de manière criante de croissance et d'emploi. La priorité n'est donc pas de rendre les autoroutes gratuites. Elle est d'utiliser leurs recettes pour développer les projets dont le pays a besoin. Ce discours est politiquement et juridiquement incorrect, puisque l'adossé est proscrit. Il faut cependant s'accorder sur la définition des priorités. Le secteur du BTP fait face, en particulier, à une crise très sérieuse du fait de la baisse des dépenses publiques qui est nécessaire. Mais il faut préserver une capacité d'investissement public.

Dans le même temps, il reste un certain nombre d'investissements utiles à faire dans notre pays. La France n'est pas en retard dans les infrastructures. Nous avons certes un bon niveau. Cependant des investissements restent à réaliser. GDF Suez a par exemple un vrai problème de bouchon à traiter dans la vallée du Rhône. Il existe dans le domaine autoroutier un certain nombre d'investissements et nous sommes confrontés dans la gestion des villes à des problèmes majeurs. Là aussi, il y a des responsabilités partagées. Les élus sont déraisonnables, ils privilégient des projets lourds et coûteux alors que le bus en site propre constitue souvent une solution bien meilleure que le tramway. Reprenons le problème par le bon bout. Notre pays a besoin d'investissements, d'attractivité, de compétitivité et d'emploi.

Quelles options pour les pouvoirs publics ?

Quelles utilités pour les citoyens ?

Emmanuel KESSLER

Laurent FLOCHEL, vous conseillez des groupes pour l'élaboration de leurs contrats de concession. Des rapports successifs ont pointé du doigt des relations déséquilibrées. En quoi le système bénéficie-t-il aussi à l'Etat et au consommateur ?

Laurent FLOCHEL

Est-ce que le système des concessions est un bon système ? Ensuite si on décide de faire une concession, faut-il une concession publique ou privée ?

Il existe plusieurs arguments en faveur de la délégation, par l'Etat, des investissements d'infrastructures. Le premier a trait à l'entretien. L'Etat n'a pas la capacité de réaliser les investissements d'entretien futur des infrastructures, d'autant plus que les majorités politiques successives ne se sentent pas nécessairement liées ni solidaires entre elles, ce qui se traduit par une absence de capacité d'engagement. Dans un contexte de rareté des fonds publics, un arbitrage doit toujours être fait entre le financement de nouveaux projets et l'entretien d'infrastructures existantes. Or en vertu de « l'effet d'inauguration » bien connu, les décideurs politiques vont toujours préférer créer de nouvelles infrastructures plutôt qu'entretenir des infrastructures existantes. Un cas flagrant est celui du réseau ferroviaire, qui s'est étendu en oubliant l'entretien le réseau. C'est pourquoi il est aujourd'hui beaucoup trop large et mal entretenu. La concession permet d'écrire dans un contrat la nécessité d'entretenir l'infrastructure.

Le deuxième argument a trait au portage des risques. Un projet d'infrastructure présente par ailleurs deux types de risques : un risque de construction et un risque de trafic. Lorsque les investisseurs décident de placer leurs capitaux dans un projet, ils prennent un risque, ce qu'ils acceptent à condition de percevoir une rémunération suffisante au regard du risque qu'ils portent (risque prévu dans le contrat ou dans l'enchère organisée pour attribuer la concession). Ce risque est porté par les investisseurs et il n'est pas possible de renégocier le contrat *a posteriori* si les niveaux de trafic s'avèrent plus élevés que ce qui était anticipé. Il y aurait là un argument d'expropriation.

Emmanuel KESSLER

Dans le discours tenu actuellement, on entend que le contrat serait rédigé de telle façon que le concessionnaire bénéficie des effets favorables mais est finalement protégé de ses effets défavorables par un filet de sécurité bien tendu.

Laurent FLOCHEL

Le risque peut être porté intégralement par l'investisseur ou être partagé. Dans certains contrats de concession, il existe des clauses de « bonne fortune » et de « mauvaise fortune ». En cas de trafic catastrophique, par exemple, conduisant à la réalisation de pertes trop importantes par le concessionnaire, l'Etat peut reprendre le risque à sa charge. A l'inverse, si les événements s'avèrent très favorables, avec pour conséquence un profit très élevé, une partie de ces profits revient au concédant. Ces éléments doivent cependant être définis au départ et non discutés en cours de contrat, faute de quoi il y aurait là aussi un argument d'expropriation qui peut avoir des effets dévastateurs pour le consentement futur des acteurs industriels à l'investissement.

Le troisième argument porte sur le statut du concessionnaire à retenir par le concédant. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée, la contrainte budgétaire sera « dure », contraignante. Dans le cas d'une entreprise publique, il s'agit d'une contrainte budgétaire « molle ». L'entreprise sera incitée à maximiser ses profits mais la réalisation éventuelle de pertes sera moins grave, car elles seront compensées. Le concessionnaire public aura toujours une incitation moindre à faire preuve d'une gestion rigoureuse et à générer des gains de productivité.

M. RICHER a évoqué la notion de *complétude* des contrats. Un contrat incomplet est un contrat dans lequel on n'est pas capable de prédire tous les cas de figure susceptibles de se produire. C'est par exemple le cas si l'Etat décide de créer un échangeur supplémentaire sur une autoroute existante, ce qui n'était pas connu au moment de la négociation du contrat initial. Une négociation doit alors se nouer entre le concessionnaire et le concédant afin de savoir comment intégrer dans le contrat de concession ce nouvel échangeur, qui doit être financé.

Par contre, le niveau de profit atteint et observé *a posteriori* ne relève pas de l'incomplétude du contrat. Il dépend du niveau de trafic et de l'évolution des tarifs. Ce paramètre ne doit pas donner lieu à une renégociation. Les clauses de revoyure ne doivent donc pas prendre appui sur le niveau de profit observé.

Emmanuel KESSLER

Nous entendons parfois, depuis quelques semaines, le terme de "rente".

Laurent FLOCHEL

Lorsqu'un contrat de concession est mis au point, il y a d'abord une mise en concurrence. Un tarif initial est alors défini, en prévoyant sa trajectoire d'évolution. Ces deux éléments sont fixés dans le contrat et résultent de la mise en concurrence du contrat. Si le contrat peut être remis en concurrence, il faut que cette modalité soit connue du concessionnaire, faute de quoi nous revenons à un argument d'expropriation *a posteriori*.

Sans aller jusqu'à cette extrémité, quelques mesures peuvent permettre d'améliorer le dispositif sans rien coûter à l'Etat ni au concédant. Les concessions se trouvent aujourd'hui sur un périmètre juridique et géographique limité. Un réseau autoroutier est maillé et les autoroutes sont connectées entre elles bien qu'elles soient gérées par des concessionnaires distincts. Or il existe des gains à optimiser le système dans son ensemble. Ces gains peuvent être réalisés dans rien coûter au consommateur ni à l'Etat.

Une autre amélioration possible porte sur le financement des nouveaux projets. La construction des autoroutes a débuté par celles connaissant le trafic le plus élevé pour s'étendre ensuite à des tronçons sur lesquels on constate moins de trafic, ce qui est une explication de l'augmentation des tarifs moyens des autoroutes. Sur certaines autoroutes, le trafic est élevé, avec des tarifs bas, ce qui doit permettre, en principe, de dégager une manne susceptible de financer de nouvelles infrastructures. L'adossement consistait à confier à un concessionnaire existant la concession d'un nouveau tronçon, en finançant celui-ci par les profits réalisés sur les tronçons existants. Ce principe s'affranchit d'une mise en concurrence de la nouvelle concession. Or il est possible de combiner les avantages des deux systèmes, c'est-à-dire faire prévaloir une concurrence « dure » tout en assurant le financement du nouveau tronçon par les recettes des tronçons existants.

Emmanuel KESSLER

Je vous propose d'ouvrir le débat avec la salle.

Pierre DUPRAT, VINCI

Il apparaît difficile, pour les défenseurs du modèle concessif, d'être audibles, tandis que ses contempteurs le sont beaucoup plus, même s'ils recourent aux arguments les plus populistes. Le procès médiatique n'est instruit qu'à charge. Si l'audience des contempteurs du modèle concessif est si grande, ne serait-ce pas qu'ils bénéficient du renfort d'institutions qui jouissent d'une image sacralisée dans notre pays ? Je parle de l'Autorité de la concurrence et de la Cour des Comptes (qui est en croisade contre le modèle concessif depuis plus de quarante ans). Pourquoi ces institutions jouissent-elles d'une image aussi sacralisée et que pouvons-nous faire pour contrebalancer cet effet ?

Nicolas BAVEREZ

Pour être juste, la Cour des Comptes a tout de même progressé sur des points importants récemment, ce qui lui a donné de la crédibilité. Je pense par exemple à la certification des comptes de l'Etat ou à ce qui concerne la Sécurité sociale. Il est vrai que cette institution a une image très forte dans le pays, parfois décalée au regard du degré de technicité des analyses proposées sur tel ou tel sujet.

La Cour des Comptes continue de prospérer sur cette vieille idée du XIX^e siècle selon laquelle l'argent public est sacré. Je pense qu'elle a raison d'expliquer, concernant le ferroviaire, que le modèle de la grande vitesse tel qu'il s'est déployé en France est en train d'exploser.

S'agissant des autoroutes, le modèle de concession français s'est avéré si performant que le *PF* (Private Finance Initiative) à l'anglo-saxonne n'est rien d'autre que le décalque des principes fixés par le Conseil d'Etat à la fin du XIX^e siècle. Ces principes ont d'ailleurs largement perduré jusqu'à aujourd'hui, du moins dans leurs grandes lignes.

Reste l'inquiétude qui dit qu'une partie du secteur privé capte des ressources qui devraient être publiques. La Cour des Comptes renvoie à quelques obsessions françaises quant au caractère immoral de l'argent et du profit. La meilleure façon de combattre ce type de conception consiste à organiser une réunion publique comme celle de ce matin, en montrant, par des analyses précises, que des institutions respectables peuvent se tromper sur un certain nombre de sujets. Les décisions de l'Autorité de la Concurrence peuvent être contestées. Plusieurs de ses décisions ont été spectaculairement infirmées. C'est le cas par exemple des décisions très dures sur l'acier, en pleine crise de 2007-2008, qui ont été largement corrigées par la cour d'appel de Paris car elles étaient complètement déraisonnables.

La régulation de la concurrence est fondamentale. Aux Etats-Unis, la loi Sherman (antitrust) date de 1890. La Fed a été créée en 1913 et la SEC en 1934. On a longtemps sous-estimé l'importance de la concurrence dans la régulation de l'économie de marché dans notre pays. On ne peut donc pas regretter de voir aujourd'hui une Autorité de la Concurrence se positionner de façon assez dynamique. Mais les positions erronées se combattent sur le plan intellectuel, sur le plan juridique et c'est ainsi que l'on fait progresser les choses.

Intervention de la salle

Pourquoi, dans plusieurs domaines, le patriotisme joue-t-il alors que seul l'appât du gain semble intervenir en matière d'investissement dans les infrastructures?

André AUTRAND

L'appât du gain et le profit vont aussi permettre le financement de nos retraites dans le futur. En France, où prévaut un régime par répartition, il s'agit de financer nos retraites complémentaires. Pour ma part, je vis depuis 12 ans en Suisse, où le système en vigueur est celui de la capitalisation. Le profit tant décrié est aussi ce qui permet à de grands univers de gestion d'actifs, qui prennent des engagements vis-à-vis des adhérents pour leur servir une retraite dans le futur, de trouver une rentabilité. Celle-ci n'est pas trop élevée car elle est appréciée en fonction du risque. Il existe en effet le risque de trafic mais aussi le risque opérationnel de bonne gestion de l'autoroute et le risque de liquidité. La détention de parts dans une société autoroutière représente un actif moins liquide que la détention d'actions. Cette rentabilité est issue de processus concurrentiels. Il n'y a donc pas de profit excessif. Le patriotisme ira contre les intérêts de l'intensité de la concurrence et du juste prix de la rémunération des investisseurs.

Nicolas BAVEREZ

Les deux valeurs n'ont rien d'incompatible. Il n'existe pas d'exemple, dans l'Histoire, d'un pays dont les citoyens soient forts et heureux sans un système économique qui tient la route, ce qui suppose de la croissance, de l'investissement et de l'emploi. Pourrions-nous continuer d'avoir une diplomatie mondiale avec une croissance nulle? Je ne le crois pas. Il existe donc une autre manière d'être patriote, en générant de la croissance et du profit.

Investir : pour quoi faire ? L'amélioration des déplacements du quotidien dans les agglomérations

Emmanuel KESSLER

Avec vous, André BROTO, nous allons évoquer le plan de relance autoroutier qui vient d'être validé par Bruxelles. Peut-il fournir l'occasion aux sociétés d'autoroutes de montrer qu'elles sont capables d'investir dans les problématiques d'intérêt général autour de la mobilité ? Pouvez-vous faire la démonstration d'une avancée de ce point de vue ?

André BROTO

Le plan de relance représente un montant de 3,2 milliards d'euros négocié entre les sept sociétés d'autoroutes et l'Etat. Il consiste à investir principalement dans le réseau autoroutier, là où se posent des problèmes de fluidité (par exemple sur une autoroute à deux fois deux voies où circulent 7 000 poids lourds par jour). Nos clients attendent du péage un saut qualitatif et il faut répondre à ces attentes, avec notamment l'élargissement de sections à deux fois deux voies. Il existe des projets de ce type au sud de Tours, à Nice ou encore sur l'A9 et l'A63 près de la frontière espagnole. Parfois, au lieu de se croiser, deux autoroutes ont une partie commune, ce qui crée ce qu'on appelle une « baïonnette ». Il faut, là aussi, consentir des investissements pour faire évoluer l'infrastructure.

Emmanuel KESSLER

Ceci conduit à mettre dans le réseau autoroutier des infrastructures qui ne s'y trouvaient pas, avec parfois pour conséquence d'imposer le paiement par les usagers alors que ces tronçons n'étaient pas payants jusqu'à présent.

André BROTO

Un exemple typique est celui de la traversée de Toulon par un tunnel de 3 kilomètres, avec par ailleurs une voie rapide à deux fois deux voies qu'il faut élargir, soit 12 kilomètres au total. Personne ne souhaite payer ces investissements, ni l'Etat ni les collectivités locales. Les autorités publiques proposent finalement, au titre du plan de relance, d'intégrer la traversée de Toulon dans la concession d'Escota, qui dispose de deux autoroutes de part et d'autre, tout en maintenant cette nouvelle section libre de péage. Cela consiste à reporter sur la société Escota les surcoûts du tunnel (160 millions d'euros), que personne ne veut financer, l'élargissement à deux fois trois voies de part et d'autre du tunnel et la mise en place d'autocars sur la bande d'arrêt d'urgence, soit un investissement total de près de 600 millions d'euros, en échange d'une extension de la durée de la concession d'Escota.

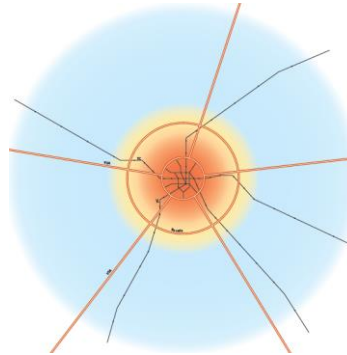
Plus largement, le problème est celui des grandes agglomérations. Dans les mobilités du quotidien, ce sont les mobilités « contraintes » pour l'accès au travail, à l'université, qui pèsent le plus sur le budget des ménages. Pour analyser ces déplacements, il faut partir d'un territoire. L'échelle pertinente est celle du bassin d'emploi, que l'Insee appelle « l'aire urbaine »

Pour les vingt principales agglomérations régionales en France, hors Île-de-France, une aire urbaine comprend en moyenne 800 000 habitants répartis dans un rayon de 30 kilomètres. Nous avons rarement conscience de cet étalement urbain qui fait que les trois quarts de la population vivent hors de la ville-centre, alors que les infrastructures sont souvent concentrées dans cette ville-centre, sa périphérie n'étant traversée que par des armatures routières et quelques lignes de TER. Or ces aires urbaines totalisent en France 47 millions d'habitants.

L'aire urbaine type d'une agglomération régionale



- Une aire urbaine
 - 800 000 habitants
 - 30 km de rayon
 - 85 % voiture / 15 % TC
- Une ville centre
 - 200 000 habitants
 - 4 km de rayon
 - 50 % voiture / 50 % TC



72

Dans l'aire urbaine «typique», les effets positifs de la gouvernance centrale s'étendent quelque peu hors de la ville-centre mais 500 000 habitants sont exclus du système de transport collectif et sont quasiment captifs de la voiture, en ayant un plein d'essence à financer à la fin de chaque mois.

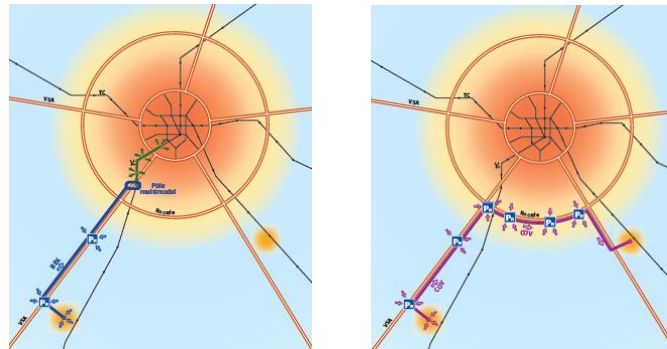
Il ne faut pas entrer dans ce sujet par les projets. On peut avoir un projet de tramway dans la ville-centre. Mais il fera 5% d'heureux (les habitants de la ville-centre) et 95% de malheureux. Or, dans ce schéma, vous avez 150 à 200 kilomètres de voies rapides qui existent, qui sont financées et entretenues. Si nous acceptons, en France, que la voie rapide par la route constitue un autre moyen pour accéder à des transports collectifs rapides, par exemple par autocar, nous verrions s'ouvrir d'autres options fort intéressantes.

Ce modèle existe à très grande échelle à Madrid où il y a 7 radiales autoroutières, 350 lignes d'autocars connectés à 7 *hubs* multinationaux. Il existe aussi, à une moindre échelle, à Aix-Marseille, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il consiste à partir d'un petit bassin de vie, par exemple une communauté de communes, d'où partirait une ligne d'autocar pour irriguer un bassin de vie et rejoindre la première autoroute, avec une vitesse commerciale élevée. Cette ligne peut ensuite s'accrocher au réseau de transports collectifs du centre, qui irrigue 100 000 emplois dans la zone centrale. Il est donc possible de faire davantage et mieux avec les voies rapides.

Ma troisième certitude réside dans le potentiel du covoiturage. Curieusement, le covoiturage de longue distance se développe très bien en France (avec pour leader Blablacar) mais plafonne sur de petites distances, bien que plus de 250 expériences domicile-travail aient été menées par la seule entreprise Blablacar.

Ce service fonctionne bien aux Etats-Unis, où plus de 5 500 kilomètres de voies sont réservés aux covoitureurs à la périphérie des grandes villes. Le covoiturage domicile-travail ne fonctionne pas en France en raison de la gêne qu'il crée (faire un détour ou «supporter» un inconnu durant une certaine période, de façon répétée), car ce prix à payer est jugé trop élevé. L'incitation n'est pas suffisante sur le plan du partage des frais. Par contre, la possibilité d'emprunter une voie réservée sur autoroute créerait une incitation forte pour le conducteur.

Schéma type des lignes de bus express et d'un service de covoiturage dynamique adossés à des hubs et à des parcs relais



73

Ces deux usages (l'autocar sur voie rapide et le covoiturage) utilisant les mêmes infrastructures, pourraient utiliser les mêmes parcs-relais et les mêmes voies réservées, ce qui permettrait de cumuler leurs avantages. Or le projet de transition énergétique ouvre des perspectives intéressantes, avec des amendements portant par exemple sur les transports en site propre. Nous voyons là une véritable opportunité, qui appelle des précisions sur le coût et le financement de tels projets.

La loi Grenelle 2, soulignant le besoin de transport dans les agglomérations régionales, prévoit 30 milliards d'euros pour financer 200 kilomètres de lignes de transports en commun en site propre. Ces Transports en Commun en Site Propre seront réalisés dans la partie centrale et les bénéficiaires en seront les habitants de la ville-centre, soit la moitié de la population des aires urbaines. Il y a urgence à agir pour l'autre moitié, qui effectue les déplacements les plus longs et n'est pas composée des ménages les plus aisés.

Pourvu que l'on tire parti de ces opportunités et que l'on accepte d'investir dans quelques parcs-relais, on aboutit à des ordres de grandeur qui sont plutôt de 3 ou 4 milliards d'euros d'investissement. Il se trouve que le système concédé s'arrête à 10, 15 ou 50 kilomètres de la ville-centre. L'exemple de Toulon est intéressant, car la difficulté réside dans la traversée de l'agglomération. Les collectivités locales proposent d'adosser cette petite partie d'infrastructure à une concession existante en la laissant libre de péage. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la liaison d'Aix-Marseille pourrait être développée selon le même principe, qui pourrait aussi trouver à s'épanouir utilement dans d'autres agglomérations.

En le déclinant à la région parisienne, on aboutit au schéma projeté, qui représente un projet de ligne expresse d'autocar qui relierait Dourdan, Bris-sous-Forges et Massy-Palaiseau, où se trouve une gare RER. Il faut une ambition globale pour apporter une réponse à 70 % ou 90 % de la population.

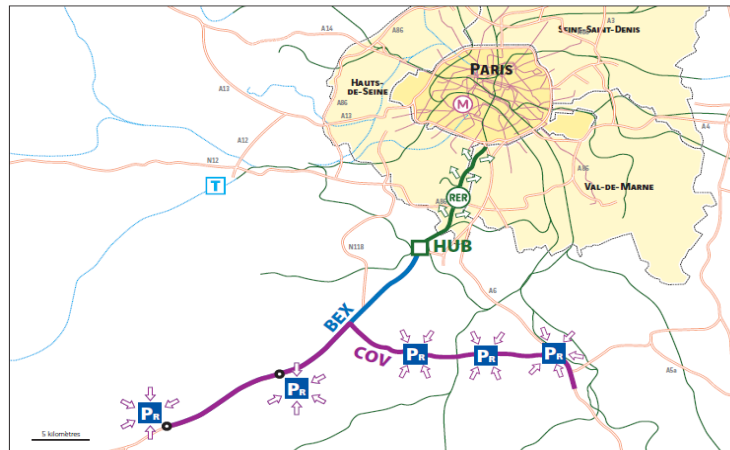
Emmanuel KESSLER

Autrement dit, l'autoroute n'est pas l'ennemi du transport collectif et peut être son allié durable à travers de nouvelles solutions, par exemple pour les déplacements domicile-travail. De tels projets verraient-ils le jour dans le cadre des contrats actuels? S'agit-il d'une réponse aux critiques actuelles sur les profits générés par les autoroutes?

André BROTO

De tels projets relèvent, comme le plan de relance, d'une négociation entre les sociétés et l'Etat quant aux priorités à fixer.

Le modèle des bus express (Pr + BEX + HUB + RER / GPX)
et le modèle d'un service de covoiturage dynamique en Ile-de-France



80

Emmanuel KESSLER

Est-ce un gage de bonne volonté que vous êtes prêt à donner?

André BROTO

Nous pouvons apporter une contribution décisive en termes d'utilité économique et sociale. Nous pouvons transporter davantage de personnes et le faire mieux en tirant parti différemment des infrastructures existantes.

Emmanuel KESSLER

Ces efforts se paieraient par un prolongement de la durée des concessions au-delà de ce qui a été négocié avec Bruxelles.

André BROTO

Tout à fait. Cela permet une péréquation qui est loin d'être négligeable entre l'équipement inter-cités et le périurbain, qui est toujours le parent pauvre des solutions de mobilité.

Emmanuel KESSLER

Je comprends la logique qui sous-tend votre proposition. Cet apport peut se discuter dans le cadre de la discussion pour laquelle plaidait Philippe DURON.

Laurent RICHER, quelles évolutions peut-on prôner, du point de vue juridique, afin de ne pas ignorer les questions posées par la société?

Laurent RICHER

S'agissant de l'objet du contrat, le dispositif juridique est bien cadré. Le gouvernement français vient de transposer, par décret, la directive relative à l'attribution des concessions, qui prévoit la possibilité de faire évoluer les concessions de travaux. De ce fait, le plan de relance devrait à peu près entrer dans le cadre plus général défini pour la concession.

S'agissant des évolutions souhaitables, l'équilibre du contrat est défini en fonction du risque prévisible au moment où il a été signé. Si ce risque évolue dans un sens ou dans un autre, il n'y a pas de raison que ceci se répercute sur le contrat, car cette évolution est conforme à la nature du risque. Cela dit, même si le contrat est sain, il faut tenir compte des critiques de l'opinion.

De ce point de vue, je vois trois évolutions possibles. Rien n'empêche les parties d'accepter, dans des proportions raisonnables, une modification des conditions tarifaires à la condition que ce ne soit pas l'occasion, pour l'Etat, d'instaurer une sorte de taxation du profit. Il serait anormal que la concession s'accompagne d'un partage des résultats avec la collectivité. Le retour à bonne fortune doit être affecté, s'il se produit, à la concession et aux usagers, par différents mécanismes. Il me semble inadmissible que ces recettes abondent le budget général de l'Etat – ce qui reviendrait à transformer l'usager en contribuable et à créer un impôt par contrat.

En deuxième lieu, la qualité du service n'est généralement pas remise en cause dans les critiques adressées au système concessif. On a commencé à introduire des indicateurs de performance qui sont des objectifs contractuels de performance, assortis de conséquences financières. Cela me semble une très bonne direction. Il faut cependant l'orienter davantage vers l'utilisateur. Les objectifs de performance doivent être invocables par l'utilisateur. Le site Internet de l'agence des routes de la Colombie Britannique montre que celle-ci a mis en place un dispositif permettant aux usagers de contrôler la bonne exécution, pour chaque critère de performance défini dans le contrat.

Enfin, toutes les institutions de la République croient que les concessionnaires sont assis sur un "trésor caché". C'est un problème de transparence. L'avis de l'Autorité de la concurrence me semble contenir une idée potentiellement féconde, pourvu de l'aménager: il s'agit de la création d'un tiers impartial qui serait un contrôleur plutôt qu'un régulateur. Il pourrait contribuer à la transparence des comptes. Il s'avère que les usagers n'ont pas confiance dans les concédants. Il faut donc créer une autorité de contrôle extérieure qui assure cette transparence.

André AUTRAND

Il faut effectivement se demander comment résoudre la crise suscitée par les divers débats et rapports mentionnés. Pour ce faire, nous devons nous tourner vers l'avenir et non vers le passé. Le débat sur le profit a une réponse technique extrêmement solide. Nous pourrions en parler à l'infini et nous savons comment ce problème pourrait se résoudre. Il me paraît plus intéressant de se tourner vers le futur pour voir à quelles conditions le système de concession, tel qu'il existe aujourd'hui, pourrait constituer un tremplin vers davantage de croissance, d'investissement et d'emploi.

Le plan de relance des autoroutes, actuellement en cours, comme le plan de verdissement lancé il y a quelques années, annonce des marchés pour le secteur du BTP, gros pourvoyeur d'emplois, et un soutien de l'activité sans peser sur les finances publiques. Les exemples de ce type sont suffisamment rares pour être mis en exergue. Il existe un besoin d'investissement pour la mobilité urbaine et dans le domaine des routes. Nous pourrions imaginer un système d'adossement avec mise en concurrence afin d'élargir la Francilienne et l'A86, en réserver une partie aux autocars et au covoiturage et réduire enfin le tronçon commun de l'A4 et de l'A86, qui constitue depuis toujours un point noir des transports en Île-de-France. Nous avons d'ailleurs fini par adopter une solution digne d'un pays en développement puisqu'on autorise les voitures à circuler sur la bande d'arrêt d'urgence. Il faut définir un programme d'investissement qui sera riche en emplois et économe pour les deniers publics. L'instrument qui pourra en être le vecteur est l'assiette que représente le système des concessions.

Conclusion du colloque

Pierre COPPEY

Directeur général délégué de VINCI et président de l'ASFA

En premier lieu, je voudrais adresser de très vifs remerciements à tous ceux qui sont présents, qui ont pris de leur temps et partagent la démarche que nous avons proposée. Celle-ci a pour objectif d'apporter au débat une forme de sérénité en donnant à tous une information sur la réalité des concessions alors que des critiques fusent et que les commentaires souvent infondés et outranciers se multiplient.

J'adresse des remerciements chaleureux à ceux des élus de la République, de toutes les sensibilités, qui ont accepté de répondre à notre invitation et en particulier à Philippe DURON, Dominique BUSSEREAU et Gérard LONGUET, qui ont échangé librement devant nous sur les priorités du moment pour répondre aux besoins de mobilité.

Vous aurez observé que face aux nombreuses déclarations qui mettent en cause les principes même de la concession, nous sommes longtemps restés silencieux. Nous avons en effet considéré que notre rôle de concessionnaire, au service des politiques publiques décidées par l'Etat, était peu compatible avec la polémique. L'accumulation de déclarations hostiles et inexactes m'oblige à exprimer notre vérité, ne serait-ce que parce que nos salariés, mais aussi nos actionnaires, nos obligataires, nos clients et nos partenaires me le demandent.

Je souhaite que ce colloque ait contribué à mieux faire comprendre à quel point la situation dans laquelle se trouvent les sociétés d'autoroutes est aujourd'hui étonnante et paradoxale en France.

Concessionnaires de l'Etat, nous sommes fiers de notre bilan et ne ressentons aucune culpabilité. Pourquoi? Nous avons construit, racheté et modernisé un réseau de près de 9 000 km que nous gérons avec un très haut niveau de service (le meilleur d'Europe). Il est cinq fois plus sûr que le réseau routier national et ses services sont plébiscités par ses clients qui se comptent en dizaines de millions. Nous employons près de 15 000 salariés en contrat à durée indéterminée. Nos partenaires en emploient autant. Chaque année, nous investissons près de 2 milliards d'euros qui génèrent entre 25 000 et 30 000 emplois directs et indirects. Je le redis: depuis la privatisation, nous avons investi 2 milliards d'euros par an. Cela fait de nous le premier maître d'ouvrage en travaux publics en France. C'est plus que nous n'avons versé de dividendes à nos actionnaires. Nous contribuons également chaque année à hauteur de 4 milliards d'euros aux recettes fiscales de l'Etat et supportons aujourd'hui une dette de 31 milliards d'euros dont nous supportons seuls la charge.

Cette capacité à mobiliser des capitaux privés pour investir dans des équipements publics adossés au péage fait vivre le principe de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. Nous avons le sentiment qu'elle peut être une chance dans le contexte économique que nous connaissons et que vient de rappeler le Boston Consulting Group, et alors que la Commission Européenne recherche les différentes formules qui permettraient d'associer les capitaux privés pour le financement des infrastructures publiques dans le cadre du plan Juncker.

Il me semble d'ailleurs que nos voisins directs mesurent bien ce besoin d'investissement: en Allemagne, le programme autoroutier visant à élargir et étendre le réseau est conçu en partenariats publics-privés. En Grande-Bretagne le même levier doit permettre de financer les 15 milliards de Livres d'investissements nécessaires pour remettre en état les routes. En Amérique du Nord, qui compte déjà des centaines de concessions, la modernisation des réseaux se conçoit dans le cadre de PPP dont l'état global est jugé critique par les politiques américains, en raison du déficit chronique

d'entretien qu'il a eu à subir, faute d'argent public. Bref, la concession c'est vieux comme le monde et c'est une des seules réponses contractuelles possibles en période de rareté de l'argent public.

Pour remettre les pendules à l'heure je voudrais redire quelques réalités factuelles.

- Le système de la concession autoroutière à péage n'est pas nouveau : il existe en France depuis le début des années 1960. Il a évolué avec son époque, a construit le réseau structurant, a été réformé en 1994, puis en 2000 où il a pris son visage actuel ; il n'a jamais démenti sa qualité, son niveau de service, ni sa sécurité, et les a, au contraire, continûment améliorés.
- Les sociétés qui constituent le moteur de ce système ont été privatisées en 2006. Elles n'ont pas été volées mais vendues lors d'un pic boursier avec des hypothèses de trafic qui se sont largement dégradées depuis. Si le gouvernement VILLEPIN a vendu les « bijoux de famille », comme l'affirment certains, il les a vendus à prix d'or dans un processus d'enchères.

Si les dividendes des sociétés manquent à l'AFITF, ce n'est pas aux actionnaires qui les ont achetées qu'il faut le reprocher, car ce n'est pas nous qui avons affecté le produit de cette vente pour 1/3 à l'AFITF et pour 2/3 au désendettement de l'Etat. Nous, nous l'avons payé.

- Les sociétés ont acheté une dette et la capacité de la rembourser, jointe à un programme d'investissement différé de 10 milliards d'euros et à l'obligation d'entretenir et d'améliorer le réseau qui la sous-tend ; en cela, elles n'ont fait que reprendre exactement ce qui avait été constitué par l'État en 2000 – elles ont acheté la courbe en V qui nous a été montrée tout à l'heure. Nous prétendons qu'elles acquittent cette mission de délégation aussi bien que les sociétés publiques qu'elles étaient avant 2005 – je dirais volontiers qu'elles le font mieux dans une perspective d'entreprise privée, avec le souci constant d'amélioration de la performance qui est au cœur de la réussite de l'entreprise.
- Alors oui, nous assumons les résultats et les marges que nous faisons, car ils nous permettent de rembourser la dette constituée pour construire le réseau et l'étendre, et ils nous permettent également de rémunérer les capitaux – et le risque – pris par les investisseurs lorsqu'ils ont acheté les sociétés.

Je voudrais redire ici que les sociétés concessionnaires génèrent des excédents importants pour payer les intérêts et une grosse partie de leur dette, mais qu'elles doivent aussi générer un résultat net important pour rembourser le capital. Tout le monde oublie en regardant notre modèle que nos sociétés sont des Contrats à Durée Déterminée : à la fin de la concession, nous rendons à l'Etat l'ouvrage que nous avons construit et il ne nous reste RIEN. Si les résultats sont élevés, c'est aussi parce qu'il nous faut rembourser le capital. Nous sommes dans la situation dans laquelle serait un propriétaire qui construirait un appartement pour son locataire et qui devrait à la fin du bail non seulement avoir financé la construction, l'exploitation, la maintenance et la réparation du logement, mais en plus rendre son actif.

Pour faire 1 euro de chiffre d'affaires, il faut en investir 5 ! Oui, 1 euro de chiffre d'affaires fait un résultat net comptable de 20 cts, mais c'est à l'aune des 5 euros investis que se mesure sa rentabilité financière. Pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes, elle sera de l'ordre de 7% si les paramètres du modèle, ses hypothèses, se vérifient dans les 20 ans qui viennent.

- Alors oui, nous réfutons toutes les allégations mensongères ou malveillantes qui sont faites à notre encontre depuis quelques mois – nous ne respecterions pas les contrats, nous ne respecterions pas les règles tarifaires qui nous sont fixées, nous instrumentaliserions nos commissions des marchés, nous ferions pantoufler les fonctionnaires qui nous contrôlent, et j'en passe, dans une liste qui a pour dénominateur commun l'affirmation gratuite et l'absence de preuves de quelque manquement que ce soit.

En résumé, il faut arrêter de raisonner comme si les lois d'actualisation n'existaient pas, comme si un euro de 2014 avait la même valeur qu'un euro de 2005 ou qu'un euro de 2030.

Il faut arrêter de confondre résultat net comptable et Taux de Retour sur Investissement. Nous travaillons avec des capitaux internationaux qui calculent le TRI et le ROCE (rentabilité des capitaux investis). Cessons de faire comme si on raisonnait en comptabilité publique.

- En revanche nous affirmons haut et fort que nous assumons également la responsabilité que nous confère cette délégation qui nous est attribuée par l'État. Car elle nous donne l'avantage, dans une économie en crise, d'une ressource stable qui permet d'asseoir une politique d'emprunts au service de la nation, pour l'investissement nécessaire à son équipement et à sa mobilité.
- C'est pourquoi au creux de la vague de la crise de 2009, nous avons pu proposer le Paquet Vert autoroutier, qui a représenté 1 milliard d'euros d'investissements ; c'est pourquoi, à l'arrivée du nouveau gouvernement en 2012, nous avons proposé de mettre en chantier un plan de relance de grande ampleur ; c'est pourquoi nous sommes prêts, maintenant qu'il a été béni par la Commission de Bruxelles, à signer le plan de relance et à nous engager à investir aujourd'hui 3,2 milliards d'euros dont nous serons payés dans 20 ans ; c'est pourquoi nous réfléchissons à de nouveaux axes où notre capacité d'innovation et d'investissement pourrait être mise à profit, je pense en particulier au domaine de la mobilité périurbaine.

Tout cela, nous estimons que c'est le sens de notre délégation de service public, et qu'il nous revient de l'assumer, en mettant au service des politiques publiques le modèle économique et financier offert par la concession. C'est là que se situe notre contribution la plus prometteuse, et certainement pas dans une vision malthusienne et taxatrice dont on peut anticiper sans difficulté les conséquences si elle s'instaure ; au premier chef : la perte de confiance des investisseurs. Dois-je rappeler que nous supportons la plus grosse dette du CAC avec 31 milliards d'euros ?

Il n'est pas vrai non plus que les tarifs ont présenté une évolution qui serait anormale depuis la privatisation. A la vérité, avant comme après la privatisation, les règles de fixation des tarifs sont demeurées les mêmes. Il est inexact - et en fait pernicieux - de laisser penser que cette progression du chiffre d'affaires aurait résulté d'un défaut de contrôle, voire aurait été en quelque sorte extorquée à l'Etat. Si certaines sociétés voient leurs tarifs progresser plus que d'autres, ce n'est que la traduction, prévue par les contrats, des politiques d'investissements publiques demandées aux concessionnaires. C'est qu'il a bien fallu compenser des investissements très lourds (par exemple la mise aux normes du premier réseau européen de tunnels pour Escota ou la réalisation de la liaison Bordeaux /Lyon sur le réseau ASF).

Dans une large mesure, le chiffre d'affaires des sociétés d'autoroutes représente le financement des investissements décidés auparavant par le Gouvernement. On peut réduire les hausses de tarifs des péages, mais il faut alors aussi s'arrêter d'investir.

Le professeur RICHER nous rappelle qu'une concession, c'est d'abord un contrat. Il souligne aussi que la solidité de la relation contractuelle suppose une relation de confiance entretenue avec les utilisateurs. Nous avons sans doute trop considéré que la satisfaction de nos clients suffisait à justifier et à nourrir ce lien de confiance. Bien sûr des progrès sont toujours possibles pour mieux faire comprendre nos actions et répondre davantage à leurs attentes. Je suis en particulier convaincu que de fortes évolutions nous attendent sur les nouveaux usages de la route et l'utilisation partagée des véhicules.

Au surplus, nous menons notre mission de service public dans le cadre de cahiers des charges qui ont été durcis depuis la privatisation et sous une surveillance dont vous aurez compris, en écoutant Marc BOURON, qu'elle n'est pas théorique. Nos comptes sont ouverts, nos comptes rendus sont réguliers et détaillés, nos tarifs sont fixés et contrôlés par les ministères des Finances et des Transports. Il va de soi que l'Etat peut décider d'organiser autrement la surveillance des sociétés d'autoroutes. Nous ne le redoutons pas ! Pas plus que nous n'avons redouté jusque-là les contrôles de la DGITM, de la DGCCRF ou des DREAL, ou du Conseil d'Etat, car nous respectons nos contrats et allons souvent au-delà de nos obligations.

Les concessions sont un mode de financement qui suppose la confiance. On ne peut pas construire sur la défiance. Nous avons besoin de la confiance de l'Etat, car c'est sur la base des contrats conclus avec notre concédant que nous investissons. Nous avons aussi besoin de la confiance de nos investisseurs obligataires, qui nous prêtent ce qui représente la plus grosse dette privée du pays (31 milliards d'euros). Nous avons besoin de la confiance des banques et de nos actionnaires. Nous sommes sous le regard des investisseurs étrangers, comme l'a bien montré André AUTRAND. Tous ont pris la décision de contribuer à nos investissements sur la foi de la solidité des contrats qui nous lient à l'Etat. La signature de l'Etat a de la valeur en France et c'est notre principal actif. La mettre en cause, c'est jouer aux apprentis sorciers.

Ceci ne conduit pas à écarter toute évolution. Nous sommes ouverts à la discussion dans la mesure où l'Etat tient ses engagements, comme nous l'a confirmé le Premier ministre lors de notre récent entretien avec lui.

C'est d'ailleurs pour cela que nous avons négocié avec le gouvernement un plan d'investissement de 3,2 milliards d'euros pour la relance de l'économie et le soutien de l'investissement dans les travaux publics, avec ses conséquences sur près de 20 000 emplois. Cette négociation s'est faite sur les bases imposées par les experts désignés par l'Etat; elle a reçu l'aval de la Commission Européenne. Nous sommes prêts à le mettre en œuvre.

Si je résume: il me semble nécessaire de redire que les concessions sont un mode contractuel et un instrument de mobilisation de financement considérable.

Elles sont à la disposition de l'Etat et pourraient être mobilisées par l'Etat au service du pacte de responsabilité:

- pour financer la relance des travaux publics qui sont en crise profonde,
- pour améliorer les transports du quotidien, c'est-à-dire les réseaux périurbains.

L'Etat pourrait obtenir plus de ses concessionnaires, dès lors que serait respecté le cadre de confiance que constituent nos contrats, qui encadrent l'équilibre économique de nos entreprises, et en dehors duquel rien n'est possible, mais à l'intérieur duquel tout est possible.