

N° 709

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 16 septembre 2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission d'enquête (1) sur le **contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières,***

*Président*

M. Éric JEANSANNETAS,

*Rapporteur*

M. Vincent DELAHAYE,

Sénateurs

*Tome II : Auditions*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Éric Jeansannetas, *président* ; M. Vincent Delahaye, *rapporteur* ; MM. Éric Bocquet, Michel Dagbert, Alain Fouché, Patrice Joly, Mme Christine Lavarde, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, Mme Noëlle Rauscent, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Arnaud de Belenet, François Bonhomme, Patrick Chaize, Roland Courteau, Alain Dufaut, Jordi Ginesta, Jean-Raymond Hugonet, Olivier Jacquin, Dominique de Legge, Mmes Anne-Catherine Loisier, Michèle Vullien.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE .....	5
• <b>Audition de M. Fabien Balderelli, sous-directeur de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au Ministère de la Transition écologique et solidaire (Mercredi 26 février 2020) .....</b>	5
• <b>Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale (Mercredi 4 mars 2020) .....</b>	15
• <b>Audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État (Mercredi 11 mars 2020) .....</b>	29
• <b>Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015 (Mercredi 11 mars 2020) .....</b>	47
• <b>Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005 (Mercredi 11 mars 2020) .....</b>	59
• <b>Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017 (Mercredi 11 mars 2020) .....</b>	75
• <b>Audition de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence (Mardi 16 juin 2020) .....</b>	89
• <b>Audition de M. Pierre Coppey, Président de Vinci Autoroutes (Mardi 23 juin 2020) .....</b>	99
• <b>Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) (Mardi 23 juin 2020) .....</b>	113
• <b>Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et directrice du cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en 2014-2015 (Mercredi 24 juin 2020) .....</b>	125
• <b>Audition de M. Philippe Nourry, président des concessions autoroutières d'Eiffage en France (Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020) .....</b>	139
• <b>Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017 (Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020) .....</b>	153
• <b>Audition conjointe de Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et de MM. André Le Mer, président de section, et Daniel Vasseur, conseiller référendaire (Jeudi 2 juillet 2020) .....</b>	161
• <b>Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports (Jeudi 2 juillet 2020) .....</b>	177
• <b>Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016 (Jeudi 9 juillet 2020) .....</b>	191
• <b>Audition de M. Dominique de Villepin, Premier ministre de 2005 à 2007 (Jeudi 9 juillet 2020) .....</b>	209
• <b>Audition de M. Alexis Kohler, directeur du cabinet de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, de 2014 à 2016 (Mercredi 15 juillet 2020) .....</b>	231

- **Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et directeur du cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007** (*Jeudi 16 juillet 2020*) .....247
  - **Table ronde d'associations d'usagers des autoroutes** (*Jeudi 16 juillet 2020*) .....257
- COMPTE RENDU DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE (MARDI 4 FÉVRIER 2020) .277**

## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**Audition de M. Fabien Balderelli, sous-directeur de la gestion  
et du contrôle du réseau autoroutier concédé à la Direction générale  
des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)  
au Ministère de la Transition écologique et solidaire**

*(Mercredi 26 février 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous entamons aujourd’hui nos travaux sur les concessions autoroutières. Vous avez été destinataires d’un rappel chronologique sommaire et d’un premier programme d’auditions. Comme vous avez pu le constater, il comporte des auditions plénières et des auditions rapporteur, auxquelles vous avez bien entendu toute liberté d’assister. Avant d’entamer notre première audition, je vous consulte, à la demande du rapporteur, sur l’opportunité de procéder à des auditions plénières pendant les deux semaines de suspension des travaux parlementaires en mars, en raison de la campagne des élections municipales. Ces auditions ne peuvent être utiles que si vous êtes nombreux à y assister. Pour ma part, dès lors que ces auditions auraient lieu le mardi après-midi 10 ou le mercredi 11, je m’engage à me rendre disponible. Qu’en pensez-vous ? Je constate qu’il n’y a pas d’opposition de principe. La décision est prise.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je suis ouvert à vos propositions concernant les auditions. Je vous propose de commencer par des auditions techniques et de finir par des auditions politiques.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Conformément à ce que nous avons décidé lors de la réunion constitutive, nous commençons nos travaux par l’audition de M. Fabien Balderelli, sous-directeur de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé depuis mai 2019. Cette sous-direction relève de la direction des infrastructures de transport qui fait elle-même partie de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Monsieur le sous-directeur, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ». Je note la présence de votre adjoint qui ne pourra pas prendre la parole.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M.° Balderelli prête serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pour commencer, pouvez-vous présenter votre sous-direction : combien de personnes y travaillent ? Quelles sont leurs compétences ? Quelle est votre organisation administrative et géographique ?

Quelles sont vos principales missions ? Êtes-vous, sur le plan ministériel, le seul interlocuteur des SCA en matière de contrôle des concessions ?

Avec quels autres ministères et institutions travaillez-vous pour assurer la gestion et le contrôle des concessions ? Quelles sont en particulier vos relations avec le ministère de l'économie et des finances et avec l'Autorité de régulation des transports (ART) et comment vos missions respectives s'articulent-elles ?

De quelle manière assurez-vous le contrôle des concessions et de quelles prérogatives disposez-vous dans l'exercice de ce contrôle, notamment pour bénéficier d'une remontée d'informations suffisante de la part des SCA ?

Comment contrôlez-vous la mise en œuvre des tarifs prévus par les contrats de plan ? Confirmez-vous que la pratique du foisonnement tarifaire a été abandonnée ? L'État a-t-il récupéré le produit du foisonnement pratiqué avant son abandon ?

Quel est le montant des taxes et impositions versées annuellement par les SCA ? Certaines de ces taxes ou impositions ont-elles fait l'objet d'une compensation ? Si oui de quel montant ? La baisse de l'IS est-elle prise en compte ?

Comment sont élaborés et négociés les contrats de plan ? Qui propose le champ des investissements supplémentaires à financer ? Comment le périmètre des investissements compensables est-il défini ? Quelles sont les méthodes utilisées pour calculer les compensations par des hausses tarifaires et/ou par l'allongement de la durée de concession ?

Je m'arrête là dans un premier temps pour vous laisser répondre.

**M. Fabien Balderelli.** – Je me présente : je suis ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, en poste depuis mai 2019. J'étais auparavant chargé de l'attribution des nouvelles concessions à la DGITM entre 2005 et 2011, puis sous-directeur du développement et de la gestion du réseau ferroviaire et des voies navigables. La sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé compte 35 collaborateurs, dont une dizaine à Paris, qui veillent à la gestion des contrats et des enjeux financiers, et une vingtaine à Bron, près de Lyon, chargés du contrôle technique des autoroutes. Les deux sont intrinsèquement liés. Je suis en outre commissaire du gouvernement adjoint dans les deux sociétés à capitaux publics,

Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc (ATMB) et la Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF), ainsi que vice-président des commissions intergouvernementales des deux tunnels autoroutiers franco-italiens.

L'activité du concédant qu'est l'État représente :

- Environ une quarantaine de décisions ministérielles sur des projets par an, pour arrêter les caractéristiques techniques et le coût des opérations menées par les concessionnaires.

- 150 contrôles par an sur des ouvrages d'art et des infrastructures.

- Entre 10 et 20 inspections par an, liées à la mise en service d'équipements ou pour attester la conformité des travaux menés par les sociétés.

- Un millier de contrôles de dossiers d'exploitations sous chantier par an pour veiller à la sécurité des usagers.

- 40 000 hausses de tarifs par an.

- Une cinquantaine d'agréments de sous-concessionnaires (concernant les aires annexes).

- Cinq à dix audits par an.

- En termes d'enjeux : 100 milliards de véhicules au kilomètre par an.

La question de l'opportunité d'un nouveau projet est socio-économique et politique : l'administration doit avant tout produire les éléments d'aide à la décision. Le projet est construit à partir de fonctionnalités (instructions sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison). Une fois celui-ci arrêté, il faut appliquer l'ensemble des normes et instructions qui régissent ce qu'est une autoroute, en particulier l'instruction ICTAAL. Nous construisons un dialogue avec ce que peuvent apporter les concessionnaires et les collectivités territoriales afin de vérifier la conformité des dispositions techniques. Les décisions ministérielles sont de plus en plus précises en la matière.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Votre travail me paraît très technique. Est-ce que les aspects juridiques et financiers du contrôle des contrats représentent une part importante de votre travail ?

**M. Fabien Balderelli.** – L'essentiel de notre travail vise à assurer la commodité et la sécurité des usagers. Ce sont des enjeux au cœur de notre métier. Les enjeux juridico-financiers, qui sont examinés avec le ministre de l'économie et des finances, sont importants, mais le cœur de notre travail vise à garantir à l'utilisateur un haut niveau de service. Nous nous mettons ensuite d'accord sur le coût de la mise en concession et sur les conditions économiques et financières du contrat. Dans la phase de réalisation d'infrastructures, notre travail implique un dialogue intense et exigeant avec le concessionnaire, qui est le maître d'ouvrage. Le concédant n'exerce pas la maîtrise d'ouvrage lui-même. Lors de la réalisation des infrastructures et des

contrôles d'audit, nous sommes dans une logique partenariale et de confiance.

La société SFTRF s'occupe par exemple actuellement de la réalisation du viaduc du Charmaix entre la France et l'Italie : nous nous sommes aperçus qu'il y avait des fissures. Nous avons donc demandé une expertise pour nous assurer de la conformité de l'installation à notre vision patrimoniale et à la sécurité. Nous effectuons ensuite le contrôle préalable à la mise en service de l'infrastructure. Nous contrôlons l'ensemble des indicateurs introduits dans les contrats depuis les années 2000 et qui sont de plus en plus nombreux au fur et à mesure de la conclusion de contrats de plan. C'est par exemple le cas dans les derniers contrats où a été créé un indicateur portant sur la structure des chaussées. Ces indicateurs sont la ligne directrice de suivi de la performance pour l'utilisateur : il en existe sur le temps d'attente au péage, sur les ouvrages d'art, etc... Le suivi de l'exécution du contrat passe par un rapprochement tous les cinq ans lors de la négociation des contrats de plans. Concernant la fin des concessions, elle interviendra entre 2031 et 2036 pour les concessionnaires historiques. À l'exception toutefois des concessions de la CCI Seine Estuaire sur les ponts de Normandie et Tancarville qui s'achèveront en 2027, et pour lesquelles nous commençons le processus d'audit préalable à la fin du contrat afin de vérifier le bon état des équipements.

Je mentionne également parmi nos tâches la production règlementaire, ainsi que le comité des usagers, qui est une enceinte de concertation permettant de rapprocher le point de vue des usagers et celui du concédant.

**M. Éric Bocquet.** - Vous avez évoqué les audits techniques. Pouvez-vous nous donner deux ou trois exemples concrets de thématiques d'audit ? Vous saisissez-vous vous-même des thèmes ? Les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) coopèrent-elles facilement ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** - J'ai coprésidé un groupe de travail mis en place en 2015 par la commission du développement durable, lors du gel des péages, sur la réforme des marchés de travaux. Lors de la réforme des règles de mise en concurrence des appels d'offres, le seuil a été abaissé de 2 millions à 500 000 euros. Le contrôle des marchés publics passés par les SCA relève-t-il de votre sous-direction ?

**M. Olivier Jacquin.** - Comment sont traités les contentieux avec les SCA ? Combien sont en cours ? Quel volume cela représente-t-il ? Êtes-vous en lien avec les directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et les directions interdépartementales des routes (DIR) ? Entre l'attribution des concessions et la signature du contrat, il y a-t-il un temps pour rediscuter les termes et le montant du contrat. Le pétitionnaire peut-il rediscuter ? Sur l'A30 en Alsace, il y a par exemple une différence entre ce qui était prévu et ce qu'implique la découverte du terrain.



**M. Dominique de Legge.** – Les concessions sont longues, et les dispositions initiales ne sont plus adaptées. Quelle est votre marge pour renégocier ? Concernant les aires de services, quel est le lien entre le concessionnaire principal et le sous-traitant ?

**M. Fabien Balderelli.** – Sur les investissements à vocation environnementale, nous avons procédé à un audit des équipements d'entretien et de maintenance, notamment les bassins en bord d'autoroute ou les dispositifs d'assainissement. Nous avons réalisé un audit sur le réseau Cofiroute, auquel le concessionnaire a participé et qui a montré qu'il y avait des marges de progression en la matière. Un accord a ensuite été passé pour redresser la situation sur l'entretien, la maintenance et la fonctionnalité des équipements. Les concessionnaires n'ont jamais été en situation d'obstruction par rapport à ces audits. Après avoir objectivé la situation au maximum, nous partageons le diagnostic et nous en tirons les conclusions.

Sur les appels d'offre passés par les sociétés historiques (les anciennes SEMCA), le cadre est à la fois contractuel et réglementaire. Il existait autrefois une commission consultative des marchés. Depuis l'extension du périmètre de l'ARAFER, le contrôle de ces marchés relève de la compétence de celle-ci. Nous sommes dans une logique de risques et périls du concessionnaire : c'est lui qui assume le risque de la bonne ou de la mauvaise performance des marchés de travaux. L'Autorité de régulation des transports (ART) veille à la transparence et la concurrence des contrats et construit une base de référence de coûts. Notre relation avec l'ART est la plus partenariale possible.

Concernant les contentieux, il y a eu en 2013 un début de contentieux sur la mise en œuvre de l'augmentation de la redevance domaniale, qui a été soldé par le protocole de 2015. À ma connaissance, il n'y a pas d'autre contentieux sur des autoroutes concédées.

Sur la modification des contrats, nous sommes dans un régime de libre négociation : nous négocions entre l'attribution et la signature, jusqu'à trouver un accord. Ultérieurement, les modifications se font par voie d'avenants, qui sont par hypothèse équilibrés, sous le contrôle de l'ART et du Conseil d'État, et qui sont approuvés par décret. Une fois le contrat signé, la négociation est close. Concernant l'autoroute A355 (contournement de Strasbourg), c'est maintenant aux risques et périls du concessionnaire, car le contrat est signé.

Le service des partenariats publics-privés, un autre service de la DGITM, gère l'attribution des contrats de concession.

Dans le cadre de nos audits, nous nous appuyons sur le réseau des agents du ministère, et également celui des DREAL et des DIR, sous le contrôle de notre sous-direction. Les obligations découlant des aires annexes incombent au concessionnaire, qui sous-concède à des tiers (par exemple pour l'installation d'une station-service), mais qui reste responsable d'un

éventuel manquement vis-à-vis du concédant. La durée de ces contrats est généralement plus courte que celle de la concession (la durée d'amortissement est de 10 à 15 ans en général). Une difficulté survient lorsque la durée résiduelle des contrats commence à excéder la durée d'amortissement des sous-concessions, ce qui va bientôt être le cas. Nous sommes en train d'analyser cette situation pour que l'État prenne le relais une fois la concession terminée, en reprenant à notre compte la sous-concession.

Les contrats de plan sont des revoyures quinquennales auxquelles les concessionnaires et le concédant s'astreignent. Nous nous mettons d'accord sur un coût, sur une capacité d'amortissement puis nous signons un avenant, sous le contrôle systématique du Conseil d'État et de l'ART. Actuellement, un contrat de plan portant sur 30 millions d'euros d'investissement est en discussion avec ATMB. Le taux d'actualisation doit être entre 5 et 5,5 %. C'est le même processus qui est à l'œuvre que pour le plan d'investissement autoroutier de 2018.

**Mme Michèle Vullien.** - Quand et où est prise la décision de construire l'autoroute et de la mettre en concession ? Les différents services travaillent en silo, ce qui rend complexe le processus décisionnel. Sur le Bordeaux-Genève, c'est-à-dire l'A89, il y a eu un grand nombre de tronçons différents. Elle passe par le cœur de Lyon. Pourquoi ? Qui décide du trajet ? Où est vraiment prise cette décision ?

**M. Alain Fouché.** - Vous avez tous pouvoirs sur les contrôles techniques grâce à vos ingénieurs. Votre responsabilité peut-elle être mise en cause en cas d'erreur de conception ?

**Mme Noëlle Rauscent.** - Sur le rôle des DREAL, maintenant que notre conception environnementale est beaucoup plus exigeante, travaillez-vous avec elles ? Sur les tarifs autoroutiers, pouvez-vous nous expliquer leur fonctionnement et leur conception ?

**M. Fabien Balderelli.** - Mettre un péage ou non à une infrastructure est une question centrale. Le péage peut avoir un effet accélérateur : grâce aux retombées économiques du péage et de la construction, nous avons réalisé entre 150 à 250 km d'autoroutes par an depuis les années 1960 grâce au dispositif de la concession. Mais l'inconvénient de ce dispositif est qu'il fait payer l'utilisateur. Sur la route Centre Europe Atlantique, les élus du département de l'Allier ont adopté le principe du péage sur une partie de l'A71, alors sur d'autres portions la réalisation se fera au rythme des contrats de plan État-région.

La décision de mettre ou non un péage est donc une question d'opportunité politique, ministérielle mais partagée par l'ensemble des décideurs. Les techniciens que nous sommes peuvent éclairer ces décisions sur l'intérêt socio-économique du péage ou sur la possibilité de faire passer un itinéraire alternatif gratuit. Pour l'autoroute A63 dans les Landes, le

principe de la mise à péage a permis d'accélérer la construction de la 2x3 voies, là où cela aurait été très long et coûteux (à peu près 400 à 500 millions d'euros de travaux) pour l'État.

La mise à péage permet d'accélérer la construction des infrastructures en augmentant la capacité de financement. La décision publique n'est pas une science exacte ni linéaire.

Concernant notre responsabilité, nous évaluons les éléments de conception par rapport à des référentiels normatifs. Je ne suis pas le mieux placé pour vous décrire ce système normatif. Il s'agit plutôt de définir comment faire que quoi faire. Nous envisageons actuellement des voies réservées aux transports en commun, ou au covoiturage. Sur l'A10, il existe désormais un dispositif expérimental d'arrêt sur l'autoroute pour des transports en commun.

Concernant le rôle des DREAL dans la conception des projets, les enjeux environnementaux sont de plus en plus pris en compte, y compris bien en amont par mes collègues de l'administration centrale. On ne conçoit aujourd'hui plus les autoroutes de la même façon qu'il y a trente ans. C'est tout l'enjeu de la synthèse des contraintes de protection des espèces protégées.

Concernant la construction des tarifs, il y a deux cas. Dans le cadre d'une concession autonome, les tarifs ont vocation à amortir la concession sur la durée. C'est un optimum tarifaire entre ce que l'utilisateur est prêt à payer et le coût de l'autoroute. Il peut y avoir un complément d'équilibre si la valeur actualisée des recettes de péage est inférieure à la rémunération de la concession. Cette équation financière est la conséquence de l'appel d'offre, à partir des tarifs proposés par les concessionnaires.

Sur les infrastructures adossées, le corpus juridique, légal, réglementaire et jurisprudentiel, est très contraignant pour définir les conditions tarifaires selon le coût et la capacité d'amortissement de l'ensemble de la concession. L'équilibre économique est marginalement modifié pour pouvoir absorber le coût de la construction de l'infrastructure. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a récemment modifié l'article L. 122-4 du code de la voirie routière quant à la capacité d'amortissement sur la durée de la concession.

**M. Patrice Joly.** – Je reviens sur la négociation entre l'offre et la conclusion du contrat. La variable est donc la tarification ou la durée. Quels sont les écarts entre les propositions initiales et le contrat définitif ?

Quelle est l'évolution des effectifs de votre sous-direction, en volume et qualitativement ? Avec qui négociez-vous ? Quels sont les profils des personnes négociant pour les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) ? Vous sentez-vous assez dotés en moyens et en expertise face aux SCA qui ont des équipes plus importantes ? Le dialogue se tient-il au bon niveau ?

**M. Michel Dagbert.** – Avez-vous encore les moyens en effectifs au regard de l'ingénierie des sociétés d'autoroute qui attirent certains haut-fonctionnaires ? Il a été mis fin aux adossements en conformité avec le droit européen, mais quels sont les dossiers en stock qui pourraient faire l'objet d'une demande d'adossement, notamment de la part des collectivités gestionnaires ?

**M. Olivier Jacquin.** – Vous nous avez indiqué qu'il y avait peu de contentieux. Y a-t-il des litiges ? Est-ce le service des partenariats public-privé qui effectue le contrôle juridique et financier ? Quelles améliorations pourraient être apportées à votre fonctionnement ainsi qu'à vos relations avec les concessionnaires ? Êtes-vous, vous ou vos services, sollicités par ces sociétés pour les rejoindre ?

**M. Fabien Balderelli.** – Les effectifs sont stables dans le temps, malgré quelques changements dans l'organigramme. Aujourd'hui les enjeux techniques et financiers sont complètement liés, et c'est mon rôle de veiller à l'articulation entre les deux. Nos 35 fonctionnaires ne sont pas seuls pour contrôler. Ils s'appuient sur le réseau scientifique et technique du ministère – notamment le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) – et des DREAL, qui bénéficient de compétences extrêmement pointues. C'est un écosystème qui peut être mobilisé de manière satisfaisante.

Concernant les enjeux financiers, c'est ensuite l'ART qui contrôle le coût des infrastructures. Dans le cadre du plan d'investissement autoroutier, le concédant avait considéré être arrivé à un accord satisfaisant sur un coût des infrastructures, alors que l'ART avait estimé ce coût exagéré sur certains investissements. Une expertise tierce a donc été commanditée. Le cabinet d'expertise a donné raison à l'administration et le Conseil d'État a validé les éléments de l'équilibre économique-financier. Ce coût prend en compte le risque porté par les SCA. Je ne ressens pas de difficulté ou de manque de moyens dans notre discussion avec les SCA.

Notre dialogue avec les SCA est intense et exigeant, avec souvent des désaccords parfois importants mais que nous avons réussi à surmonter. Nous tentons de les résoudre en rapprochant nos points de vue, pour faire émerger des solutions plus intelligentes. Le système de la concession permet de bénéficier de la capacité d'expertise du concessionnaire. C'est un système intrinsèquement vertueux car il produit de la capacité d'investissement et de l'intelligence collective.

Je ne me désintéresse pas de l'équilibre économique des concessions. L'équilibre des contrats de concession des sociétés historiques privatisées porte sur des concessions mises en place dans les années 1970-1980, ce qui dans l'évolution du cycle des concessions conduit aujourd'hui à une rentabilité élevée, parce que les investissements consentis par le passé ont été très importants. Pour les concessions nouvelles, comme celle du

contournement de Strasbourg, on voit que la rentabilité n'est que la photographie à un instant T d'une concession qui s'apprécie dans la durée. La négociation des avenants doit permettre à l'avenant d'avoir son propre équilibre sur la durée résiduelle du contrat. Les allongements de la durée des concessions ont été calibrés pour s'équilibrer, sous le contrôle de l'ART, de la Commission européenne au titre des aides d'État dans le cadre du plan de relance autoroutier, du Conseil d'État et, dorénavant, des assemblées parlementaires.

Sur le contournement ouest de Strasbourg, dont la mise en service interviendra en 2021, il est préférable que le service compétent vous réponde.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il faudra nous envoyer le détail de l'organisation de votre sous-direction et des profils de vos collaborateurs, ainsi que les conclusions des audits des trois dernières années. Concernant les concessions historiques, les commissaires du gouvernement participent-ils aux conseils d'administration des sociétés ?

**M. Olivier Jacquin.** – Je reformule ma question : infligez-vous parfois des pénalités aux concessionnaires ? Qu'en est-il des passages du public au privé ?

**M. Fabien Balderelli.** – Dans le périmètre de la DGITM, le directeur-général de la société ATMB et celui de SFTRF sont d'anciens fonctionnaires, mais ce sont des sociétés à capitaux publics. Le directeur-général de la société Atlandes est un ancien fonctionnaire mais il n'a jamais travaillé sur les autoroutes concédées. Les profils de nos interlocuteurs ne sont pas liés à l'administration. L'État-major des sociétés concessionnaires ne vient pas de ma sous-direction.

Nous appliquons des pénalités, mais sans avoir de litige sur les pénalités. Un litige est une situation de blocage, ce que nous voulons éviter. La semaine dernière, nous avons infligé une pénalité de 30 000 euros à la société Albea pour l'autoroute entre Rouen et Le Havre. En 2016, cela doit représenter un million d'euros de pénalités prévues dans les contrats pour l'ensemble du réseau concédé. Nous vous transmettrons la liste.

L'article 35.6 des contrats de concession prévoit la présence de commissaires du gouvernement au conseil d'administration des sociétés, mais cette possibilité n'est pas utilisée à ce jour. Nous recevons cependant tous les dossiers présentés au conseil d'administration.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Quel est votre correspondant à Bercy ? Qui contrôle les 40 000 tarifs ?

**M. Fabien Balderelli.** – L'agence des participations de l'État (APE) est notre correspondante pour les sociétés à capitaux publics. Sinon, c'est la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui exerce le contrôle des tarifs autoroutiers

conjointement avec nous. Nous discutons en outre avec la direction générale du Trésor de l'équilibre économique des concessions.

Une seule personne est chargée du contrôle des tarifs chez nous. Ils sont proposés par les SCA. Le concédant s'assure qu'il n'y ait plus de foisonnement et que la hausse proposée soit cohérente avec les dispositions contractuelles. Ce n'est pas l'État qui produit une grille annuellement. Ces tarifs rentrent ensuite en vigueur par arrêté en l'absence de contrats de plan.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous étiez dans la sous-direction en 2005. Pouvez-vous nous expliquer comment la décision de privatisation a été prise à l'époque ? Quelle est l'administration qui a été à la manœuvre ? Pouvez-vous nous donner des noms ?

**M. Fabien Balderelli.** – C'est essentiellement une compétence de l'agence des participations de l'État. Quant à notre rôle, il est le même, que la société soit une société d'économie mixte ou une société privée.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Concernant les dossiers portant sur les avenants, y a-t-il un dossier par avenant qui récapitule le calcul de l'équilibre ? Y a-t-il eu des décalages entre le début des travaux et la hausse correspondante des tarifs ?

**M. Fabien Balderelli.** – Oui, nous avons des clauses introduites dans les contrats de plan 2002-2006 (articles 7.5, 7.6 et 7.7 repris dans les avenants) qui établissent le calcul des investissements sur la durée. S'il y a un décalage dans le temps de la courbe des dépenses, cela ouvre lieu à des reliquats. S'il y a eu une surcompensation à l'instant T, cela donne lieu par préférence à des travaux supplémentaires qui ne sont pas compensés pour la quote-part qui correspond à cet avantage indu. Le concessionnaire ne décide pas des travaux. Il n'y a pas de régularisation par les tarifs, car les contrats prévoient que la compensation se fait par préférence par le biais de travaux supplémentaires. Nous faisons ensuite un bilan à l'échéance des contrats de plan, sur la base des échéanciers de décaissement de l'ensemble des opérations, bilan corrigé du coût des risques du concessionnaire et avec le taux d'actualisation qui a été décidé lors de la signature du contrat. On reconstitue ce décalage de manière à en assurer la neutralité.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous vous avons également envoyé des demandes de transmission de documents. Je vous remercie.

**Audition de M. Bernard Roman, président de l’Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale**

*(Mercredi 4 mars 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur les concessions autoroutières. Nous recevons aujourd’hui M. Bernard Roman, président de l’Autorité de régulation des transports (ART) et Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale.

Après vous avoir rappelé qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roman et Mme Druon prêtent serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Dans un souci de clarté et d’interactivité, les questions ne seront pas groupées et nous souhaitons que nos invités répondent de façon concise. Comment l’ART perçoit-elle le secteur des sociétés autoroutières ? Pouvez-vous présenter la manière dont elle est organisée pour assurer ses missions de régulation du secteur autoroutier concédé ? Combien de personnes travaillent-elles sur ce sujet ? Comment vos effectifs ont-ils évolué ces dernières années ? Sont-ils suffisants ? Quel est leur profil ? Y a-t-il une coordination avec les services de l’État qui gèrent les autoroutes ?

**M. Bernard Roman, président de l’Autorité de régulation des transports (ART).** – Si l’ART existe aujourd’hui avec ses compétences, c’est parce que le Parlement l’a voulu en 2015 à la suite des rapports de la Cour des comptes et de l’Autorité de la concurrence, qui avaient soulevé un certain nombre d’anomalies. Le Parlement a voulu, dans la loi du 6 août 2015 dite loi Macron, faire en sorte que le régulateur des transports étende ses activités à la régulation et au contrôle des concessions autoroutières. Il lui a confié trois missions. La première est la régulation des tarifs des péages. L’avis de l’ART (anciennement Arafer) est requis préalablement à la conclusion d’un nouveau contrat de concession et dès qu’un avenant a une incidence sur la durée de la concession ou l’évolution des tarifs des péages. Nous nous sommes ainsi prononcés sur le Plan d’investissement autoroutier (PIA) et ses 57 opérations initialement. C’est une illustration de notre activité.

Le deuxième domaine dans lequel nous intervenons est celui des procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services par les concessionnaires. Nous contrôlons le bon fonctionnement et la composition des commissions des marchés des sociétés concessionnaires

d'autoroutes. Nous contrôlons également les marchés. Lorsque les conditions ne sont pas remplies, nous pouvons saisir la justice. Nous l'avons déjà fait une fois. Je vous fournirai des éléments écrits dans la semaine qui vient.

Notre troisième mission découle de notre pouvoir de collecte de données. L'ART a la capacité d'exiger des sociétés concessionnaires des informations financières, techniques et économiques. Nous publions chaque année un document, que je vous ai remis, qui synthétise les comptes des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), à la fois globalement et par société. Nous publierons également un rapport quinquennal qui permettra d'avoir une vision sur les tarifs des péages, qui représentent l'essentiel des recettes des SCA. En 2018, le chiffre d'affaires de ces sociétés est de 10,4 milliards d'euros. Le taux de distribution atteint 98 %, ce qui est étonnant au regard du niveau d'endettement. Nous allons présenter dans le rapport quinquennal une vision précise, documentée et expertisée de la situation économique du monde autoroutier. Nous publions aussi un rapport annuel sur les marchés et les contrats passés par les SCA. Nous sommes compétents en matière autoroutière depuis février 2016.

Ce pouvoir de collecte est le plus important. Nous définissons une liste d'informations qui doivent nous être fournies. Les SCA doivent les transmettre sous peine de sanctions très lourdes, à concurrence de 3 % du chiffre d'affaires. Il n'est pas nécessaire d'en brandir la menace, les SCA sont bien conscientes des enjeux.

**Mme Stéphanie Druon, secrétaire générale de l'Autorité de régulation des transports.** – Concernant les moyens humains et financiers, le contrôle nécessite des compétences économiques, techniques, juridiques et financières, comme pour tous nos secteurs de régulation. L'Autorité est organisée pour pouvoir travailler en équipes projets. La direction métier qui pilote le secteur autoroutier comprend, outre le directeur, huit agents dédiés au contrôle des SCA. Ils travaillent avec des agents de la direction des affaires juridiques, dont quatre sont spécialisés sur le secteur autoroutier, et de celle des affaires financières, dont trois agents sont sur le secteur. Cela fait donc une quinzaine de personnes en équivalents temps plein travaillés. Concernant les moyens financiers, nous bénéficions jusqu'à l'année dernière d'une taxe affectée prélevée sur les SCA, plafonnée à 2,6 millions d'euros, soit 2,4 millions après déduction des coûts liés au prélèvement par la DGFIP. Cette taxe ne nous est plus affectée depuis la loi de finances pour 2020. Nous devons donc discuter chaque année le budget annuel avec la direction du budget en premier lieu, et aussi la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Si je comprends bien, la mission de collecte de documents se passe plutôt bien, sans que vous ayez à faire usage des sanctions. Pouvez-vous me le garantir ?

**M. Bernard Roman.** – Non, je ne peux pas vous le garantir. Mais la menace existant, le droit étant ce qu'il est, et certaines de nos décisions ayant



un caractère règlementaire, et *a minima* valeur d'injonction, nous avons finalement obtenu communication des éléments demandés. Il y avait une grande réticence au début car c'était complètement nouveau. Avant que l'Autorité ne devienne compétente, la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, faute de disposer de pouvoirs lui permettant d'exiger la fourniture certaines données par les SCA, ne pouvait pas se prononcer sur le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence des sociétés pour lesquelles elle était compétente, et émettait des avis et des recommandations. Depuis que la loi nous a donné la capacité d'obtenir des informations, nous avons choisi d'user de ce pouvoir de manière pédagogique. J'ai à plusieurs reprises réuni les présidents des SCA et celui de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) pour mettre au point le système qui fonctionne aujourd'hui. Cela fonctionne même trop bien. Il y a plusieurs centaines de marchés par an, dont certains de plus de 100 pages. Ce n'est pas avec cinq collaborateurs que nous pouvons tout contrôler. Les contrôles sont faits de manière aléatoire, en choisissant les dossiers les plus importants.

Nous veillons à l'indépendance de la majorité des membres des commissions des marchés, ce qui est une avancée que nous devons au Parlement. Nous veillons à ce que l'attribution des marchés soit conforme aux règles de concurrence et à ce que la rédaction des appels d'offres réponde aux exigences légales. Sur un marché d'ASF pour lequel nous avons introduit un référé précontractuel, nous avons été déboutés en première instance par le tribunal de grande instance de Nanterre. Nous estimions, au vu des coefficients de pondération, que le critère du prix était le seul critère réellement important. Le tribunal a considéré qu'en l'espèce cela ne changeait rien au classement de l'attributaire. La Cour de cassation nous a donné raison : il appartient bien à l'autorité de veiller *in abstracto* au respect des règles d'organisation des appels d'offres, indépendamment de leur effet sur l'attribution du marché au cas d'espèce.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Sur les marchés, nous nous demandons s'ils sont majoritairement attribués à des sociétés liées aux groupes auxquels appartiennent les sociétés concessionnaires. Il y a des règles en la matière, mais quelles sont-elles ? Y a-t-il des attributions croisées ? Pouvez-vous contrôler cela ? Comment ?

Le sous-directeur de la DGITM nous a déclaré que les avenants aux contrats de concession étaient tous équilibrés. Est-ce effectivement le cas à votre connaissance ? Est-ce que vous contrôlez le respect de cet équilibre ? En avez-vous le détail et la synthèse ? J'aimerais disposer d'une synthèse depuis 2006.

**M. Bernard Roman.** – Sur la première question, il faut être très clair et en même temps mesuré. Les travaux publics sur les 9 000 kilomètres d'autoroutes concédées représentent moins de 3% du montant total des travaux publics dans leur ensemble en France (et 6% des travaux routiers). Il

faut toujours mesurer la part de travaux autoroutiers que les sociétés exécutent pour les groupes auxquelles elles sont liées, et la comparer à sa part dans les travaux routiers de manière générale. Sur les avenants, chacun a sa vérité. La DGITM doit faire en sorte que la compensation ne soit ni en deçà ni au-delà de ce qui est nécessaire.

Notre regard porte sur trois principales étapes. D'abord les travaux. Sont-ils nouveaux ? Figuraient-ils dans le contrat initial ? Sur les 57 opérations initialement prévues par le PIA, nous avons estimé que huit relevaient d'obligations contractuelles préexistantes et qu'elles étaient donc déjà compensées, via la perception par le concessionnaire des péages existants. Sur ce point nous avons été suivis par le Conseil d'État, et ces huit opérations ont été retirées du PIA. Dans un deuxième temps, nous regardons si les opérations sont utiles ou nécessaires à l'exploitation de l'autoroute. Nous avons estimé que cela n'était pas le cas pour un grand nombre d'entre elles. Nous ne jugeons pas de leur utilité publique ou de leur opportunité politique, par exemple la construction d'un échangeur, qui est l'objet-même des procédures de déclaration d'utilité publique. Nous jugeons si cela apporte quelque chose à l'usager par rapport au prix qu'il paye : désengorgement de la route, accès à de nouvelles destinations utiles... Nous n'avons pas été suivis par le Conseil d'État sur ce point.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Sur combien d'opérations cela porte-t-il ?

**M. Bernard Roman.** – Je pense que plus d'une bonne quinzaine d'opérations sont en jeu. La loi d'orientation des mobilités (LOM) a assoupli ce cadre, contre notre avis. Aujourd'hui, seules trois conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'une bretelle soit jugée utile, et je ne vois pas comment nous pourrions apprécier ce qui n'entre plus dans ce champ. Ce n'est pas au Sénat que ces dispositions ont été assouplies. Bien au contraire, plusieurs voix contraires s'y sont élevées.

Nous regardons enfin l'estimation du coût des opérations. Sur ce point, nous n'avons pas le même regard que la DGITM. Nous avons considéré que, sur les 57 opérations initialement prévues par le PIA, le coût d'un certain nombre d'entre elles était surestimé, parfois très largement. Or c'est cette estimation qui permet de calculer la compensation. Nous avons des référentiels différents sur ce point de ceux de la DGITM et des sociétés concessionnaires. À deux reprises, ces coûts ont fait l'objet d'une expertise, dont l'une nous a donné raison. Le bilan complet à la fin des concessions permettra de déterminer la réalité des coûts. Pour l'heure, les opérations prévues par le PIA commencent à peine à être réalisées. Pour ce plan, nous sommes passés d'environ 800 millions d'euros à moins de 700 millions d'euros et de 57 opérations à 43, avec une hausse des péages moins forte qu'initialement prévue, de même que pour les revenus des sociétés. L'Autorité a une véritable utilité sur cet aspect. Il y a en effet une inégalité de

moyens entre les SCA et le concédant. Le législateur a jugé qu'un tiers neutre était nécessaire. Le PIA a démontré cette nécessité.

**Mme Stéphanie Druon.** - Les SCA transmettent facilement les données, notamment financières. Nous leur avons demandé de nous transmettre les marchés attribués entre 2013 et 2015 pour étoffer notre base de données, et comme elles nous répondaient que cela était très lourd pour elles, nous avons échangé en bonne intelligence. Une seule fois nous avons eu à ouvrir une procédure en manquement préalable à la procédure de sanction, à l'encontre d'Atlandes, pour obtenir communication de différents marchés. La procédure a été rapidement clôturée.

Concernant les marchés, l'Autorité veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale. Nous nous assurons qu'il y a une majorité de membres indépendants dans les commissions de marché dont la composition est soumise à l'avis conforme de l'Autorité. Nous veillons au respect des obligations de publicité et de mise en concurrence. Nous veillons à ce que les critères techniques ne soient pas neutralisés, ce qui reviendrait à n'utiliser que le critère prix. C'est l'objet de la requête en référé précontractuel que nous avons déposée pour un marché d'ASF. Maintenant que la Cour de cassation nous a donné raison, ce sera plus facile d'en introduire plus. Nous n'avons cependant pas à intervenir si le pourcentage de sociétés liées parmi les entreprises de travaux retenues est trop élevé. Mais nous communiquons sur les marchés passés par les SCA par la publication de notre rapport annuel dans lequel nous rendons publics ces chiffres.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Vous parlez dans le rapport des marchés passés avec des entreprises liées. Parlez-vous des attributions croisées de marchés de travaux, par exemple entre les sociétés du groupe Eiffage et celles du groupe Vinci ?

**M. Bernard Roman.** - Ce n'est pas aussi précis. Lors de la première publication en juillet 2016, portant sur l'année 2015, le taux le plus élevé pour les marchés supérieurs à 2 millions d'euros HT a été relevé pour la société ESCOTA avec 54% d'attribution en valeur à des entreprises liées. Cela avait fait réagir l'ASFA. Nous faisons aujourd'hui un point société par société, puis un point global qui permet de définir quelle est la part des sociétés des groupes Vinci, Eiffage et Bouygues (qui est le seul groupe à n'être pas directement actionnaire de SCA) sur le marché routier national et quelle est leur part sur le marché des autoroutes concédées. Il est prévu dans le protocole signé entre les SCA et l'État lors du plan de relance autoroutier (PRA) de 2015, dont seulement 50 % a déjà été réalisé, qu'un pourcentage des travaux devait être attribué aux TPE et PME. Nous n'avons pas à sanctionner le respect de cet engagement, mais nous le regardons. Le plan de relance était de 3,5 Mds d'euros, le PIA de 700 millions.

**Mme Stéphanie Druon.** - Vous aurez les chiffres par écrit. Il s'agit des marchés de travaux passés entre 2016 et 2018 par les sociétés

concessionnaires ou leurs groupements. En cas de groupement, nous donnons le nom des mandataires, mais comme nous ne déclinons pas par co-traitants et sous-traitants cela peut biaiser les chiffres. La part des marchés attribués en valeur par les sociétés concessionnaires du groupe Vinci (ASF, Cofiroute et ESCOTA) à leurs entreprises liées est de 60 % sur les travaux en 2017 et 32 % en 2018. Sur les marchés de services, elle était de 29 % en 2017 et 6 % en 2018. Sur les marchés de fournitures, de 16 % en 2017 et 6 % en 2018. Pour les sociétés concessionnaires du groupe Eiffage (APRR et AREA), 27 % en 2017 et 35 % en 2018 sur les marchés de travaux ; 23 % en 2017 et 1 % en 2018 sur les marchés de services et 9 % en 2017 et 2 % en 2018 sur les marchés de fournitures. Vous trouverez plus de détails dans le rapport. Il n'y a pas de grosses anomalies si on compare ces chiffres à la place de ces groupes dans le secteur des travaux publics. Nous ne sommes toutefois pas chargés d'émettre un avis. Nous ne pouvons qu'assurer la transparence des chiffres.

Concernant les projets d'avenants, l'Arafer a rendu en juin 2017 un avis simple pour chacun des sept projets d'avenants aux contrats de concession des SCA historiques, puis un sur ATMB en 2018 sur la compensation de la hausse de la redevance domaniale, et nous venons d'en rendre un sur la société Atlandes. Nous vous enverrons les documents. Dans le dernier avis sur Atlandes, nous avons considéré qu'une partie des charges ayant vocation à être compensée par le projet d'avenant figurait déjà dans les contrats et n'avait donc pas à être compensée par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage. Nous regardons ensuite le respect des critères de nécessité et d'utilité, puis les coûts et niveau de recettes retenus, la rémunération du capital et enfin les autres clauses envisagées par le projet d'avenant.

**M. Bernard Roman.** - Concernant les coûts, le concessionnaire les estime, avec une marge de risque. Le concédant a sa propre base de données. Notre base de données sera constituée à partir des marchés passés par les SCA depuis 2013. Elle sera fiable et nous permettra de disposer du coût des travaux, donc de reconstituer une part majeure du coût réel des opérations, même si la conjoncture peut faire évoluer les coûts.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Quand sera publié le rapport quinquennal ?

**M. Bernard Roman.** - À la fin du premier semestre. Nous pourrions, si vous nous le demandez, vous en transmettre des éléments, dans la limite du secret des affaires.

**M. Roland Courteau.** - Pourrait-on connaître le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation réalisés par les sociétés concessionnaires en 2018 ? Quelles sont leurs marges d'exploitation ? Quels dividendes ont été versés aux actionnaires en 2017 et 2018 ? Je crois que dans l'accord de 2015, un dispositif en cas de surprofit a été introduit. Y a-t-il eu un surprofit en

2017-2018 ? Comment le déterminer ? Ce dispositif a-t-il été mis en œuvre, et si non pourquoi ?

**M. Bernard Roman.** – C'est un sujet complexe. L'ouverture du capital des SCA est intervenue en 2002 et la privatisation en 2006. Dans 11 ans, la première concession arrivera à échéance. Dans une concession, le capital de l'actionnaire n'est pas le réseau, mais son contrat. Dans 11 ans, la société concessionnaire rendra à l'État le réseau autoroutier qu'elle a construit, acheté, entretenu, voire amélioré. Il faut bien voir les contraintes positives et négatives d'une concession. Pour les sociétés concessionnaires dont le chiffre d'affaires s'est élevé à 10,4 milliards d'euros en 2018, les dividendes versés aux actionnaires atteignent 3,3 milliards d'euros en 2015, 4,7 en 2016, 1,7 en 2017 et 2,9 en 2018.

J'ai été auditionné au Sénat l'année dernière, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renationaliser les autoroutes. Dans l'exposé des motifs, il était écrit que les dividendes distribués étaient supérieurs au coût d'acquisition. Ce n'est pas faux, mais les 14 milliards d'euros payés par les groupes acquéreurs en 2006 ne correspondaient qu'à une partie des actions, le capital ayant déjà été ouvert en 2002. De plus, les SCA ont repris dans les contrats 5 milliards d'euros d'investissements, auxquels s'ajoutent les 26 milliards d'euros d'investissements réalisés entre 2006 et 2018 sur le réseau autoroutier qu'elles restitueront entre 2031 et 2036. Enfin, les SCA sont endettées. Lorsqu'elles rendront les concessions, elles devront avoir remboursé l'ensemble de leur dette. C'est un des travaux que nous menons dans le cadre du rapport quinquennal. Nous estimons globalement leur dette nette à 29 milliards d'euros, alors que les SCA indiquent qu'elle s'élève à 50 milliards d'euros. Nous poursuivons nos expertises pour déterminer précisément la dette et son échéancier.

Par ailleurs, à la fin des concessions, l'autoroute doit être rendue en bon état. Il y aura, sept ans avant la fin des contrats, une clause de revoyure pour déterminer, d'une part, ce qu'il y a à faire pour que les autoroutes et ouvrages remis soient en bon état, et, d'autre part, il faut au préalable être d'accord sur la notion de bon état – or, aucun contrat ne précise aujourd'hui cette notion. C'est un rendez-vous essentiel. Dans les contrats de concession « historiques », il est prévu qu'à la fin 2006, l'inventaire des biens qui relèvent de la concession et ceux qui relèvent du concessionnaire devait être fait. Cela n'a pas été le cas. Il faut veiller à ce que le rendez-vous des sept ans avant la fin de la concession ait effectivement lieu et s'assurer que les travaux prévus seront réalisés.

Dans notre rapport quinquennal, nous revenons sur le taux de rentabilité interne (TRI) des SCA. Il y a là une énorme incertitude sur des concessions d'une durée de 70 ans, et même si nous faisons ce travail chaque année, nous ne le publions pas. Ce sera plus objectif et plus documenté avec une vision rétrospective de cinq ans. Il nous faut tenir compte à la fois des résultats d'exploitation positifs et, en même temps, des investissements et de

l'endettement des sociétés. L'équilibre est toujours à rechercher en prenant en compte ces deux éléments.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous avons les chiffres.

**M. Bernard Roman.** – Les aires de services génèrent un peu plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Cela paraît secondaire mais cela ne l'est pas, en particulier en ce qui concerne l'obligation de modération des coûts des carburants.

**Mme Stéphanie Druon.** – Le modèle économique des concessions est basé sur une très longue durée : on ne peut pas tirer de conclusions des chiffres exceptionnels d'une année. Il faut apprécier ce modèle à l'échelle de la durée totale de la concession. Le suivi de l'économie globale des contrats de concession sera apprécié dans le rapport quinquennal.

**M. François Bonhomme.** – Je reviens sur les procédures de marché. Êtes-vous membre des commissions des marchés ?

**M. Bernard Roman.** – Non.

**M. François Bonhomme.** – Considérez-vous que vous avez les moyens d'assurer les contrôles des marchés ? Sur votre champ d'intervention, vous avez indiqué avoir saisi la juridiction compétente une seule fois.

**M. Bernard Roman.** – Nous n'avons pas assez de moyens humains, comme dans tous les secteurs de régulation. Nous sommes touchés de la confiance du gouvernement et du Parlement qui reconnaissent notre expertise. Elle se manifeste par les nouvelles missions qui nous sont confiées. Il est toutefois étrange qu'une autorité publique indépendante dépende de l'exécutif pour ses moyens. Nous avons insisté dans le cadre du dernier projet de loi de finances pour avoir 20 emplois supplémentaires ; nous avons obtenu neuf postes de collaborateurs supplémentaires, au vu de l'élargissement de nos missions, plus deux emplois au titre de la réforme de la gouvernance du collège de l'Autorité (avec l'arrivée de deux nouveaux vice-présidents). Nous les avons obtenus mais je rappelle que nous devons désormais suivre également les aéroports, la RATP, l'ouverture des données de mobilité, la billettique... Plus nous aurons de moyens, plus notre contrôle sera efficace.

Nous avons certes eu un seul cas de référé précontractuel, mais il était extrêmement important. Depuis 2016, les règles auxquelles sont soumises les concessions autoroutières sont très proches de celles de la commande publique. Nous avons besoin du soutien de la Cour de cassation pour montrer aux SCA que nous veillons à faire respecter les règles. Sans faire de procès d'intention, les prix peuvent être plus facilement tirés par un grand groupe que par un petit. La règle du moins disant ne suffit pas ; la rédaction des appels d'offre est très importante.

Nous ne faisons pas partie des commissions d'appel d'offres : c'est la DGCCRF qui y assiste. Nous travaillons en bonne intelligence avec elle.

**Mme Stéphanie Druon.** - Cinq collaborateurs travaillent sur le contrôle des marchés. Nous sommes destinataires de 400 à 500 marchés par an. Nous mettons la priorité sur les marchés les plus sensibles en termes concurrentiels : ceux attribués à une entreprise liée, ou ceux portant sur certaines prestations, notamment la distribution de carburant. En 2018, sur les 412 marchés et les 12 avenants qui nous ont été soumis, nous avons procédé à l'analyse détaillée de 79 d'entre eux, ce qui fait environ 25 % des marchés reçus.

**Mme Michèle Vullien.** - À quel moment de l'attribution des concessions intervenez-vous ? Sur le Bordeaux-Genève, c'est-à-dire l'A89, il y a eu un grand nombre de tronçons différents. Pourquoi ? Qui décide du trajet ? Où est vraiment prise cette décision ? Nous n'arrivons pas à savoir qui est responsable.

**M. Bernard Roman.** - Nous n'avons aucune compétence sur les choix d'opportunité d'aménagement du territoire. Notre mission, telle qu'elle est définie par le Parlement, est de contrôler. La décision en amont ne relève que des pouvoirs politiques, centraux ou territoriaux.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Ne vous inquiétez pas, Mme la sénatrice, la commission d'enquête finira par le savoir !

**M. Jean-Raymond Hugonet.** - Même si la terminologie est différente il me semble que votre fonction est parallèle à celle du contrôle de légalité, comme dans les collectivités territoriales, Je comprends bien qu'on se hâte ici avec lenteur. À l'heure de la dématérialisation, la transmission de documents ne peut pas prendre de temps. Nous savons évaluer les prix quand nous voulons passer un marché, même dans les petites communes. Nous établissons alors un bordereau de prix qui est soumis au contrôle de légalité. Mais nous ne pourrions pas évaluer le coût du mètre carré d'enrobé pour les autoroutes. Pouvez-vous accélérer les contrôles ? Sentez-vous une volonté d'aboutir sur cette question ?

**Mme Stéphanie Druon.** - Le parallèle avec le contrôle de légalité vaut pour le contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires, mais pas pour celui des avenants et des nouveaux contrats de concession, ni pour les sous-concessions, puisque ce sont des avis simples. Mais ces avis simples sont importants, car nous sommes saisis avant l'examen par le Conseil d'État. Il nous a suivis sur les huit opérations du PIA qui concernaient des travaux déjà prévus au titre d'obligations contractuelles préexistantes car elles ne figurent plus dans les avenants approuvés par décret. Concernant les installations annexes, le concédant peut décider de délivrer ou non l'agrément à l'exploitant retenu à l'issue de la procédure de publicité et de mise en concurrence et près avis de l'Autorité. Depuis la LOM, il doit motiver sa décision s'il le donne à la suite d'un avis

défavorable de notre part sur la procédure d'attribution du contrat. Concernant le pouvoir de collecte, nous pouvons sanctionner l'absence ou le refus de transmission mais nous avons choisi de procéder de manière partenariale. À l'avenir, nous allons faire en sorte que la saisie des marchés soit dématérialisée pour alimenter directement notre base de données.

**M. Bernard Roman.** – C'est acté avec les SCA.

**Mme Christine Lavarde.** – Je reviens sur un sujet qui n'a presque pas été abordé. Pour les aires d'autoroute, qu'est-ce que l'ART peut ou non contrôler ?

**M. Bernard Roman.** – Nous regardons le contrat de sous-concession pour nous assurer du respect de la loi, en particulier de la procédure d'appel d'offres. Ce qui nous occupe le plus est la modération tarifaire sur le prix des carburants. Si la référence est la station voisine, il faut vérifier qu'elle n'appartient pas au même exploitant. Une des sociétés concessionnaires a décidé de faire une expérimentation, depuis un an, et de s'approvisionner directement auprès des raffineurs. Nous ne pouvons pas aujourd'hui vous dire si cela est positif ou non. Cela avait mal commencé car elle avait initialement considéré que le contrat passé sur le carburant ne relevait pas de notre contrôle.

Nous formulons un avis simple sur la procédure d'attribution des contrats de sous-concession, et le ministère chargé des transports donne ou non agrément à l'attributaire pressenti dudit contrat. Dans le domaine autoroutier, il y a beaucoup d'avis simples. Nos seuls avis conformes portent sur la composition et les règles de fonctionnement des commissions des marchés.

**Mme Stéphanie Druon.** – L'attributaire s'est engagé lors de la procédure d'appel d'offre à une modération tarifaire sur les prix des carburants. Le concédant devrait en vérifier l'effectivité. Nous l'invitons à veiller au respect de cet engagement mais nous ne sommes pas compétents pour en contrôler la bonne application.

**M. Olivier Jacquin.** – À quel moment du processus d'attribution du contrat de concession intervenez-vous ? Pouvez-vous qualifier la qualité des contrôles techniques effectués par la DGITM ? Sur le contrôle des tarifs, vous vérifiez que les travaux ont été réalisés. Est-ce que le contrôle est bien fait ? L'État n'est-il pas dispersé dans ses fonctions de régulateur au détriment de ses fonctions de stratège ? Par comparaison, pour les chemins de fer britanniques, il y a des centaines de personnes qui veillent au respect des contrats.

Quel est le statut de vos collaborateurs ? Avez-vous subi des pressions directes ou indirectes ? Vous avez évoqué des dividendes « étonnants ». Par rapport à quoi ? Avez-vous des données ? Quels seraient les trois points d'amélioration que vous apporteriez au système actuel ?



**M. Bernard Roman.** – Nous intervenons lorsque la négociation entre l'État et le concessionnaire est terminée. Le projet d'avenant nous est soumis. Nous rendons un avis simple, dont l'État tient ou non compte. Sur les contrôles techniques, nous n'avons aucune compétence. S'agissant du PIA, il est beaucoup trop tôt pour le dire : les travaux n'ont pour la plupart pas commencé. A posteriori, il sera très intéressant de comparer les coûts estimés aux coûts réels. Nous avons considéré que certaines enveloppes de travaux étaient de 30 % trop élevées. Dans son avis sur le PIA, le Conseil d'État n'a absolument pas invalidé nos estimations mais a indiqué qu'il n'avait pas pour mission de se prononcer sur les estimations des coûts des travaux.

Concernant les moyens, il nous faut, comme pour les administrations centrales, travailler en mode projet, comme l'a dit M. Balderelli. Sur le statut de nos collaborateurs, nous sommes une structure publique, avec des modalités de recrutement plus souples que ceux de l'administration. Nous avons une très grande expertise, et nos collaborateurs sont recherchés par beaucoup de chasseurs de têtes. Je n'ai connu aucune pression depuis mon arrivée à la tête de l'ART. J'ai entendu des expressions de mécontentement, de satisfaction quelques fois, mais de pression pour une décision, jamais.

Les dividendes peuvent paraître étonnants. Il faut prendre en compte l'endettement et les investissements : le choix de se désendetter ou non appartient aux sociétés. Les sociétés historiques ont une situation de désendettement plus confortable que les sociétés nouvelles. Il faudra voir la courbe réelle de désendettement. Nous suivrons cela dans le rapport quinquennal.

**M. Olivier Jacquin.** – Vos collaborateurs relèvent-ils de la fonction publique ?

**Mme Stéphanie Druon.** – Nos collaborateurs sont essentiellement des contractuels de droit public, avec une vingtaine de fonctionnaires détachés, soit moins de 20 %. Nous avons par exemple des juristes, des avocats, des économistes, parfois venus d'autres régulateurs économiques sectoriels, comme l'Arcep ou la CRE. L'ART est dotée de la personnalité morale.

Sur les moyens humains de l'État, ce n'est pas à l'Autorité de se prononcer pour savoir s'ils sont suffisants, même si nous pouvons être interpellés lorsque nous estimons que certaines opérations inscrites dans un projet d'avenant relèvent déjà d'obligations contractuelles préexistantes et sont déjà compensées par le péage. La fin des concessions arrive vite, entre 2031 et 2036. Le concessionnaire et le concédant doivent se mettre d'accord sur l'inventaire des biens de retour, des biens de reprise et ce qui appartient en propre au concessionnaire. Cela aurait dû être fait à la clôture des comptes 2006 pour les sociétés historiques et mis à jour tous les cinq ans. L'établissement du programme d'entretien et de renouvellement et des

opérations préalables à la remise des ouvrages de la concession en bon état des infrastructures doit être défini sept ans avant la fin des concessions. Certaines obligations prévues il y a plus de quinze ans, comme la réalisation de l'inventaire, n'ont toujours pas été exécutées.

**M. Jordi Ginesta.** – Lorsque des travaux sont prévus, soit on revoit le prix du péage, soit on allonge la durée des concessions. Avec les avenants glissants, les concessions ne se terminent pas au même moment. Tous les tronçons d'autoroute ne finiront pas le même jour. Il n'y a donc jamais d'appel à la concurrence. Comment cela se passera-t-il lorsque les concessions arriveront à échéance à des dates différentes ? Il faut supprimer les avenants glissants.

**M. Bernard Roman.** – C'est une vraie question au cœur du système concessif français. Il y a aujourd'hui une tendance à dire qu'on ne peut plus prolonger indéfiniment les concessions. Mais l'idée des adossements est toujours présente du côté des décideurs publics. La représentation nationale devra se prononcer sur le sujet. Certains sont en faveur d'une gestion publique ou mixte des concessions.

Sur le mode d'évolution des péages, les règles fixées par les contrats ou le cadre réglementaire n'ont pas été modifiées lors de l'ouverture du marché et de la privatisation. Ce sont les allongements de la durée des concessions et les hausses tarifaires supplémentaires prévues dans les avenants qui modifient l'évolution des péages et leur niveau. Se pose donc la question de l'utilité et de la nécessité des travaux qui justifient ces allongements pour que leur coût ne pèse pas uniquement sur l'utilisateur.

**M. Patrick Chaize.** – Je voudrais revenir sur la notion de biens de reprise et de biens de retour. Les contrats de concession initiaux étaient bâtis sur un équilibre financier en fin de contrat, donc sans biens de reprise. Avec les avenants, nous avons poursuivi la logique en prolongeant les contrats de concession pour éviter ces biens de retour. Et ce, alors que dans toutes les autres concessions de transport, cette distinction entre bien de retour et bien de reprise est claire. On pourrait établir que, sans changer la date de fin de concession, on fasse les comptes à un moment donné. Quel est votre pouvoir pour imposer aux concessionnaires de transmettre les informations utiles ? La notion de biens de reprise et de biens de retour est-elle déterminée dans les contrats ? Sur les ouvrages réalisés pour rétablir des voies existantes, notamment des ponts, l'ensemble des ouvrages de rétablissement est-il à la charge des SCA ? Une partie est-elle à la charge des collectivités territoriales ? Si oui, dans quelle proportion ?

**Mme Stéphanie Druon.** – Les biens de retour en fin de concession sont définis dans le contrat : il s'agit de tout ce qui est nécessaire à l'exploitation de la concession. Ils reviennent immédiatement et gratuitement à l'État à la fin du contrat. Les biens de reprise peuvent être repris par le concédant qui les acquiert à la valeur nette comptable. La difficulté porte sur

l'inventaire des biens et sur la définition du bon état dans lequel les biens doivent être remis par le concessionnaire au concédant. Cette nomenclature aurait dû être établie à la clôture des comptes 2006 et mise à jour tous les cinq ans.

**M. Patrick Chaize.** – Quel est votre pouvoir là-dessus ?

**Mme Stéphanie Druon.** – Ce sera un sujet du rapport quinquennal. À part constater la lacune et le dire, nous ne pouvons rien faire d'autre.

**M. Bernard Roman.** – Nous disposons des pouvoirs que le Parlement nous a donnés. Ils peuvent donc évoluer, y compris en matière de suivi de la vie des concessions, sur les rendez-vous manqués depuis 2006, sur ceux futurs et cruciaux à avoir en tête et le respect de la recherche de l'équilibre. Nous avons un pouvoir d'alerte permanent. Chaque année, nos rapports, qui sont publiés, sont envoyés aux présidents des assemblées et des commissions compétentes ainsi qu'à tous les parlementaires qui nous les demandent. Je ne suis pas là pour faire de la communication. Je ne fais qu'un ou deux points-presse par an. Les membres du collège et les collaborateurs de l'autorité sont prêts à informer à tout moment les assemblées.

De nombreux ouvrages sont cofinancés avec les collectivités territoriales dans le PIA. Notre travail sur les évaluations des coûts porte sur la négociation entre concessionnaire et concédant : ce n'est pas un domaine concurrentiel. Le régulateur casse l'asymétrie de moyens et d'informations entre le concédant et le concessionnaire. Si le Parlement nous confie d'autres missions, ainsi que les moyens de les accomplir, nous les mettrons en œuvre avec plaisir.

**Mme Stéphanie Druon.** – Il ne faut pas sous-estimer le pouvoir des avis simples. Nos compétences sont encore assez récentes et nos avis, même simples, ont porté leurs premiers fruits. Le président a rappelé comment. Notre avis sur le projet de deuxième avenant d'Atlandes vient d'être publié, dans lequel nous indiquons qu'une partie des coûts ne doit pas être compensée dans cet avenant. Que va en faire le concédant ? Notre avis va également être transmis au Conseil d'État.

Sur les avenants, nous sommes très légitimes car il y a une asymétrie entre concédant et concessionnaire et il n'y a pas d'appel d'offres et donc pas de prix de marché. Sur les nouveaux contrats de concession, nous intervenons après la procédure d'appel d'offres, lorsque le projet de contrat nous est soumis, avant d'être transmis au Conseil d'État. Dans ce cas il y a eu un appel d'offres et donc un prix de marché. Notre rôle est alors plus compliqué.

**M. Bernard Roman.** – Nous n'avons pas accès aux offres évincées.

**M. Michel Dagbert.** – Vous avez rappelé combien les limites de l'exercice étaient réelles, mais également l'efficacité qu'il pouvait avoir. Nous avons du temps devant nous avant l'échéance des concessions en 2030-2036.

Quelles latitudes supplémentaires pourrions-nous octroyer à l'ART ? N'aurons-nous aucune autre alternative que de renouveler les concessions ? Pourrions-nous revenir à l'économie mixte ou à la gestion directe ? Ces trois hypothèses sont-elles également crédibles ?

**M. Bernard Roman.** - Cette question sera au cœur de vos conclusions. Le régulateur ne se prononcera pas. Mais tous les pouvoirs qui lui permettraient de mieux éclairer les parlementaires sur cette question seront les bienvenus. Nous en avons déjà beaucoup, mais il nous en manque. Lorsque nous devons rendre un avis sur un nouveau contrat et que nous avons connaissance d'une procédure d'appel d'offres, il est difficile d'avoir un avis sur la justesse de la compétition qui a eu lieu : nous pourrions avoir accès aux réponses des concurrents évincés sans lesquelles nous ne pouvons pas véritablement nous prononcer.

Parmi les hypothèses que vous avez évoquées, il y en a une qui n'est pas possible. Les concessions ne pourront pas être renouvelées sans remise en concurrence : le droit européen l'interdit. Il faudra procéder à un nouvel appel d'offres, ce qui permettra de tirer les leçons des avantages et des inconvénients du système de la concession. Il y a d'un côté un concessionnaire qui prend tous les risques, et de l'autre un concédant, ou plutôt l'usager, qui paie tous les risques. Peut-on mesurer les risques ? Après la crise de 2008, les sociétés d'autoroute ont indiqué avoir eu besoin de dix ans pour rattraper le niveau du trafic poids lourds de 2008. C'est sans doute vrai, mais ne faudrait-il pas alors prévoir dans les contrats de concession des clauses de revoiture ou de partage ?

Nous nous tenons à votre disposition pour vous transmettre tous les documents demandés.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Nous vous remercions et nous attendons ces documents.

**Audition de M. Philippe Martin, président de la section  
des travaux publics du Conseil d'État**

*(Mercredi 11 mars 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Dans le cadre de ses travaux sur les concessions autoroutières, la commission d'enquête procède tout d'abord à l'audition de M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.

Cette audition, diffusée en direct sur le site internet du Sénat, fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur Martin, après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Martin prête serment.*

Avant de passer la parole à notre rapporteur, et comme convenu la semaine dernière, je vous demande, mes chers collègues, de poser des questions précises, qui ne seront pas groupées, afin que M. Martin puisse répondre précisément à chacune d'entre elles.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Le but de cette commission d'enquête est de faire le point sur les contrats de concession autoroutière, ainsi que sur les avenants et protocoles d'accord conclus postérieurement. Nous voulons surtout aider l'État à envisager l'avenir de ses relations avec les sociétés d'autoroute.

La section des travaux publics du Conseil d'État est chargée de suivre ce sujet, parmi d'autres, avec cette particularité d'être à la fois juge et conseil du Gouvernement.

De quelle façon conseillez-vous l'exécutif sur ces questions relatives aux autoroutes ? Le Conseil d'État lui transmet des avis, mais, si j'ai bien compris, ces derniers ne sont pas publics et il faut obtenir l'autorisation du Gouvernement pour y accéder.

Sur quels sujets le Conseil d'État travaille-t-il en particulier ? Combien de personnes sont-elles impliquées sur ces dossiers ? Selon quelle fréquence les avis sont-ils rendus ?

Enfin, quel est votre point de vue sur la fin des concessions, programmée entre 2031 et 2036 ? Comment voyez-vous l'avenir, notamment sur le plan législatif ? Certains nous disent que l'État ne pourra pas reprendre la gestion des autoroutes sans modifier la loi. Quelles sont les possibilités, et que pourrait dire l'Union européenne ? Faut-il, selon vous,

conserver le modèle des concessions ou au contraire évoluer vers un affermage, une régie intéressée ou une gestion en direct ?

**M. Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.** – La compétence de la section des travaux publics excède largement le domaine des autoroutes, puisqu'elle couvre toutes les relations entre l'homme et le territoire : environnement, urbanisme, aménagement, construction de logements, mines, agriculture, ainsi que toutes les grandes infrastructures de télécommunications, de transports et d'énergie.

Au sein de cet ensemble, les autoroutes occupent une place croissante depuis 2015, à travers quatre modes d'intervention.

Premièrement, nous intervenons sur des projets de lois, d'ordonnances ou de décrets relatifs au secteur autoroutier. Ce fut le cas par exemple pour les décrets portant sur les redevances domaniales payées par les sociétés d'autoroute.

Deuxièmement, les déclarations d'utilité publique, qui portent souvent sur des projets autoroutiers, sont approuvées par décret en Conseil d'État.

Troisièmement, les contrats de concession et leurs avenants sont également approuvés selon la même procédure, ce qui nous a beaucoup occupés en 2015 et 2018, au moment des plans de relance et d'investissement autoroutiers.

Enfin, quatrièmement, le Gouvernement peut nous consulter sur ce qui est juridiquement possible en matière de concessions autoroutières. Nous avons rendu plusieurs avis, mais le Gouvernement a choisi de ne pas les rendre publics, ce qui est son droit le plus strict. Il n'a pas nécessairement envie de divulguer toutes les idées qu'il a eues, ni tous les conseils qui lui ont été donnés.

Je pourrai donc répondre au nom du Conseil d'État à certaines questions. Pour les autres, je répondrai en mon nom personnel.

Je précise que le Conseil d'État porte un regard juridique sur les questions qui lui sont posées, y compris sur les contrats de concession et leurs avenants, en se demandant si leurs clauses sont juridiquement acceptables. Le rôle du Conseil d'État est donc légèrement différent de celui de l'Autorité de régulation des transports (ART).

L'actualité s'est accélérée depuis 2015, en raison du débat public qui s'est engagé à la suite des rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence. Nous avons beaucoup travaillé sur ce qu'il est possible de faire à l'égard des concessions en cours.

Pour l'avenir, il n'y a pas de position officielle du Conseil d'État. Le Gouvernement fera ses choix quant au mode de gestion du service public autoroutier. Je ne peux que vous livrer une réflexion personnelle, fruit de

l'expérience accumulée au cours des dernières décennies sur ces contrats de longue durée, prolongés à plusieurs reprises.

À mes yeux, l'expiration des concessions à partir de 2031 représente pour l'État une réelle opportunité de reprendre la main en tant que concédant. Il pourrait le cas échéant conclure, après mise en concurrence, de nouvelles concessions équilibrées, portant sur des liaisons rationnelles en termes de desserte du territoire, et affichant des tarifs cohérents. Cela permettrait de recalculer l'équilibre économique global des concessions à partir du point zéro, et d'éviter peut-être aussi d'insérer certaines clauses figurant dans les concessions actuelles.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – À quelles clauses faites-vous référence ?

**M. Philippe Martin.** – Il existe une grande variété de clauses, notamment celles de l'article 32, portant sur les variations du « paysage fiscal ». Ces différences peuvent s'expliquer par des considérations historiques, notamment les investissements consentis à telle date par tel ou tel opérateur.

Il existe au fond trois types de clauses, selon que l'on considère le contrat conclu avec Cofiroute, les contrats conclus avec les anciennes sociétés d'économie mixte, ou encore ceux conclus dans le cadre des nouvelles concessions. On pourrait peut-être réfléchir à la rédaction de clauses un peu moins surprenantes.

Par ailleurs, le mode d'évolution des prix des péages a été très fortement contractualisé, alors que le cadre législatif et réglementaire existant ne suppose pas nécessairement une contractualisation aussi poussée des évolutions tarifaires. Peut-être faudrait-il réfléchir au bon équilibre en matière de clauses tarifaires. Faut-il laisser plus de marges de manœuvre au pouvoir réglementaire ou inscrire dans le marbre des concessions les clauses d'évolution des tarifs ?

Les concessions sont des contrats qui sont faits pour être respectés, même si leur durée est très longue. Parfois, l'État peut regretter d'être engagé par des clauses signées voilà vingt ou trente ans, mais les concessionnaires espèrent à juste titre pouvoir en bénéficier jusqu'à la fin du contrat. Il est juridiquement difficile de conseiller au Gouvernement de trop s'écarter des contrats.

Si la fin des concessions est une opportunité pour l'État, la conclusion de nouvelles concessions ne me paraîtrait nullement incongrue. La concession est en effet un mode de gestion des services publics vieux de plus d'un siècle, parfaitement connu et reconnu, consacré par une directive européenne de 2014.

Au-delà de l'hypothèse de nouvelles concessions de travaux pour des autoroutes à construire, on peut aussi envisager la conclusion de

concessions de service, attribuées à l'issue d'une mise en concurrence et fondées sur de nouveaux équilibres, des clauses appropriées ainsi qu'une réflexion sur la cohérence du périmètre du service de transports et la tarification.

Pour moi, l'État a une chance à saisir. Il peut toujours reprendre les autoroutes en régie s'il le souhaite, et s'il peut financer. Mais la concession me semble un bon outil. Il ne me paraît pas incongru que les autoroutes soient gérées par des opérateurs privés. Le métier de concessionnaire suppose des savoir-faire financiers et techniques, notamment parce qu'il faut réaliser des travaux très lourds. La concession me semble donc un outil tout à fait approprié pour une bonne gestion du service public, à condition de bien s'en servir.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous avez parlé de « clauses surprenantes », M. Martin. Cela me rappelle les termes de « dividendes étonnants », employés par M. Roman. Rapprochez-vous également ces deux qualificatifs, d'un point de vue juridique ?

Hier, lors de son audition, le ministre Alain Vidalies nous a signifié en creux que les contrats et les clauses mériteraient d'être beaucoup plus précis. Il a évoqué aussi des discussions interminables entre concédant et concessionnaires, lesquelles absorbent une énergie considérable, allant même jusqu'à suggérer que certains termes soient précisés par le Parlement lui-même.

Je souhaite également vous interroger sur le non-respect de la signature de l'État dans les premiers contrats de concession. Il était prévu, en 2006, un inventaire des biens de retour. Un état des lieux devait avoir lieu tous les cinq ans, afin qu'il n'y ait pas de discussions sur la qualité des biens rendus à la fin de la concession. Il semblerait toutefois que nous n'ayons aucun document en ce sens. Qu'a fait le Conseil d'État, ou qu'aurait-il dû faire ?

**M. Philippe Martin.** – Il faut distinguer la question des dividendes de celle des clauses.

Certaines données juridiques peuvent éventuellement justifier que l'on modifie un contrat en cours, mais il faut des éléments fondés sur l'équilibre global de la concession.

La distribution de dividendes annuels élevés est un indice de bonne santé économique, qui peut donner lieu à un débat public. Il n'est toutefois pas totalement anormal qu'un concessionnaire soit en meilleure santé économique en fin de concession qu'au début, lorsqu'il consent de lourds investissements et qu'il s'endette fortement.

Pour intervenir sur un contrat en cours, il faut des motifs portant sur l'ensemble de la durée de vie de la concession. C'est pourquoi je fonde beaucoup d'espoirs sur les travaux de l'Autorité de régulation des



transports, notamment son rapport quinquennal, dont la parution est prévue d'ici fin 2020. Celui-ci devrait en effet mettre en perspective la rentabilité des capitaux investis sur toute la durée du contrat de concession.

Je rappelle l'arrêt d'assemblée du Conseil d'État de 2009, *Commune d'Olivet*, selon lequel un concédant peut résilier une concession en cours si le taux de rentabilité du concessionnaire dépasse ce qui est raisonnable en termes d'amortissement des investissements et de juste rémunération du concessionnaire.

La concession est un contrat à très long terme, justifié par la lourdeur des investissements consentis par le concessionnaire, mais elle a pour finalité de gérer efficacement le service public dans l'intérêt des usagers. Le concédant peut donc reprendre la main s'il estime que les conditions de la concession excèdent ce qui est normal pour atteindre un tel objectif.

S'agissant des clauses, ce qui surprend le plus, très sincèrement, c'est leur variabilité. Certaines clauses peuvent se justifier par des facteurs historiques et par certains investissements réalisés, mais la juxtaposition de trois catégories de clauses est surprenante. Certaines s'apparentent à la théorie du fait du prince, d'autres s'en rapprochent, d'autres en sont très éloignées. Tout cela mériterait d'être remis à plat.

Le fait du prince est une théorie qui oblige le concédant à compenser les conséquences de mesures qu'il a prises spécifiquement dans le secteur concédé, qui n'étaient pas prévisibles à l'époque de la conclusion de la concession et qui ont un impact suffisant sur l'équilibre économique de la concession. Toutefois, la rédaction de l'article 32 est très variable selon les concessions. Sur l'inventaire de 2006, je n'exerce mes fonctions actuelles que depuis 2012, monsieur Jacquin. La distinction entre biens de retour et biens de reprise, qui n'est pas aisée, s'affine parfois au dernier moment. Il serait sans doute préférable de la préciser en amont. Dans le cas contraire, des discussions intenses à l'approche du terme de la concession sont inévitables, ce qui n'est pas dramatique non plus...

En revanche, la préparation de la remise des biens de retour me semble plus intéressante. La question se pose de la mise à niveau de ces derniers, le concessionnaire ayant l'obligation de les remettre en bon état. Pour cela, un inventaire doit être réalisé pour que concédant et concessionnaire se mettent d'accord sur les investissements jugés nécessaires.

Pourriez-vous enfin me rappeler votre troisième question, monsieur Jacquin ?

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Selon M. Roman, ce débat contradictoire entre le concédant et le concessionnaire doit avoir lieu sept ans avant la fin de la concession.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous dites que vous n’étiez pas en poste en 2006, mais je ne doute pas de la continuité du Conseil d’État. Comment expliquer que cet inventaire n’ait pas eu lieu ? Le Conseil d’État ne peut-il pas rappeler à l’État son engagement, certains de mes interlocuteurs m’ayant tout simplement parlé d’un oubli ?

**M. Philippe Martin.** – Le Conseil d’État est saisi ponctuellement de demandes d’avis, ou sur des projets de textes et de concessions. Si le Conseil d’État n’est pas saisi, il ne se prononce pas.

Faudrait-il, à l’occasion de dossiers ultérieurs, signaler à l’État qu’il aurait dû penser à cet inventaire ? Il y a beaucoup de matières à traiter dans les projets d’avenants autoroutiers et je reconnais que nous n’avons pas pris le temps de nous pencher sur cette question. Encore une fois, il est sans doute regrettable, mais pas totalement inhabituel qu’un concédant et un concessionnaire discutent assez âprement de la distinction entre biens de retour et biens de reprise.

Les contrats de concession sont des contrats de longue durée qui constituent l’actif essentiel du concessionnaire, lequel tire toute sa rentabilité des droits qui lui sont conférés par le contrat. Lorsque l’État discute avec de grands groupes spécialisés dans les concessions autoroutières, la discussion peut être tendue : il faut prendre garde à la rédaction des clauses, qui font loi entre les parties, dans l’intérêt tant du concessionnaire, qui cherche à se prémunir contre des variations d’humeur de l’État, que du concédant, qui doit veiller à ne pas se dessaisir d’outils de pilotage du service public.

Le cahier des charges fait une centaine de pages : c’est déjà un instrument relativement copieux, et je ne suis pas sûr qu’il faille le porter à 300 pages ! Il faut être attentif à peser les conséquences de chaque clause.

**M. Dominique de Legge.** – Vous estimez que l’échéance d’un certain nombre de concessions en 2031 représente une opportunité pour l’État. Encore faut-il savoir la saisir ! L’État peut être tenté de reprendre l’exploitation en gestion directe, au vu du profit que peuvent réaliser les sociétés concessionnaires. Mais n’y a-t-il pas un risque qu’il soit moins exigeant envers lui-même en termes de gestion qu’il ne le serait avec des sociétés concessionnaires ? Nous avons des exemples qui montrent que l’État est parfois dans l’incapacité d’entretenir son patrimoine...

Quelles règles l’État pourrait-il s’imposer à lui-même sans que Bercy considère qu’il n’y a pas d’affectation possible de recettes spécifiques à l’entretien du patrimoine ?

Vous avez indiqué que la gestion des autoroutes nécessite un savoir-faire technique et financier. Considérez-vous que l’État dispose aujourd’hui de ce savoir-faire ?

**M. Philippe Martin.** – La question du mode de gestion relève plutôt du choix politique que de l’opinion du juriste.

**M. Dominique de Legge.** – Ne nous en voulez pas, nous sommes une assemblée politique !

**M. Philippe Martin.** – Le système de la concession a un bel avenir devant lui. La gestion directe et la construction des grandes infrastructures sont extrêmement coûteuses pour l'État, qui peine à trouver les financements.

La concession peut être de services. Pour la gestion et l'entretien, il peut être intéressant de conclure un contrat de concession avec un cahier des charges approprié établissant des standards de qualité. Lorsqu'une exploitation se fait en régie, l'expérience montre que la responsabilité du gestionnaire se résout par un débat public sur la qualité du service rendu. Ce qui est écrit dans le marbre juridique, c'est le cahier des charges des concessions. Je ne suis pas certain que l'outil de la concession, y compris de services seuls, soit abandonné à l'avenir. La gestion directe n'est donc pas impossible, mais encore faut-il trouver le financement approprié.

Quant au savoir-faire, l'exemple des concessions montre que les difficultés résident davantage dans l'équilibre de la concession et le montant du péage réclamé à l'utilisateur que dans la qualité de service constatée. Les discussions peuvent être assez âpres sur la question de la mise à niveau des infrastructures : incombe-t-elle aux concessionnaires parce que c'est une mise à niveau attendue par les usagers ? Ou est-ce un investissement supplémentaire demandé par le concédant qui mérite rémunération, laquelle sera évidemment à la charge de l'utilisateur ?

Si l'on choisit la voie de la concession, l'utilisateur devra payer le coût de la mise en concession, alors que, dans le cas de la régie, ce serait plutôt le contribuable.

En matière de concessions, il faut veiller, d'une part, à bien définir les obligations du concessionnaire et, d'autre part, à disposer des outils permettant de vérifier que l'utilisateur paye un prix approprié, qui n'excède pas ce qui est nécessaire pour une bonne gestion du service public.

**M. Éric Bocquet.** – Vous avez dit que vous n'aviez pas le droit de divulguer les avis pour lesquels le Conseil d'État a été sollicité par le Gouvernement. Je suis surpris : est-ce valable aussi devant une commission d'enquête ? Le rapporteur et le président auraient-ils le droit d'avoir accès à ces documents ?

Par ailleurs, vous avez évoqué l'échéance de 2031 comme une grande opportunité pour l'État, et estimé que les concessions étaient un bon outil. Est-ce votre avis ou celui du Conseil d'État ? Plus qu'un avis technique, c'est une opinion.

Des alternatives sont-elles proposées au Gouvernement, dont le Conseil d'État est le conseiller pour la gestion des affaires publiques ? En 2031, conseilleriez-vous au Gouvernement de proroger les concessions

privées de gestion des autoroutes françaises ? Vous n'excluez pas le retour à une gestion publique, qui est une option possible, mais vous avez dit que l'État ne trouverait pas l'argent pour le financer. Or, cette année, l'État va emprunter 205 milliards d'euros sur les marchés financiers.

**M. Jérôme Bascher.** – Même davantage !

**M. Éric Bocquet.** – La gestion directe est une option sérieuse qu'il faut aussi examiner.

Sur la fin des concessions, nous avons appris, il y a quelques semaines, que le gouvernement de Boris Johnson, qui n'est pas un fou furieux de l'étatisation absolue, avait décidé de renationaliser les lignes ferroviaires du nord de l'Angleterre, qui avaient été concédées à la grande époque de Margaret Thatcher à 16 sociétés privées. Quel est votre avis sur cette situation ?

**M. Philippe Martin.** – La question du secret se pose entre le Conseil d'État et le Gouvernement, d'une part, et entre la commission d'enquête et moi-même, d'autre part.

À l'égard du Gouvernement, la situation est extrêmement claire. Le Conseil d'État donne un avis au Gouvernement, qui en fait l'usage qu'il souhaite : il peut le rendre public ou non. Nous ne sommes pas censés divulguer le contenu de ces avis, qui sont exclus par la loi des documents librement communicables au public.

S'agissant de la commission d'enquête, l'article 6 de l'ordonnance de 1958 ne délie pas, me semble-t-il, les personnes auditionnées du secret professionnel. Je n'ai donc pas le droit de divulguer le contenu des avis. Sur certaines questions, je peux évoquer les travaux du Conseil d'État ; sinon, je me bornerai à vous donner mon opinion.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Le président de la commission d'enquête et moi-même pouvons demander communication des avis du Conseil d'État au Gouvernement, qui *a priori* ne peut pas refuser. Seul le secret judiciaire peut nous être opposé.

En cas de problème, je peux, en tant que rapporteur, aller consulter les documents sur place.

**M. Philippe Martin.** – Quand je donne une opinion, c'est en mon nom personnel, même si elle est enrichie par les dossiers que j'ai vu passer depuis 2012.

Le Conseil d'État ne participe pas à l'heure actuelle à un débat sur la fin des concessions, peut-être parce qu'il est un peu tôt et que les choix ne sont pas encore faits. Certains y réfléchissent déjà, notamment les concessionnaires qui ont un problème de maintien de leur activité après l'échéance des concessions en cours. Les paramètres du choix sont relativement connus. Je constate qu'en matière d'infrastructures publiques il

existe une tendance à recourir au système de la concession en raison de la rareté de l'argent public pour les infrastructures. Le système de la concession, qui présente l'inconvénient d'un péage pour l'utilisateur, est donc assez attractif à cause des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, la concession me semble être un outil tout à fait légitime, mais qu'il faut bien gérer : il faut faire en sorte que la qualité du service rendu à l'utilisateur soit garantie par le cahier des charges et que l'équilibre économique de la concession soit de nature à permettre au concessionnaire de garantir le fonctionnement du service.

Vous avez évoqué la tentation du Royaume-Uni de renationaliser certains services : cela peut arriver si l'on s'aperçoit que le concessionnaire est hors d'état de rendre un niveau de service acceptable. Il appartient alors au concédant de reprendre la main. Dans le droit des concessions, l'un des éléments essentiels, y compris dans la jurisprudence contentieuse du Conseil d'État, c'est l'intérêt du service public et de l'utilisateur, dans le respect de la santé économique de l'opérateur, laquelle est vitale pour que le service soit correctement rendu.

De même, si les conditions économiques font que la rémunération du concessionnaire excède ce qui est normal dans le système de la concession, peut-être faut-il réfléchir à la durée de la concession et à son expiration anticipée.

Ces raisonnements procèdent du constat que la concession est un outil de gestion de service public qui doit être piloté par le concédant.

**M. Jérôme Bascher.** – Je veux évoquer le prisme du temps long et du temps court.

Dans les contrats de concession, envisagés sous l'aspect des travaux uniquement et non du service, la question de la soulte n'explique-t-elle pas – je vous prie d'excuser ce mauvais jeu de mots – les « concessions » sur le reste ?

La question des biens de retour et des biens de reprise n'est-elle pas forcément inhérente à la longue durée de la concession ?

Enfin, il existe une asymétrie du temps long et du temps court entre le concessionnaire et l'État lorsqu'ils discutent de la concession. Vous l'avez dit, les concessionnaires réfléchissent déjà à 2031, alors que l'État, avec ses hauts fonctionnaires qui changent de poste tous les trois ou quatre ans et ses ministres dont la durée de vie est en moyenne de deux ans, raisonne forcément à temps court. On assiste donc à une perte d'expérience du côté de l'État, alors que les sociétés concessionnaires continuent de par le monde à gérer ce genre de contrats. Le rapport de force est très inégal.

**M. Philippe Martin.** – Je n'ai pas été amené à réfléchir sur la question du versement de soulte : je n'ai donc pas de raison particulière d'avoir des éclairages sur le sujet.

Les biens de retour et les biens de reprise peuvent donner matière à discussion. Comme souvent en matière de concessions, il y a parfois des clauses contractuelles très précises, mais en l'absence de telles clauses on se réfère aux principes généraux, selon lesquels le bien de retour est ce qui est indispensable au concédant pour gérer le service public comme il l'entend. Autrement dit, le concessionnaire ne doit pas garder des biens qui seraient en fait essentiels au concédant pour gérer lui-même le service. Sinon, ce dernier serait dépendant de la bonne volonté du concessionnaire pour récupérer un bien qui lui permettrait de passer en gestion directe. Il peut y avoir des questions de propriété intellectuelle, dans les cas où le concessionnaire peut faire valoir qu'il a créé un bien et qu'il a le droit de le conserver. Une négociation peut alors s'engager en vue d'une indemnisation. Même si l'on peut réfléchir à l'avance, il peut arriver que d'après débats naissent en fin de concession car la frontière n'est pas toujours évidente.

La question du temps long et du temps court est une difficulté que l'on rencontre dans de nombreux domaines de l'action publique. Certains opérateurs privés ont une capacité de raisonner sur le temps long, notamment grâce à des compétences humaines et à la conservation des archives. Lorsque nous avons mené des recherches sur le long terme dans le passé, nous avons été surpris de constater que des ministères manquaient d'archives. Certains opérateurs privés ont des archives mieux tenues.

La gestion des ressources humaines est un art difficile : les politiques publiques ont plutôt valorisé la rotation des personnes dans les postes à responsabilité ou d'encadrement, ce qui peut présenter des inconvénients lors des discussions avec des opérateurs privés, lesquels investissent davantage dans le long terme en ce qui concerne leurs personnels et leurs archives.

**Mme Michèle Vullien.** – Une question me taraude depuis un certain temps : celle du lien entre le choix du tracé de l'autoroute et le choix du concessionnaire. La succession des déclarations d'utilité publique (DUP) conduit parfois à choisir automatiquement tel ou tel concessionnaire, soit par adossement, soit en raison de la construction par « petits bouts » – lorsqu'il reste un petit bout d'autoroute à construire, on le donne à celui qui a fait le tronçon précédent sans qu'il y ait finalement de mise en concurrence. J'ai en tête des exemples bien précis. Quel est votre sentiment sur cette réalité ?

Certains sont tentés, pour régler le problème de la remise en état des routes, de prolonger de quelques années les concessions accordées au privé. Qu'en pensez-vous ?

**M. Philippe Martin.** – Il faut distinguer deux régimes juridiques : celui de la déclaration d'utilité publique (DUP) et celui de l'attribution des concessions. La DUP est un acte se rattachant au droit d'expropriation dans le but de construire une nouvelle infrastructure : la question est purement géographique. L'attribution de la concession est un autre exercice, pour

lequel nous sommes sous contrainte de l'Union européenne : la directive « concessions » de 2014 s'intéresse essentiellement à l'attribution des concessions, et non au régime de fond, lequel demeure très largement régi par le droit interne et par de grands principes qui ont plus d'un siècle.

En matière d'attribution, le régime européen veille avant tout au respect d'une mise en concurrence, afin d'abaisser les coûts et de permettre à de nouveaux entrants, éventuellement d'un autre État membre, de proposer leurs services. Une concession doit faire l'objet d'une mise en concurrence, sauf certaines exceptions, parmi lesquelles le cas où il ne serait pas économiquement faisable de prendre un autre concessionnaire que celui qui gère un tronçon adjacent.

Il y a un art de ne pas se mettre dans ce genre de situations, c'est-à-dire de ne pas concevoir la succession des infrastructures de manière à ce que la mise en concurrence soit éludée. L'application correcte de la directive « concessions » et des principes du droit des concessions impliquerait d'éviter ce genre de situations autant que faire se peut.

Quand j'évoque l'opportunité historique qui se présentera à partir de 2031, c'est aussi pour dire qu'il serait bon que le concédant se mette en situation de reprendre la main et d'attribuer de nouvelles concessions après mise en concurrence, sur la base d'un équilibre économique recalculé et de règles de tarification redéfinies. Je ne dis pas cela par hostilité au régime de la concession, mais je pense qu'il y a des règles du jeu à respecter. L'art d'être un bon concédant peut impliquer l'évitement de situations dans lesquelles des attributions seraient tronçonnées à tel point que le concédant ne pourrait pas reprendre la main.

**Mme Michèle Vullien.** – Votre propos est vertueux, mais quelquefois on s'aperçoit que la gestion du dossier a conduit à en arriver là où on voulait en venir...

Je n'arrive pas à comprendre qui décide en bout de course du tracé de l'autoroute, en passant outre tous les documents d'urbanisme. On a évoqué la volatilité des élus et des techniciens : je crois plus fortement en celle des élus qu'en celle des techniciens, qui sont d'ailleurs les mêmes que l'on retrouve d'un côté – les sociétés autoroutières – et de l'autre – l'État. Je ne porte pas de jugement, et je ne donne pas de noms, mais j'ai tout de même la fâcheuse impression, pour l'avoir vécue sur le terrain, qu'on met les élus dans une nasse.

**M. Philippe Martin.** – Le métier du Conseil d'État est de rappeler les grands principes du droit des concessions ainsi que – c'est la raison pour laquelle je me permets de donner une opinion – les quelques principes de base de bonne gestion pour un concédant.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous avez parlé de la jurisprudence du Conseil d'État de 2009 sur « l'excès de rentabilité » d'une concession et la possibilité de remettre en cause celle-ci en cas de

modification de son équilibre économique. J'ai toujours constaté, pour ma part, la possibilité pour un concessionnaire de remettre en cause son contrat s'il considère que ses conditions économiques en ont été modifiées dans un sens défavorable.

Dans le protocole de 2015 a été introduite une clause non pas de rentabilité mais de chiffre d'affaires : en cas de dépassement de 30 % du chiffre d'affaires cumulé et évalué en euros de 2006, une remise en cause est envisageable. Je pense que nous en sommes loin, et ce taux me paraît presque inatteignable d'ici à la fin des concessions. Nous allons vérifier ce point. Cette clause remet-elle en cause la jurisprudence de 2009 ?

Vous avez dit qu'il faudrait recalculer l'équilibre économique du contrat. Comment faire ? Cela a-t-il déjà été effectué ? Cet équilibre économique est régulièrement évoqué, notamment par les concessionnaires, pour ne rien changer. Selon mon analyse, cet équilibre économique est celui de 2006, établi sur les plans d'affaires de 2006, avec des hypothèses de 2006, puisque c'est à cette époque que les sociétés ont acheté les participations de l'État. On nous dit que tous les avenants ultérieurs, y compris le protocole de 2015, étaient équilibrés, ce qui signifie qu'il y a eu autant de charges mises sur le dos des concessionnaires que de contreparties accordées, soit par des prorogations de concessions, soit par des augmentations de tarifs.

**M. Philippe Martin.** – L'impact de la clause de durée endogène, qui a été introduite par les avenants de 2015, est limité à la durée supplémentaire des contrats en cours.

Lorsqu'il s'agit de nouvelles concessions, on peut inscrire une clause de durée endogène pour la durée complète de la concession. Mais pour les concessions qui ont été modifiées en 2015 par avenants, la clause n'était valable, en raison du respect des contrats, que pour la durée supplémentaire.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Résiduelle ou supplémentaire ?

**M. Philippe Martin.** – Les avenants de 2015 ont prolongé de plusieurs années la durée des concessions.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – De deux ou trois ans.

**M. Philippe Martin.** – La clause ne concerne que les années qui ont été ajoutées.

Cela dit, cette clause repose sur des indicateurs, sur le chiffre d'affaires, et elle est contractuelle. Si les critères de la jurisprudence *Commune d'Olivet* étaient remplis, celle-ci pourrait jouer. L'ennui, c'est que cette jurisprudence repose sur des principes relativement généraux : l'hypothèse que l'équilibre de la concession est « non réalisé » en quelque sorte, et ce dans un sens trop favorable aux concessionnaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce serait un suréquilibre.



Ce que je comprends de votre réponse, c'est que la clause introduite en 2015 s'applique aux années supplémentaires d'allongement des concessions, et non pas aux années précédentes. En cas de suréquilibre, il faut regarder s'il est de 5 % par rapport à l'équilibre initial – on ne dira alors rien – ou de 50 % ou 100 % : là, les choses seraient différentes, la jurisprudence pourrait s'appliquer.

*Quid de l'équilibre économique ?*

**M. Philippe Martin.** – C'est un point fondamental qui n'est pas facile à saisir. L'équilibre économique est un des paramètres essentiels du contrat de concession, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. Les juristes Jean Romieu et Léon Blum évoquaient déjà cette notion. On parle d'un équilibre « juste » ou « honnête » entre les besoins d'une gestion économe du service public et une rémunération permettant d'amortir les investissements, tout en rétribuant justement le concessionnaire.

La notion d'équilibre est un peu vague, mais elle a quelques marqueurs essentiels. L'équilibre, d'abord, se mesure sur la durée totale de la concession. L'une des difficultés que l'on rencontre dans le débat public, me semble-t-il, depuis 2013, c'est qu'on dispose d'indicateurs laissant penser qu'un certain nombre de concessions en cours font l'objet d'une rémunération aujourd'hui assez confortable pour le concessionnaire. Mais ces indicateurs sont annuels : excédent brut d'exploitation, baisse des taux d'intérêt, distribution de dividendes aux actionnaires. L'équilibre économique d'une concession se calcule sur l'ensemble de la concession. L'exercice n'est pas économiquement impossible.

Il y a deux règles d'usage de ce concept. La première, c'est que ce concept a un aspect contractuel *ex ante*. Lorsqu'une concession est conclue, les parties calculent la rémunération à partir d'un équilibre économique sous-jacent, qui peut être précisément détaillé ou non. Cet équilibre est constitué de projections de trafic à l'avenir, de conditions économiques générales qui sont très difficiles à prévoir, à l'horizon de quelques dizaines d'années. Il est révisé, rénové, lors des avenants, par une modification des engagements des parties ou des clauses de rémunération, sauf si ces avenants sont présumés neutres.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous eu connaissance d'avenants qui n'étaient pas équilibrés ? Pourriez-vous nous en donner la liste ?

**M. Philippe Martin.** – Les avenants ont été présentés comme équilibrés, ce qui n'est pas facile à vérifier. Il est également difficile de mesurer la variation éventuelle de l'équilibre lors d'un avenant et de mesurer l'équilibre constaté dans l'exploitation de la concession.

Néanmoins, il n'est pas impossible de constater ce qui est devenu l'équilibre lors de l'évolution de la concession, puisque celle-ci repose sur des paramètres économiques qui sont évalués lors de la signature et,

éventuellement, lors des avenants. Ces paramètres sont assez volatiles : il s'agit du trafic, des conditions économiques générales, du coût, des taux d'intérêt...

Cette évaluation peut être refaite lors des avenants et à tout moment, en se projetant sur la durée complète de la concession. La jurisprudence *Commune d'Olivet* repose sur l'idée qu'il est possible, à l'année N d'une concession qui peut durer 30 ou 40 ans, de calculer ce qu'est devenu l'équilibre économique. Comme certains paramètres ont évolué dans un sens qui n'était pas du tout prévu par les parties lors de l'équilibrage initial, on peut s'attendre à ce qu'en fin de concession il y ait une sur-rémunération du concessionnaire, qui est justement l'objet de la jurisprudence *Commune d'Olivet*, ou une sous-rémunération.

C'est la raison pour laquelle je dis que le débat public a peut-être manqué d'éléments économiques pertinents pour mesurer l'équilibre économique. C'est aussi pour cela que j'évoquais avec grand intérêt le rapport quinquennal de l'Autorité de régulation des transports (ART) sur l'équilibre des contrats de concession : si nous disposions d'une étude indépendante sur l'équilibre des contrats de concession tel que constaté et, bien sûr, calculé sur le champ temporel correct, c'est-à-dire la durée complète de la concession, le débat public et le Conseil d'État disposeraient d'un indicateur intéressant, permettant de réfléchir à l'hypothèse d'une sur-rémunération.

Je ne me prononce pas, mais comme la jurisprudence *Commune d'Olivet* existe, elle n'est pas vaine. L'exercice n'est pas simple, mais il n'est pas infaisable non plus.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je conclus de votre réponse que l'hypothèse que j'ai évoquée est la bonne.

Les sociétés d'autoroute ont investi plusieurs milliards d'euros pour l'ensemble des acquisitions, en prévision d'un plan d'affaires sur la durée des concessions et à partir d'hypothèses dont j'ai pu avoir connaissance. Quand on prévoit l'avenir, on fait forcément des hypothèses, et on se trompe toujours – reste à savoir dans quelles proportions et dans quel sens : sur ou sous-rémunération. Notre commission d'enquête doit faire toute la clarté sur ce point, et pas seulement l'ART.

Savez-vous pourquoi le gouvernement a tenu à l'époque à garder secret le protocole de 2015 ? Il avait été demandé de le rendre public, mais il a fallu deux ou trois ans avant d'en connaître le contenu exact.

Enfin, le projet de loi Macron comprenait des dispositions sur les sociétés autoroutières. Le Conseil d'État a été sollicité pour un avis initial sur ce texte, avis qui n'a, à ma connaissance, pas été publié. Des modifications ont été ensuite apportées par le Gouvernement à ce projet de loi. Avez-vous donné un nouvel avis ?

**M. Philippe Martin.** – S’agissant du protocole de 2015, c’est vraiment un choix du Gouvernement qu’il ne m’appartient pas de commenter. Mais ce protocole trouvait en partie une traduction dans les avenants de 2015, qui n’étaient pas secrets – on peut consulter en ligne les cahiers des charges des concessions autoroutières.

En ce qui concerne la loi de 2015 dite « Macron », comme c’est souvent le cas, le Conseil d’État est consulté sur le projet de loi initial mais ne l’est pas sur des évolutions ultérieures du texte en cours de débat parlementaire.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – L’ART, émet des avis sur les projets d’avenants. Ses avis sont-ils toujours suivis par le Conseil d’État ? Ce sont des avis simples, et je ne suis pas sûr d’ailleurs qu’il faille changer cette règle. Prévoir des avis conformes donnerait à l’ART un pouvoir très important.

J’ai eu l’impression que les avis de l’ART étaient assez souvent négatifs – mais peut-être me trompé-je – mais qu’ils n’avaient pas forcément de grandes conséquences sur la signature des avenants.

**M. Philippe Martin.** – Les relations entre les régulateurs sectoriels et le Conseil d’État dépendent de la nature des missions de l’un et de l’autre. Nous avons plusieurs régulateurs en face de nous, essentiellement l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission de régulation de l’énergie (CRE) et l’ART. L’Autorité de la concurrence a un rôle plus général.

Quand nous examinons un projet de décret, nous lisons très attentivement les avis des régulateurs sectoriels. Ensuite, nous donnons un avis en droit, parfois en modifiant nous-mêmes la rédaction du texte. Les régulateurs peuvent parfois émettre des opinions d’opportunité que le Gouvernement ne souhaite pas retenir. Si nous estimons que le Gouvernement peut juridiquement faire le choix A, alors que le régulateur conseille le choix B, nous n’allons pas nous opposer au choix du Gouvernement, car c’est un choix d’opportunité.

Sur les analyses techniques de marché, le poids des régulateurs peut être très important car ces instances sont indépendantes. Les travaux de l’ART sur l’équilibre économique, notamment pour le rapport quinquennal, nous intéressent prodigieusement.

Ensuite, il y a d’autres hypothèses, dans lesquelles les interventions du régulateur et du Conseil d’État sont en réalité assez proches. C’est ce qui a pu se produire avec les avenants du plan d’investissement autoroutier (PIA). L’Arafer avait pour mission de rendre des avis simples sur l’application de l’article L. 122-4 du code de la voirie routière, notamment sur la légitimité de la répercussion sur les péages de tel ou tel investissement supplémentaire effectué par les concessionnaires d’autoroutes. Comme chacun le sait, elle a émis en 2017 des avis assez critiques sur un certain

nombre de points, et le scénario qui s'en est suivi a été très particulier : réflexion du Gouvernement, retrait des projets qui étaient devant le Conseil d'État, puis nouvelle saisine du Conseil d'État sur la base de textes tenant pour partie compte des observations de l'Arafer.

Le Conseil d'État a dû, sur un exercice très minutieux – il s'agissait de vérifier la légitimité de chaque investissement nouveau –, jeter un regard qui pouvait, à certains égards, sembler assez proche de la mission exercée par l'Arafer. La différence, c'est que l'Arafer a vérifié le respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tandis que le Conseil d'État a eu une approche très juridique, en examinant la compatibilité de la rédaction des avenants avec la directive « concessions » et l'article L. 122-4 susmentionné.

L'avis de l'Arafer est extrêmement intéressant pour le Conseil d'État, sans qu'il soit liant. Nous étions, dans certains cas, d'accord avec l'Arafer, et nous avons parfois des positions plus souples. Il est possible de discerner l'évolution en comparant les avis de l'Arafer et les avenants publiés.

Le Conseil d'État a eu une position très proche de l'Arafer sur les investissements qui incombent par nature au concessionnaire, qui était l'un des points de contrôle.

Sur la question de l'évaluation des coûts, le Gouvernement a produit des contre-expertises par rapport à celles de l'Arafer. Le Conseil d'État n'a pas souhaité s'engager dans un contrôle des coûts très minutieux.

Sur la question des investissements nécessaires ou utiles, le Conseil d'État a rendu publique sa position dans son rapport annuel sur l'activité de 2018. La loi d'orientation des mobilités a depuis complété le texte, sans abandonner le critère de stricte nécessité ou utilité. La position du Conseil d'État, qui était un peu plus souple que celle de l'Arafer, était la suivante : un investissement « devenu nécessaire » au sens de la directive « concessions » correspond à des ouvrages ou aménagements dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui. Nous avons fixé ce critère assez pragmatique.

Plutôt que de s'interroger sur le caractère absolument indispensable de tel ou tel diffuseur, ce qui aurait été un critère très contraignant proche de ce que j'appelle l'utilité publique avérée, on se demande si le diffuseur aurait été implanté si l'autoroute était construite aujourd'hui, eu égard à la population, aux besoins économiques, etc. La finalité de l'infrastructure est non pas d'être une piste de vitesse, mais de desservir rapidement et en toute sécurité des territoires. Pour que l'infrastructure publique remplisse sa mission et soit efficace, il peut être nécessaire et utile d'implanter un diffuseur à tel endroit.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci pour votre réponse qui me paraît très claire. Ce qui nous importe, c'est de savoir si les plans d'investissement autoroutiers incluent des travaux qui étaient à la charge du

concessionnaire dans son contrat d'origine, et qui, par conséquent, ont déjà fait l'objet d'une compensation tarifaire. Sur ce point, y a-t-il un avant et un après-2015 ? J'ai le sentiment que les contrôles se sont renforcés récemment. Les avenants d'avant 2015 étaient peut-être un petit peu moins surveillés.

**M. Philippe Martin.** – La situation a évolué depuis cette date, et je pense qu'elle peut prêter à une certaine dose d'optimisme. Deux éléments vont en ce sens.

D'abord, l'échéance de 2031 : si le concédant prend bien garde de ne pas perdre la main, il a la capacité de remettre à plat le mode de gestion des infrastructures autoroutières et de décider, s'il le souhaite, de conclure de nouvelles concessions recalculées avec des précautions contractuelles appropriées et avec mise en concurrence, ce qui n'interdit pas aux gestionnaires actuels de candidater avec tout leur savoir-faire. Le concédant a l'opportunité de reprendre la main, et c'est pour moi un élément d'optimisme, car je ne présume pas que l'État ne saura pas le faire.

Ensuite, c'est la mise à disposition d'outils. Le régulateur sectoriel a un rôle éminent de surveillance du secteur et de documentation à jouer. Ce qu'il a fait avec ses moyens techniques sur les avenants du PIA a été extrêmement utile pour le Conseil d'État. Son analyse de l'équilibre des concessions sera extrêmement intéressante, parce qu'elle correspond aux critères juridiques de l'équilibre, calculé sur la durée complète de la concession. Nous aurions enfin une analyse qui serait pertinente.

**M. Éric Bocquet.** – En réaction à ce que vous venez de dire sur l'intérêt de disposer d'une analyse pertinente, d'une étude indépendante, pour définir l'équilibre économique de ces concessions autoroutières, je voudrais citer quelques extraits extrêmement évocateurs de l'avis de l'Autorité de la concurrence du 17 septembre 2014 : « un secteur caractérisé par une rentabilité très élevée malgré une augmentation limitée du trafic autoroutier », « l'activité des concessionnaires autoroutiers peu risquée en elle-même leur procure des recettes dont la croissance à long terme est quasiment garantie », « des charges qui globalement progressent moins vite que le chiffre d'affaires et qui, s'agissant des investissements, sont partiellement compensées ». L'avis évoque aussi la dette de ces sociétés, qui a augmenté depuis la privatisation et qui leur permet de bénéficier d'un avantage fiscal, dans la mesure où les intérêts de ces emprunts peuvent être déduits du résultat global.

Ne dispose-t-on pas avec ce document de l'étude que vous appelez de vos vœux ? Quelle suite a pu être donnée à ce rapport, qui émettait également des recommandations ?

**M. Philippe Martin.** – Ce rapport de l'Autorité de la concurrence, qui mettait en évidence des caractéristiques du secteur autoroutier, a été très fortement critiqué par les concessionnaires à l'époque, notamment avec un argument qui n'était pas totalement irrecevable : un certain nombre de

données économiques utilisées étaient des données annuelles. Ces indicateurs de prospérité des concessionnaires ne suffiraient pas juridiquement pour intervenir sur des contrats en cours. Les concessionnaires ont estimé que l'Autorité de la concurrence n'avait rien compris car l'équilibre d'un contrat de concession se calcule sur la durée entière de la concession. On peut penser ce qu'on veut de ce genre de débat, mais il est vrai que des éléments économiques annuels ne suffisent pas. C'est la raison pour laquelle j'insiste sur l'intérêt de l'exercice du calcul de l'équilibre sur la durée complète de la concession.

Il est clair que l'investissement dans de grandes infrastructures publiques est très attractif. Lorsque l'État cherche à privatiser des autoroutes ou des aéroports, il rencontre un certain succès. Il s'agit souvent de points de passage économique essentiels, et on peut penser que le concédant ne laissera pas mourir le concessionnaire, puisque le service doit être rendu et l'infrastructure maintenue en état de fonctionnement. L'idée est que le degré de risque n'est pas extrêmement élevé.

Ce type d'infrastructures est un produit attractif sur le plan économique. La concession est un mode de gestion du service public qui a des avantages et des inconvénients, le tout est de bien s'en servir. Il faut savoir qu'elle implique des débats parfois un peu âpres avec de grands opérateurs : l'État doit se mettre en capacité de le faire. L'État doit faire très attention, d'une part, à reprendre la main quand il peut et, d'autre part, à rédiger des clauses qui garantissent sur la durée le respect des nécessités du service public et des droits des usagers à payer un prix qui est nécessaire mais qui doit rester juste.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie, monsieur le président, pour la qualité de vos réponses. Nous avons apprécié votre langage direct pour nous faire part des positions du Conseil d'État et de vos opinions.

**Audition de M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015**

*(Mercredi 11 mars 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous recevons M. Bruno Angles, qui représentait les sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État en 2014-2015. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur Angles, je vous remercie de votre présence. Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Angles prête serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous laisserai d'abord vous présenter, car vous avez eu des fonctions différentes dans des ministères, des cabinets ministériels et comme administrateur de sociétés concessionnaires d'autoroutes. Vous nous expliquerez votre avis sur ces concessions et leur historique, le processus de privatisation et les négociations de 2015 – même si notre commission d'enquête se penche aussi sur l'avenir.

**M. Bruno Angles, représentant des sociétés concessionnaires d'autoroutes dans les discussions avec l'État sur les contrats de concession de 2014 à 2015.** – Je suis X - Ponts, et ai débuté ma carrière au ministère de l'Équipement, d'abord à la Direction départementale de l'équipement (DDE) d'Ille-et-Vilaine puis comme conseiller technique au cabinet de Bernard Bosson, pendant la seconde cohabitation. J'ai ensuite été nommé directeur général d'Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc (ATMB), fonction que j'ai exercée de 1994 à 1996.

J'ai ensuite décidé de rejoindre le secteur privé, d'abord en étant mis en disponibilité, puis après avoir épuisé ces droits à disponibilité, en démissionnant de la fonction publique. J'ai rejoint le cabinet McKinsey pendant huit ans, avant d'être recruté par le groupe Vinci où j'ai passé un an comme directeur général de la division Vinci Énergies – en charge des travaux électriques et télécoms, qui n'avait rien à voir avec Vinci Concessions, division dirigée à l'époque par David Azéma. J'ai ensuite quitté Vinci et ai rebondi comme *senior partner* au sein du cabinet de conseil Mercer Delta. Pendant ce temps, j'ai occupé deux postes d'administrateur : de la société Saft d'une part – qui n'a rien à voir avec notre sujet – et, au lendemain de la fin du processus de privatisation, de la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et AREA (Société des autoroutes Rhône-Alpes) d'autre part.

Après dix-huit mois dans cette configuration, j'avais appris à connaître Macquarie, société pour le compte de laquelle j'étais administrateur. Nous avons eu envie de travailler plus intensément ensemble, et j'ai donc quitté Mercer Delta pour travailler à temps plein pour Macquarie, comme président France. J'étais aussi en charge, pour les fonds d'infrastructures, de l'Europe continentale de l'Ouest - Scandinavie, Benelux, péninsule ibérique et France. J'ai donc eu à connaître d'APRR et d'AREA, car Macquarie était devenu en 2006 actionnaire à 50%, à parité avec Eiffage, de ces deux sociétés. J'ai occupé ce poste chez Macquarie jusqu'en mars 2016. À cette fonction, j'ai vécu une période très particulière, sur laquelle vous souhaitez m'entendre : du 3 décembre 2014 au 9 avril 2015, les sept sociétés concessionnaires d'autoroutes m'ont demandé d'être leur représentant dans les négociations avec l'État. J'ai ensuite quitté Macquarie en avril 2016 pour être président, pour la France et la Belgique, de Crédit suisse.

J'ai lu attentivement les documents que vous m'avez adressés, et j'aime que les choses soient parfaitement claires. Pour vous répondre sur d'éventuels liens voire conflits d'intérêts qui pourraient me concerner, je précise que je n'ai de lien personnel avec aucune des parties, que ce soit du côté du concédant ou des concessionnaires. J'ai rejoint il y a presque quatre ans la banque Crédit suisse, qui est en relation d'affaires avec plusieurs parties, que ce soit du côté privé avec Vinci, Eiffage, Macquarie, FFP ou Ardian, qui sont les actionnaires des sociétés concessionnaires d'autoroutes, du côté public avec l'Agence des participations de l'État (APE), la Caisse des dépôts et consignations et la CNP, ces deux derniers étant à l'époque actionnaires du groupe Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef) et Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN). Crédit suisse n'a travaillé depuis 2016 avec aucune des parties que je viens de citer sur les sujets liés aux concessions autoroutières ni avec aucune des sept sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Vous m'interrogez sur la situation des sociétés d'autoroute fin 2014 et la négociation - nous pourrions revenir sur les détails de celle-ci. L'élément déclencheur a été le rapport de l'Autorité de la concurrence, publié en septembre 2014, contenant des affirmations dont un certain nombre étaient fausses. Nous pourrions reprendre les points un par un si vous le souhaitez. Du 17 septembre 2014 au 3 décembre 2014 - date du démarrage de négociations un peu structurées -, il y a eu une phase « d'exubérance irrationnelle collective », comme je l'avais qualifiée devant le groupe de travail parlementaire mis en place par le Premier ministre par la suite, durant laquelle tout et n'importe quoi était dit, sans s'appuyer sur des faits. Or l'Autorité de la concurrence a été mise en très grande difficulté lorsqu'elle a été forcée de s'expliquer pour justifier ses affirmations, au moins à trois reprises.



La première fois fut le 17 septembre 2014, lors de l'audition du président de l'Autorité de la concurrence par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Vous pouvez retrouver ces éléments dans les comptes rendus de l'Assemblée nationale. Le président de l'Autorité avait été pris à partie par au moins quatre parlementaires, tous bords confondus, et pas les moins pointus en matière de finances : Olivier Faure, Jérôme Chartier, Valérie Rabault et Gilles Carrez, alors président de la commission des finances. Lors de cette réunion, on sent que la commission essaie de pousser dans ses retranchements le président de l'Autorité de la concurrence - et c'est très dommage que cela ne soit pas allé au-delà ce jour-là. La commission lui a notamment demandé s'il était sûr d'avoir les bons chiffres et s'il avait la certitude que son analyse était correcte.

J'ai retrouvé les notes que j'avais préparées pour mon audition devant le groupe de travail des parlementaires en février 2015. Ingénieur, j'ai appris que lorsque le point de départ d'une démonstration était faux, il y avait peu de chances que le point d'arrivée soit juste. L'exécutif - et non les sociétés concessionnaires d'autoroutes ! - nous avait dit, dès octobre 2014, les yeux dans les yeux, que ce rapport était un « mélange d'incompétence et de malveillance. » L'Autorité de la concurrence peut être comparée, dans ce cas précis, à un médecin qu'on enverrait contrôler la tension d'un patient et qui reviendrait, en disant à qui veut l'entendre que le patient a 36,5, ce qui est très grave - sauf qu'il s'agit de la température, et de surcroît d'une température normale. Le patient, c'est les sociétés concessionnaires d'autoroutes ; le médecin, c'est l'Autorité de la concurrence ; la tension, c'est la rentabilité ; et le 36,5, ce sont les 20 % à 24 % mentionnés dans le rapport de l'Autorité de la concurrence. Mais toute personne qui s'intéresse sérieusement aux concessions sait que le bon indicateur de rentabilité n'est pas une marge brute sur le chiffre d'affaires, mais le taux de rentabilité interne (TRI) sur la durée de la concession. Durant neuf ans chez Macquarie, j'ai participé à un nombre incalculable de comités d'investissement, et on ne regardait jamais cette marge sur chiffre d'affaires sur une année donnée - cela n'a strictement aucun sens s'agissant d'une concession - mais nous regardions le TRI. Lors de cette phase d'exubérance irrationnelle collective, les sociétés concessionnaires n'ont eu de cesse d'essayer de rétablir cette vérité.

Une réunion importante a été convoquée par les ministres de l'écologie et de l'économie de l'époque le 3 décembre 2014, qui a mis en place le processus de négociation. Dès le 8 décembre, les sociétés concessionnaires ont adressé au ministre un courrier avec une annexe spécifique sur les problèmes que posait le rapport de l'Autorité de la concurrence. Le 3 décembre, les ministres nous ont demandé de travailler à la fois sur des négociations avec l'État et sur une confrontation avec l'Autorité de la concurrence. Nous avons avancé rapidement avec les deux négociateurs désignés par l'État, Alexis Kohler et Elisabeth Borne, mais nous avons eu beaucoup de mal à obtenir une réunion contradictoire avec l'Autorité de la

concurrence. Le 18 décembre au matin, le ministre de l'économie – chacun se souvient de qui il s'agissait – a affirmé qu'il était inadmissible que cette réunion n'ait pas eu lieu précédemment. Elle a eu lieu le 18 décembre après-midi à La Défense, sous l'égide de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), dans les bureaux du ministère de l'écologie. Il est alors apparu au cours de cette réunion, de façon assez flagrante, que l'Autorité de la concurrence s'était trompée – cela peut arriver à tout le monde.

Troisième circonstance, j'ai été auditionné en février 2015 par le groupe de travail rassemblant quinze parlementaires désignés par le Premier ministre, lequel estimait qu'il était indispensable d'organiser à nouveau une confrontation entre les sept sociétés concessionnaires et l'Autorité de la concurrence. Il doit rester, dans les archives parlementaires, des traces de cette confrontation de trois heures et demie, à laquelle les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient présentes mais à laquelle je n'ai pas assisté. À la suite de mon audition fin février-début mars, il n'y avait aucun doute, dans l'esprit des parlementaires présents – et sans faire de procès d'intention à qui que ce soit, ni à l'Autorité de la concurrence, ni à son président – que l'Autorité de la concurrence avait envoyé l'exécutif et les parlementaires, dans le mur. C'est un constat. Il a fallu un peu de temps, entre le 3 décembre 2014 et le 9 avril 2015, pour rétablir un certain nombre de vérités, que ce soit sur les fantasmes des surprofits, de la rentabilité excessive ou sur les tarifs. Je suis prêt à débattre de tous ces points.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci d'être entré immédiatement dans le vif du sujet.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Marge, surprofits et rentabilité me semblent être le même sujet. J'entends vos reproches à l'égard du rapport de l'Autorité de la concurrence, qui n'aurait pas été contradictoire ; un tel rapport devrait l'être. J'ai entendu aussi les sociétés concessionnaires d'autoroutes protester contre les erreurs du rapport. Celles-ci ont-elles réalisé une synthèse de leurs observations, factuelles et ponctuelles, sur ce rapport, sur les chiffres cités par l'Autorité – en dehors de l'analyse, qui peut être sujette à débat ?

Je suis d'accord avec vous, le TRI est effectivement plus important que la marge. À l'époque, quel taux de rentabilité interne était considéré comme normal, par rapport aux risques pris par les concessionnaires ? Selon moi, ce n'est pas 8 %.

**M. Bruno Angles.** – Les trois fois où il y a eu un peu de contradictoire – le 17 septembre à la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 18 décembre après-midi avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et lors de l'audition par le groupe de travail des parlementaires – cela a fait progresser la vérité. Vous devriez interroger les sept sociétés d'autoroute qui ont leurs propres

archives. Si j'en crois les notes que j'ai conservées, un courrier conjoint de ces sociétés a été adressé le 8 décembre aux deux ministres ; il contenait un développement sur les griefs contre le rapport. Je peux vérifier de mon côté, mais si je n'ai pas conservé ce courrier, ces sociétés l'ont probablement. Il est possible qu'elles aient aussi réalisé, individuellement, d'autres documents.

Selon mes notes, les TRI des sociétés d'autoroutes, tels que mesurés à l'époque, étaient tous significativement inférieurs à 10 %, alors que la Caisse des dépôts et consignations, investisseur public, utilisait habituellement des TRI-cibles supérieurs à 10 % pour ses investissements.

Dans son avis d'octobre 2014, à l'occasion de l'examen du plan de relance autoroutier, qui est une partie de l'accord global du 9 avril 2015, la Commission européenne a clairement exprimé que le TRI des sociétés concessionnaires permettait, même en prenant en compte les éléments rajoutés par le plan de relance, « de répondre aux exigences de l'encadrement de 2012 sur la notion de bénéfices raisonnables pour le secteur des autoroutes, en fonction du type de travaux concernés, du mécanisme de compensation et du niveau de risque ». Ce ne sont pas les sociétés concessionnaires qui le disent, mais la Commission européenne.

Durant la présentation des résultats du groupe Vinci, dans la période 2014-2015, une question a été posée concernant le TRI. Le président de Vinci, qui l'est encore actuellement, avait répondu que dans l'offre remise, ce taux-cible était de 8,5 %, mais qu'il était de 7,5 % au moment où il a été réellement mesuré, car les conditions étaient moins bonnes que celles attendues au moment de la privatisation.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Comment définiriez-vous l'équilibre économique du contrat, et comment le calculeriez-vous ?

**M. Bruno Angles.** – Le contrat est la loi entre les parties ; le contrat de concession lie le concédant et les concessionnaires ; par construction, il est équilibré. Dans le cas contraire, l'une des deux parties ne l'aurait pas signé. C'est vrai pour les concessions lors de la privatisation en 2006. C'est le résultat de l'appel d'offre et des avenants successifs qui font l'équilibre. Si un projet d'avenant ne convient pas soit au concédant, soit au concessionnaire, alors il ne le signe tout simplement pas.

Permettez-moi une remarque importante : l'existence de cette commission d'enquête le prouve ; les sociétés concessionnaires d'autoroutes et leurs actionnaires sont extrêmement critiqués, régulièrement, dans le débat public. Mais ce ne sont pas ces sociétés qui ont décidé la privatisation, ni leurs actionnaires actuels. Le principe de la privatisation, ses modalités, le contenu des objets à privatiser, y compris celui du contrat de concession, ont été décidés par l'État.

En outre, en 2006, les actionnaires des sociétés concessionnaires ont changé, mais pas le contenu des contrats de concession. Nous pouvons revenir plus en détail sur les idées fausses en matière de tarifs, mais en 2006,

les relations entre sociétés concessionnaires et l'État ont continué à être régies par ledit contrat.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. Il ne s'agit pas seulement de l'équilibre lors de l'achat des actions. Comment calcule-t-on cet équilibre économique aujourd'hui ?

**M. Bruno Angles.** – Pour moi, le TRI est le seul indicateur synthétique d'appréciation de la rentabilité d'une concession. On ne peut avoir une certitude sur le niveau du TRI, une réalité objective quasiment indiscutable, qu'à la fin de la concession. En fonction du passé et des prévisions, on peut mesurer le TRI le plus probable, mais ce TRI probable sera soit au-dessus, soit en dessous du TRI réel constaté *in fine*.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai avec moi le rapport de l'Autorité de la concurrence. Considérez-vous que tout soit faux dans ce rapport, qu'il est à jeter à la poubelle ? Vous tenez des propos très clairs, et nous devons avoir un débat de fond.

Vous avez « explosé » l'Autorité de la concurrence, ferez-vous de même avec la Cour des comptes qui, en juillet 2013, a publié un rapport dans lequel elle « épinglait » les sociétés concessionnaires, selon le titre d'un article du *Monde*, journal sérieux ? Selon la Cour des comptes, « la négociation des avenants aux contrats de concession (notamment les contrats de plan) et le suivi par le concédant (assuré par le seul ministère chargé des transports) des obligations des concessionnaires se caractérisent par un déséquilibre au bénéfice des sociétés autoroutières ». Est-ce que ce sont des propos malveillants ? Je poursuis la lecture de l'article du *Monde*, qui cite la Cour : le système retenu pour calculer les tarifs des péages a aussi conduit à « des augmentations tarifaires supérieures à l'inflation ». Autre problème, « l'État ne se montre pas assez exigeant en cas de non-respect de leurs obligations par les concessionnaires, qu'il s'agisse de préserver le patrimoine, de respecter les engagements pris dans les contrats de plan ou de transmettre les données demandées » par l'État. Par conséquent, la Cour recommande de « mettre en œuvre les dispositions contraignantes » si besoin, de « réaliser systématiquement une contre-expertise (...) de tous les coûts prévisionnels des investissements ». « Il convient de faire évoluer un cadre qui conduit à une hausse continue et importante des péages autoroutiers ». Ces recommandations de la Cour ont-elles été suivies ?

Vous évoquez les potentiels conflits d'intérêts. En 2014, 150 députés du groupe socialiste ont demandé à l'État de réexaminer les contrats de concession ; c'était un peu compliqué, puisque le Gouvernement était en train de négocier avec les sociétés d'autoroutes un plan d'investissement de 3 milliards d'euros. Le Premier ministre a donc mis en place un groupe de travail, dont le député socialiste Jean-Paul Chanteguet a claqué la porte après quelques semaines en déclarant : « On a bien compris qu'entre les

représentants des sociétés concessionnaires d'autoroutes et la haute administration, il y avait de nombreuses convergences. Je pense que ces grands groupes sont particulièrement puissants et qu'ils disposent d'un réseau qu'ils ont, en ces circonstances, actionné. Réseau qui a fait preuve de son efficacité. » Je soumetts ces points à votre réflexion.

**M. Bruno Angles.** – Si je vous répondais que tout était faux dans le rapport de l'Autorité de la concurrence, cela ne serait pas sérieux. Bien sûr, tout n'est pas faux, mais le rapport de l'Autorité et sa communication ont envoyé l'exécutif et les parlementaires dans le mur ; je maintiens mes propos.

À l'époque, j'avais regardé attentivement tous les rapports qui sortaient sur les autoroutes, mais mon rôle transversal n'a duré que quatre mois et six jours ; j'étais davantage focalisé sur APRR et AREA. Je n'ai pas souvenir que la Cour des comptes ou l'Autorité de la concurrence aient mis en évidence le moindre manquement d'APRR et AREA dans l'exécution de leur contrat. Les sociétés d'autoroute voulaient alors respecter le contrat et ne demandaient qu'une chose au concédant, qu'il fasse de même.

Je me souviens de l'hystérie collective sur les tarifs au cœur de la polémique. L'Autorité de la concurrence avait pointé que les tarifs avaient évolué plus rapidement que l'inflation depuis la privatisation. C'est un point exact du rapport. Mais la véritable interrogation est : pourquoi une telle augmentation ? Or il n'y a que deux raisons au monde pour que ces tarifs augmentent plus rapidement que l'inflation, puisque par défaut, les contrats de concession stipulent que les tarifs évoluent à 70 % de l'inflation. La première, c'est l'existence de contrats d'entreprise quinquennaux, qui rémunèrent des investissements supplémentaires par une formule tarifaire contractuelle. Il n'y a aucune obligation de conclure un tel contrat quinquennal. À l'époque où j'étais en charge du sujet, de mémoire, seules les trois sociétés du groupe Vinci, AREA et APRR avaient un contrat d'entreprise, mais pas la société des autoroutes du nord et de l'est de la France (Sanef) ni la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) – dont les tarifs ont continué d'évoluer à 70 % de l'inflation. En cas de contrat d'entreprise, le contrat de concession prévoit une rémunération à 85 % de l'inflation, plus un terme constant. Pour le contrat d'entreprise d'APRR de 2014-2018, la formule était de 0,85 plus 0,37 ; pour AREA, de 0,85 plus 0,41.

La seconde raison pour aller au-delà des 70°% est la compensation, éventuelle, prévue par le contrat de concession, de toute hausse de taxes spécifiques comme la taxe d'aménagement du territoire ou la redevance domaniale. Les sociétés ne sont évidemment pas favorables à de telles augmentations de taxe, malgré la compensation : toutes choses étant égales par ailleurs, cela ne leur rapporte rien, voire peut faire diminuer le trafic. Ces deux décisions sont aux mains du concédant.

L'association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) avait calculé qu'entre 2000 et 2006, lorsque l'État était actionnaire, unique puis

majoritaire, pour une inflation moyenne de 1,63 %, les hausses de tarifs ont été de 2,06 %. Entre 2007 et 2014, pour une inflation moyenne de 1,43 %, les hausses de tarifs ont été de 1,81 %. Quoi qu'en dise l'Autorité de la concurrence, ces tarifs ont augmenté moins vite quand les actionnaires étaient privés que lorsque l'État était actionnaire. Certes, l'inflation n'était pas la même, mais en corrigeant de l'inflation, les deux chiffres deviennent exactement comparables, à la deuxième décimale près. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais cela est dû au fait que le contrat de concession n'a pas changé.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je suis d'accord en valeur absolue, mais en proportion, c'est un peu plus... Sur la période suivante, nous avons eu 1,4 % et non 1,6 % d'inflation.

**M. Bruno Angles.** – Je suis à votre disposition pour approfondir ce calcul. Mais la formule d'évolution des tarifs n'a pas été inventée en 2006 pour faire plaisir aux nouveaux actionnaires ; c'est celle qui préexistait et que l'État s'appliquait à lui-même. Le 22 octobre 2014, BFM Business avait comparé les hausses des tarifs des sociétés d'autoroute à celles du rail en prenant une base 100 en 2003. Onze ans plus tard, les tarifs autoroutiers sont à 122, ceux de la RATP à 133, ceux de la SNCF à 129.

Le courrier adressé au Premier ministre par les 152 députés socialistes, emmenés par M. Chanteguet, qui demande la résiliation des contrats d'autoroute, date du 4 décembre, soit le lendemain de la réunion du 3 décembre entamant les négociations. C'était un peu inattendu, mais les sociétés concessionnaires d'autoroutes avaient trois options possibles : la première était d'attendre tranquillement la résiliation demandée. Macquarie aurait pu faire ce calcul cynique et attendre l'indemnisation à la juste valeur prévue par le contrat de concession. Macquarie gérait une société, Macquarie-Autoroutes de France, qui avait quatre actionnaires, un fonds dit MIF 1, un fonds MIF 2, un fonds Macquarie-Atlas et une petite société qui s'appelait Mercer – qui n'a rien à voir avec la précédente. Peu de temps avant cette séquence agitée, le fonds MIF 1 avait vendu ses parts à deux investisseurs internationaux, ADIA et PGGM. Le prix auquel avaient été vendues les parts était satisfaisant à la fois pour MIF 1 et les autres actionnaires de la société Macquarie-Autoroutes de France. Si nous avions été cyniques, nous aurions pu bénéficier d'un effet d'aubaine et attendre la résiliation et l'indemnisation. Les fonds MIF 2, Macquarie Atlas et Mercer, auraient alors été rachetés à la valeur à laquelle MIF 1 venait de vendre ses parts à ADIA et PGGM.

Seconde option, les sociétés auraient pu décider de faire respecter leur bon droit contractuel et de mener jusqu'au bout leurs contentieux devant le Conseil d'État. Elles les auraient probablement gagnés. Or ces sociétés ont fait le choix, différent et exigeant, malgré les attaques les visant, d'un accord gagnant-gagnant avec l'État, pour sortir de la crise la plus sévère depuis cinquante ans en matière de concessions autoroutières. Je pense

encore aujourd'hui que c'était la bonne approche. Si le protocole qui a été proposé aux différentes parties signataires par Alexis Kohler, Élisabeth Borne et moi-même n'avait pas été équilibré, par définition il n'aurait pas été signé.

Concernant la remarque un peu agressive de M. Chanteguet, je note qu'il est le seul des quinze parlementaires à avoir quitté le groupe de travail, composé d'élus de tous bords, qui ont considéré que le travail en cours permettrait d'aboutir à un résultat intelligent. Si les propos de M. Chanteguet visaient à me mettre dans le même sac qu'Élisabeth Borne et Alexis Kohler, et si l'on raisonne sur des faits plutôt que sur des opinions, je prends cela plutôt comme un compliment.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai le sentiment que d'une certaine manière, vous avez été victime des privatisations en 2006.

**M. Bruno Angles.** – Je ne sais pas ce qui vous donne ce sentiment.

**M. Éric Bocquet.** – C'est ce que vous avez dit : « ce ne sont pas les concessionnaires qui ont décidé de privatiser ». C'est vrai, ce n'est pas moi non plus, je m'y serais opposé. Vous avez été, comme moi, une victime des privatisations...

**M. Bruno Angles.** – Je ne pense pas avoir été victime des privatisations. Mais je vous le redis avec sérénité, en 2006, ce ne sont pas les sociétés concessionnaires, ni leurs actionnaires actuels qui ont décidé de privatiser, c'est l'État. Et pour aller jusqu'au bout du raisonnement, il faut aussi une loi de privatisation, proposée par le Gouvernement mais votée par le Parlement.

**Mme Michèle Vullien.** – Tout à fait.

**M. Jérôme Bascher.** – Je vous ai entendu parler des TRI de la Caisse des dépôts, mais ce n'est pas dans le cadre d'une concession. J'ai l'honneur de siéger au comité des investissements de la Caisse des dépôts et consignations et je connais bien ses TRI historiques. Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il ne faut pas regarder la marge annuelle, mais le TRI. Toutefois, selon les concessionnaires, il y a plusieurs façons de faire le TRI *in fine* et de répartir les marges pour arriver au TRI cible. Est-ce que certains n'ont pas eu intérêt à prendre la concession, à survaloriser les bénéfices faits pour revendre potentiellement une partie des fonds, puis à investir auprès de ceux qui vont faire les travaux et prendre les marges ? Les investisseurs ne font-ils pas de l'optimisation financière ?

**M. Bruno Angles.** – Nous pouvons débattre de la Caisse des dépôts, mais j'ai un souvenir assez précis, car j'ai quitté mes fonctions chez Macquarie moins d'un an après la fin de la négociation, mais suffisamment longtemps pour avoir travaillé sur un point de son implémentation, c'est-à-dire la mise en place du Fonds de modernisation écologique des transports (FMET). Le FMET est prévu par une des clauses du protocole de

2015 et est abondé de 200 millions d'euros par les sociétés concessionnaires. Il fallait trouver un gestionnaire de fonds. Ce n'est pas mentionné contractuellement dans le protocole, mais nous avons évoqué avec l'État que cela puisse être la Caisse des dépôts et consignations pour éviter toute suspicion. Or les négociations n'ont pas abouti car les représentants de la Caisse des dépôts refusaient de descendre en dessous d'un TRI de 10 %. Nous avons donc été contraints de trouver un autre gestionnaire, le fonds Demeter. À l'époque, la référence incontestable était l'avis de la Commission européenne, pour lequel le TRI présenté pour les concessions, y compris le plan de relance qui s'y ajoutait, était conforme à son ordonnance de bénéfices raisonnables.

Concernant les travaux, il y a une certaine asymétrie dans le paysage des concessions. D'un côté, il y a les trois sociétés du groupe Vinci qui en est actionnaire à 100 %. D'autre part, APRR et AREA sont détenues par Eiffage et Macquarie, Eiffage étant constructeur mais pas Macquarie, et enfin Sanef et SAPN n'ont aucun actionnaire constructeur. Je n'ai aucune visibilité sur les sociétés de Vinci. Pour APRR et AREA, je ne sais plus si c'était prévu par le cahier des charges de la privatisation, c'était vraisemblablement le cas, une commission des marchés a été mise en place. Selon les accords passés entre Eiffage et Macquarie, la présidence de cette commission des marchés au sein du groupe APRR était assurée par un représentant de Macquarie – ce n'était pas moi. Macquarie n'avait aucun intérêt à avoir des surfacturations ou des surmarges sur les travaux qui seraient facturés au groupe APRR. Aucun des présidents de la commission des travaux n'a détecté d'anomalie.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci de cette dernière précision. Dans le cadre des deux sociétés citées et contrôlées par Eiffage et Macquarie à parité, il y a un allié du concédant qui est le fonds d'investissement qui ne fait pas de travaux lui-même et qui n'a aucun intérêt à ce que le groupe partenaire en fasse et dégage des profits ailleurs qui lui échappent.

Si j'ai bien compris, le fonds d'investissement de 200 millions d'euros de 2015 aurait dû être géré par la Caisse des dépôts, et il est finalement revenu à Demeter. Ce n'est pas un fonds d'investissement à perte, mais un fonds qui investit dans des sociétés d'énergies renouvelables. Les groupes qui ont apporté ces 200 millions d'euros restent propriétaires de ces fonds, sous réserve des variations de valeur des sociétés dans lesquels le fonds a investi.

**M. Bruno Angles.** – Vous avez parfaitement compris. Dans le protocole de 2015, que j'ai relu, la clause E2 prévoyait la mobilisation de 200 millions d'euros d'investissements dans les projets de transport écologique, qui sont devenus le FMET. C'est donc bien une contribution collective de 200 millions d'euros de fonds propres, gérés sous mandat par un professionnel, par exemple la Caisse des dépôts.



**M. Jérôme Bascher.** – Pour revenir sur ce que vous évoquiez tout à l’heure, cela n’a rien à voir avec le TRI.

**M. Bruno Angles.** – Une fois les 200 millions d’euros mis dans le fonds en question, ce ne sont pas les actionnaires qui prennent les décisions d’investissement. Ce sont des fonds propres, à la différence de la contribution volontaire obligatoire exceptionnelle qui est à fonds perdus pour les sociétés concessionnaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il y avait deux choses dans le protocole : outre le plan de relance autoroutier de 3,2 milliards environ, mis à la charge des sociétés concessionnaires, il y avait les 200 millions d’euros du FMET, qui ne sont pas des versements à fonds perdus. Les versements à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) sont des versements demandés aux sociétés concessionnaires d’autoroutes.

Pour la privatisation, sur le lot récupéré par Vinci, il n’y a eu que la réponse de Vinci. Pourquoi Eiffage et Macquarie n’étaient pas intéressés ? Et sur le lot obtenu par Eiffage-Macquarie, comment expliquez-vous que l’offre du consortium Cintra, légèrement supérieure, n’ait pas été choisie ?

**M. Bruno Angles.** – Je ne sais pas. Je suis revenu dans le secteur autoroutier, au sens large, le 20 février 2006 lors des premiers conseils d’administration d’APRR et AREA qui se sont tenus immédiatement après le transfert des actions de l’État vers les nouveaux actionnaires. C’est à partir de là que j’ai eu à connaître ce dossier. Je n’étais pas du tout impliqué dans le processus de privatisation, ni du côté du concédant, ni du côté des sociétés concessionnaires, ni du côté de tel ou tel candidat. Je ne sais donc pas.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous n’en avez aucune idée ?

**M. Bruno Angles.** – Non.

**M. Jérôme Bascher.** – Quelles étaient les relations entre Eiffage et Macquarie ? Est-ce que Macquarie possédait des titres d’Eiffage ? Y avait-il des liens autres que ceux de deux entreprises se rencontrant pour faire une offre ?

**M. Bruno Angles.** – Sur la période allant jusqu’à mars 2016 inclus, à ma connaissance, le seul dossier de relation contractuelle entre Eiffage et Macquarie est celui des autoroutes en France. Je suis à peu près certain que Macquarie n’a jamais été actionnaire d’Eiffage, à quelque niveau que ce soit.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous avez été fonctionnaire dans un premier temps. Comment évaluez-vous les capacités de contrôle de l’État lorsqu’il est concédant ? M. Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d’État et que nous venons d’auditionner, doutait de la capacité de l’État à tenir correctement ses archives – même s’il ne l’a pas formulé ainsi – contrairement aux entreprises privées. Que pensez-vous de cette capacité de contrôle, sachant que la première évaluation prévue par la clause de 2006 a été oubliée ? Personne ne l’a rappelée, et vous non plus.

**M. Bruno Angles.** – Devant une commission d'enquête, on parle de ce que l'on sait, pas de ce que l'on ne connaît pas... Lorsque j'étais au cabinet du ministre, en 1993-1994, il me semblait que le contrôle qui s'exerçait sur les sociétés d'autoroute était tout à fait satisfaisant – les sociétés concessionnaires venaient d'ailleurs s'en plaindre régulièrement.

À l'exception de la période entre le 3 décembre 2014 et le 9 avril 2015, je n'étais pas en relation directe avec le concédant, puisque c'était le représentant d'un des deux actionnaires des sociétés APRR et AREA. C'était le travail du PDG d'APRR, Philippe Nourry.

Pour la période que je connais, je peux témoigner vraiment très sincèrement que les intérêts de l'État ont été âprement défendus par les négociateurs Alexis Kohler et Élisabeth Borne ; ce sont de très grands serviteurs de l'État. Ils n'ont rien lâché. C'était une discussion courtoise à chaque instant, mais âpre.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Lors de ces négociations de 2015, comment la clause de plafonnement de la rentabilité à 30 % au-dessus de la valeur de référence a-t-elle été définie ? Est-elle réaliste ou ce plafonnement ne peut-il être atteint ?

**M. Bruno Angles.** – Cette clause limitant la rentabilité a été introduite par l'État. Nous avons eu un échange exploratoire pour qu'il instaure un mécanisme symétrique, par lequel, si la rentabilité était inférieure à un seuil, le concédant aurait compensé le concessionnaire. L'État n'a pas souhaité s'engager en ce sens. Nous nous sommes donc orientés vers une clause asymétrique que les concessionnaires ont fini par accepter. Cela n'a pas été facile. Rien n'obligeait les sociétés concessionnaires à accepter une clause de plafonnement de leur rentabilité, en fonction des contrats de concession qu'elles avaient achetés en 2006. Je n'ai pas de souvenir plus précis que cela sur les détails de la discussion du mécanisme. Mais comme je vous l'ai dit, l'appréciation de la rentabilité se fait en fin de concession. C'est pour cela que la première annexe du protocole prévoit qu'à la fin de la concession, le concédant et le concessionnaire voient ensemble si l'on se situe au-dessus ou en dessous du seuil, et il y a un mécanisme d'ajustement sur la durée de la concession.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Est-il difficile d'ajouter, à la fin de la concession, un temps de concession supplémentaire ?

**M. Bruno Angles.** – L'annexe 1 du contrat de concession prévoit une clause de revoyure à la date de fin de la concession, avant la prolongation prévue par le plan de relance. À la fin de la concession – hors période prévue par le plan de relance – nous examinons la rentabilité. Si la rentabilité est élevée, nous revoyons à la baisse la durée de l'extension de la concession.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous remercie de cette précision, qui va dans le sens de ce que nous a dit notre interlocuteur lors de l'audition précédente. C'est cohérent.

**Audition de M. Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement,  
des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005**

*(Mercredi 11 mars 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en entendant M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer de 2002 à 2005, au moment de la privatisation des autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gilles de Robien prête serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avec vous, monsieur le ministre, nous allons forcément aborder l'aspect historique. En effet, nos travaux ont à la fois pour objet de clarifier le passé en répondant à toutes les questions que l'on peut encore se poser à son sujet et, en même temps, de mener un travail plus prospectif pour aider les futurs décideurs à envisager la suite qui devra être donnée à ces concessions.

Dans un premier temps, pouvez-vous nous dire les raisons pour lesquelles vous étiez plutôt défavorable aux privatisations ? Selon vous, comment la situation aurait-elle évolué si la privatisation n'avait pas eu lieu ? Quelles étaient, à l'époque, les positions de Jean-Pierre Raffarin, puis de Dominique de Villepin ?

**M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de 2002 à 2005.** – Je me sens tout petit, parce que vous avez parlé de l'aspect « historique ». J'ai envie de vous dire, me concernant, qu'il s'agit plutôt d'un aspect préhistorique, puisque les faits remontent à près de dix-sept ans. J'ai donc fait appel à ma mémoire et essayé, ce matin, de jeter rapidement quelques idées sur le papier. Si le temps a passé, en revanche, ce n'est pas le cas de la passion avec laquelle j'ai défendu la gestion publique et le maintien des autoroutes dans le giron de l'État. Cela m'a beaucoup passionné et beaucoup perturbé, ensuite, quand la décision a été prise par le même Parlement – je me permets de le souligner, parce que c'est assez curieux.

Lorsque le Premier ministre m'a appelé au Gouvernement, je n'avais vraiment aucune idée sur la question. D'ailleurs, je ne savais pas que j'allais

être au Gouvernement, même si j'espérais en faire partie, pour être tout à fait honnête – puisque j'ai prêté serment ! –, mais je ne savais pas en tout cas quel portefeuille me serait attribué.

Je ne savais vraiment pas ce qu'il fallait privatiser ou ce qu'il ne fallait pas privatiser. Par conséquent, c'est sans idée préconçue concernant la répartition entre le public et le privé que j'ai abordé le dossier. Je sais bien que, selon un discours convenu, on considère qu'il y a un certain nombre de domaines régaliens qui doivent le rester, mais c'est largement théorique. Pour ce qui relève du domaine régalien, on cite certains grands ministères, vous les connaissez mieux que moi.

Je suis plutôt libéral, j'aime la concurrence, parce qu'elle est stimulante, mais en même temps, comme vous tous, je suis attaché au service public, à la qualité du service public. Évidemment, avant tout, nous sommes tous animés par l'idée d'intérêt général. Même quand l'intérêt général est votre ligne de conduite, dans la pratique, vous avez du mal à faire des choix, ne serait-ce que pour déterminer ce qu'est l'intérêt général à court, à moyen et à long terme. Donc, pour moi, le mode de gestion n'est pas une religion, et je l'ai un peu prouvé dans ma ville.

L'État est-il fait pour gérer des autoroutes ? Apparemment, on peut dire que cette activité n'est pas régaliennne. Or j'ai vécu trois expériences, en arrivant au ministère, qui m'ont ouvert les yeux.

La première est la tempête de neige des 4 et 5 janvier 2003, où des dizaines de milliers de véhicules se sont trouvés bloqués sur l'autoroute A10, du côté de Saint-Arnoult-en-Yvelines, pendant une nuit. Au ministère, nous nous sommes tous demandé pourquoi on avait laissé entrer ces véhicules sur l'autoroute, alors que les bulletins météo étaient très alarmistes. En constatant la gestion assez désastreuse de cet événement, nous sommes plusieurs à avoir pensé que, si on avait laissé entrer ces véhicules, c'était pour les recettes, en se disant que la difficulté serait rapidement réglée. Cet appât du gain, qui est naturel, a montré les limites de ce type de gestion.

La deuxième expérience qui m'a influencé – vous allez trouver mon propos un peu décousu –, c'est l'étude de l'A29, en Picardie. J'ai découvert un dossier dans lequel on prévoyait de construire une autoroute à une voie. Je me suis tout de suite inquiété des conséquences d'un tel choix, notamment en matière de sécurité – le Président de la République m'avait chargé de la sécurité routière, que j'avais réussi à arracher au ministre de l'Intérieur. J'ai demandé que l'on ressorte pratiquement dix à quinze dossiers d'autoroutes, en demandant à mon cabinet de se procurer les prévisions avant la construction, pendant la construction et la réalité observée après cinq ans, dix ans, quinze ans d'utilisation. On s'est aperçu que, dans la majorité des cas, les prévisions étaient bien en deçà de la réalité. C'est ce que j'appelle « l'effet photocopieur ». J'ai été assureur : quand vous recevez un vendeur de photocopieurs, il vous suggère d'acheter un appareil de capacité supérieure

et vous consommez plus. Quand on crée un tronçon autoroutier, c'est la même chose, on crée un afflux, un appel d'air.

Si les prévisions d'ingénieurs des Ponts, extrêmement compétents, sont un peu en-deçà des réalités – pas dans tous les cas, il faut le reconnaître –, on ne peut s'empêcher de penser que, en cas de privatisation, les prévisions financières seront probablement elles aussi en deçà des profits des sociétés susceptibles d'acquérir ces infrastructures – mais c'est leur job !

Enfin, troisième expérience, j'ai souvent constaté, pendant ces années au ministère du boulevard Saint-Germain, que des travaux autoroutiers étaient retardés. Lorsque l'on en demandait la raison, on découvrait des motifs – l'écologie n'avait pas la même importance à cette époque qu'aujourd'hui – qui pouvaient paraître exagérés ou farfelus : une bande de hannetons qui sont dans un tronc d'arbre qu'on n'ose pas déplacer, par exemple – à Amiens, on n'a pas pu créer un parc en raison de la présence de crapauds accoucheurs. Ces motifs sont tout à fait louables et honorables, mais je ne peux pas croire non plus que, à l'époque où on va sur la Lune, on ne peut pas déplacer une bande de hannetons d'un tronc d'arbre creux à un autre arbre aussi creux. Là encore, je me suis dit que nous étions en quelque sorte désarmés en face des responsables, eux très armés, de grandes sociétés privées.

Concernant le premier événement, je reviens sur le rapport que j'ai demandé en 2003 à M. Lépingle – qui est certainement un ingénieur général des Ponts et chaussées – sur ce qui s'était passé sur l'autoroute A10 : consultez ce rapport, parce qu'il peut vous éclairer. Il relève des « dysfonctionnements » entre public et privé et l'« aveuglement » dans lesquels étaient les responsables des sociétés privées. Cela faisait donc beaucoup de défauts que j'attribuais, avec mon cabinet, à la société en question.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – En l'occurrence, il devait s'agir de la société Cofiroute, parce que les autres sociétés n'étaient pas encore privatisées.

**M. Gilles de Robien.** – Exactement.

D'une certaine façon, je me suis dit, intuitivement, que l'État, même si l'on dit souvent qu'il est mauvais dans la gestion de beaucoup de choses, est moins mauvais dans la gestion directe des autoroutes que dans la surveillance et le contrôle des concessionnaires, car il n'est pas équipé pour ça.

**M. Olivier Jacquin.** – Très bien dit !

**M. Gilles de Robien.** – Je ne sais pas si c'est bien dit, mais c'est pensé, en tout cas, avec un peu d'expérience !

Pour prendre l'exemple de cette phase neigeuse, qu'aurait fait l'État ? Je pense que l'État aurait remercié le directeur qui gèrait son

autoroute ; dans le privé, je pense que le PDG aurait peut-être félicité le directeur qui a laissé les péages ouverts. Vous voyez la différence... Mais il n'y aurait, peut-être, pas eu 15 000 ou 30 000 véhicules bloqués, avec sans doute deux ou trois fois plus de personnes, pendant 24 heures ou un peu plus, sous la neige.

Avec ces trois exemples tirés de mon expérience au ministère et mon vécu de maire, je me suis donc forgé une sorte de conviction, un peu définitive : il ne faut pas vendre les autoroutes. Je m'en suis évidemment ouvert au Premier ministre et j'ai bien sûr subi l'assaut de Bercy. C'est quelque chose de résister à Bercy. Permettez-moi une digression sur le logement : quand on ne sait pas résister à Bercy, on pique 5 euros d'aide personnalisée au logement (APL)...

J'ai connu deux ministres successifs, respectables et, par ailleurs, amis - surtout le premier, mais le deuxième était un ami politique.

Le premier, Francis Mer, me dit un jour qu'il veut parler avec moi des autoroutes. Je lui ai demandé un délai avant de le rencontrer, et j'ai commandé à la Direction des routes une belle étude financière. Quand vous venez devant Bercy et que vous êtes ministre des transports, on vous attend avec des chiffres et je suis venu avec des chiffres, une belle étude, pleine de graphiques dans tous les sens. J'ai dit à Francis Mer, en présence de l'un de ses conseillers, certainement de grande qualité, qu'il ne fallait pas privatiser, car nous arrivions à un moment où les dividendes allaient être de plus en plus importants, où la dette fléchissait et où l'État allait certainement pouvoir bénéficier des investissements passés.

Un an après, un autre ministre des finances arrive et demande à me voir. « Sur quel sujet, Nicolas ? » « Les autoroutes. » Je suis allé le voir avec la même étude, et il m'a reçu en compagnie du conseiller présent l'année précédente. Je n'ai pas réussi à le persuader, il était convaincu qu'il fallait vendre - c'est un libéral et il a le droit d'avoir cette idée. Il s'est montré très intéressé par mon étude, et je n'ai plus jamais entendu parler des autoroutes.

En guise de conclusion un peu théorique sur mon idéologie, j'estime que quatre ou cinq choses, qui me semblent frappées au coin du bon sens, sont politiquement importantes à dire devant la commission.

Premier point, l'État, sur le principe, doit garder dans sa main ses grandes infrastructures. On dit toujours que l'État est faible, mais les infrastructures font partie des « muscles », disons des « gènes » de l'État. Ce sont ses artères, comme dans un corps humain, et il est important que l'État garde, au premier rang, ses ports, son énergie, ses aéroports, ses infrastructures autoroutières - je demande pardon à ceux qui sont d'avis contraire, mais vous m'avez convoqué pour que j'exprime ma conviction. J'en suis de plus en plus persuadé, ces infrastructures sont des instruments de la politique d'aménagement du territoire, des instruments d'attractivité du territoire, et remplissent une mission de service public.

Certes, on peut toujours confier une mission de service public à des tiers, mais lorsque le marché a des intérêts contradictoires avec le service public, je pense qu'il y a vraiment une césure.

Deuxième point – c'est un principe que tout étudiant en économie connaît –, on ne privatise jamais un monopole. Vous me direz qu'il n'y a pas de monopole en l'espèce : bien sûr, quand une autoroute à péage est créée, on peut continuer à emprunter une nationale – que sont d'ailleurs devenues les nationales ? *Mea culpa*, c'est moi qui les ai décentralisées ! Est-ce que les nationales, aujourd'hui, peuvent être comparées aux autoroutes, en termes de sécurité, de rapidité, de confort ? La réponse est : « Non. »

Pour moi, même lorsqu'on a le choix entre les routes nationales d'aujourd'hui et une autoroute, l'autoroute est quasiment en situation de monopole lorsqu'il s'agit d'aller d'un point à un autre, surtout éloigné. On peut hésiter pour 30 kilomètres, mais on n'hésite plus pour en faire 500. En pratique, l'utilisateur n'a pas le choix. Donc, si l'on privatise un monopole, il devient – j'ose à peine vous le dire, parce que ce terme fera hurler certaines grandes entreprises – une rente de situation et cesse plus ou moins d'être un service public. Telle est ma perception avec quelques années de recul.

Troisième point, je pense que l'État est plus faible – je vous l'ai dit tout à l'heure – lorsqu'il doit faire respecter les cahiers des charges que lorsqu'il gère en direct. C'est apparemment paradoxal, mais ça ne l'est pas en réalité. Pour reprendre l'exemple de l'autoroute A10, après l'incident que j'ai mentionné, j'ai demandé à voir les cahiers des charges. Vous allez peut-être trouver encore que le mot est trop fort – ne le prenez pas à la lettre – : j'ai trouvé un contrat léonin. La preuve, il était signé pour des décennies ; la société a accepté de le réviser et nous avons fait des avenants. Cela prouve bien qu'il y avait un déséquilibre entre les signataires et j'espère qu'il a été en partie réduit grâce à la signature de ces avenants, dans les mois qui ont suivi cet incident. D'ailleurs, Cofiroute a tenu à marquer cette signature en faisant venir des photographes, en obtenant des articles de presse, etc.

Donc, l'État est plus faible pour faire respecter le cahier des charges, même à travers les contrats de régulation. Quand je vous parlais des retards de travaux, j'y vois aussi la preuve que l'État est plus fort pour gérer en direct, ce qui me permet de rendre hommage au formidable corps des Ponts et chaussées, que j'ai beaucoup apprécié pendant ces trois ans.

Quatrième point, j'en viens à l'aspect financier, moins important que la théorie du pouvoir de l'État. Pour moi, les dividendes seraient mieux utilisés s'ils étaient fléchés au lieu d'être versés directement au budget de l'État – ce que veut toujours Bercy. En tout cas, la perception de dividendes valait mieux que le versement d'une somme *flat* – 12 milliards d'euros ou 13 milliards, je ne sais plus le chiffre...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce sont 16 milliards, si l'on additionne les deux opérations de 2002 et de 2007.

**M. Gilles de Robien.** – Soit, 14 milliards d’euros, ça ne se voit pas dans la réduction du déficit de l’État ou de la dette. En revanche, disposer d’une recette récurrente, qui allait augmenter d’année en année comme on peut le prouver facilement aujourd’hui, c’était quand même formidable, surtout si cette recette était fléchée. On a voté dans l’euphorie générale, y compris au Sénat, la création de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Les majorités du Sénat et de l’Assemblée nationale souhaitaient la création de cette agence, alimentée par les recettes des radars et les dividendes des sociétés d’autoroutes, afin de mener une véritable politique des transports et de tirer en avant le ferroviaire. Avec cette agence, dont on pouvait s’assurer qu’elle bénéficierait chaque année de rentrées non seulement régulières, mais en augmentation, sinon même exponentielles grâce aux autoroutes, le problème du financement des transports paraissait définitivement réglé.

Vous savez ce qu’est devenue l’Afitf... Je suis triste de le dire, parce que je suis complètement solidaire de la majorité d’alors, qui a voté sa création et, quelques années après, la privatisation. Les moyens de l’Agence – je ne sais pas si elle existe encore – ont été réduits et ses recettes se comptent peut-être en centaines de millions d’euros, mais plus en milliards d’euros, comme espéré.

Donc, il aurait mieux valu que les dividendes des sociétés d’autoroutes soient fléchés vers les transports plutôt que l’État touche une somme *flat*, qu’elle soit de 15 milliards d’euros ou même de 20 milliards d’euros, le montant n’est même pas en cause. En l’occurrence, la rente était pour l’État et elle aurait été consacrée aux transports qui en avaient tellement besoin. En effet, il n’y a rien de pire que de voir son budget remis en cause chaque année, s’agissant d’infrastructures et d’investissements de moyen et long terme. Ce n’est pas jouable, on le sait bien.

Telles sont mes quatre conclusions qui ne me font pas renier mes engagements d’hier. Pardonnez-moi d’avoir été un peu long.

**M. Éric Jeansannetas.** – Au contraire, nous vous remercions d’avoir été très précis dans votre démonstration.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci de ce témoignage éclairant sur le passé, qui nous aide aussi à réfléchir à l’avenir. Savez-vous comment il serait possible de retrouver le rapport que vous aviez transmis à Francis Mer puis à Nicolas Sarkozy ? J’imagine qu’il a été confié à une banque d’affaires ?

**M. Gilles de Robien.** – J’ai le souvenir qu’il a été commandé à la Direction des routes et, presque à coup sûr, qu’il était sous-traité auprès d’une, ou même de plusieurs banques d’affaires qui ont délégué des spécialistes. Sur ce point, ma mémoire n’est pas précise. C’est évidemment la Direction des routes qui me l’a procuré, mais je crois bien que l’on m’a dit que des banquiers avaient été mobilisés. Il me semble d’ailleurs qu’il y a eu



un débat, mais c'était au moment où j'ai changé de directeur de cabinet : Pierre Graff a été remplacé par Patrick Gandil. J'ai donc un doute.

Dans mon cabinet, le conseiller qui s'occupait des routes s'appelait Gilles Robin...

**M. Jérôme Bascher.** – C'est cela, de cabinet à cabinet, on se souvient de qui était en face.

**M. Gilles de Robien.** – Nous avons donc les mêmes souvenirs !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il serait effectivement intéressant de retrouver la trace de ce rapport.

**Mme Michèle Vullien.** – Monsieur le ministre, je vous remercie de votre franchise. Je me pose une question depuis longtemps : qui prend la décision finale ? Je suis sénatrice du Rhône et élue dans la métropole de Lyon. Nous avons eu à connaître l'épisode de l'A89. Personne n'en voulait, mais cela s'est tout de même fait, avec des prévisions qui ne tenaient pas debout. Parmi les ministres des transports successifs, j'ai notamment côtoyé Dominique Perben, qui était mon collègue au conseil général du Rhône. Ce n'est pas faire injure aux ministres que de souligner l'importance prise par les techniciens des routes, qui se posent en sachants et prétendent qu'il faut faire ceci ou cela.

Vous nous avez indiqué vous être rendu compte qu'il ne fallait surtout pas vendre les bijoux de famille. Alors que l'État peut engranger des recettes pérennes et récurrentes – vous l'avez très bien expliqué –, pourquoi procéder à une telle vente, qui ne comblait au demeurant rien du tout ? Pourquoi n'avez-vous pas eu gain de cause ?

**M. Gilles de Robien.** – J'ai eu gain de cause. Tant que j'ai été au ministère des transports, nous n'avons pas vendu les autoroutes. J'ai défendu le dossier devant le Premier ministre, qui m'a dit : « Gilles, je te suis. » Il a déclaré devant moi à Francis Mer que les autoroutes ne seraient pas vendues.

**Mme Michèle Vullien.** – Soit. Mais ensuite ?

**M. Gilles de Robien.** – Ensuite, j'ai été nommé au ministère de l'Éducation nationale. Peut-être pour cette raison, d'ailleurs...

**Mme Michèle Vullien.** – Il est à votre honneur d'avoir tenu bon, mais vous n'avez eu gain de cause que temporairement. Certes, vous pouvez dire que vous ne vous êtes pas fait avoir. Mais on vous a ensuite donné un autre ministère, en vous remplaçant par quelqu'un dont on espérait qu'il dirait oui. D'où ma question : qui décide finalement ?

**M. Gilles de Robien.** – Madame la sénatrice, vous connaissez mieux que moi les institutions ; vous les pratiquez tous les jours.

**Mme Michèle Vullien.** – Que démontre la décision qui a été prise ?

**M. Gilles de Robien.** – Qu'un ministre peut résister.

**Mme Michèle Vullien.** – Oui, mais on le change.

**M. Gilles de Robien.** – En l'occurrence, les raisons qui m'ont été données étaient tout autres, et elles étaient au moins aussi valables que celles que je viens de suggérer devant vous de manière quelque peu humoristique.

**Mme Michèle Vullien.** – Finalement, les autoroutes ont été vendues.

**M. Gilles de Robien.** – Cela signifie que je pesais très lourd : 15 milliards d'euros.

**Mme Michèle Vullien.** – Félicitations. Mais ce que je voudrais savoir, c'est qui a pris cette décision, que l'on peut qualifier d'absurde.

**M. Gilles de Robien.** – Il y a eu une déclaration de politique générale du Premier ministre en 2005 ; je vous invite à la relire. Je pense que le Président de la République l'avait lue. La décision était inscrite dans ce discours.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Il y a eu deux votes contradictoires au Parlement.

**M. Gilles de Robien.** – En effet. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, la majorité à laquelle j'appartenais a, de manière euphorique, voté l'Afitf, en raison notamment de la présence de recettes pérennes ; je me souviens combien les parlementaires étaient heureux de voter une telle mesure. Et la même majorité, sous l'impulsion d'un nouveau Premier ministre, a ensuite voté le contraire. Puisque vous me demandez qui prend la décision, je vous rappelle qu'il y a aussi eu un vote parlementaire.

**Mme Michèle Vullien.** – Je croyais qu'il n'y avait pas eu de vote.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – La privatisation en elle-même était annoncée dans le discours de politique générale du Premier ministre, mais il n'y a pas eu de loi de privatisation pour la cession des parts de l'État qui aurait été approuvée par le Parlement. Le discours de politique générale du Premier ministre mentionnait la perspective d'une privatisation, mais il n'y a pas eu de vote spécifique.

**M. Gilles de Robien.** – Si ! Il y a le vote du budget.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – En effet. La recette était forcément intégrée dans le projet de loi de finances. Mais il ne me semble pas qu'il y ait une loi spécifique de privatisation des sociétés d'autoroutes. L'État a cédé ses participations.

**Mme Michèle Vullien.** – Je ne sais toujours pas qui décide. Je pense que c'est la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Le changement de Premier ministre a été déterminant.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Monsieur le ministre, sans flagornerie, c'est un pur bonheur d'entendre ce que nous venons d'entendre.

La réponse à apporter à notre collègue est assez évidente. Qu'il y ait un vote ou non, nous venons de vivre la même chose avec la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), dans laquelle on nous a glissé la privatisation d'aéroports de Paris (ADP).

Monsieur le ministre, je bois vos paroles. J'ai rappelé à M. Le Maire trois des quatre points qui sont fondamentaux, pour vous comme pour nous, quand il est venu essayer de nous « fourguer » la privatisation d'ADP dans le cadre du projet de loi Pacte. Je lui ai dit qu'on ne privatisait tout simplement pas les grandes artères ; les aéroports en font partie, surtout quand ce sont ceux de la capitale. C'est tout de même un comble de privatiser un monopole ! Il faut pouvoir tracer clairement la ligne, même s'il n'y a pas d'affectation au niveau du budget de l'État. C'est une évidence.

Je me souviens de votre venue dans mon département, l'Essonne. L'événement majeur qui s'était produit en 2003 entre Saint-Arnoult et l'Essonne avait montré à la France et à l'Europe que l'on pouvait être paralysé en une fraction de seconde par manque de prévision. Je l'ai vécu. Entre parenthèses, le péage de Saint-Arnoult est le plus inique de la région parisienne : c'est le plus proche de Paris, et on paye même pour un trajet que l'on n'effectue pas !

Nous pouvons dresser un constat s'agissant de la faiblesse de l'État pour faire respecter un cahier des charges. En ces temps de grave crise financière, il n'est qu'à voir la fin du tronçon concédé et la partie de l'État pour voir que l'entretien d'une autoroute n'est pas le fort de ce dernier.

Nous constatons aujourd'hui un désastre financier. Le rapport de la Cour des comptes vient encore d'en attester, malgré une certaine diplomatie et des éléments de langage qui permettent de ne pas trop passer le budget au lance-flammes. Toutefois, sur les quatre points que vous avez évoqués, c'est, me semble-t-il, celui qui a plus bougé.

Ce que vous avez dit est profondément vrai : nous pouvons être fiers du corps des Ponts. En revanche, nous constatons tous les jours que l'État ne sait pas entretenir. Qu'en pensez-vous ? Votre sentiment a-t-il évolué à cet égard ?

**M. Gilles de Robien.** – Il a d'autant moins évolué que si les morceaux d'autoroute qui restent dans les mains de l'État ne sont pas entretenus, c'est une question de budget. Nous avons contourné cette difficulté par l'Afitf. Notre système permettait d'avoir des rentrées régulières. On pouvait faire des plans d'entretien régulier à trois ans, à cinq ans, à dix ans. On avait la maîtrise non seulement de l'entretien, mais des péages.

Il ne me paraît pas faux d'affirmer que l'État ne sait pas trop faire respecter les contrats de concession. Il faut une armée de juristes. Les entreprises privées ont des armées de juristes. Elles dépensent d'ailleurs des sommes très importantes pour cela. Nous le voyons dans beaucoup de domaines. Je suis dans le privé aujourd'hui ; je l'avais déjà été par le passé. À leur place, je ferais sans doute comme eux. Ils ont raison ; c'est leur job. Cela étant, en tant que citoyen, et au regard des responsabilités que j'ai exercées, je suis obligé de dire que je préfère gérer en direct.

Je vous remercie d'avoir indiqué que j'étais de bonne foi. Je crois l'être. Permettez-moi de vous faire part d'une anecdote. Dans ma ville, Amiens, j'avais un problème de propreté, comme c'est le cas dans toutes les villes. J'ai mis en concurrence le privé et le public selon les secteurs. Je faisais tourner les secteurs où il y avait le privé et le public. Les grandes entreprises qui nettoient – vous les connaissez tous – avaient la moitié de la ville ; il y en avait même deux qui étaient en concurrence. Cela m'a permis de comparer les coûts et les résultats. Quand c'était pris en charge par la municipalité, c'était un peu moins cher, grâce aux contrats aidés et à l'absence de TVA. Le public était ainsi plus performant financièrement, et un peu moins efficace s'agissant des résultats.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je n'ai pas de religion en la matière. Il faut être pragmatique, même si ce terme est un peu galvaudé. Chaque cas est un cas particulier. Il faut donc essayer de le résoudre avec les données dont on dispose. La solution que l'on retiendra ne sera sans doute pas parfaite, mais elle sera peut-être meilleure ou moins mauvaise que d'autres. C'est comme cela que j'ai essayé de gérer la problématique des autoroutes. Et ce qui était vrai en 2003 pourrait être faux en 2020 ; le monde évolue.

Il y a eu une époque du tout public. Je crois que l'époque du tout privé est passée. D'ailleurs, on le voit chez les élus dans les villes, quelle que soit leur sensibilité : des gens qui prônaient le tout public admettent que, dans certains services publics, il faut l'aide du privé. Et réciproquement.

**M. Jérôme Bascher.** – À l'époque, j'étais un modeste conseiller budgétaire d'un ministre dépensier ; j'ai donc quelques souvenirs de ce qui se passait alors. Il y avait une double conjonction. D'une part, « l'appât du gain » de Bercy incitait à obtenir 15 milliards d'euros rapidement et faire de la débudgétisation par ailleurs, afin de boucler un budget par des artifices. D'autre part, ainsi que vous l'avez rappelé, dans le contexte de la décentralisation, le transfert des routes aux départements s'accompagnait d'un transfert d'agents, et l'État se retrouvait sans personnel technique pour gérer les autoroutes.

Ne pensez-vous pas que cette double conjonction était à l'œuvre ? Certes, Jean-Pierre Raffarin avait pris des décisions de décentralisation qui étaient profondément les siennes, mais elles se sont mises en place juste

après. À votre avis, est-ce quelque chose qui a pu l'emporter dans la décision ?

**M. Gilles de Robien.** – De mémoire, on n'a jamais lié les deux. J'ai eu à gérer effectivement la décentralisation de certaines routes nationales. Mais on ne m'a jamais dit, ni techniquement ni financièrement, qu'il faudrait vendre des autoroutes parce que l'État n'aurait plus de personnel ou parce que les directions départementales de l'équipement (DDE) allaient maigrir.

Plus généralement, c'est une question de pouvoir. Vous ne circonscrivez pas l'appétit de Bercy pour le pouvoir. Quand ils ont vu échapper une partie de leurs pouvoirs du budget – le budget, c'est souvent du pouvoir – à travers l'Afitf, ils sont devenus tellement fous furieux qu'ils ont attendu la première occasion pour se rattraper. Je n'ai pas d'autre réponse.

**M. Éric Bocquet.** – Monsieur le ministre, nous sommes effectivement, je le crois, unanimes pour dire que nous sommes heureux d'entendre de tels propos ; dans un débat pluraliste, c'est toujours intéressant. La question que notre collègue Michèle Vullien a posée – qui décide *in fine* ? – n'est pas une petite question en République et en démocratie. Nous avons bien compris que Bercy pesait beaucoup et nous avons souvent entendu des ministres nous dire qu'il ne se passerait rien, ou pas grand-chose, sans le feu vert de Bercy. Mais, dans le *mano a mano* qui vous a opposé à un moment donné avec Bercy, quels arguments rationnels vous a-t-on opposés pour valider la décision d'aller vers la privatisation des autoroutes ?

**M. Gilles de Robien.** – L'argument était uniquement financier. On ne m'a jamais parlé de la gestion des autoroutes ; d'ailleurs, j'aurais rétorqué que la gestion des autoroutes relevait de ma compétence, en tant que ministre des transports. Non, l'argument était seulement financier. On m'opposait l'usage que l'État pourrait faire d'une telle somme. D'aucuns avançaient que l'on ferait mieux d'investir – d'ailleurs, on peut effectivement tenir ce discours – dans les universités ou la recherche. Simplement, je pensais que si cela tombait dans une espèce de pot commun, ce serait complètement perdu, et que le budget de la recherche n'augmenterait pas de 14 milliards d'euros, 15 milliards d'euros ou 16 milliards d'euros l'année suivante. En d'autres termes, je pensais qu'on ne verrait plus jamais la somme.

Le seul argument qui pouvait peser était un argument financier. Par conséquent, pour peser face à Bercy, il fallait venir avec des outils à la hauteur des leurs. Ils ont, je pense, été surpris que j'arrive avec des outils dont eux-mêmes ne disposaient pas. Ils se disaient : « On va gentiment croquer les autoroutes. Le ministre des transports est un tendre ; on va l'avoir. » Manque de pot, je suis venu avec la grosse Bertha. Ils ont été très surpris que je puisse venir avec leurs propres outils. En théorie, c'est avec de

tels outils qu'ils gèrent. Mais s'ils géraient vraiment avec ces outils, ils n'auraient pas vendu les autoroutes. Il n'empêche que je suis venu avec plus que les éléments un peu idéologiques : « Bercy, c'est nous, les finances. On va vendre. Cela fait des recettes. » Je suis venu avec la preuve que les recettes étaient mal employées. Ils étaient un peu marris.

D'ailleurs, cela explique – c'est mon histoire très intuitive – pourquoi l'excellent conseiller auprès du premier ministre, qui était le même auprès du deuxième ministre, ne s'est pas ouvert du premier entretien auprès de Nicolas Sarkozy. Ou alors, c'est Nicolas Sarkozy qui, le jour où il m'a aimablement reçu, a fait l'étonné de savoir que j'avais un rapport présentant mes arguments financiers pour montrer que la vente n'était pas une bonne opération financière. J'ai été le premier étonné que le même conseiller n'ait pas déjà convaincu le ministre. Ou alors, il aurait très bien pu me dire que mon rapport ne valait pas un clou et m'expliquer pourquoi. Mais je n'ai jamais entendu cela.

**M. Olivier Jacquin.** – Je veux à mon tour saluer la qualité de votre propos, votre sens de l'intérêt général et du respect de nos biens communs. Ce que vous avez dit sur l'ingénierie française des routes est de très haute qualité.

Je veux saluer l'excellence de la gestion actuelle du réseau public. Avoir aussi peu de nids-de-poule et pas de pont qui s'effondre avec aussi peu d'argent relève de l'exploit.

Mais il y a effectivement des sujets d'inquiétude. Le budget du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui recueille le principal de cette ingénierie, est tourné à la baisse durablement, dans de nouvelles révisions générales des politiques publiques.

Nous avons abordé dans de précédentes auditions la question de la compétence technique des opérateurs privés face à celle de l'État. Nous en avons déjà parlé dans de précédentes auditions. La puissance publique a aussi une incapacité à investir du fait d'un certain dogme de l'endettement.

Nous connaissons la mécanique qui suit les privatisations. Les opérateurs privés récupèrent la trésorerie et s'endettent considérablement à peu de frais, puisque l'emprunt ne coûte rien actuellement. Nous avons la même problématique auprès de toutes les grandes infrastructures, puisqu'on ne peut pas endetter la sphère publique. Nous devons, me semble-t-il, observer de concert ces deux éléments pour mieux comprendre les mécaniques liées à un État qui se dit impécunieux et qui gère effectivement à courte vue.

Comment voyez-vous la suite ? N'y a-t-il pas d'autres options à trouver que la seule alternative entre tout public et tout privé ? Deux morceaux d'autoroutes restent gérés par la sphère publique : l'autoroute du tunnel du Mont-Blanc et celle du tunnel du Fréjus. Cela fonctionne très bien.

Les dividendes repartent dans différents niveaux de la sphère publique. Ne faut-il pas imaginer un principe de gestion décentralisée ? Nous avons vu qu'une gestion par les collectivités territoriales donnait un service de très grande qualité s'agissant des lycées, des routes nationales, etc. Il y a peut-être quelque chose à inventer avec des sociétés d'économie mixte. Il pourrait s'agir de dispositifs s'appuyant sur la sphère privée pour la gestion, mais sur la base d'un contrôle public et d'une maîtrise publique des services publics.

J'ai deux questions annexes.

D'abord, actuellement, le Parlement, qui est assez faible, donne de plus en plus de pouvoir aux autorités indépendantes. On a ainsi donné beaucoup de pouvoir à la vertueuse Autorité de régulation des activités ferroviaires et routière (Arafer) transformée en Autorité de régulation des transports (ART), parce que cela nous semble être le seul paravent possible à court terme. N'est-ce pas problématique du point de vue des pouvoirs du Parlement ?

Ensuite, pensez-vous qu'il soit nécessaire de mieux réguler ce que l'on appelle communément le « pantouflage », c'est-à-dire le transfert de matières grises publiques formées et financées par nos impôts qui partent dans le privé, reviennent et repartent ?

**M. Gilles de Robien.** – Ces trois questions sont vraiment trop difficiles pour moi. Je suis décalé par rapport à l'état de vos réflexions sur le sujet.

J'aurai donc beaucoup de mal à répondre à la troisième, qui mériterait des débats à n'en en plus finir sur les allers-retours entre public et privé. Il ne faut pas nier les avantages, mais il faut bien identifier les inconvénients. Il y aurait beaucoup à dire sur le « pantouflage », terme qui est tout de même un peu négatif. Mais je connais plusieurs grands chefs d'entreprise qui viennent du public et qui font bien leur boulot. Je n'ai donc pas beaucoup d'avis sur ce point. Cela mérite une réflexion plus large que le seul sujet sur lequel il m'est demandé de m'exprimer devant vous dans le cadre de la commission d'enquête.

J'en viens à la deuxième question. Le Parlement a toujours des pouvoirs. L'Afitf est toujours dirigée par des parlementaires. Si elle disposait de deux, trois, cinq ou dix fois plus de ressources, ce serait toujours des parlementaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Elle dispose de 2 milliards d'euros. Et son président, M. Béchu, n'est pas parlementaire, même si des parlementaires siègent au sein de son conseil d'administration.

**M. Gilles de Robien.** – Je me souviens d'un propos du président François Mitterrand, inaugurant le musée du Parlement à Versailles. Pendant une demi-heure ou trois quarts d'heure, il a dit aux parlementaires que nous étions – à l'époque, le président de l'Assemblée nationale était Philippe

Séguin : « Vous ne faites pas votre boulot de contrôle ». Toutes proportions gardées, avec beaucoup d'humilité, ce sera peut-être ma réponse à la deuxième question. Je ne sais pas quelle autre réponse je puis vous faire. Il est vrai que l'utilisation de vos pouvoirs en matière de contrôle a peut-être des marges de progrès. Je ne veux pas être désagréable. J'ai été parlementaire aussi, et j'ai certainement eu beaucoup de manques également à cet égard.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Il faut aller chercher Benalla !

**M. Gilles de Robien.** – J'ai suivi à la télévision certaines auditions de la commission d'enquête présidée par Philippe Bas.

**M. Gilles de Robien.** – Je n'ai pas réfléchi non plus sur la première question. Je vous disais que le rôle de l'État et des fonctionnaires était meilleur sur l'application plutôt que sur le contrôle. Iriez-vous jusqu'à renationaliser les autoroutes ? Comme cela a été souligné tout à l'heure, l'endettement public dépasse aujourd'hui les 2 000 milliards d'euros. Je ne sais pas si l'on arriverait facilement à avoir un vote pour renationaliser. Cela reviendrait à combien ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – La fourchette peut aller de 25 milliards d'euros ou 30 milliards d'euros à 60 milliards d'euros, mais cela dépend du taux d'actualisation retenu et d'un certain nombre de clauses et de critères.

**M. Gilles de Robien.** – Je vous livre un modeste avis, qui n'est pas un conseil. Il faudrait que l'État s'équipe juridiquement mieux et que, dans les budgets, vous ne comptiez pas les moyens lorsqu'un ministre, après avis de ses services, vous demande cinq, dix, quinze ou vingt juristes de très haut niveau pour contrôler des concessions ou pour les appliquer. Je pense que les coûts entraînés seraient largement récupérés. Il existe des systèmes de rémunération proportionnels aux économies trouvées. On peut aussi imaginer cela.

**M. Olivier Jacquin.** – Je souhaite mieux préciser ma question sur un dispositif alternatif à l'avenir. Je partage totalement votre avis très clair sur le meilleur contrôle des contrats de concession. Je ne suis pas sûr que nous ayons la culture administrative et politique pour suivre ces armées de juristes des grandes entreprises privées, comme on peut le voir dans les pays anglo-saxons, où l'administration est beaucoup plus dans le contrôle. Mais j'ai l'impression que c'est une culture politique profonde, qui vient de très loin. Ne peut-on pas imaginer, sur la base d'une gestion décentralisée, un principe de minorité de blocage de collectivités territoriales dans des sociétés d'économie mixte qui ensuite pourraient effectuer le contrôle, puisqu'elles seraient bénéficiaires, comme dans les sociétés en lien, éventuellement, avec le privé, mais sans dogme ?

**M. Gilles de Robien.** – C'est peut-être une piste à creuser. Mais je ne saurais être plus affirmatif aujourd'hui.



**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je souhaite aussi que l'on puisse renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement.

Il est vrai que les commissions d'enquête nous permettent d'avoir accès à beaucoup de documents et obligent les uns et les autres à nous en fournir. Mais quand on est parlementaire – vous l'avez été –, c'est parfois très compliqué d'avoir des informations. On a pas mal cité Bercy. Je fais partie de la commission des finances. Quand on écrit en tant que membre de la commission des finances à Bercy, on a peu de réponses. Pour avoir des réponses – et encore, il y a des questions auxquelles je n'en ai pas eu –, je suis passé par le rapporteur général de la commission des finances, en me disant qu'il pourrait sans doute les avoir ; je ne les ai pas eues. Il est tout de même assez compliqué de faire un bon travail de contrôle. Je pense que la démocratie gagnerait effectivement à ce que l'on puisse trouver de meilleures possibilités pour l'effectuer.

Vous avez répondu en partie à la question que je voulais poser. À l'époque, quand vous étiez ministre, sur les moyens de suivi, il n'y avait quasiment que Cofiroute qui avait une concession et qui était une société privée contrôlant une partie des autoroutes. Mais c'est plus sur l'aspect juridique que sur l'aspect travaux ou réglementaire ou avenant que le manque de capacité de suivi de l'État était flagrant. Il s'agissait plutôt des juristes, voire des financiers. Quel était votre diagnostic à l'époque ?

**M. Gilles de Robien.** – Si vous me demandez de mettre en cause Bercy – certaines personnes présentes dans la salle en viennent ou y sont –, je serai très sévère, peut-être excessif, car j'en ai beaucoup souffert, et ce depuis ma première année de vie parlementaire. Je vous en donne trois petits exemples.

Premièrement, pourquoi Raymond Barre, lorsqu'il est devenu Premier ministre, a-t-il souhaité être en même temps ministre des finances ? Pour essayer de faire en sorte qu'un Premier ministre ait un tout petit peu de pouvoir dans cette grande maison, qui se situait alors rue de Rivoli.

Deuxièmement, j'ai échangé vertement avec un Premier ministre, qui a levé les bras au ciel en disant : « Que veux-tu, Gilles ? Je n'arrive pas à avoir les documents de Bercy. » Un Premier ministre ! Ce n'était pas Jean-Pierre Raffarin ; à l'époque, j'étais député. C'est gravissime dans un pays de droit.

Troisièmement – je pourrais passer la soirée à vous donner des exemples, mais je ne veux pas vous accabler ou vous démoraliser –, lorsque Jean-Pierre Raffarin m'a proposé le ministère de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, j'ai également réclamé le Logement. Il m'a demandé pourquoi. Je lui ai répondu que cela me passionnait, et que j'aimerais bien essayer de faire à l'échelon national ce que j'avais fait dans ma ville. Il m'a donné satisfaction. Puis est arrivé le début de mon étude pour essayer de faire le dispositif qu'on a gentiment appelé le dispositif

Robien pour le logement. Évidemment, Bercy était contre. À l'époque, le ministre des finances, mon ami Francis Mer, m'avait dit : « Gilles, tu te rends compte ? Cela va coûter de l'argent. » Je lui ai répondu : « Peut-être que cela coûte de l'argent ; je n'en suis pas sûr. En revanche, il faut des logements ; ça, j'en suis sûr. Il n'y a qu'une chose qui peut nous départager. Faisons-le, et dans un an ou deux, on calculera très exactement les recettes et les dépenses. » J'ai eu un arbitrage favorable grâce au même Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Au bout d'un an – ce n'est pas un secret d'État que je dévoile –, pratiquement tous les mercredis, je demandais à Francis Mer : « As-tu l'étude ? Il y a eu 10 000 logements cette année. On part sur 50 000 l'année prochaine et 80 000 l'année suivante avec le dispositif Robien. » Pendant six mois ou huit mois, j'ai demandé à Francis Mer. Il n'a jamais, lui, le ministre, obtenu le calcul entre les dépenses fiscales – pour Bercy, quand on a moins de recettes, ce sont des « dépenses fiscales » : encore une curiosité ! – et toutes les recettes que procurent les différentes taxes qu'on connaît. Quand on construit un logement, on crée un emploi et demi. Combien cela rapporte-t-il, en réduisant le chômage ? C'est un tout. Cela mérite tout de même une étude très approfondie. Ce serait même passionnant de savoir ce que le dispositif Pinel, qui marche très bien, coûte et rapporte aujourd'hui. Mais il n'y a rien à faire. Même le ministre de l'époque n'a jamais réussi à avoir une étude pour connaître la différence entre les recettes et les dépenses.

Lorsque j'ai commis une loi sur l'aménagement du temps de travail, Bercy m'a dit que cela allait coûter trop cher, à cause des réductions de charges sociales importantes liées aux créations d'emplois. Oui, mais un emploi, cela rapporte. Bercy n'a jamais fait d'étude sur ce point. Il y a eu des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), de l'Assemblée nationale ; toutes étaient en faveur du dispositif pour dire que cela coûtait beaucoup moins cher qu'un chômeur.

Mais il est tout même terrible que le cœur financier de l'État pratique ce que j'appelle tout simplement de la rétention de pouvoir. Ce que je dis est très dur, mais je suis à un âge tellement amorti que je ne risque plus de subir des représailles. Encore que...

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Monsieur le ministre, nous vous remercions de nous avoir ouvert un peu de votre livre d'histoire.

**Audition de M. Gilles Carrez, président de la commission des finances,  
de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale  
de 2012 à 2017**

*(Mercredi 11 mars 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en entendant M. Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017, au moment de la renégociation des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le président, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gilles Carrez prête serment.*

Je passe sans tarder la parole à notre rapporteur.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Monsieur le président, vous êtes député du Val-de-Marne depuis 1993, et vous avez été rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale de 2002 à 2012, c'est-à-dire au moment de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Notre commission s'intéresse au passé de ces sociétés, mais elle a aussi vocation à nous aider à éclairer l'avenir et à fournir des éléments d'information pour nos gouvernants actuels et futurs. L'objet n'est pas uniquement de regarder le passé. C'est aussi de voir ce qu'il y a lieu de faire ou pas par rapport à ces concessions d'autoroutes, qui ont été privatisées principalement en 2006, même s'il y avait eu auparavant une première cession de titres en 2002 et des augmentations de capital ouvertes. La société Cofiroute était un peu antérieure.

À l'époque, comme Gilles de Robien, vous vous êtes opposé à ces privatisations. Pouvez-vous nous indiquer pourquoi ? Comment avez-vous vécu le processus engagé en 2005 ?

**M. Gilles Carrez, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017.** – Je vous remercie d'avoir bien voulu m'auditionner. Ce sujet me tient particulièrement à cœur.

Je commence par un rapide historique. Il mérite d'être rappelé. Nous sommes en 2002. Gilles de Robien est ministre de l'équipement. Je suis rapporteur du budget. Nous engageons un bras de fer avec Bercy pour obtenir la création d'une entité qui, à nos yeux, doit permettre de sauvegarder la capacité d'investissement de l'État dans les infrastructures de transport grâce à un processus de débudgétisation. Bercy y était évidemment opposé. Mais, en tant que rapporteur du budget, je voyais que, petit à petit, la capacité d'investissement de l'État était évincée au profit des dépenses de fonctionnement ou de transferts sociaux.

Nous avons gagné l'arbitrage qu'a rendu Jean-Pierre Raffarin. A ainsi été créée en 2003 l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Dans notre esprit, celle-ci devait bénéficier de la redevance domaniale des autoroutes, de la taxe d'aménagement du territoire, d'une partie des produits d'amendes de radars et des dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (Semca). Il y avait également un élément très important à nos yeux : le capital de ces Semca avait été progressivement ouvert. Par exemple, celui des Autoroutes du Sud de la France (ASF) avait été ouvert par le ministre Jean-Claude Gayssot sous le gouvernement Jospin. Nous avons poursuivi cette ouverture.

Nous pensions qu'un dispositif dans lequel le privé était présent tout en étant minoritaire avec un contrôle public présentait beaucoup d'avantages, car cela obligeait à avoir une gestion très proche des usagers, compétitive si possible. Nous pensions que c'était une situation qui devait perdurer. Malheureusement, à la surprise générale - cela a été un changement de pied radical -, dès son discours de politique générale en juin 2005, Dominique de Villepin a annoncé qu'il allait privatiser ces sociétés d'économie mixte. L'argument qu'il a mis en avant était celui du désendettement. Pour ma part, bien qu'étant rapporteur du budget, je n'ai pas très bien compris cet argument. J'étais très déçu, et je trouvais que ce n'était pas une bonne décision. J'en ai fait état. Cela a été un peu compliqué. J'ai été convoqué par tel ou tel. Toujours est-il que cette décision a été prise.

Déjà à l'époque, il y avait un problème. Le Parlement était exclu du processus. Cette privatisation, qui était quand même considérable, se faisait par simples décrets sur l'initiative de l'exécutif, sur la base de la loi de 1986. Nous avons contesté, notamment avec François Bayrou, cette procédure. Finalement, le Conseil d'État nous a donné tort. Mais le gouvernement d'alors a accepté d'organiser un débat à l'Assemblée nationale. Celui-ci a eu lieu au mois d'octobre 2005.

Entretemps, j'avais pu travailler avec l'équipe « transports » de l'héritier du Commissariat au plan, qui était placé auprès du Premier ministre et que dirigeait à l'époque Alain Etchegoyen. C'était une très bonne équipe. J'avais pu faire tout un travail d'évaluation si, malgré tout, le Gouvernement décidait de privatiser, afin de savoir combien cela valait.

Nous arrivions à des montants qui étaient substantiellement supérieurs à celui qui était à l'époque avancé à Bercy. Je les avais rencontrés dès début juillet pour essayer de comprendre. Bercy était autour de 11 milliards d'euros. Nous, nous étions plutôt à 18 milliards ou 20 milliards d'euros.

J'ai compris assez vite pourquoi. À l'époque, dans ses calculs de valorisation des autoroutes, Bercy prenait un taux d'actualisation à 8 % par an, avec un coefficient de risque qu'on jugeait excessif. Nous, nous avons fait des calculs sur la base d'une actualisation des *cash-flows* sur la durée de la concession de 4 % à 6 %, et nous arrivions à un prix très supérieur.

Finalement, le prix qui payé a été de 14,8 milliards d'euros. Dans mon intervention lors du débat d'octobre 2005, j'ai insisté sur un point. Si l'on vraiment doit privatiser, il faut absolument mettre en place un système de régulation. C'était assez nouveau à l'époque. Mais dès lors que l'on est confronté à des sociétés qui ont des sortes de monopoles géographiques, on ne peut pas se passer de la mise en place de systèmes de régulation. Nous n'avions pas d'autorité de régulation à l'époque. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) n'a été créée qu'en 2009, et uniquement pour le ferroviaire.

La privatisation a eu lieu. Mais, d'une part, l'opinion publique était très sensibilisée à ce sujet, parce qu'il y avait des augmentations des péages, avec l'indexation au minimum sur 70 % de l'inflation. D'autre part, à l'Assemblée nationale – je crois que c'était la même chose au Sénat –, nous éprouvions une certaine frustration. Aussi, lorsque j'en ai eu la possibilité, en tant que président de la commission des finances, que je venais de devenir à l'automne 2012, j'ai utilisé le 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour saisir la Cour des comptes. Celle-ci a rendu son rapport, qui était extrêmement intéressant, avec des propositions, au mois de juillet 2013. Nous avons eu un débat. J'ai senti chez les collègues un certain consensus pour dire qu'il fallait regarder le sujet de plus près et ne pas le laisser complètement à la main de l'exécutif.

Avec Christian Eckert, sur la base du rapport de la Cour des comptes, nous avons décidé de saisir l'Autorité de la concurrence par un courrier que nous avons cosigné – Christian Eckert était rapporteur du budget – à la fin du mois de novembre 2013. L'Autorité de la concurrence, que présidait à l'époque Bruno Lasserre, a rendu son avis à l'été 2014.

J'ai tiré de tout cela la certitude qu'il fallait vraiment regarder ces sujets de plus près. Mais il y a eu beaucoup de rapports, d'avis, de propositions. Pour nous, la renégociation de 2015 au titre du plan de relance autoroutier était vraiment un échec. D'ailleurs, c'est un dossier que j'ai essayé de pousser avec mon collègue Jean-Paul Chanteguet, qui présidait la commission chargée des transports. Nous n'y sommes pas arrivés.

Malgré toutes les alertes qu'on avait pu émettre, le plan de relance autoroutier a comporté une augmentation des durées de concessions – ce qui est le nirvana pour les sociétés concessionnaires – de deux ans à cinq ans en contrepartie des 3 milliards d'euros de travaux. Nous avons déjà eu une première alerte avec le Plan Vert, issu du Grenelle de l'environnement. En 2010, les sociétés privatisées avaient obtenu une prolongation d'un an de la durée des concessions en contrepartie d'un milliard d'euros de travaux. J'ai cherché à avoir les données financières. Nous n'avons jamais pu les avoir.

À ce stade, j'en ai tiré des conclusions.

J'ai l'impression – je me suis quand même vraiment plongé dans ce dossier, et nous avons eu tous les rapports et vu beaucoup de monde – que, au plan technique, la situation est à peu près satisfaisante. On a une délégation de service public par le biais du contrat de concession, assortie, dans le cahier des charges, de différents indicateurs de qualité et de performance. Comme le suivi est assuré plutôt par le ministère de l'équipement – ce sont des gens tout à fait compétents – pour le contrôle de la qualité de la chaussée, des talus, des ouvrages d'art et des aires d'autoroute, cela fonctionne à peu près.

Mais je trouve qu'il y a vraiment une insuffisance collective du côté de l'exécutif sur l'appréciation des éléments économiques et financiers. C'est vraiment là où le bât blesse, à deux niveaux.

D'abord, à l'origine, le contrat de concession prévoit que l'on construit, exploite et entretient. Et – ce point est essentiel, mais on le perd souvent de vue –, à la fin de la concession, on remet le bien en bon état gratuitement. C'est ce qui explique que le modèle financier soit un peu particulier.

Mais, lorsqu'on signe ce contrat, du côté de l'État on ne se prémunit pas suffisamment contre d'éventuels changements de situation. L'exemple qui m'a le plus choqué est lié à la privatisation de 2005-2006. Lors de la reprise de la dette des Semca s'élevant – de mémoire – à 20 milliards d'euros environ, à aucun moment l'État ne s'est dit : « si les taux d'intérêt diminuent, cette dette sera renégociée très favorablement ; cela augmentera les marges des sociétés exploitantes, et permettra des redistributions de dividendes et une rentabilité telles qu'il n'est pas normal de ne pas prévoir une sorte de clause de retour à meilleure fortune ». Du fait qu'une concession est signée aux risques et périls, avec un enchaînement (construction, exploitation, entretien, remise), une fois qu'elle est signée, on ne se préoccupe plus trop de la manière dont cela se passe. C'est un tort !

Dans ces concessions, la clause générale d'évolution des tarifs est favorable, au moins 70 % de l'inflation ; certes, il y a les risques et périls sur l'évolution du trafic, mais celle-ci n'a pas été défavorable – Bruno Lasserre avait d'ailleurs commencé par relever que le chiffre d'affaires avait considérablement progressé. Bref, l'État ne se protège pas.

Une chose nous a profondément heurtés : dans la loi de finances pour 2013, a été introduite une disposition de limitation de la déductibilité des frais financiers, sauf...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Sauf pour les sociétés concessionnaires d'autoroute...

**M. Gilles Carrez.** – Oui. Nous avons travaillé très étroitement ensemble, avec Christian Eckert, mais nous n'avons pas obtenu gain de cause, et il y a eu cette exemption. J'ai découvert l'isofiscalité dans les contrats de concession autoroutière : je comprends qu'on ne va pas doubler la redevance domaniale ou la taxe d'aménagement du territoire, assez spécifiques ; mais même pour des mesures générales qui concernent toutes les entreprises soumises à l'IS, on ne peut pas. J'ai donc eu le sentiment de profonds déséquilibres financiers.

Pour autant, je ne remets pas en cause le modèle des concessions, qui est très intéressant. C'est un héritage français : depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, on a réalisé beaucoup de grands équipements, dans le domaine de l'eau, dans le domaine des transports, et cela marche bien, notamment au plan local, mais il faut que la puissance publique parvienne à mieux contrôler ses intérêts.

Dernier point, qui n'est pas assez mis en lumière à mon avis : pour moi, il y a concessions et concessions. Quand vous faites une concession pour construire un ouvrage, par exemple le viaduc de Millau ou la nouvelle autoroute entre Pau et Bordeaux, on voit bien le modèle ; mais, quand vous reprenez dans une concession des équipements matures, existants, c'est quand même très différent. La prise de risque, sur un équipement nouveau, est réelle – personne ne pouvait dire que sur le viaduc de Millau, il y aurait une telle fréquentation... En revanche, sur des équipements existants – ne parlons pas d'Aéroports de Paris – il faut vraiment distinguer.

J'ai essayé de comprendre le modèle financier : j'ai vu des gens de Vinci, d'Eiffage, avec leurs équipes qui s'occupent des concessions, et ils m'ont expliqué leur modèle économique. Dès qu'il y a eu l'audition de Bruno Lasserre et l'avis de l'Autorité de la concurrence, ils m'ont expliqué que celle-ci n'avait pas compris leur modèle selon lequel, au bout de la concession, on rend l'équipement en bon état et on le rend gratuitement, donc on ne peut pas avoir le même profil financier. J'ai essayé de comprendre. Au passage, j'ai vu que pas mal de hauts fonctionnaires devenaient directeurs de concessions dans de grands groupes du bâtiment et des travaux publics.

Tout cela m'a permis de comprendre une chose, qui n'est dite clairement ni dans le rapport de la Cour des comptes, ni dans celui de l'Autorité de la concurrence : à partir du moment où au terme de la concession vous remettez gratuitement l'équipement, votre actif est nul. Donc votre dette, au niveau de la société de concession, doit être nulle. Mais l'actionnaire qui a mis des billes dans la société doit aussi pouvoir bénéficier

du remboursement de son capital. Donc les *cash-flows* de la société concessionnaire d'autoroute doivent être très importants, parce qu'ils doivent couvrir non seulement le remboursement de la dette de la société concessionnaire elle-même, mais aussi permettre le remboursement de ses fonds propres et de ceux de l'actionnaire. Je l'ai parfaitement admis. Mais je leur ai posé la question : « expliquez-moi, comment avez-vous pu faire emprunter de façon aussi importante vos sociétés concessionnaires pour procéder à des distributions exceptionnelles de dividendes ? »

Comme l'a noté l'Autorité de la concurrence, entre 2006 et 2013, en ne tenant pas compte de Cofiroute, qui est privée depuis l'origine, le montant des dividendes distribués, pour les sept Semca qui ont été privatisées, est équivalent au coût d'acquisition de 14,8 milliards. Il y a là quelque chose qui me perturbe et j'aimerais bien comprendre qui a raison... Je comprends que les *cash-flows* soient supérieurs, mais jusqu'à quel point ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci pour ces éléments, qui rejoignent nos interrogations au sujet de l'équilibre économique et financier de ces concessions, qui n'est pas encore éclairci, ce qui est l'une des motivations de la création de cette commission d'enquête car cet équilibre économique est toujours évoqué, mais jamais défini. Pour moi, il découle de la privatisation de 2006 et est fondé sur les *cash-flows* prévus à ce moment-là par les sociétés pour payer les milliards qu'elles ont versés pour acheter les concessions. Nous commençons à obtenir quelques éléments, mais nous ne les avons pas encore tous. Parmi ceux-ci, le taux d'actualisation que vous avez cité, de 8 %...

**M. Gilles Carrez.** – Exactement, en 2005.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – ... qui nous semble énorme. Il a également été utilisé pour le protocole d'accord de 2015, un peu au dernier moment, alors qu'on était plutôt sur 6 % ou 7 % et que l'État souhaitait 4 %. Les sociétés d'autoroute ont imposé 8 %. Vos interventions à l'époque portaient déjà sur ce taux d'actualisation. De quels éléments disposiez-vous en 2005 pour estimer que 8 % c'était trop ? Un rapport Lebègue de 2013 estimait pour sa part à 4 % un taux d'actualisation normal. L'équilibre du protocole de 2015 n'a jamais été démontré. On nous dit que les avenants et le protocole ont été équilibrés, entre les travaux mis à la charge des concessionnaires et les contreparties, qui sont soit des allongements de durée de concession, soit des augmentations de tarifs. N'avez-vous jamais eu d'éléments sur ce sujet-là ?

**M. Gilles Carrez.** – Je me demande si, déjà en 2005, Daniel Lebègue n'avait pas eu une mission. Je m'étais appuyé sur deux éléments : un rapport, qui contestait le taux d'actualisation fixé à 8 %, et l'équipe « transports » de la rue de Martignac qui m'avait alerté sur ce point fondamental – mais je n'ai pas d'élément écrit – en évaluant à la moitié, soit 4 %, la part de risque sur des investissements autoroutiers. Ils estimaient en



effet que le risque trafic ne permettait pas d'avoir une actualisation de 4 %. Après, Daniel Lebègue a refait des travaux et dans les propositions de la Cour des comptes, de l'Autorité de la concurrence ou de nous-mêmes, nous disons qu'il faudrait une expertise indépendante. Le sujet n'est pas si compliqué. Voyez le TRI, c'est-à-dire le taux d'intérêt qui permet de compenser les sorties et les rentrées d'argent. À partir du moment où il est toujours fixé à des niveaux très supérieurs aux taux d'intérêt qui ont fortement baissé, on a un système qui est extrêmement rentable, extrêmement avantageux. Il faut qu'on pousse la réflexion sur ces sujets, mais le ministère de l'équipement n'était pas équipé pour ce faire, en 2005.

En tant que rapporteur général du budget, on a des équipes d'administrateurs, à la commission des finances, de très grande qualité, mais sur ces sujets-là, nous n'étions pas compétents. C'est pourquoi j'avais obtenu de Pierre Mongin, qui dirigeait le cabinet de Dominique de Villepin, de faire travailler l'organisme que j'ai cité. Ce sont eux qui ont attiré mon attention et m'ont dit : « avant, il y avait un taux d'inflation très important ; là, il baisse et selon le type d'équipement, le risque est plus ou moins grand ; donc nous ne validons pas un taux à 8 % ».

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous vu les cahiers des charges ?

**M. Gilles Carrez.** – Non, ce fut une grande frustration. Jean-Paul Chanteguet a même démissionné. Il y a eu épisode très déplaisant. La ministre a annoncé un blocage des tarifs des péages, et cela a un peu occulté le reste : sous ce couvert, on a fait passer l'augmentation de la durée de concession et le calcul économique. La Cour des comptes, dans son référé de janvier 2019, fait un rapprochement, osé, entre d'un côté 3,2 milliards de travaux, de l'autre 12 à 15 milliards de recettes supplémentaires, de chiffre d'affaires... Nous aurions bien aimé avoir les calculs détaillés, mais nous ne les avons pas eus. Nous avons convoqué la ministre de l'époque à la commission des finances... Je crois qu'elle a refusé de venir.

C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai engagé cette affaire sur Aéroports de Paris : voter sans avoir le début de l'ombre d'un cahier des charges, quand on connaît les enjeux pour des concessions de 25 à 30 ans pour les autoroutes et là pour une concession de 70 ans... Ma démarche est partie moins d'une approche politique que de problèmes techniques : nous votons quelque chose sans avoir les éléments, mais instruits par l'expérience.

**M. Jérôme Bascher.** – On se connaît un peu, depuis le siècle dernier... Les éléments que tu as développés sur le contrôle du Parlement et l'absence de ce contrôle sur les sujets autoroutiers sont très importants, d'une part dans la procédure, avec un décret, pris en application des lois de 1986, qui a permis la privatisation initiale...

**M. Gilles Carrez.** – Oui, les lois de privatisation de 1986...

**M. Jérôme Bascher.** – ... D'autre part, l'absence de contrôle du Parlement sur des évaluations financières. Sur un sujet à 15 milliards par an, il n'y a donc pas de Parlement ?

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Après cette remarque, un commentaire ?

**M. Gilles Carrez.** – Oui, il n'y a pas de Parlement et il n'y a pas non plus d'autorité de régulation. D'abord, quant aux délais : la compétence de l'Araf n'a été étendue aux autoroutes qu'en 2015. Je l'avais demandé en 2005 : il a fallu dix ans ! J'ai compris que l'Arafer avait quand même été un peu dans la boucle du protocole de 2015, mais je ne sais pas jusqu'à quel point. On a fait un progrès, tout de même, avec la loi de 2015, la loi Macron. Dorénavant, il faut une loi pour prolonger les concessions. Ce n'est pas dit aussi explicitement, mais c'est un progrès. On aurait tout à gagner à ce que le Parlement ait un peu plus d'éléments sur ce type de sujets, et pas seulement l'autorité de régulation. On m'a dit que se développe une expertise de qualité à l'ART, je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de les recevoir. Au début, la structure a eu du mal à trouver sa place ; petit à petit, elle a acquis de l'expérience, de l'expertise et l'on a quelque chose de plus satisfaisant.

Dans les observations de la Cour des comptes, sur le fonctionnement interministériel, il est dit que le ministère de référence étant celui des Transports et non Bercy, la composante financière n'était jamais traitée en interministériel. Bercy n'était pas toujours dans la boucle et le ministère des Transports est enclin à une approche technique, à traiter du suivi de la concession du point de vue des indicateurs et des performances techniques, de la qualité de service. En interministériel, les données financières et économiques n'ont pas été suffisamment prises en compte.

**M. Olivier Jacquin.** – Merci, monsieur le député. C'est vraiment une bonne après-midi, de vous entendre après M. de Robien, en même temps qu'on a cette information sur ADP. Je fais un lien direct, car je pense que l'on parle de la même chose, même si le coronavirus a bon dos... On parle de la faiblesse du contrôle parlementaire et l'on voit par quoi il faut passer pour faire réfléchir notre État sur des questions qui ont trait à notre bien commun.

Je voudrais que vous poussiez votre excellent raisonnement sur l'incompréhension du modèle économique : comment peut-on, dans ce type de contrat de concession, distribuer de tels dividendes, alors que l'on s'approche de la fin des contrats et que l'on ne sait pas comment on va solder cette affaire ? Que supputez-vous ? Qu'entendez-vous ? Qu'imaginez-vous ? Quelle serait la bonne explication de ce modèle économique, au point où vous en êtes rendu de la démonstration ?

Ma deuxième question porte sur la capacité de contrôle de la concession. C'est un outil. M. de Robien a tenu des propos quasi-définitifs sur l'incapacité de l'État, à ce niveau-là, à contrôler efficacement les concessions. Je ne suis pas forcément contre des outils, tout dépend de

l'utilisation qu'on en fait. Au niveau des collectivités territoriales, où je me suis beaucoup intéressé à la question des transports, à une certaine époque, il n'y avait pas d'ingénierie suffisante dans les collectivités et les grands groupes faisaient une gestion assez lâche. Or depuis la loi Loti, la maîtrise publique des services publics est plutôt satisfaisante. Mais qu'en sera-t-il demain pour les autoroutes et ADP si, malheureusement, le Gouvernement décidait d'aller jusqu'au bout. A-t-on vraiment les moyens du contrôle ? Vous avez évoqué la question de la régulation. Ne l'a-t-on pas renforcée au détriment des pouvoirs du Parlement ?

J'ai une dernière question, ouverte, au vu de votre expérience et de votre parcours : comment imaginez-vous la suite de ces concessions, quelles alternatives au tout privé ou au tout public ?

**M. Gilles Carrez.** – Je ne suis pas hostile au modèle concessionnaire, qui a fait ses preuves. La question qui se pose à nous est celle-ci : même si la délégation de service public est globale et couvre un ensemble, donc s'il est normal qu'il comporte une « bonne » rémunération du concessionnaire, parce qu'il y a une prise de risque, il faut se prémunir contre des évolutions excessivement avantageuses. C'est cela que nous n'avons pas su faire jusqu'à présent.

Si la rentabilité, ou le *Return On Equity* (ROE), du point de vue des actionnaires, est supérieur de un, deux ou trois points à ce qui était prévu, pourquoi pas ? Mais si c'est le double, alors ce n'est plus acceptable ! Or, par rapport à ce qui s'est passé depuis 2006, ce qui me choque profondément c'est que nous n'ayons pas été capables de mettre en place un dispositif de prise en compte de la renégociation des emprunts qui est, je crois, dans la loi de 2015, ou en tout cas, c'est une proposition de la Cour. Il faut, dans ces contrats de concession longs, que l'on prévoie à l'avance la possibilité de raccourcir la durée de concession ou de réduire les tarifs, et qu'elle soit déclenchée à partir d'une analyse faite tous les quatre ou cinq ans, pas forcément tous les ans. De telles clauses de retour à meilleure fortune existent dans beaucoup de contrats. Il faut améliorer nos contrats de concession de ce point de vue.

Quant à la suite des concessions, je n'étais pas content du tout qu'on les ait prolongées alors qu'elles arrivaient à échéance, pour les premières, dès 2028, pour d'autres, jusqu'en 2032. Là, elles s'étalent entre 2032 et 2036. S'agissant d'équipements matures, je ne renouvellerais pas ces concessions.

Le montage que nous avons imaginé, avec le ministre de Robien, consistait à sauvegarder la capacité d'investissement de l'État par le biais d'une débudgétisation. J'y crois profondément : regardez, année après année, les budgets de l'État ! Bientôt, on n'investira plus du tout !

On arrive à un paradoxe choquant. Dans son référé de janvier 2019, la Cour des comptes le met en évidence. Les concessionnaires souhaitent évidemment prolonger leurs concessions. Quand on leur propose des

travaux supplémentaires, ils sont en général tout à fait preneurs. Ils imaginent donc des travaux dits « compensables ». On élargit ici, on crée une nouvelle section là, ça c'est sympa... mais ailleurs, c'est beaucoup moins évident et la Cour pointe des travaux censés justifier une compensation en termes d'augmentation de la durée de concession ou d'augmentation des tarifs, qui étaient déjà prévus dans les cahiers des charges ! Donc on ne va pas payer deux fois ! Bref, je pense que l'on peut vraiment améliorer le modèle des concessions.

Si on ne le fait pas, on se retrouve face à un paradoxe. On fait des travaux... « utiles et nécessaires », selon l'expression employée en doctrine administrative. Voyez, en région parisienne, dès que l'on passe le péage pour aller à Roissy, monsieur le sénateur de l'Oise le sait bien, c'est très bien entretenu, mais après, jusqu'au boulevard périphérique... Cela donne une image du pays terrible !

J'ai essayé de faire financer le fameux pont de Nogent, à l'intersection de l'A4 et l'A86, grâce à la concession Sanef qui démarre un peu plus loin. On a un réseau routier qui est de niveau autoroutier en termes de fréquentation, mais dont l'entretien tarde pour telle ou telle raison et dont l'état est de ce fait de plus en plus lamentable, vraiment lamentable. Puis, au même moment, un peu plus loin, on va faire des travaux supplémentaires sur une section autoroutière qui est déjà très bien comme elle est. Si vous n'avez pas la même rigueur d'approche sur le traitement de ces travaux, on arrive à des situations absurdes.

C'est aussi l'occasion de dire que nous avons vraiment besoin de nos grands groupes de BTP. Ne prenez pas tout ce que j'ai dit comme des critiques ! Selon certains économistes, pour qu'ils se développent bien à l'international, il faut qu'ils aient une très bonne assise sur leur marché intérieur. Et nos autoroutes concédées fonctionnent. Bruno Lasserre, qui m'avait invité récemment à un colloque au Conseil d'État sur les concessions, où je me suis retrouvé à la même table que David Azéma, m'a rappelé quelque chose qui l'avait profondément choqué : je ne sais plus quelle société concessionnaire avait inclus, dans les travaux dits compensables par les tarifs de péage, la mise en place du télépéage, qui permettait des réductions de personnel censées améliorer la productivité, sous prétexte que cela déclenchait des économies d'émissions de carbone... Là, évidemment, les bras vous en tombent !

Bref, si l'on pouvait avoir les comptes des entreprises pour les décortiquer... J'ai vu plusieurs fois Pierre Coppey : il m'a dit être prêt à mettre ses comptes à livre ouvert. Donc décortiquons-les et regardons ce modèle. Il faut que le *cash-flow* soit suffisant pour permettre le désendettement, parce qu'au terme de la concession l'endettement doit être nul ; il faut payer non seulement les intérêts de la dette, mais le remboursement du capital de la dette sur la durée de la concession ; ensuite, il faut rémunérer l'actionnaire qui a mis des fonds propres et lui rembourser

la totalité de ses fonds propres. Tout cela se chiffre, au regard des *cash-flows*. S'il y a un bénéfice raisonnable, dans les normes qu'on connaît parfaitement, très bien ! Mais si ce bénéfice est excessif, cela veut dire que le concédant s'est mal défendu.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce que j'entends ne m'étonne pas. Je partage parfaitement vos propos et l'objectif de notre commission d'enquête est aussi de faire le point là-dessus, et de clarifier l'équilibre du contrat. Les insuffisances des services de l'État en matière de contrôle de l'équilibre des concessions sont une réalité. C'est une réalité dans nos collectivités et au niveau de l'État. Mais nous nous sommes aperçus qu'il y a un avant et un après 2015.

On a l'impression qu'il y a une prise de conscience en 2015 de la nécessité de renforcer sérieusement les moyens de l'État qui sont aujourd'hui ceux de la DGITM, soit 30 personnes qui suivent bien les travaux techniquement. L'ART dispose quand même de 15 équivalents temps plein pour travailler sur les sociétés d'autoroutes et, à mon avis, est bien armée pour nous aider à y voir clair. Bercy a un petit peu moins de moyens, peut-être cinq ou six personnes : on a l'impression que c'est un peu dispersé mais en tout cas, il y a quand même aujourd'hui une force de contrôle, qui me paraît de nature à nous rassurer un peu sur un suivi plus sérieux des concessions.

L'intérêt de notre commission d'enquête, c'est d'essayer de donner des moyens au Gouvernement et à l'État, au Gouvernement actuel et aux gouvernements futurs, d'être en position de négocier de façon plus intéressante vis-à-vis des sociétés concessionnaires.

Ma dernière question porte sur la compensation de la baisse de l'IS et la compensation du CICE, dont ont finalement bénéficié les sociétés d'autoroutes, à hauteur de 40 à 50 millions par an pour le CICE. Elles vont aussi bénéficier de la baisse de l'IS. Je souhaiterais que notre commission d'enquête puisse voir de quelle façon ces baisses sont compensées, puisque les hausses, comme les baisses, devraient être compensées, on est d'accord là-dessus.

**M. Gilles Carrez.** – Le résultat net après impôt qui rémunère l'actionnaire, prend en compte toutes les baisses d'impôts, y compris la baisse de l'IS, et toutes les charges qui sont en amont, notamment les charges fiscales et sociales. On devrait donc imaginer un système où la fiscalité joue dans les deux sens.

Il est vrai que nous avons été, Jean-Paul Chanteguet et moi, très, très perturbés par ce qui s'est passé en 2015 : on a essayé, on s'est battu autant qu'on a pu. Ayant travaillé pendant un certain temps au ministère de l'équipement, où je dirigeais les villes nouvelles, jusqu'en 1993, je suis allé à La Défense pour rencontrer quelques vieilles connaissances et j'ai senti une très grande frustration de l'administration. Elles ont eu le sentiment qu'il y

avait une négociation le couteau sous la gorge : il fallait absolument obtenir ces 3 milliards et quelques... Elles me l'ont dit clairement : elles auraient préféré expertiser davantage. C'est ce que j'ai ressenti.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous vous y connaissez en finance et en économie. J'aime bien vos questionnements, vos interrogations. Les modèles de l'A1 et l'A3 publiques, gratuites, payées par l'impôt, d'une part, et d'autre part le modèle concédé, à partir de Roissy sur l'A1, aboutissent à des situations budgétaires radicalement différentes. Dans un cas, on a une dépense annuelle pour Bercy, dans l'autre, on a une triple recette : la taxe, les retours de TVA et, cerise sur le gâteau, l'impôt sur les sociétés qui revient. La variable d'ajustement, c'est l'utilisateur.

Entre ces deux modèles, à un moment, il faut raisonner en coût complet et en coût pour l'utilisateur.

Alors, je ne peux pas entendre que l'État entretient mal ses routes : s'il avait les mêmes sommes que les concessionnaires, selon le même modèle, il n'y aurait pas de problème ! Nos ingénieurs sont capables d'entretenir aussi bien les routes. Je vous interroge sur cette approche du coût complet pour l'utilisateur. La question, ce n'est pas Bercy, c'est le service public apporté aux usagers et l'efficacité de l'argent public, et je m'interroge sur l'efficacité du modèle en coût complet. En matière de gestion publique, sans être pour autant dogmatique, ce qui m'intéresse, c'est la maîtrise publique du service, que l'opérateur soit privé ou public.

J'ai une autre question prospective. On a, dans un texte à venir, la loi « 3D », des perspectives de décentralisation du réseau national non concédé : comment voyez-vous cette question ? Y a-t-il un lien à faire avec la gestion des sociétés autoroutières ? Un rapport qui n'est jamais sorti évoque la possibilité d'adosser quelques centaines de kilomètres de réseau autoroutier. Ces sociétés ont poussé beaucoup dans ce sens-là. Que peut-on imaginer comme type de gestion pour les routes nationales non concédées ? Quel est votre regard sur la gestion décentralisée, du point de vue du coût complet du service rendu à l'utilisateur ? On a décentralisé les routes nationales, et elles se trouvent plutôt en meilleur état, même si cela n'est pas sans problème pour les collectivités territoriales. On a décentralisé les lycées, le service rendu est objectivement meilleur. N'y a-t-il pas là des pistes pour une gestion décentralisée du réseau routier national non concédé et du réseau autoroutier ?

**M. Gilles Carrez.** – Il faut malheureusement être réaliste par rapport aux évolutions budgétaires, avec des déficits importants, qui ont appelé la mise en place de plus en plus dure de mesures de régulation budgétaire.

On est dans l'incapacité aujourd'hui de traiter correctement des investissements routiers qui exigeraient une approche pluriannuelle, avec des enveloppes garanties sur une base pluriannuelle. On n'y arrive pas ! Regardez quels sont, en fin d'année, les programmes qui font l'objet

d'annulations de crédits : ce sont toujours les programmes routiers. Certes, et le Gouvernement a eu raison, on a réduit la réserve de précaution à 3 %. Mais, quels que soient les gouvernements, les majorités, le budget de l'État, petit à petit, est cannibalisé par les transferts sociaux et la masse salariale. Alors l'investissement... voyez la difficulté qu'on a avec les lois de programmation militaire ! Donc, il faut s'y prendre autrement.

La décentralisation d'une partie du réseau, est une réponse ; c'est vrai, vous avez tout à fait raison, le réseau décentralisé est mieux entretenu. Il y a un problème sur tous ces axes qui mènent à nos autoroutes, qui sont dans un état...

La Sanef a récemment proposé, en contrepartie d'une augmentation de la durée de concession de six mois seulement, d'investir plusieurs centaines de millions pour traiter l'autoroute du nord jusqu'à Roissy.

L'approche en coût complet est assez tentante, mais à condition que le deal soit équilibré, parce qu'on sait que les travaux se feront, alors que pour les Jeux olympiques, par exemple, on ne sait pas si l'État sera en mesure de refaire cette partie ou non.

On avait une vision idéalisée, avec le directeur de cabinet de Gilles de Robien, Pierre Graff, que je connaissais très bien parce qu'il était aux villes nouvelles, on avait de gros espoirs dans l'AFITF, parce que l'on tenait le raisonnement suivant : on garde nos sociétés d'économie mixte à contrôle public, mais avec une part privée, comme pour ASF et Vinci, impliquant une gestion quand même très exigeante, et on constitue par ailleurs l'AFITF, une sorte de holding qui apporte les financements pour le réseau non concédé. Donc, on garde un contrôle public des Semca, pour répondre précisément à votre question. Et l'on garde le même contrôle public sur la partie non concédée. Ainsi, on arrivera à une certaine harmonisation dans les financements et dans les exigences techniques, ce sera beaucoup plus facile à coordonner : peut-être est-ce une vision un peu idyllique, mais c'était ce qui nous guidait. Nous étions quelques-uns à la partager, avec mon collègue Michel Bouvard, qui connaissait bien ces sujets. On avait gagné cet arbitrage, mais cela n'a jamais fonctionné. L'AFITF a commencé à fonctionner au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et en juillet 2005, comme par la suite, elle a toujours été en manque de crédits, puis, surtout, orientée vers les infrastructures ferroviaires, ce qui était nécessaire.

On me dit qu'à cause de la directive Eurovignette, si l'on reprend les concessions, il faut quand même de continuer à faire payer. Comment s'y prendre, alors qu'au terme des concessions, normalement, on ne peut plus demander un péage ?

Nos concitoyens protestent quand il y a des augmentations de péage importantes, mais ils sont quand même habitués à payer, en raison du service rendu, et je pense qu'il ne faut surtout pas s'embarquer dans la

notion d'autoroutes gratuites. Ce serait catastrophique à mon avis, alors que l'autoroute payante n'est pas contestée.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie.



**Audition de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint  
de l'Autorité de la concurrence**

*(Mardi 16 juin 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous reprenons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence, qui a notamment participé à l'élaboration de l'avis de l'Autorité sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires de 2014, sollicité par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Monsieur le rapporteur général, après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Umberto Berkani prête serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous souhaitons vous interroger sur l'avis que l'Autorité de la concurrence a rendu en 2014. Cet avis, assez conséquent, s'est principalement intéressé aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) dites « historiques », qui gèrent le linéaire de réseau le plus important. Il été discuté sur un certain nombre de points par les SCA, notamment s'agissant de l'analyse de leur rentabilité.

L'avis a-t-il été rédigé de manière contradictoire, ou du moins les éléments qu'il contient ont-ils fait l'objet d'échanges avec les SCA ? En règle générale avez-vous recours à une telle procédure lorsque vous rendez des avis ?

Que pensez-vous des réserves émises par les SCA sur certaines conclusions du rapport, notamment s'agissant de l'appréciation de leur rentabilité ? Le fait de raisonner en prenant en compte l'EBITDA plutôt que le taux de rentabilité interne (TRI) est-il un choix délibéré ?

**M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence.** – L'Autorité de la concurrence a plusieurs fonctions : une fonction contentieuse – sanctionner les ententes et les abus de position dominante –, une fonction de contrôle des concentrations et une fonction consultative qu'elle exerce à l'occasion de saisines obligatoires ou facultatives. En l'espèce, l'Autorité avait été saisie par la commission des finances de l'Assemblée nationale pour répondre à une série de questions précises.

Pour savoir si l'Autorité de la concurrence a utilisé le bon indicateur dans sa réponse, il ne faut pas oublier quelles étaient les questions de départ. Celles-ci étaient centrées autour de l'activité des SCA, de la tarification de

cette activité et des moyens de régulation disponibles. L'Autorité s'est donc intéressée à l'activité des sociétés d'autoroutes et non à leurs actionnaires. Elle n'avait pas pour mission de revenir sur les conditions de la privatisation des sociétés autoroutières, ni de faire une analyse de l'ensemble du secteur autoroutier.

Les éléments contenus dans son rapport permettaient de répondre à la question de savoir si l'évolution des tarifs autoroutiers respectait bien les règles tarifaires et si elle était proportionnée aux risques encourus par les sociétés d'autoroutes, risques mis en avant par les SCA.

Le contradictoire est utilisé dans le cadre des procédures contentieuses : après la notification des griefs, des réponses peuvent être apportées. Tel n'est pas le cas lorsque l'Autorité de la concurrence est saisie pour avis, puisque sa mission est alors de répondre aux questions posées. En l'espèce, l'Autorité a disposé de six mois environ pour instruire la demande - la saisine date de décembre 2013, la présentation de l'avis en séance a eu lieu en juillet 2014 et l'avis a été rendu en septembre 2014. Au cours de cette instruction, elle a questionné à plusieurs reprises les SCA sur un certain nombre d'éléments factuels et d'éléments d'appréciation, ainsi que sur l'indicateur à retenir pour juger de leur activité.

Je le répète, nous avons retenu le bon indicateur pour répondre à la question qui nous était posée et qui était centrée sur l'activité des SCA, les risques qui lui sont liées ainsi que les modalités de tarification et de régulation des tarifs et des marchés passés par les SCA.

Nous avons considéré que nous n'avions pas à nous intéresser à la question de la rentabilité des SCA, car ce n'était pas ce que l'on nous demandait. Je ne suis pas sûr au demeurant qu'une Autorité de la concurrence soit la mieux placée pour se prononcer sur de tels éléments financiers.

Notre mission était de regarder si les règles tarifaires étaient connectées à la réalité des coûts rencontrés et si le dispositif de régulation était satisfaisant, et de faire, le cas échéant, des propositions. Sur ces deux sujets, l'Autorité a apporté plusieurs réponses. S'agissant des règles de tarification, elle a proposé plusieurs modifications, assorties d'une série de *caveat*, étant donné qu'elle n'était pas en mesure d'apprécier les marges de manœuvre juridiques permettant ou non de modifier les règles tarifaires en cours de contrat ou à l'occasion d'un contrat de plan. L'Autorité a recommandé que le Gouvernement saisisse le Conseil d'État pour l'éclairer sur les marges de manœuvres qui étaient les siennes.

S'agissant de la régulation, l'Autorité a considéré que le cadre existant n'était pas assez robuste et qu'il y avait une asymétrie d'information et de moyens entre l'État et les concessionnaires à toutes les étapes des négociations. Si l'État était bien armé sur le plan technique - personne ne

remettait en cause la qualité des ouvrages et leur robustesse – ses capacités étaient moindres sur le plan financier.

L'Autorité a considéré qu'il y avait besoin d'un régulateur indépendant pour corriger ces asymétries d'information et de moyens. Elle a été suivie sur ce point, et le travail que réalise aujourd'hui l'Autorité de régulation des transports (ART) confirme qu'il s'agissait d'une bonne idée. Ainsi, il existait des doutes sur la manière dont la compensation des nouveaux investissements était calculée dans le cadre des contrats de plan – or l'équilibre défini ne pouvait ensuite que difficilement être remis en cause par des analyses *ex post*. L'intervention de l'ART permet aujourd'hui de pointer du doigt certaines incertitudes en cours de négociations, par exemple sur le caractère utile ou nouveau des investissements prévus et sur la justesse des estimations retenues, ce qui rend le processus plus robuste.

S'agissant des marchés passés par les SCA, l'Autorité de la concurrence avait fait des propositions pour optimiser le système de régulation existant. Le législateur a considéré qu'il était plus efficace de confier cette mission au nouveau régulateur, ce qui était une bonne idée. L'ART est désormais en capacité de construire une base de connaissances sur le long terme, ce qui permettra à l'État d'avoir une vision plus fine et plus complète de la situation et de prendre des décisions davantage éclairées, en discutant avec les SCA sur la base d'informations objectivées.

La question de la dette des SCA a été prise en compte par l'Autorité de la concurrence à travers le prisme du risque et de son impact sur l'évolution des tarifs. L'avis de l'Autorité de la concurrence n'est pas l'alpha et l'oméga de l'appréciation de la situation des concessions autoroutières : ce n'était pas son objectif et ce n'est pas l'utilisation que l'on peut en faire.

S'agissant de la régulation, nous avons fait trois propositions dans son domaine de compétence : mieux réguler les contrats passés par les SCA, mieux armer l'État pour discuter des éléments financiers avec celles-ci, interroger le Conseil d'État sur les marges de manœuvre existantes en vue de modifier les règles de tarification. Ces propositions ont été suivies.

Nous avons également proposé de modifier les règles d'évolution des tarifs afin qu'elles prennent en compte l'évolution du trafic, et pas seulement l'inflation, et qu'elles soient mieux connectées à la réalité des coûts – d'autant que le risque trafic était le principal risque mis en avant par les SCA pour justifier l'augmentation des péages. Nous avons en outre émis plusieurs hypothèses à explorer sur des formules de partage ou de réinvestissement des bénéfices. Ces recommandations n'étaient pas applicables directement mais avaient vocation à être expertisées.

Je le répète, l'avis de l'Autorité n'a jamais eu pour objectif de traiter l'ensemble des sujets liés aux concessions autoroutières. Pour cela, il faut un régulateur qui dispose d'un ensemble de données financières et de données relatives aux marchés passés, aux investissements réalisés et aux coûts

rencontrés, et qui puisse les mettre en perspective. C'est ce que l'ART fera dans son premier rapport quinquennal sur l'équilibre économique et financier des concessions. Plus le temps passera, plus la vision sera complète et, à la fin des concessions, nous disposerons d'un historique de données et d'un régulateur qui sera monté en puissance.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je comprends que l'Autorité de la concurrence ait souhaité répondre aux questions posées, même si celles-ci n'embrassaient pas la totalité du sujet.

Les TRI ne sont, à mon sens, pas suffisamment évoqués dans l'avis de l'Autorité de la concurrence, au regard de l'analyse des résultats des SCA et de leur rentabilité. Était-ce lié au fait que cela ne figurait pas dans la saisine initiale, ou était-ce un choix volontaire de ne pas trop rentrer dans la technique financière ?

Le rapport de l'Autorité de la concurrence a été un des éléments ayant permis que des changements soient opérés, à travers notamment l'octroi de la compétence de régulation des concessions autoroutières à l'ex-Arafer devenue aujourd'hui ART. Depuis cet avis, l'Autorité de la concurrence s'est-elle de nouveau intéressée à ce sujet ?

La plupart de vos recommandations ont été suivies ou ont été intégrées à la réflexion générale. Avez-vous de nouvelles recommandations à formuler ? Pensez-vous notamment que la prolongation des concessions sans mise en concurrence est normale ?

**M. Umberto Berkani.** – S'agissant des TRI, l'Autorité de la concurrence a estimé que la mission qui lui était confiée ne nécessitait pas de s'intéresser à cet indicateur – sauf à vouloir se prononcer sur la privatisation, ce qui ne relevait pas de son mandat. Au demeurant, je ne suis pas certain que l'Autorité aurait été légitime à le faire, car elle ne possède pas les compétences financières nécessaires. Avoir un régulateur qui embrasse à la fois les questions concurrentielles et les questions financières est, de ce point de vue, indispensable.

L'Autorité estimait qu'apprécier l'activité des SCA ne nécessitait pas de saisir de ce sujet. Si nous avions anticipé que cette question serait autant discutée par la suite, nous aurions davantage clarifié notre position dans l'avis.

En tout état de cause, on ne pourra avoir une vision définitive de la rentabilité des concessions à travers les TRI qu'à l'issue des contrats.

Depuis cet avis, l'Autorité de la concurrence n'a pas eu à connaître de ce secteur - elle ne suit pas l'ensemble des secteurs au jour le jour, cela dépend des saisines ou de l'actualité. En 2005, elle avait déjà rendu un avis lors de la privatisation, qui était centré sur la question des marchés et sur les risques théoriques ou réels qui existaient en matière de concurrence. Depuis la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, l'Autorité de la

concurrence doit rendre un avis en cas d'exclusion de certains marchés de fournitures ou de services du contrôle de l'ART.

Il m'est difficile de répondre à la question de la prolongation de la durée des concessions, car l'Autorité de la concurrence ne s'est pas prononcée sur le sujet. Il existe des contraintes juridiques qui limitent les possibilités pour la puissance publique de renégocier l'équilibre des contrats. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé d'interroger le Conseil d'État sur les marges de manœuvre juridiques. Il est normal que les SCA aspirent à ce que les contrats soient respectés et qu'ils leurs soient le plus bénéfique possible.

Plus tôt les contrats arriveront à expiration, plus tôt on pourra rediscuter sur une base nouvelle et plus équilibrée. Cela nécessiterait de ne pas prolonger la durée des concessions dans le cadre de contrats de plan. Mais il pourra y avoir de nouveaux besoins d'investissements nécessitant des contrats de plan, et on peut imaginer qu'il sera difficile d'augmenter le prix des péages. Un équilibre doit donc être trouvé, qui relève d'un arbitrage politique. Prolonger la durée des concessions nous éloigne du moment où l'on pourra reprendre la main et rediscuter des contrats.

**M. Éric Bocquet.** – Je voudrais vous interroger sur l'Autorité de la concurrence. Ce n'est pas une juridiction, c'est une autorité administrative indépendante qui a des fonctions d'analyse et de contrôle pour veiller au respect des règles de concurrence. J'ai vu que vous pouviez infliger des sanctions. Dans le cadre de vos travaux sur les concessions autoroutières, vous avez travaillé sur des documents comptables et juridiques, vous avez échangé avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Y a-t-il eu une bonne coopération ? La transmission des documents lors de la rédaction du rapport a-t-elle été bonne, et les échanges avec les concessionnaires constructifs ? Si ce n'est pas le cas, que pouvez-vous faire ? Disposez-vous d'un pouvoir de contrainte ?

**M. Umberto Berkani.** – Nous avons bien un pouvoir de sanction dans des hypothèses très précises, en cas d'entente et d'abus de position dominante même si la rédaction des articles L. 401-1 et L. 401-2 du code de commerce est assez large. Dans ce cadre-là, nous avons des pouvoirs d'enquête simple et d'enquête lourde qui permettent des opérations de visite et de saisie, c'est-à-dire que nous pouvons nous rendre dans les entreprises pour prendre des documents.

**M. Éric Bocquet.** – Pouvez-vous mener ces procédures sans passer par la justice ?

**M. Umberto Berkani.** – Les pouvoirs d'enquête simple sont déclenchés de notre propre initiative. Pour les pouvoirs d'enquête lourde, c'est-à-dire les opérations de visite et de saisie, il nous faut l'autorisation d'un juge, l'esprit de ces opérations se rapprochant d'une perquisition. En cas de procédure d'avis, comme dans le cas qui nous occupe, nous disposons

des pouvoirs généraux d'enquête, sans opération de visite et de saisie qui n'est justifiée qu'en cas de suspicions de pratiques anticoncurrentielles. Nous avons néanmoins des pouvoirs de communication de pièces et d'utilisation de certains éléments de sanction pour nous permettre de renforcer notre pouvoir, mais, à ma connaissance, nous ne les utilisons jamais. Pour être tout à fait transparent, et nous l'avons indiqué à la fin de l'avis, les sociétés concessionnaires ont totalement collaboré et ont fourni les informations que nous leur demandions. Quant à savoir si cela a continué depuis, la dernière fois que nous avons collaboré avec les sociétés d'autoroutes, c'était en 2014. Au cours des six mois d'instruction, nous leur avons posé un assez grand nombre de questions, et nous leur avons demandé beaucoup de documents. Nous avons utilisé pour la rédaction de l'avis des éléments publics et comptables, mais nous n'aurions pas pu atteindre ce niveau de finesse sans leur collaboration. Je ne sais pas si cette communication a perduré.

Après la publication de l'avis, la discussion n'a pas été totalement fluide. Les sociétés d'autoroutes vous diront que c'était lié au fait que notre procédure n'était pas suffisamment contradictoire et que nous ne les avons pas assez écoutées. Nous répondrons que lorsqu'un point avait été mis en avant lors de nos discussions, nous n'avions aucune raison de ne pas le traiter.

Globalement, les sociétés d'autoroutes ont joué le jeu et ont répondu à nos interrogations. Elles savaient que ce n'est pas en refusant de nous donner des informations qu'elles auraient fait avancer notre avis ou leur cause. Si elles devaient obtenir gain de cause face à nous, c'était en nous fournissant les documents et en nous convaincant que tel ou tel point était réglé. Si elles ne l'avaient pas fait, je ne sais pas si nous aurions pu utiliser des moyens coercitifs. C'est possible, mais je ne le crois pas. Je pense que dans toute procédure, chacun choisit ce qu'il fait : soit on se tient sur le reculoir jusqu'à être obligé de fournir des documents, soit on collabore clairement. Jusqu'à la sortie de l'avis, il n'y avait rien à signaler sur ce point de notre côté. Depuis, vous savez ce qui a suivi, par les discussions annoncées dans la presse. Quant à savoir ce que l'on nous avait dit ou non au cours de la procédure, je ne suis pas capable de le déterminer. Cela m'est assez souvent arrivé d'avoir des entreprises en opposition pendant une instruction, mais ce n'était pas le cas des sociétés d'autoroutes.

**M. Olivier Jacquin.** – Je trouve votre exposé aussi clair et pertinent que l'est l'avis de 2014. C'est un compliment. Ma question portera sur la dimension prospective de cette commission d'enquête. Le rapporteur nous a proposé une alternative entre le « tout régie » et le « tout concession ». Le système actuel des concessions vous semble-t-il adapté à l'objet concédé ? Ne faut-il pas revoir les conditions de durée de ces concessions, d'autant qu'il n'y aura plus de création d'infrastructures après le renouvellement des concessions ? Quant au contenu de l'objet concédé, le risque trafic doit-il faire l'objet de la concession ? La sphère publique ne doit-elle pas prendre

plus de risques en cas de concessions ? En rédigeant cet avis, avez-vous imaginé, à titre prospectif, le dispositif juridique qui permettrait une relation plus équilibrée entre concédant et concessionnaire ?

**M. Umberto Berkani.** – Merci pour cette question qui n'est pas simple, et à laquelle je ne suis pas certain de pouvoir répondre complètement. Lorsqu'on pose une question à l'Autorité de la concurrence, elle rend un avis. Ensuite, je me contente d'exposer cet avis, sur lequel on est ou non d'accord car l'intérêt de nos avis publics est de créer du débat démocratique. Les sujets qui ne figurent pas dans mon avis sont ceux sur lesquels je ne veux pas me prononcer. Je ne suis pas sûr d'être légitime pour trancher sur ces questions juridiques, sur un terrain qui est plus celui du Conseil d'État que de l'Autorité de la concurrence.

Il y a cinq ans, à l'époque où nous rendions cet avis, la perspective temporelle de la fin des concessions était encore très lointaine. Depuis, la fin de la concession s'est rapprochée et interviendra dans une dizaine d'années. Ce que j'anticipais comme futur régime, c'était un régime transitoire, qui nous amenait à une situation dans laquelle on pouvait à la fin des concessions être en mesure de discuter en connaissance de cause et de manière équilibrée entre la puissance publique et les concessionnaires actuels ou candidats à d'autres concessions. C'est peut-être étriqué comme conception, mais en rédigeant l'arrêt nous cherchions ce point de bascule vers une relation équilibrée. Nous avons maintenant cette bascule. Nous étions occupés par le premier niveau d'analyse mais nous n'avons pas anticipé au-delà.

Lorsqu'on propose de changer la régulation, c'est qu'on constate un dysfonctionnement. Le dysfonctionnement en l'espèce s'expliquait de manière très logique. Il fallait créer un régulateur, qu'il ait tous les pouvoirs nécessaires et que son positionnement soit le bon. Une fois créé ce régulateur, la tendance actuelle me paraît être une bonne tendance. Nous serons à la fin des concessions mieux équipés pour objectiver un certain nombre de sujets, si ce n'est à armes égales avec les sociétés d'autoroutes. C'est là le point auquel on voulait arriver.

Qu'appellez-vous prendre plus de risques pour la puissance publique ?

Par ailleurs, je suis intuitivement d'accord avec vous sur le fait que même s'il y aura toujours des nouveaux travaux et de nouveaux frais et donc des risques découlant de ces frais, il me semble que la situation des nouvelles concessions ne sera pas exactement la même qu'auparavant. Ce changement devra être pris en compte. Je ne sais pas si cela aura un impact sur la durée des concessions. L'une des particularités de ces contrats est que les durées sont longues, car on veut pouvoir laisser le temps de faire des investissements, de les rentabiliser, de les améliorer, etc. Des concessions de

deux ans ne seraient pas intéressantes, y compris pour la puissance publique. Mais est-ce que cela aura un impact sur la durée ? Très vraisemblablement.

Est-ce que la question du risque sera très différente ? Elle le sera, car au fur et à mesure de l'avancée des concessions, on en apprend plus, on peut tester. Le reproche qu'on a fait à l'Autorité de la concurrence est d'avoir mal estimé le risque trafic et de n'être que dans la contemplation du passé en observant le risque historique. Nous n'en avons pas l'impression. Nous considérons que nous avons bien pris en compte le temps nécessaire pour revenir à des flux classiques après la crise de 2009 ainsi que les conséquences de la crise sur les finances des sociétés d'autoroutes. Mais les années aidant, nous aurons une vision plus fine, nous verrons ce qui aura fait ou non varier les flux. Cela devra être pris en compte et pourrait amener à d'autres situations en termes de durée des contrats. Je ne sais pas ce que cela doit signifier en termes de risques pour la puissance publique.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous m'avez bien répondu sur la durée de la concession : selon vous, s'il y a des travaux, elle ne peut pas être courte. S'il n'y a plus que de l'entretien à réaliser, je pense qu'on peut voir les choses autrement. Sur le contenu de l'objet concédé, est-ce que le risque trafic ne pourrait pas être assumé par la puissance publique plutôt que par le privé qui nous le fait payer très cher ? Si nous ne concédions que l'exploitation et la capacité à innover, les concessionnaires d'autoroutes ont de nombreuses qualités : les autoroutes sont en bon état.

L'Autorité de la concurrence a-t-elle analysé les premières sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ?

**M. Umberto Berkani.** – Nous ne sommes pas des experts et je ne suis donc pas compétent sur ce point. Dans la logique de la concession, il y a bien la question de savoir qui subit des risques et qui n'en subit pas. C'est dans la logique du système qu'une entreprise privée supporte les risques. Effectivement, cela a un coût. Toute la question est celle de déterminer comment on garantit l'équilibre au départ et tout au long de la durée de vie de la concession.

Dans nos développements sur les méthodes de tarification, nous avons bien essayé de distinguer ce qui était dans la loi et ce qui était dans les différents décrets d'application qui ont évolué dans le temps, pour intégrer des coûts et des risques dans la méthode d'évaluation des évolution des trafics. Quitte à être compliquée, une méthode idéale de tarification devrait réintégrer à la fois au point de départ et au cours de son évolution tout une série des éléments de trafic. Il faut s'assurer que ces éléments pouvant faire varier la tarification sont bien intégrés dans la formule de calcul initiale et dans les formules d'évolution de ces calculs qui ont évolués avec le temps et avec les contrats de plan. Nous avons essayé de définir dans l'avis les moments où les coûts s'étaient écartés de ceux listés dans certains textes législatifs. C'est là-dessus qu'il faudra travailler mais on ne pourra le faire



qu'à la fin des contrats actuels. Il faudra alors remettre à plat la formule tarifaire et s'assurer que le contrat soit équilibré pour la puissance publique et pour les éventuels nouveaux concessionnaires.

**M. Olivier Jacquin.** – Pour préciser ce que serait le risque trafic porté par la puissance publique, imaginons qu'on concède une autoroute, que les péages soient encaissés par la puissance publique, et que le contrat de concession ne concerne que l'exploitation de la bande de bitume.

**M. Umberto Berkani.** – Comment rémunérez-vous le concessionnaire ?

**M. Olivier Jacquin.** – Comme dans une concession, cela peut être par une somme à l'année, au kilomètre...

**M. Umberto Berkani.** – Je ne peux pas vous répondre à la fois sur les questions juridiques et sur ce que cela signifierait pour la charge de risque de chacun. Le Conseil d'État serait mieux à même de vous répondre.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous avons compris que l'Autorité de la concurrence répondait à des questions et se tenait à la réponse à ces questions. Avec le recul, y aurait-il sur ces avis des choses que vous auriez faites différemment, ou des aspects que vous auriez approfondis à la suite du débat qui a suivi ?

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Des regrets peut-être ?

**M. Umberto Berkani.** – S'il y a autant d'institutions qui se penchent sur la question des concessions autoroutières, c'est qu'il s'agit d'un sujet global, technique, politique et économique. J'ai du mal à voir ce que l'Autorité de la concurrence aurait pu faire de plus, tout en restant dans le rôle qui est le sien. L'Autorité de la concurrence n'est pas une instance de contrôle politique, ce n'est pas le Conseil d'État ni la Cour des comptes, ce n'est pas non plus l'inspection générale des finances. Il y a des chevauchements entre tout ce que ces institutions peuvent faire, et il y a des points communs entre toutes, mais les champs de compétences sont tout de même différents. Je me souviens très bien de ce qui était pour nous une ligne rouge. Nous n'étions pas mandatés - et même si nous l'avions été nous aurions sans doute dû décliner - pour arbitrer sur le futur des concessions. Nous avons le sentiment que tout autre type de réponse que celles que nous avons faites nous aurait amené à répondre à cette question qui n'était pas légitime. Institutionnellement, une des missions essentielles de l'Autorité de la concurrence est de répondre aux questions qu'on lui soumet. Nous avons certes la possibilité de nous autosaisir : l'Autorité de la concurrence s'était autosaisie de la question des autocars et avait creusé la question. Mais prendre prétexte d'un avis pour faire autre chose est un positionnement compliqué, d'autant plus que nous aurions un doute sur notre compétence sur le sujet. Dans notre domaine contentieux, par exemple sur les abus de position dominante, nous savons ce que nous faisons. C'est la même chose pour le contrôle des concentrations : nous avons un domaine de compétence.

Dans un avis, nous ne traitons pas les questions de concurrence pure : nous nous demandons donc toujours où arrêter notre analyse. Sur un marché ou sur une problématique économique, on pourrait considérer que la concurrence est partout. Mais nous n'avons pas les ressources pour élargir le sujet dès qu'on nous pose une question, vu le nombre de questions dont est saisie l'Autorité de la concurrence. Si nous le faisons, nous aurions moins de légitimité pour réclamer des moyens pour exercer notre cœur de métier. C'est une vision de l'institution qui est très personnelle. Cela confirme ce que je vous indiquais : si on veut que je réponde à une question, il faut me la poser, puis que j'explique si je suis ou non capable d'y répondre en termes de compétences, de ressources et de légitimité.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci à nos collègues présents au Sénat et en visioconférence.

## Audition de M. Pierre Coppey, Président de Vinci Autoroutes

(Mardi 23 juin 2020)

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes, qui regroupe trois sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques – ASF, Cofiroute et Escota – ainsi que Arcour, depuis 2005. M. Coppey a en outre été président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA) entre 2012 et 2016.

Monsieur le président, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pierre Coppey prête serment.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci de vous être rendu disponible pour cette audition de commission d'enquête, qui n'est pas là pour faire le procès des sociétés d'autoroutes mais pour essayer d'y voir clair sur l'historique des concessions, pour dresser un état des lieux de la gestion des autoroutes et des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), et pour envisager l'avenir des concessions, afin que l'État et les futurs Gouvernements soient prêts, quelle que soit la direction qu'ils souhaiteront prendre.

D'abord des questions historiques sur la période 2002-2006. Pourriez-vous nous dire ce qui figurait dans le pacte d'actionnaires entre le groupe Vinci et l'État, à la suite de l'ouverture du capital d'ASF en 2002 ?

Les plans d'affaires élaborés lors de la privatisation en 2006, qui ont permis de déterminer les cash-flows futurs et les dividendes, ont-ils été respectés ? Leurs prévisions se sont-elles réalisées ou des écarts ont-ils été constatés et dans quelles proportions ?

S'agissant de la rentabilité des concessions, j'ai compris que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) utilisaient surtout sur le taux de rentabilité interne (TRI), qui évolue en fonction du coût des capitaux et des primes de risque. Dans quelle proportion le TRI a-t-il évolué depuis 2006 ? La prime de risque a-t-elle évolué, étant donné que de nombreux investisseurs s'intéressent maintenant aux infrastructures et sont prêts à avoir une prime moins importante ?

La pratique du foisonnement tarifaire, qui consiste à augmenter les tarifs de manière différenciée en fonction des tronçons et des trafics qu'ils supportent, a-t-elle existé et est-elle encore pratiquée ?

**M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes.** – Je suis salarié du groupe Vinci, où j'ai occupé différentes fonctions, depuis 1992. Vinci est le premier groupe européen, et parmi les premiers groupes mondiaux de gestion de concessions et de construction. Vinci est né du rapprochement d'un grand nombre de groupes de construction et de sociétés qui ont développé leur activité autour de différents modes contractuels, dont celui des concessions qui consiste à concevoir, construire, financer et exploiter des grands projets d'infrastructures. Les plus connues sont les concessions autoroutières, mais je pourrais également citer les parkings, les aéroports, le stade de France, ou la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux.

Vinci Autoroutes, que je dirige depuis 2009, regroupe cinq sociétés gérant sept contrats dont la fin s'échelonne entre 2032 et 2086 : la société Cofiroute, privée depuis sa création, ASF, privatisée en 2006 après que son capital a été ouvert en 2002, Escota, filiale d'ASF, Arcour, concession de l'autoroute A 19 gagnée en 2005 et Arcos, qui exploite le contournement de Strasbourg, obtenue en 2017. Nous gérons également deux tunnels adossés à nos concessions : celui de l'A 86, adossé à Cofiroute, et celui du Puymorens, adossé à ASF.

Vinci Autoroutes, c'est 4443 kilomètres d'autoroutes, 415 diffuseurs, 6 000 ouvrages d'art, 100 millions de mètres carrés de chaussées, 266 aires de repos, 187 aires de service, 34 parkings de covoiturage et 320 gares de péage. En 2019, la société a réalisé un chiffre d'affaires légèrement supérieur à 5 500 millions d'euros et un résultat net de 1,7 milliard d'euros. Elle supporte une dette de 18 milliards d'euros et a versé plus de 1,8 milliard d'euros d'impôts l'an passé.

Les concessions sont un outil d'investissement : 12,5 milliards d'euros ont été investis dans nos concessions depuis la privatisation pour construire des sections nouvelles, élargir les sections existantes, améliorer leur performance environnementale. Ces investissements étaient prévus dans nos contrats ou ont été ajoutés par des contrats de plan comme le paquet vert autoroutier, le plan de relance autoroutier et le plan d'investissement autoroutier, qui représentait 430 millions d'euros pour Vinci.

Depuis la privatisation, nous avons travaillé à l'amélioration de la qualité de service, avec l'amélioration des offres des installations commerciales et le développement du télépéage, et du niveau de satisfaction des usagers, qui est mesuré chaque année par un institut de sondage indépendant.

Nous sommes fiers de notre modèle social, qui nous a permis de faire face à la révolution de l'automatisation du péage sans licenciements, d'atteindre un niveau de performance remarquable en termes de sécurité de nos salariés – en divisant par cinq l'accidentalité sur le réseau – , et de

développer l'actionnariat des salariés - 100 % des salariés sont actionnaires du groupe Vinci et bénéficient d'accords d'intéressement et de participation.

Nous sommes fiers de notre politique environnementale : nous avons investi dans la protection de la ressource en eau, dans la préservation de la biodiversité, et nous avons sensibilisé nos collaborateurs à ces sujets. Nous appliquons les normes environnementales, qui se sont multipliées, et notre impact sur l'environnement n'a cessé de s'améliorer. Pour citer un exemple, nous avons déployé sur le contournement de Strasbourg 1 300 hectares de mesures de compensation, pour une emprise de 280 hectares. Nous avons proposé à l'État le concept d'autoroutes bas carbone, qui doit contribuer à sa politique environnementale.

Dans l'exposé des motifs de cette commission d'enquête, figure une demande de transparence et de contrôle. Notre activité est probablement l'une des plus contrôlées de l'économie : elle l'est par le concédant, à travers la Direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM), par le Conseil d'État et sa section des travaux publics, par l'Autorité de régulation des transports (ART), par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), par la Commission européenne. Elle est également l'une des plus transparentes : elle est soumise à des réunions régulières de suivi et à l'obligation de publier de nombreux rapports. Les marchés de travaux et de fournitures nécessaires à l'exécution de la concession sont attribués avec des seuils de mise en concurrence les plus bas de France, après avis d'une commission indépendante et sous le contrôle de l'ART. Aucun manquement à une obligation contractuelle n'a été constaté depuis 2006.

Le pacte d'actionnaires, qui avait été négocié alors qu'ASF était encore une société publique et que Vinci détenait une vingtaine de pourcents de son capital, avait une ambition industrielle claire : constituer un leader français de portée mondiale, à travers le développement à l'international de Vinci et d'ASF, ce qui s'est concrétisé par un certain nombre de réponses à des appels d'offres, et collaborer sur des sujets d'exploitation comme les parkings pour les poids lourds ou les moyens de paiement dématérialisés.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Pourrez-vous nous transmettre ce pacte d'actionnaires ?

**M. Pierre Coppey, président de Vinci Autoroutes.** - Oui, je dois pouvoir le trouver sans difficulté. Il s'agissait d'un pacte à portée industrielle, avec une ambition de développer les métiers de la concession autoroutière.

Le plan d'affaires de 2005 a-t-il été respecté ? Bien sûr que non. Un plan d'affaires c'est un ensemble d'engagements pris par un concessionnaire de réaliser des investissements et de respecter des obligations d'exploitation et de qualité de service. Ces obligations ont été largement tenues, comme en attestent les rapports d'exécution du contrat. Il est constitué d'un ensemble

d'hypothèses de trafic – pour les véhicules légers et les poids lourds – et d'inflation, et d'une loi tarifaire.

Le trafic s'est effondré après la privatisation. La période qui a suivi la faillite de *Lehman Brothers* en 2007 a été difficile, avec une baisse du trafic poids lourds de 20 % et une augmentation des taux d'intérêt à 7 %. Nous avons alors une crainte de liquidité, et nous avons réalisé une émission obligataire dont le taux était supérieur à 7 %. La perte connue sur le trafic des poids lourds en 2007 n'a été récupérée qu'en 2017-2018 – le niveau de trafic, tel que prévu par le plan d'affaires, aurait dû être supérieur de 1,5 % par an pendant dix ans à ce qu'il a été. Nous sommes donc très en retard sur les hypothèses de trafic. En revanche, l'inflation a été nettement inférieure à ce qui était anticipé, de même que les taux d'intérêt qui ont baissé.

Dans une concession, il y a des engagements fixes faciles à mesurer et des hypothèses qui varient et qui, l'un dans l'autre, finissent par atterrir sur un équilibre que l'on peut constater à la fin de la concession. Les hypothèses ont été définies en 2005-2006, et il existe des écarts à la hausse et à la baisse, mais au global nous nous situons plutôt en-dessous qu'au-dessus des hypothèses du plan d'affaires.

La pratique du foisonnement, qui a suscité beaucoup de passion et d'incompréhension, est commune à tous les opérateurs de transport. Il est possible d'appliquer de manière uniforme les hausses tarifaires sans aucune déformation de la grille – ce que l'on fait depuis 2008...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Cette pratique a donc été interrompue depuis 2008 ?

**M. Pierre Coppey.** – Oui, elle a été progressivement interrompue à partir de 2008, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes et à la demande de l'État.

Le foisonnement permet de tarifier plus fortement Paris-Bordeaux que Chartres Nord-Chartres Sud ou Le Mans Nord-Le Mans Sud, tronçons sur lesquels il y a des usagers qui font des trajets domicile-travail, auxquels il est plus intéressant d'offrir un tarif plus avantageux qu'à un poids lourd qui va de la Pologne au Portugal.

Le foisonnement a été interdit pour des raisons que j'avoue ne pas comprendre, car il y a une logique d'aménagement du territoire et de justice à favoriser les trajets courts plutôt que les trajets longs. C'était par ailleurs un élément de valorisation prévu par le plan d'affaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'avais compris que cette pratique avait été arrêtée à partir de 2011 et non de 2008. Depuis, vous appliquez un taux d'augmentation uniforme sur l'ensemble des tarifs autoroutiers, ce qui par conséquent est très facile à contrôler pour les services de l'État ?

**M. Pierre Coppey.** – Pour être plus exact, le foisonnement a été arrêté progressivement entre 2008 et 2010 : en 2008 par ASF, APRR, Sanef, Area et SAPN et en 2010 par Cofiroute.

Lorsque les tarifs sont très bas et augmentent de 1,2 % comme c'était le cas l'année dernière, il y a des arrondis à calculer. Mais je vous confirme que vérifier une grille tarifaire comme le font la DGITM, la DGCCRF et l'ART doit pouvoir se faire en une après-midi avec un tableur Excel.

S'agissant de la rentabilité de sociétés d'autoroutes et du TRI : lorsque l'on investit dans une concession, on s'arme d'un ensemble d'hypothèses et de convictions avec souvent la foi du charbonnier. On fait tourner un modèle avec, d'un côté, les recettes attendues et, de l'autre, les engagements d'investissement, d'exploitation et de maintenance. Le TRI était, sur le papier, de 7-8 % en 2006, chiffre qui correspondait à des hypothèses partagées. Comment ce TRI évolue-t-il ? Je n'en sais rien. Je vous donne rendez-vous en 2032 pour disposer du TRI d'Escota.

Pendant cette période, nous avons énormément investi, en contrepartie d'une augmentation des tarifs ou d'un allongement de la durée des concessions. Il y a eu des hauts et des bas, et nous sommes encore payés des promesses de rentabilité à venir. Je ne suis pas en mesure de vous dire comment a évolué le TRI : les hypothèses ont beaucoup bougé par rapport à 2006, et elles bougeront encore d'ici la fin des concessions. L'un dans l'autre, tout ceci devrait aboutir à un équilibre comparable, à défaut d'être semblable, à l'équilibre initial. Le TRI « à date » est un non-sens : il y a un TRI théorique à la signature du contrat et un TRI constaté à la sortie.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – On peut quand même calculer un TRI « à date » à partir de la rétrospective sur les années passées et des hypothèses dont on dispose sur la durée restante de la concession, qui seront sans doute davantage précises que celles de départ, mais qui s'avèreront sûrement aussi fausses.

**M. Pierre Coppey.** – Je peux constater l'évolution des hypothèses, en déduire si je suis en avance ou en retard sur le plan de marche, et c'est tout.

**M. Jérôme Bascher.** – C'était la question du rapporteur !

**M. Pierre Coppey.** – Alors je vous ai répondu que nous sommes en retard sur le plan de marche.

**M. Éric Bocquet.** – La concession est à mi-parcours et il y a donc désormais de moins en moins d'inconnues. Un universitaire a fait un état des lieux des concessions d'autoroutes. Le constat est le même pour les trois groupes : sur les années 2006 à 2017, le chiffre d'affaires est en hausse de 45,3 %, les charges de personnel ont baissé de 12,5 % à 8 % du chiffre d'affaires, la marge a augmenté de 64 % à 72,4 % et les charges de la dette ont baissé en raison de la baisse des taux d'intérêt. Quel commentaire cela vous inspire-t-il ?

Le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2014 parle d'un rapport de force très largement déséquilibré entre les concessionnaires autoroutiers et l'État : quelle est votre analyse sur ce point ?

Lors d'une audition, un interlocuteur évoquait la réaction d'un représentant des entreprises de travaux publics, qui faisait état des grandes difficultés de ces entreprises à accéder aux marchés de travaux des sociétés concessionnaires d'autoroutes. La recommandation n° 10 du rapport de l'Autorité de la concurrence préconisait d'instituer au sein des groupes Vinci et Eiffage des procédures tendant à prévenir les échanges d'information entre les filiales autoroutières et les filiales de travaux routiers. Cette recommandation a-t-elle été mise en œuvre ?

Vous avez évoqué l'actionnariat du groupe Vinci. Les salariés sont, je crois, actionnaires à hauteur de 9 %. Confirmez-vous que, parmi les actionnaires, figure également une holding qatarie, et que la direction Grands Projets de Vinci a son siège à Doha ?

**M. Pierre Coppey.** – L'ordre de grandeur des chiffres évoqués ne me choque pas. L'augmentation du chiffre d'affaires me paraît cohérente avec la montée en charge des concessions et le développement du trafic. La baisse des charges était prévue par le plan d'affaires de 2005 et se retrouve dans l'évolution de la marge.

Il n'y a pas de corrélation entre la hausse du chiffre d'affaires et la baisse des charges. L'évolution de la rentabilité de la société correspond à une courbe en J : on commence par lever du capital et de la dette pour faire des investissements puis, une fois la concession mise en service, on commence à gagner de l'argent pour rembourser les investissements et rémunérer le capital.

La particularité d'une concession est de devoir rembourser son capital sur la durée du contrat, ce qui nous différencie des sociétés commerciales et qui est la principale cause d'incompréhension. Lorsque l'on parle des profits des sociétés concessionnaires, on oublie que la concession est un véhicule d'investissement dont l'objet est de construire un ouvrage et dont le contrat permet, à l'issue de la concession, d'avoir remboursé les dettes des obligataires et du capital et de rendre l'ouvrage à l'État. À la fin de la concession, le concessionnaire ne possède plus rien. Si les dividendes versés par les sociétés concessionnaires sont aussi élevés, c'est parce qu'il faut rembourser le capital sur la durée du contrat.

La méconnaissance de ce schéma explique grandement l'incompréhension et les polémiques qui nous entourent. C'est ce que n'avait pas compris l'Autorité de la concurrence lorsqu'elle comparait les marges des sociétés concessionnaires avec celles des sociétés industrielles.

Un des points les plus contestables du rapport de l'Autorité de la concurrence concerne le rapport de force entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui était jugé déséquilibré. Le rapport de



force est effectivement extrêmement déséquilibré, mais au bénéfice de l'État : nous avons en face de nous la DGITM, les services de « Bercy », le Conseil d'État, qui examine chacun des actes contractuels et qui est à la fois juge du contrat et conseil du Gouvernement, et l'ensemble des contrôles parlementaires et des corps de contrôle de l'État.

Il y a 8 000 PME dans les travaux publics en France, mais toutes ne sont pas capables de travailler sur les grands travaux autoroutiers – seule une douzaine d'entreprises le peuvent, car il s'agit de travaux très techniques qui relèvent de qualifications et de savoir-faire qui ne sont pas à la portée de l'ensemble des entreprises.

À la suite d'une campagne menée par les PME sur le sujet, nous nous sommes engagés à leur attribuer une part des travaux du plan de relance autoroutier. Cet engagement est suivi par une commission qui se réunit deux fois par an.

Concernant l'accès des entreprises liées aux sociétés concessionnaires par un même actionariat aux marchés des travaux, l'article 6 du cahier des charges oblige les sociétés à soumettre ces marchés à une commission indépendante dans laquelle siègent des représentants désignés après accord de l'ART et la DGCCRF. La transparence et l'accès des PME à la commande des sociétés concessionnaires est tout à fait garanti.

La recommandation n° 10 du rapport de l'Autorité de la concurrence visait à établir des procédures au sein des sociétés concessionnaires pour éviter la circulation d'informations privilégiées. Cela m'a conduit à demander à un de mes prédécesseurs qui était devenu président d'une entreprise de construction routière de quitter le conseil d'administration d'ASF. Nous avons donc appliqué cette recommandation, même si je ne suis pas sûr qu'elle soit importante compte tenu de l'ensemble des garde-fous qui existent s'agissant de l'attribution des marchés.

Je vous confirme que figure au sein de l'actionariat du groupe un actionnaire d'origine qatarie et que Vinci Construction Grands Projets a une joint-venture avec le groupe Qatari Diar. En revanche, son siège est à Rueil-Malmaison.

**M. Jérôme Bascher.** – Êtes-vous, au 31 décembre 2019, en avance ou en retard sur le plan d'affaires en recettes ou en dépenses ? Le TRI peut être un peu en-dessous de ce qui était prévu par le plan d'affaires si des dépenses ont été effectuées plus tôt ou si les recettes sont moindres que prévu.

Qui va évaluer les biens de retour et où en êtes-vous de vos discussions avec l'État sur ce sujet ?

Deux décisions ont ou pourraient fortement impacter le plan d'affaires : le passage à 110 kilomètres par heure sur les autoroutes et la décision de fermeture administrative prise dans le cadre du confinement. Ces décisions ont ou auraient-elles un impact sur vos contrats ?

Le nombre de passage aux péages est-il toujours un indicateur avancé de l'économie ?

**M. Pierre Coppey.** – Nous étions fin 2019 significativement en retard sur les recettes par rapport au plan d'affaires. Mais nous avons été bons gestionnaires et nous avons réduit nos différentes charges.

La question des biens de retour, des biens de reprise et des biens propres peut occuper les juristes jusqu'à la fin des temps. Les chaussées et les ouvrages sont des biens de retour. Je pense personnellement qu'il n'y a pas beaucoup de biens de reprise. Un concessionnaire et un concédant désireux de se mettre d'accord peuvent régler le sujet assez rapidement. La question de l'état des ouvrages est bien encadrée par les indicateurs de suivi existants. Une concession, c'est un acte de partenariat et un contrat de confiance, ce qui permet de régler ces questions facilement. J'ai vu que le président de la section des travaux publics du Conseil d'État partageait ce sentiment.

En application du contrat, nous avons transmis fin 2006 un inventaire des ouvrages et il existe une clause de rendez-vous sept ans avant la fin du contrat, ce qui permettra de se préparer.

Votre question sur l'impact du confinement me donne l'occasion de dire à quel point je suis fier de notre gestion du service public délégué : nous avons assuré la continuité, la qualité et l'efficacité du service public pendant les pires jours du confinement et nos collaborateurs ont assuré la continuité du fonctionnement de l'économie et des approvisionnements. Ce travail était dû. Ce qui ne l'était pas, ce sont les missions d'assistance que nous avons assurées auprès des poids lourds, avec des distributions gratuites de repas chauds et des échanges via Radio Vinci Autoroutes et les réseaux sociaux.

L'impact du confinement sur l'économie de la concession est le même que celui sur l'économie française : nous avons connu un effondrement des trafics pendant la phase la plus forte du confinement, avec - 80 % de trafic des véhicules légers, voire - 90-95 % au plus fort du confinement, et - 40 % de trafic poids lourds, ce qui a induit une forte baisse du chiffre d'affaires.

Nos 73 chantiers en cours se sont arrêtés au rythme des annonces du président de la République. Nous avons réalisé un important travail de relance et, à la fin du mois de mai, 100 % de nos chantiers étaient repartis, en appliquant les protocoles sanitaires et après avoir négocié, chantier par chantier, les conditions de reprise. Cela induit des surcoûts sur la construction de nos projets. J'ai reçu la circulaire du Premier ministre du 8 juin enjoignant les maîtres d'ouvrages publics à avoir un comportement responsable vis-à-vis des entreprises. J'avais anticipé en demandant aux entreprises de redémarrer rapidement les travaux. J'attends des discussions avec l'État qu'elles se déroulent dans le même état d'esprit pour ce qui est de

la prise en compte de la modification des conditions d'exercice des travaux publics.

Je crois en effet que, malgré les décalages et les évolutions liées au prix des carburants, les passages au péage sont toujours un indicateur avancé de la croissance économique. Depuis quelques jours, nous constatons une amélioration du trafic. La semaine dernière, nous avons annoncé que le trafic s'établissait à - 25 % contre - 70 % auparavant, et l'amélioration se poursuit.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Quelles sont vos prévisions pour l'année 2020 ? À la fin de l'année, aurez-vous perdu plus de deux mois de chiffre d'affaires ? Votre résultat sera-t-il quand même positif ou l'exercice sera-t-il « noir » ? Dans combien de temps estimez-vous que le trafic reviendra au niveau de 2019 ? J'imagine que vous avez recalé vos prévisions du fait de ces pertes : quelles en seront les conséquences sur la rentabilité de la concession ?

**M. Pierre Coppey.** – Je vous confirme que 2020 est une année noire. Après la crise de 2008, nous avons mis dix ans pour retrouver le trafic poids lourds de l'époque. Le confinement aura un impact significatif sur nos plans d'affaires. Pour être concessionnaire, il faut avoir confiance dans l'avenir et nous pensons, sans qu'il soit possible de faire des hypothèses sanitaires, que le trafic autoroutier reviendra rapidement pour les véhicules légers et les poids lourds, compte tenu des efforts de relance de l'économie. Sauf à enfreindre les règles de communication financière, je ne peux pas vous donner les estimations pour l'année 2020, qui de toute façon varient tous les jours.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Les prévisions sont forcément fausses mais j'imagine qu'elles existent. Sans enfreindre les règles de la communication financière, pourriez-vous être plus précis ? Vous avez indiqué que le trafic repartait assez vite s'agissant des véhicules légers...

**M. Pierre Coppey.** – Je ne vous ai pas dit que le trafic repartait vite mais qu'il baissait moins.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il ne baisse plus.

**M. Pierre Coppey.** – Le trafic est toujours négatif par rapport à ce qu'il était à pareille époque en 2019. Je ne vous dirai rien de plus, j'en suis navré, car je me mettrais en contradiction avec les règles de communication financière.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Qu'en est-il de la question de Jérôme Bascher sur les 110 kilomètres par heure ?

**M. Pierre Coppey.** – Il ne faut pas demander aux concessionnaires de s'exprimer sur des décisions qui appartiennent à la puissance publique. Nous exécutons les politiques publiques et nous n'avons pas forcément vocation à les commenter.

Le principal déterminant de l'utilisation de l'autoroute par les usagers, c'est le temps gagné. Comme l'a dit la Ministre de la transition écologique et solidaire hier, il faut se garder des visions parisiennes sur ces questions, se souvenir du débat sur les 80 kilomètres heure et penser aux navetteurs, qui prennent l'autoroute tous les matins pour aller travailler. Les trois quart des trajets domicile-travail se font en voiture, neuf trajets sur dix se font par la route. Quand on limite la vitesse, il y a certes un impact sur la sécurité routière et sur l'environnement, mais il est difficile à mesurer en raison des reports de trafic sur le réseau routier national. Il s'agit donc d'une décision compliquée et lourde de conséquences.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je reste sur ma faim s'agissant des prévisions pour l'année 2020, même si je comprends les contraintes de la communication financière.

Le protocole de 2015, lié au plan de relance autoroutier, prévoyait 3,2 milliards d'investissements supplémentaires en contrepartie d'un allongement de la durée des concessions ainsi que des évolutions tarifaires faisant suite à la décision unilatérale du Gouvernement de l'époque de geler les tarifs pour l'année 2015. Considérez-vous que les compensations obtenues couvrent la perte liée au gel des tarifs ? Qui a décidé ou imposé le taux d'actualisation de 8 %, alors que les services de l'État proposaient un taux de 6,8 % ? Les compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Arafer) ont été étendues à cette époque aux autoroutes : est-ce une amélioration ? Comment jugez-vous vos relations avec l'ART ainsi que son travail ?

**M. Pierre Coppey.** – La compensation du gel tarifaire a été réalisée avec les mêmes hypothèses de calcul que celles sur lesquelles reposait l'augmentation avant le gel. Je considère donc que cela a été équitable.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – L'ART a évalué à 500 millions d'euros le coût pour les usagers du rattrapage du gel sur les années 2019-2023.

**M. Pierre Coppey.** – Il s'agit du plus désagréable des malentendus. Il y a eu une erreur de compréhension et de calcul de l'Arafer, ce que j'ai dit au président Roman à l'époque. La compensation se calcule avec un ensemble d'hypothèses ; si elle n'est pas appliquée et que l'on veut la rattraper, il faut prendre les mêmes hypothèses et non des hypothèses différentes comme l'a fait l'ART, en décalant d'un demi-point le taux d'actualisation - ce qui, sur 200 milliards d'euros de chiffre d'affaires sur dix ans, aboutit au chiffre de 500 millions d'euros. Ce chiffre est absurde et je l'ai contesté auprès de l'Autorité, qui nous en a donné acte depuis. Le gel a été compensé dans des conditions équitables et neutres pour l'utilisateur.

Le TRI du plan de relance de 2015 a été négocié entre l'État, représenté par le ministère des finances et le ministère de l'équipement, et les sociétés concessionnaires, qui avaient désigné un négociateur,

Bruno Angles. Il y avait plusieurs *business model* et nous avons trouvé à l'arrivée un point d'équilibre, qui est le fruit de cette négociation.

Depuis que la compétence autoroutière est au nombre des compétences de contrôle – et non pas de régulation – de l'ART, nous lui avons transmis un grand nombre d'informations. Je parle d'Autorité de contrôle et non de régulation car un contrat de concession est un actif dont on peut contrôler l'exécution et non réguler les paramètres, qui sont fixés par le contrat. La loi confie à l'ART une mission de contrôle de la dévolution des marchés, du fonctionnement des installations commerciales et de suivi de la rentabilité des sociétés concessionnaires.

Nous avons transmis une quantité considérable d'informations à l'ART, en particulier l'ensemble de nos marchés. Je suis un peu perplexe sur l'utilité de ce travail de contrôle, car le concessionnaire supporte le risque des travaux. Le prix auquel il les réalise, c'est son succès ou son échec, mais cela n'a aucun impact sur le péage et l'usager.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous ne pouvez pas dire cela : lorsque l'on prévoit des augmentations de tarif en contrepartie d'investissements, on prend en compte des estimations de coût des travaux. Si celles-ci se révèlent surestimées, cela conduit à faire payer davantage les usagers. On ne peut donc pas dire que cela n'a pas de conséquences.

**M. Pierre Coppey.** – Ce n'est pas ce que j'ai dit. Au stade de l'évaluation du projet, il y a un échange contradictoire entre l'État et les sociétés concessionnaires, qui est ensuite soumis à l'expertise de l'ART. Dans le cadre du PIA, il y avait une grande divergence d'appréciation, ce qui a conduit l'État à demander une contre-expertise à un bureau d'étude suisse, qui a abouti à une troisième évaluation.

Par la suite, le contrôle des marchés et des conditions d'exécution des estimations n'a pas d'impact sur les tarifs et sur l'équilibre que vérifie l'ART. Ce n'est donc pas un travail qui profite à l'usager, même si nous nous y soumettons en transmettant un nombre considérable de marchés. Cela représente un travail important pour l'ART, qui n'a rien trouvé à redire aux conditions de dévolution des marchés, ceux-ci étant par ailleurs déjà contrôlés par les commissions des marchés au sein desquelles siège la DGCCRF.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je ne suis pas sûr que la DGCCRF ait des moyens suffisants pour effectuer ce contrôle.

**M. Pierre Coppey.** – Ils sont présents à toutes les réunions des commissions.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce n'est pas pour cela que leurs moyens sont suffisants. L'ART a besoin de se constituer des bases de données. L'analyse des marchés réalisés permet par la suite de mieux estimer

le coût des travaux à venir. Je pense donc que ce n'est pas inutile que l'ART puisse avoir accès à ces informations.

**M. Pierre Coppey.** – Les travaux publics sont une activité cyclique dont les prix varient. Je ne suis pas convaincu de l'intérêt qu'il y a à constituer des bibliothèques de prix. Selon que vous êtes proche d'une carrière ou que le prix du carburant et du bitume évolue, le prix de la tonne d'enrobé peut varier avec des écarts de 30 à 40 %.

Le rôle de l'ART est d'apporter de la clarté, de la transparence et de la compréhension sur une activité dont la complexité rend les choses difficiles à percevoir pour qui n'investit pas suffisamment de temps.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je me fais le porte-parole de Christine Lavarde, qui souhaiterait connaître le fonctionnement économique des aires d'autoroutes. Vinci Autoroutes est-il intéressé au chiffre d'affaires réalisé dans ces espaces ? Comment les exploitants des stations-services et des restaurants et les prestataires de services sont-ils choisis ?

**M. Pierre Coppey.** – Nous sommes chargés, en tant que concessionnaire, du fonctionnement des aires de service et devons assurer, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, la distribution du carburant, la restauration, l'accès aux sanitaires et un ensemble de services.

J'ai beaucoup investi depuis 2006 sur l'amélioration des services dans les aires, avec le souci de rompre avec le Restoroute historique, en y installant des marques de centre-ville et une offre moderne, diversifiée et qualitative de restauration. Nous avons réussi, au fil des renouvellements des contrats de sous-concessions, à améliorer cette offre. Le concessionnaire est grandement intéressé à cette activité, en raison des redevances qu'il perçoit sur les sous-concessionnaires, qui permettent notamment de couvrir les charges d'exploitation, de maintenance et de nettoyage des installations annexes aux installations commerciales. Les exploitants sont le plus souvent choisis par appel d'offres – c'est une activité très encadrée par l'État et contrôlée par l'ART, ce qui génère de la lourdeur administrative, alors qu'il s'agit d'une activité commerciale.

Nous avons obtenu de notre partenaire Total qu'il expérimente sur deux aires de service un processus innovant de distribution de carburant *low cost* à partir du 1<sup>er</sup> juillet, ce qui sera particulièrement apprécié par nos clients.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'ai compris de l'analyse des rapports financiers que les rémunérations des dirigeants des sociétés concessionnaires sont portées par les maisons-mères. Font-elles l'objet d'une refacturation aux sociétés ? Est-ce le cas d'autres prestations fournies par le siège ?

**M. Pierre Coppey.** – Je vous confirme qu'il existe, comme dans tous les groupes, un système de refacturation des coûts supportés par les

différentes structures. Je suis salarié du groupe et ces charges sont refacturées. D'autres charges sont refacturées, qui relèvent par exemple de prestations de conseil, notamment en matière de financement.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous vous remercions de votre participation à cette audition.





**Audition de M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)**

*(Mardi 23 juin 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous allons à présent entendre Monsieur Arnaud Quémard, président de l'Association française des sociétés d'autoroutes (AFSA) et directeur général du groupe Sanef. Le groupe Sanef est composé des sociétés concessionnaires d'autoroutes Sanef et Sapn. Son actionnaire de référence est le groupe espagnol Albertis. Cette audition est diffusée sur le site du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu.

Monsieur le président, après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Arnaud Quémard prête serment.*

**M. Arnaud Quémard, directeur général du groupe Sanef et président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).** – Je suis très heureux de pouvoir m'exprimer devant cette commission d'enquête, alors que la concession autoroutière de Sanef se trouve actuellement à mi-parcours entre la privatisation de 2006 et la restitution des infrastructures à l'État prévue en 2031.

Mon parcours autoroutier est relativement récent. Je suis ingénieur de formation et j'ai d'abord exercé mon activité professionnelle dans le secteur informatique, principalement à l'international et toujours dans le secteur privé. Directeur général d'une société de péages sans barrière acquise par Sanef, j'ai rejoint cette société en 2015 en tant que directeur d'exploitation. Cette fonction m'a permis d'acquérir une vision très concrète de la gestion des autoroutes, ancrée dans les territoires. J'ai ensuite accédé au poste de directeur général de Sanef en février 2018 et j'ai pris la présidence de l'AFSA en décembre 2019.

Sanef a deux particularités dans le paysage autoroutier français. En premier lieu, elle n'est pas la filiale d'un grand groupe de travaux publics opérant en France. Par ailleurs, elle est une filiale à 100 % du groupe espagnol Albertis qui est l'un des leaders mondiaux des sociétés autoroutières, un *pure player* qui exploite des autoroutes en Espagne, au Brésil, au Chili, à Porto Rico et dans de nombreux autres pays.

L'AFSA, pour sa part, est l'association qui réunit l'ensemble des acteurs du secteur autoroutier français. Nous avons d'ailleurs accueilli un nouveau membre à l'occasion du conseil d'administration de la semaine

dernière, à savoir le gestionnaire de la nouvelle RCEA reliée à l'autoroute A71.

L'AFSA exerce plusieurs missions. C'est d'abord elle qui assure l'interopérabilité du télépéage partout en France. C'est également avec l'AFSA que les syndicats représentatifs des 130 000 salariés du secteur négocient les accords de branche. Enfin, l'AFSA réalise une importante communication sectorielle sur la sécurité routière et sur la sécurité des ouvriers et des patrouilleurs autoroutiers, qui exercent des professions à risque.

Comme je l'ai rappelé, en ce qui concerne Sanef, nous sommes désormais plus proches de la fin de la concession en 2031 que de la privatisation de 2006. C'est donc surtout du présent et de l'avenir des concessions que je pense vous parler, n'ayant pas une connaissance directe et personnelle du passé.

Pour en dire malgré tout quelques mots, j'observe que les concessions autoroutières ont traversé plusieurs crises depuis 2006. Il y a d'abord eu la crise économique de 2008-2009, qui a provoqué une baisse significative durable trafic, puisque le trafic des véhicules légers n'est revenu à son niveau antérieur qu'en 2010 et celui des poids lourds qu'en 2019. Il y a eu dix ans plus tard la crise des gilets jaunes, dont l'impact a été significatif, notamment pour le groupe Vinci. Et puis, à présent, la crise sanitaire de la Covid-19. Toutes ces crises ont constitué et constituent un défi pour notre secteur et nous obligent à réfléchir aux meilleurs moyens de renforcer ces infrastructures critiques que constituent les autoroutes, qui font partie de la colonne vertébrale de l'économie de notre pays.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'ai bien conscience que vous avez rejoint récemment le secteur des autoroutes, mais il est intéressant de pouvoir bénéficier d'un regard neuf sur le sujet. Je souhaiterais connaître votre point de vue sur les relations actuelles entre l'État concédant et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA). Considérez-vous que l'État est un interlocuteur efficace et professionnel ? En ce qui concerne vos relations avec les usagers, comment celles-ci sont-elles organisées ? Sont-elles satisfaisantes ? Quels axes d'amélioration pourraient être envisagés ?

Concernant l'avenir des concessions, pensez-vous qu'un éventuel renouvellement devrait être prévu pour une durée aussi longue ? Des contrats de concession plus courts sont-ils envisageables ? Voyez-vous des obstacles à ce que l'État assure lui-même la gestion des autoroutes en régie ? Faudrait-il alors maintenir les péages en l'état ?

Dernière question, pourquoi n'existe-t-il pas plus de péages sans barrières ? S'agit-il d'un bon système ? Est-il plus répandu à l'étranger et faudrait-il l'importer davantage en France ?

**M. Arnaud Quémard.** – L'État concédant dispose d'équipes très compétentes, composées d'ingénieurs d'excellent niveau, qui s'appuient en

outre sur des experts comme ceux du Céréma, qui font partie des meilleurs d'Europe voire du monde.

Dans ses relations avec les concessionnaires, le concédant fait preuve d'une grande expertise technique et se montre très pointilleux, voire même tatillon. Les concessionnaires disposent de ce fait d'une latitude assez faible : il faut l'accord du concédant pour construire un nouvel ouvrage, dont la qualité fera l'objet d'une appréciation très stricte, laquelle impliquera, le cas échéant, de reprendre les travaux à plusieurs reprises, avant une mise en service conditionnée à une autorisation ministérielle.

Les autoroutes concédées font également l'objet d'audits techniques très réguliers qui s'appuient sur des indicateurs de performance précis. Le concédant va au-delà de la simple exécution contractuelle et fait preuve en la matière d'un niveau d'exigence très élevé, ce qui peut parfois entraîner des retards dans la mise en service de certains ouvrages. Celle-ci est en effet impossible tant que les ingénieurs de l'État ne les ont pas soigneusement examinés. Au total, et sans mauvais jeu de mot, je dirais que nos relations avec l'État concédant sont « *sans concessions* ».

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Les relations avec l'État concédant vous paraissent-elles équilibrées ou déséquilibrées en faveur des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ?

**M. Arnaud Quémard.** – Si déséquilibre des relations il y a, celui-ci est en faveur de l'État. Les concessionnaires sont souvent contraints d'aller plus loin sur le plan technique que la lettre du contrat. Ce déséquilibre a des conséquences financières pour nous quand il faut reprendre un ouvrage, attendre pour le mettre en service, etc.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'entends ce que vous dites sur le plan technique, mais qu'en est-il sur le plan financier, en termes de tarifs par exemple ?

**M. Arnaud Quémard.** – Le déséquilibre est là encore favorable à l'État, puisqu'il est déjà arrivé qu'il nous impose une augmentation tarifaire inférieure de 30 % à ce que prévoyaient les contrats de concession. Mais nous ne nous plaignons pas car nos relations de travail avec le concédant sont bonnes même s'il a un pouvoir important sur nous.

Vous m'avez demandé d'évoquer nos relations avec les usagers des autoroutes. Les questionnaires de satisfaction que nous leur avons soumis témoignent d'un jugement globalement positif de leur part. Chaque concessionnaire tente de mettre la relation client au centre de ses préoccupations. Sanef a ainsi créé une direction de l'expérience client il y a deux ans, ce qui constitue une réelle nouveauté. Une charte de la qualité de service en dix-neuf points, qui constituent autant d'engagements envers les clients des autoroutes, a ainsi été élaborée. L'un de ces points prévoit par exemple que les chantiers autoroutiers ne doivent pas générer plus de 5 minutes de retard tous les 100 kilomètres. Pour atteindre cet objectif, il est

par souhaitable d'effectuer le maximum de travaux la nuit, mais il n'est pas toujours aisé de minimiser la gêne pour les clients.

Les concessionnaires souhaitent pouvoir développer un dialogue beaucoup plus direct avec leurs clients, multiplier les interactions via les réseaux sociaux et s'engager sur une qualité de service de haut niveau.

La logique n'est plus celle d'un usager anonyme qui utilise l'autoroute mais celle d'un client dont les besoins sont spécifiques, selon qu'il s'agit d'un chauffeur de poids lourds, d'une personne qui emprunte l'autoroute pour aller au travail ou bien encore d'une famille : le service autoroutier de demain devra donc s'adapter aux besoins de chacun. Il faudra par conséquent proposer des aires d'autoroutes avec plus ou moins de services et faire des efforts de diversification.

Sur la question de l'avenir des concessions autoroutières, il reste dix ans de concession pour Sanef et seize ans pour ASF. Les autoroutes françaises constituent le meilleur réseau d'Europe et peut-être du monde. Elles sont un outil qui contribue à l'attractivité et à la compétitivité de notre pays. Nos territoires, dont vous êtes les représentants, sont ravis d'être traversés par des autoroutes et je sais combien les élus locaux attachent de l'importance à l'installation d'échangeurs par exemple.

Or, si nous ne faisons rien, nous allons perdre en partie cet outil en raison des changements d'usages. La crise actuelle nous montre en effet combien il va être nécessaire de faire évoluer nos infrastructures, en particulier pour accueillir les véhicules électriques qui seront de plus en plus nombreux à effectuer des trajets interurbains. Les véhicules utilisant de l'hydrogène nécessiteront également des investissements considérables puisque le coût d'une borne de recharge est estimé à deux millions d'euros.

La crise sanitaire actuelle nous a également montré que nous devons améliorer l'accueil des chauffeurs routiers, ce qui génèrera là aussi des besoins d'investissements supplémentaires. Ce sera aussi le cas des aménagements destinés à réduire l'empreinte écologique des autoroutes pour répondre aux préoccupations environnementales qui sont les nôtres aujourd'hui. Une réflexion politique pourrait utilement être menée sur la question de la modulation des péages, de sorte que ceux-ci puissent prendre en compte le caractère plus ou moins vertueux des véhicules.

Quoi qu'il en soit, il me paraît très important de ne pas « congeler » les contrats de concession autoroutière jusqu'en 2031-2036. Nous devons continuer à innover sans cesse pour que le réseau autoroutier ne perde pas son avantage compétitif.

Au terme des concessions actuelles, l'État aura plusieurs possibilités. C'est le système concessif qui a permis de développer les infrastructures actuelles et il me paraît fondamentalement bon. Après un accord sur le modèle économique, le modèle de trafic et le modèle de TRI, il permet à

l'État de transférer le risque trafic et de faire assurer l'entretien de l'infrastructure par des professionnels dont c'est le métier.

La gestion des autoroutes antérieure à la privatisation de 2006 n'était pas parfaite. Les infrastructures récupérées par les gestionnaires privés n'avaient pas fait l'objet de diligences techniques détaillées. Plusieurs ouvrages de l'autoroute A4 présentaient des défauts structurels majeurs, ce qui a entraîné des travaux dont le coût a atteint plusieurs dizaines de millions d'euros. Sur l'autoroute A16, l'État avait laissé s'éteindre la garantie décennale alors que plusieurs ouvrages présentaient des problèmes importants. Il est donc clairement intéressant pour lui de laisser les concessionnaires faire face aux baisses de trafic et aux travaux sur les ouvrages autoroutiers.

Sur la question des péages, on pourrait imaginer que l'État décide, comme en Espagne, de les supprimer. Mais l'État espagnol ne sait pas aujourd'hui comment il va financer les infrastructures, rencontre des difficultés budgétaires et doit assumer le fait d'avoir supprimé les emplois des personnels qui percevaient les péages. Dans tous les cas, il convient de se rappeler que les péages constituent avant tout la contrepartie des investissements, l'entretien courant ne représentant que 25 % environ des coûts des concessionnaires.

Autre piste, celle consistant à prévoir la mise en concession conjointe d'autoroutes et d'autres types d'infrastructures, comme des voies nationales, des lignes ferroviaires, des canaux, etc. Il s'agit là d'une simple idée, la mise en concession d'objets plus composites étant susceptible de provoquer un changement de paradigme.

Je connais bien la question des péages sans barrière pour en avoir installé à San Diego en Californie en 2008. Ce sujet n'est pas technique mais juridique et économique, car il soulève le problème de la fraude à laquelle sont susceptibles de se livrer certains automobilistes étrangers, déstabilisant ainsi le modèle économique des concessions, surtout si les autoroutes étaient à l'origine conçues avec des barrières. Les États-Unis sont un immense pays dans lequel circulent peu d'étrangers. La fraude due aux automobilistes étrangers y est donc négligeable alors que la France est un pays traversant où la fraude des automobilistes étrangers est susceptible d'être un réel problème. Le taux de fraude aux péages traditionnels est de 0,11 % seulement. Mais il est potentiellement beaucoup plus élevé aux péages sans barrières. Au total, les péages sans barrières présentent de nombreuses qualités, notamment écologiques, mais posent des questions en termes de modèle économique, d'obligations contractuelles, d'interopérabilité, de capacité à retrouver un éventuel contrevenant, etc.

Sanef travaille actuellement à la mise en place d'un péage sans barrières sur l'autoroute A13 Paris-Caen, car cette autoroute présente des

caractéristiques qui s’y prêtent : péage forfaitaire, pourcentage d’automobilistes étrangers réduits, taux de fraude a priori très limité, etc.

**M. Éric Bocquet.** – Sur la question du rapport de force entre l’État concédant et les sociétés concessionnaires d’autoroutes (SCA), l’ancien président de la commission nationale des marchés des SCA a formulé le constat inverse et nous a dit qu’il s’était souvent senti en position de faiblesse vis-à-vis des trois principaux groupes de SCA...

Vous évoquez les risques que courent les SCA mais ceux-ci n’apparaissent pas vraiment à la lecture de leurs résultats économiques depuis la privatisation. Sur la période 2006-2017, leur chiffre d’affaires augmente tout comme les dividendes versés à leurs actionnaires. Même la crise économique de 2008-2009 n’a pas provoqué de diminution de leur chiffre d’affaires.

Je souhaite également vous interroger sur la question des effectifs de Sanef. J’ai lu que ses charges de personnels représentaient 12,15 % de son chiffre d’affaires en 2006 et 10,1 % seulement en 2017. Quels postes ont été supprimés ? Avez-vous un objectif en termes de réductions de postes ?

**M. Arnaud Quémard.** – Depuis 2016, l’Autorité de régulation des transports (ART) dispose d’une équipe de cinq personnes à temps plein dont la mission est de vérifier que les procédures de publicité et de mise en concurrence sont bien respectées lors de la passation des marchés des SCA. Le seuil à partir duquel ces procédures sont requises est très bas : 500 000 euros seulement pour nos marchés de travaux. De mémoire, la SNCF doit avoir recours à la publicité et à la mise en concurrence pour ses marchés de travaux seulement lorsque leur montant dépasse 5 millions d’euros.

L’ART vérifie entre 400 et 500 marchés par an. Un seul d’entre eux a fait l’objet d’un référé. Il s’agit d’un marché de la société Autoroutes du Sud de la France (ASF) qui n’est aujourd’hui pas définitivement jugé et pour lequel je précise que la société attributaire du marché n’appartenait pas au groupe Vinci. Cela démontre bien que les marchés passés par les SCA le sont dans le respect des règles en vigueur. Sanef, qui n’est liée à aucune entreprise de travaux publics, attribue ses marchés en respectant ces règles, dont la rigueur est très proche de celle des marchés publics.

Sur la question de l’appréciation du risque, la croissance régulière des chiffres d’affaires des SCA va connaître une interruption en 2020 puisque Sanef devrait voir son chiffre d’affaires diminuer de 400 millions d’euros, le secteur dans son ensemble s’attendant à perdre environ 2 milliards d’euros.

Il est tout à fait exact de dire que le chiffre d’affaires des SCA – l’année 2020 mise à part – croît d’année en année. Mais les projections initiales sur lesquelles était basée la privatisation prévoient elles aussi un chiffre d’affaires en croissance, car c’est précisément le modèle économique des SCA

La vraie question est donc de savoir si le chiffre d'affaires effectif est inférieur ou supérieur aux prévisions. Pour Sanef, nous avons refait le calcul hier : nous avons constaté qu'à la fin de l'année 2019, il manquait 1 milliard d'euros par rapport à la séquence de chiffres d'affaires qui était prévue pour l'entreprise en 2006. Si on rajoute l'année 2020, le retard par rapport aux prévisions atteindra 1,8 milliard d'euros. C'est donc comme s'il nous manquait une année de chiffre d'affaires. Je vous confirme donc que les chiffres d'affaires réalisés sont inférieurs à ce qui avait été anticipé.

Oui, l'activité des SCA est risquée. Avec la crise de la Covid-19, le risque trafic a été mis en lumière. Mais nous allons également subir le risque travaux, puisque ceux-ci vont être sensiblement plus chers avec les nouvelles mesures de sécurité et de distanciation sociale sur les chantiers. Cette situation nouvelle pourrait conduire à une augmentation de notre budget d'investissement de plusieurs centaines de millions d'euros.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Les investissements que vous évoquez correspondent-ils à des projets prévus dans le plan de relance autoroutier (PRA) et dans le plan d'investissement autoroutier (PIA) ? N'ont-ils pas tous été achevés ?

**M. Arnaud Quémard.** – Certains des travaux prévus par ces plans sont en effet toujours en cours de réalisation. Je pense par exemple au contournement nord-est de Metz, à la connexion avec le contournement de Strasbourg, à des projets en Normandie... Les entreprises de travaux publics vont nécessairement nous réclamer une compensation pour leurs surcoûts, c'est un risque que nous devons supporter.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Comment chiffrez-vous ces surcoûts ? Quel taux d'actualisation leur appliquez-vous ?

**M. Arnaud Quémard.** – J'évoquais ici uniquement les surcoûts générés par la crise sanitaire de la Covid-19, notamment en raison de l'application des gestes barrières sur les chantiers. Cela entraînera un renchérissement des coûts de certains projets qui étaient prévus au PRA et au PIA.

Cette situation spécifique est à distinguer du décalage dans le temps des investissements envisagés à l'article 7 de notre contrat. Celui-ci prévoit que lorsque ce retard est de notre fait, les montants d'investissements retardés sont actualisés au taux d'actualisation du contrat et sont restitués au concédant sous forme de travaux supplémentaires.

J'en viens à la question des effectifs de Sanef, dont les deux tiers sont des personnels d'exécution, ouvriers et employés, présents au cœur des territoires. Depuis 2006, 2500 postes ont été supprimés. Ces réductions ont beaucoup concerné les postes aux péages, puis nous avons augmenté de moitié le nombre de télépéages. Nous n'avons procédé à aucun plan de départ volontaire. Nous avons tenu compte de la pyramide des âges et avons reconverti environ 1000 salariés, dont 800 travaillaient auparavant dans les

cabines de péages. Ils ont été formés pour évoluer vers d'autres postes, par exemple en passant leur permis poids lourds. Ces salariés, qui travaillent désormais dans les domaines de l'entretien, de la maintenance ou bien encore de l'assistance à distance ne voudraient pour rien au monde retourner en cabine. Leur employabilité a été améliorée car ils exercent désormais des métiers d'avenir. Je tiens à souligner que tout ce processus de reconversion a été accompagné par un dialogue social efficace et d'excellente qualité.

**M. Jérôme Bascher.** – Je souhaite vous poser trois questions. La première concerne la pratique dite du « foisonnement ». Qu'en pensez-vous ? Est-elle souhaitable ou pas ? Existe-t-elle ailleurs ?

Le groupe Albertis auquel Sanef appartient exploite des concessions autoroutières partout dans le monde. Comment jugez-vous les concessions autoroutières françaises par rapport aux autres ?

Je souhaiterais enfin connaître votre avis sur la saturation des autoroutes à l'entrée des grandes agglomérations. Cette saturation génère-t-elle un risque trafic pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes ? Je pense à l'exemple de l'autoroute A1 au nord de Paris, qui est gérée par la direction interrégionale des routes (DIR), c'est-à-dire par l'État. Cette autoroute pose de vraies difficultés car elle est presque toujours congestionnée en raison de l'existence d'une voie réservée. Du coup, on se demande l'intérêt d'utiliser l'autoroute plutôt qu'une route nationale. Serait-il possible d'investir sur ces portions d'autoroutes afin de lutter contre ce phénomène de saturation ?

**M. Arnaud Quémard.** – Le foisonnement est une pratique ancienne, bien antérieure à la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et qui a disparu entre 2008 et 2011. Elle consistait à prévoir des tarifs moins chers sur les courtes distances et plus chers sur les longues distances.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce n'est pas notre définition du foisonnement. Nous avons compris que le foisonnement consistait à faire payer plus cher par l'automobiliste les trajets où le trafic est le plus dense et à le faire payer moins cher là où le trafic est moins important. Pouvez-vous nous confirmer que cette pratique a bien cessé depuis 2011 ? En tout état de cause, nous procéderons à des tests pour nous en assurer.

**M. Arnaud Quémard.** – Je vous confirme que la pratique du foisonnement a bien cessé depuis 2011. Notre contrat prévoit que nous avons l'obligation de réduire les variations tarifaires.

**M. Jérôme Bascher.** – L'écart-type se réduit mécaniquement avec les augmentations !

**M. Arnaud Quémard.** – Les grilles tarifaires issues de l'histoire et de l'époque où se pratiquait le foisonnement présentaient de multiples distorsions tarifaires. Nous avons cessé d'en introduire de nouvelles à partir de 2008 et le concédant nous a imposé de les réduire progressivement



chaque année. Cette évolution se fait au fur et à mesure, mais un péage ne peut plus en tout état de cause dépasser de 50 % en plus ou en moins de la référence tarifaire. Il peut encore arriver que les distorsions augmentent temporairement d'une année sur l'autre car les tarifs des péages sont arrondis au dixième de centime près. Au total, il est exact que les grilles tarifaires présentent toujours des distorsions héritées du passé mais celles-ci se réduisent au fil du temps.

Sur le parangonnage avec les concessions autoroutières à l'étranger, je peux par exemple vous dire que les contrats de concession en Espagne et en Amérique du Sud ne prévoient pas d'indicateurs de performance. C'est une différence notable. Au Chili, l'État garantit un chiffre d'affaires aux concessionnaires. Si celui-ci n'est pas réalisé, la durée de la concession est allongée à due concurrence. Si le trafic est plus dynamique que prévu, elle est raccourcie. Le TRI y est beaucoup plus élevé par exemple 15 % au Mexique, mais cela s'explique par le risque pays et par des conditions de financement différentes. Je peux en tout état de cause vous dire que c'est en France que le suivi technique des concessions est le plus précis et le plus exigeant.

En ce qui concerne la saturation des autoroutes à l'approche des grandes villes et plus particulièrement Paris, je connais très bien la question puisque Sanef gère cinq des sept accès à la capitale par autoroute. Nous avons proposé à l'État en 2019 de reprendre la gestion de l'autoroute A1 dans la perspective des Jeux Olympiques de 2024. Cette autoroute subit un manque d'investissements chroniques et nous avons proposé d'y investir 150 millions d'euros en pratiquant un adossement sur les concessions dont nous disposons déjà. Nous proposons d'y aménager une voie réservée pour le covoiturage et pour les bus express, à l'image des aménagements qui existent déjà sur l'A14 reliant le quartier de La Défense au département des Yvelines. Pour résoudre le problème de congestion du trafic à l'approche des grandes villes il faut aussi aménager des aires de service, des parkings multimodaux. Il convient également de prévoir des aménagements en faveur des véhicules propres.

Adosser la portion Roissy - Porte de La Chapelle à la concession Sanef aurait permis de financer les investissements nécessaires. C'est là une méthode classique et bien connue. L'autoroute A16 n'aurait pas existé sans les revenus de l'autoroute A1. L'autoroute entre Arras et Lille a été construite grâce à un adossement à une concession existante.

Les investissements dans les transports en Île-de-France ne doivent pas se résumer au Grand Paris Express. Ils doivent concerner également les routes et les autoroutes. Les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), qui sont des investisseurs de long terme, formulent des propositions en ce sens.

**M. Jérôme Bascher.** – Je comprends que les nouveaux investissements concernent désormais davantage les « *utilities* » que le « *hardware* ».

**M. Arnaud Quémard.** – Vous avez raison, les usages se diversifient et notre métier évolue.

**M. Olivier Jacquin.** – Vous êtes le premier à nous dire que l'État concédant se trouve en position de force face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA)...

Notre réseau autoroutier est de qualité et il est en bon état. Néanmoins, je trouve qu'il est peu innovant dans certains domaines. Le télépéage se développe mais il y a peu d'innovations pour lutter contre la congestion avec des voies réservées, des bus express... Il est vrai que les SCA n'ont pas intérêt à voir diminuer le trafic. Des évolutions tarifaires pourraient être imaginées pour lutter contre la saturation.

Pour l'avenir, on pourrait peut-être imaginer un modèle dans lequel le risque trafic serait récupéré par l'État, lequel percevrait par conséquent les péages, les SCA étant uniquement chargées de l'exploitation.

**M. Arnaud Quémard.** – En matière d'innovations, nous avons des discussions longues et tatillonnes avec l'État. Nous lui proposons sans cesse des solutions innovantes pour augmenter le nombre de passagers par véhicules et prendre en compte les nouvelles mobilités, mais notre concédant ne nous prête pas toujours une oreille attentive.

Nous n'avons pas intérêt à ce que nos réseaux soient saturés. Au contraire, notre intérêt est que le trafic soit le plus fluide possible pour augmenter nos recettes.

Les grilles tarifaires sont très contraintes et laissent très peu de place à la créativité, ce que regrettent les SCA. Il existe malgré tout quelques modulations selon les tranches horaires sur certaines autoroutes.

Sur l'avenir des autoroutes, le modèle historique est celui des concessions mais on pourrait également imaginer un autre modèle ressemblant davantage à des partenariats publics-privés dans lequel l'État concédant paierait un loyer. Tout est question de gestion du risque, il faut déterminer qui le porte.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – La sénatrice Christine Lavarde souhaiterait des précisions sur les relations entre les SCA et les sous-concessionnaires présents le long des autoroutes.

**M. Arnaud Quémard.** – Nous procédons aux choix de nos sous-concessionnaires à l'issue d'appels d'offres publics. Les règles applicables à ces appels d'offres sont proches de celles qui régissent les marchés publics. L'approbation du concédant est nécessaire et l'Autorité de régulation des transports (ART) effectue un contrôle de la procédure suivie.

Les relations avec le sous-concessionnaire sont ensuite prévues par un cahier des charges. Le sous-concessionnaire investit dans ses installations commerciales. Il bénéficie en général d'une part de rémunération fixe et d'une part variable en fonction de son chiffre d'affaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avant de terminer cette audition, je souhaiterais revenir sur vos chiffres pour 2020. Quel impact pour Sanef ? Une baisse du chiffre d'affaires de 30 % est-elle plausible ? Combien de temps faudra-t-il pour retrouver le trafic antérieur à la crise ? Faudra-t-il plus de temps pour les poids lourds ?

**M. Arnaud Quémard.** – Sur les cinq premiers mois de l'année 2020, soit jusqu'à fin mai, le trafic a reculé de 36,5 % par rapport aux cinq premiers mois de l'année 2019. Notre chiffre d'affaires 2020 devrait reculer de 24 % par rapport à celui de 2019.

Chaque crise est différente mais pour celle-ci nous constatons une reprise lente du trafic. La météo était correcte le week-end dernier mais nous avons constaté un trafic des véhicules légers en retrait de 16 % par rapport aux chiffres de l'an dernier. Le télétravail a l'air de s'installer durablement et nous constatons pour le moment que nous n'avons retrouvé que 60 % des trajets domicile-travail. Les étrangers ne vont pas venir massivement en France cet été pour les vacances. Les Français seront plus nombreux à rester en France mais les inconnues sont nombreuses... Nous pensons que le trafic sera encore en retrait de 5 % en 2021 par rapport à 2019. Le creux de trafic va rester important et les écarts se creuser par rapport aux projections initiales.

En 2008, la crise économique avait surtout provoqué une baisse du trafic des poids lourds. La crise économique attendue à partir de l'automne devrait de nouveau impacter fortement ce trafic puisque l'élasticité est quasiment de 1 entre la croissance économique et la progression du trafic poids lourds.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie.



**Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire et directrice du cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en 2014-2015**

*(Mercredi 24 juin 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos travaux aujourd'hui avec Madame Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. Madame la Ministre, les transports, qui font partie de votre portefeuille ministériel, et singulièrement les infrastructures autoroutières, qui nous intéressent dans le cadre des travaux de notre commission d'enquête, sont au cœur de vos activités professionnelles, en qualité de conseiller de plusieurs ministres puis de ministre en charge de ce secteur, sans oublier la direction des concessions d'Eiffage, l'un des principaux opérateurs en la matière.

Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Élisabeth Borne prête serment.*

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Le sujet des relations entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'État n'est pas nouveau et le Sénat s'y intéresse depuis longtemps. Nous avons eu l'occasion d'échanger l'année dernière dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la nationalisation des autoroutes. Les concessions autoroutières, autorisées par la loi du 18 avril 1955, ont contribué à développer un réseau de routes à haut niveau de service et de sécurité pour l'utilisateur. La France dispose d'un réseau de plus de 9000 kilomètres de voies concédées. Lors de l'émergence de ce modèle, nous avions un retard en termes d'équipements, la voiture était le moyen de transport privilégié et les considérations environnementales n'étaient alors pas centrales. Les sociétés autoroutières étaient pour l'essentiel publiques et leurs bénéfices permettaient de développer les investissements dans les transports. Par ailleurs, la durée des concessions était initialement d'une trentaine d'années, puis nous avons recouru à l'adossement pour créer des liaisons interurbaines moins rentables. Bien que bénéfique pour l'aménagement du territoire, l'adossement a eu pour effet de doubler la durée des concessions par rapport à celle prévue dans les années 1960. Historiquement, les sections à péage étaient loin des agglomérations et servaient aux trajets occasionnels des particuliers et aux transports de marchandises sur longues distances. Du fait de l'extension des agglomérations et des changements de mode de vies, beaucoup de Français

utilisent désormais l'autoroute pour leurs déplacements quotidiens, ce qui pose la question de l'acceptabilité du modèle du péage pour ce type de trajet. Dans le même temps, le modèle d'une infrastructure financée entièrement par l'utilisateur a un avantage, car l'acceptabilité de l'impôt est elle aussi discutée.

La décision de la privatisation en 2005 a, par construction, privé l'État des dividendes qui étaient jusque-là affectés aux investissements dans les infrastructures de transport. On peut s'étonner que cette évolution n'ait pas été précédée d'une révision des contrats. Contrairement à ce que l'on observe généralement dans les actifs régulés, ces contrats ne font en effet pas l'objet d'un recalage périodique de la rentabilité entre le concédant et les sociétés concessionnaires. Ils ont été conclus entre les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroute (SEMCA) et l'État, mais régissent aujourd'hui des relations avec des groupes privés cotés dont la logique est différente. Cela explique les questions récurrentes sur le déséquilibre entre concédant et concessionnaire. Ce modèle a toutefois évolué vers une plus grande transparence sous l'effet des travaux de l'Autorité de la concurrence.

Nous sommes aujourd'hui à dix ans de la fin des premiers contrats de concessions historiques et il est légitime de penser à l'après. Si nous voulons conserver un modèle concessif, il faudra introduire des clauses de revoyure, comme pour les autres actifs régulés, afin de s'assurer de l'absence de surrentabilité. Il faut également un régulateur fort. Je plaide, en tant que ministre de la transition écologique et solidaire, pour que les sociétés concessionnaires accompagnent le développement des mobilités propres sur leur réseau, par l'implantation de bornes de recharge et en incitant les usagers au covoiturage ou aux véhicules propres.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'aurai deux séries de questions. Tout d'abord, votre parcours nous intéresse à un triple titre : chez un concessionnaire, puisque vous avez travaillé pour le groupe Eiffage, comme directrice de cabinet de Mme Royal et enfin comme ministre de tutelle. Vous aviez par ailleurs commencé votre carrière professionnelle à l'Équipement. Pensez-vous que ce type de parcours pour un fonctionnaire soit une bonne chose ? Cela devrait-il évoluer ?

Ma deuxième question porte sur le gel des tarifs autoroutiers pour 2015. Comment cette décision a-t-elle été prise, sachant que les contrats prévoient des augmentations chaque année ? Le Premier ministre ou la ministre en charge à l'époque ont-ils pris cette décision ? Quelle en était la motivation ?

Quel a été votre rôle dans la négociation du protocole de 2015 et du plan de relance autoroutier ? De quelle façon Mme Royal a-t-elle été informée des discussions avec les SCAA ? Considérez-vous que ce protocole était une bonne affaire pour l'utilisateur et pour l'État ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Pouvez-vous reformuler votre première question ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Que vous inspire le fait de travailler dans un groupe dont les filiales avaient des contrats avec l'État, puis de vous trouver ensuite en position de tutelle ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Il y a des règles en matière de conflit d'intérêts. J'ai travaillé chez Eiffage de 2007 à 2008, puis je suis intervenue en tant que directrice de cabinet de Mme Royal de 2014 à 2015 et j'ai pris des fonctions de ministre en 2017. On ne peut pas passer sans délai d'un poste à l'autre et cela me semble raisonnable. Cependant, il est important que les personnes exerçant des postes à responsabilité aient une vision de comment cela se passe ailleurs. J'apprécierais que les fonctionnaires de mon ministère, qui ont vocation à échanger avec des entreprises ou des collectivités, n'aient pas seulement un parcours au sein de l'administration d'État. Occuper des postes diversifiés permet de créer de la fluidité et de mieux comprendre ses interlocuteurs, tout en tenant compte des règles qui doivent s'appliquer.

Le gel des tarifs est une décision prise par Ségolène Royal. La question des tarifs revient régulièrement, et l'on préférerait souvent pouvoir s'affranchir des contrats à ce sujet. C'est ce que la ministre de l'époque avait décidé de faire. Mais les contrats s'appliquent dans un État de droit. Si l'application des contrats était aléatoire dans notre pays, peu d'entreprises viendraient s'installer en France. Le gel des tarifs a eu un effet boomerang pour l'utilisateur qui l'a payé par des augmentations ultérieures ; l'utilisateur n'est finalement pas gagnant. C'est le paradoxe des allongements successifs de contrats de concession : face à des contrats dont les clauses ont été conçues dans les années 1970, et prolongées d'avenant en avenant, céder à l'impulsion de ne pas appliquer les clauses d'augmentation de tarifs n'est pas dans l'intérêt des usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ségolène Royal a donc pris seule la décision de geler les tarifs, sans l'accord du Premier ministre ou discussion interministérielle ? Lorsqu'il y a un contrat, on l'applique. Qui a pris cette décision au sein du Gouvernement ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Il faut se remettre dans le contexte de l'époque, dans le cadre de tensions avec les concessionnaires liées à une succession de décisions dans les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Ces tensions ont été cristallisées par l'avis de l'Autorité de la concurrence évoquant une surrentabilité des concessions. Par ailleurs, au début du quinquennat précédent, la décision d'augmenter la redevance domaniale sans compensation avait conduit les sociétés concessionnaires d'autoroutes à soulever le risque d'un contentieux. Le Président de la République de l'époque avait ensuite commencé la négociation d'un plan de relance autoroutier, négociations allongées par les notifications à la Commission

européenne. Les relations entre l'État et les concessionnaires étaient particulièrement tendues, et un groupe de travail parlementaire avait été constitué pour déterminer si cette rente existait.

Des discussions avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont donc été engagées pour solder ces différents éléments ; la redevance domaniale débouchant potentiellement sur un contentieux avec les sociétés concessionnaires, la volonté du Président de la République de boucler le plan de relance dont les discussions avaient été engagées largement antérieurement, et cet avis de l'Autorité de la concurrence expliquant qu'il y aurait une surrentabilité des contrats. Dans ce contexte, la ministre de l'époque a pris la décision de geler les tarifs. . Céder à l'impulsion n'est pas dans l'intérêt des usagers. Votre question porte en creux sur l'organisation d'un gouvernement : celui-ci fonctionne soit par des réunions interministérielles dont le ministre porte alors la parole, soit parce qu'un ministre considère qu'il est de sa responsabilité de prendre une décision, le reste du Gouvernement en prend acte. C'est ce qu'il s'était passé à l'époque.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Sur votre rôle dans les négociations du plan de relance autoroutier (PRA), comment se sont passées ces négociations ? Comment la ministre était-elle informée ? Était-ce une bonne affaire pour l'État et les usagers ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Nous étions dans une situation très tendue avec les sociétés concessionnaires du fait des éléments que j'ai évoqués. François Hollande voulait faire aboutir les négociations. Il est apparu utile de trouver un chemin afin de solder les litiges en cours et de prendre appui sur l'opinion de l'Autorité de la concurrence, sur les travaux du groupe de parlementaires et sur les recommandations et les engagements pris auprès de la Commission européenne lors de la notification du plan de relance autoroutier. Ce protocole a été discuté avec le directeur de cabinet du ministre de l'économie de l'époque, moi-même, en tant que directrice de cabinet de la ministre, et Bruno Angles, que vous avez déjà auditionné et qui avait été désigné par les sociétés concessionnaires. Dans la foulée de cet accord dans le cadre de la loi dite « Macron », une autorité de contrôle des concessions autoroutières a été mise en place, disposant d'un pouvoir d'avis public sur les projets de contrats et d'avenants et sur la rentabilité du secteur autoroutier en général. Cette autorité, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), devenue l'Autorité de régulation des transports (ART), possède également un pouvoir de contrôle des marchés passés par les autoroutes.

Ce protocole est le fruit d'un processus de rééquilibrage des relations entre l'État et les concessionnaires, qui a été compliqué par la décision du gel des tarifs intervenue au milieu de sa discussion. Le bilan du protocole est sans conteste positif, car il a permis d'éviter des litiges qui auraient été forcément défavorables à l'État. Mais il n'a pas pu empêcher le report du gel des tarifs en 2015 par des hausses de tarifs jusqu'en 2023.



Lorsqu'on s'exonère de l'application d'un contrat, il faut également en tirer les conséquences. Autre effet positif du protocole, au cours de la négociation du plan d'investissement autoroutier en 2018, nous avons pu nous appuyer sur l'avis obligatoirement sollicité de l'Arafer, ce qui a permis de revoir à la baisse les conditions financières du plan.

Le protocole contenait des avancées importantes, notamment l'insertion d'une clause de plafonnement de la rentabilité permettant de réduire la durée des concessions en cas de surprofits, l'absence de compensation de la taxe finançant l'Arafer, le versement d'une contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes, la mise en place de mesures commerciales ciblées pour favoriser le covoiturage et l'utilisation des cars dits « Macron », enfin la possibilité pour l'État d'assister au conseil d'administration des sociétés.

L'objectif de ce protocole, qui était de solder les litiges en cours et de permettre un premier rééquilibrage des contrats, a été atteint.

Quant à savoir si Ségolène Royal a été informée, la ministre suivait de près ses dossiers. Je vous confirme qu'elle en était informée et qu'elle a même pris en main la finalisation de la négociation avec les sociétés concessionnaires.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Vous avez évoqué un déséquilibre dans la relation contractuelle entre le concédant et les concessionnaires. Pouvez-vous préciser ? Les concessionnaires ont le sentiment que ce déséquilibre est en faveur du concédant.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Imaginez ce qu'est la gestion d'actifs aussi importants, en volume et dans le quotidien des Français, sur la base de contrats conçus dans les années 60 et 70. Cette pratique de d'adossement et de prolongement par avenants, qui permettait de mener des travaux sans ouvrir de crédits budgétaires, conduit à exécuter aujourd'hui des contrats qui ont été conclus à cette époque. En tant que présidente-directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), j'ai pu négocier des délégations de service public au travers de contrats permettant à l'autorité organisatrice d'obtenir des clauses de rendez-vous. Les contrats tels qu'on les passe aujourd'hui donnent beaucoup plus de leviers au concédant, et permettent par exemple de réexaminer tous les cinq ans la rentabilité des contrats et au besoin d'assurer qu'elle n'excède pas celle prévue initialement.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il y a eu des améliorations sensibles, tenant compte des expériences passées, dans le suivi et dans l'établissement des nouveaux contrats depuis 2015. Sur le protocole de 2015, êtes-vous d'accord avec le chiffrage effectué par l'ART sur le fait que les usagers auront payé au travers des suraugmentations de 2019 à 2023, pour compenser le gel des tarifs de 2015, 500 millions d'euros de plus que ce qu'ils auraient payé si les augmentations étaient restées celles initialement

prévues ? Par ailleurs, avez-vous souvenir de la façon dont s'est déroulée la négociation des taux d'actualisation ? L'État proposait à l'époque un taux d'actualisation de 6,8 %, alors qu'un taux de 8 % plus favorable aux sociétés concessionnaires figure dans le contrat. Vous nous dites que le protocole a été favorable à l'usager. Pourquoi a-t-il donc été maintenu secret ? Il n'a été rendu public que deux ou trois ans plus tard, à la suite de procédures contentieuses. Enfin, après avoir tiré les leçons du passé, comment peut-on préparer l'avenir ? Si les concessions se terminaient dans trois ans, quelles seraient vos préconisations pour la gestion et l'exploitation de ce réseau autoroutier et pour préparer ce renouvellement ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – On peut supposer que le calcul de l'ART est le bon. Le bénéfice des hausses effectuées après le gel est rapporté à la situation initiale en tenant compte d'un taux d'actualisation. Les usagers payent donc finalement plus. J'ai eu ce débat en tant que ministre des transports, alors que certains élus demandent aujourd'hui un gel des tarifs, voire la gratuité. Ce n'est possible que si les sociétés concessionnaires décident de renoncer à leurs droits, ce qui est rare, y compris vis-à-vis de leurs actionnaires. Mais le droit des contrats implique que lorsqu'on prend quelque chose, on en cède une autre. Les décisions unilatérales, si elles peuvent être valorisantes politiquement, sont contreproductives dans la durée.

Les débats autour du taux d'actualisation peuvent être infinis. Si le concédant souhaite un taux le plus bas possible, les sociétés concessionnaires d'autoroutes indiquent qu'il leur faut couvrir les risques auxquels elles sont exposées. Les conditions financières doivent être prises en compte. Le point d'atterrissage était sans doute à mi-chemin entre ce que préconisait l'administration et ce que recherchait le concessionnaire. Ce taux a pour ailleurs été validé par la Commission européenne au titre du respect des règles des concessions et des règles encadrant les aides d'État qui limitent les avantages accordés à une entreprise. Dans le programme d'investissement autoroutier, nous avons fait baisser le taux envisagé sous le précédent quinquennat en nous appuyant sur les avis de l'ART. Cela montre tout l'intérêt d'une autorité de régulation puissante. Les taux d'actualisation ne sont pas une science exacte. Par ailleurs, je souligne que la validation du taux par la Commission ne m'offrait pas une marge de négociation très large pour baisser le taux en jouant sur la crainte d'un rejet de la Commission européenne.

Je ne peux pas vous répondre sur le secret du protocole. Ce n'est pas moi qui ai empêché sa publication, car cela peut créer de la crispation. Le ministère de l'économie était réticent à le publier du fait de son caractère de protocole transactionnel. Il a d'ailleurs été transposé dans les contrats de concessions qui sont, eux, parfaitement publics. Je comprends la crispation que ces motivations juridiques ont pu provoquer.

Sur la préparation de l'avenir, tout dépend si l'on juge utile le modèle concessif, ou si les services de l'État reprendront en direct la gestion des autoroutes. Le recours à ces sociétés a permis d'avoir un niveau de service échappant aux régulations budgétaires, et un réseau financé par l'utilisateur mieux entretenu que le réseau non concédé. Ce modèle me semble présenter un intérêt. Les contrats futurs seront très différents. Lors de la conclusion initiale des contrats, les concessionnaires ont pris un risque trafic. Le réseau est aujourd'hui mature, et le contrat devrait davantage ressembler à un contrat de partenariat ; je ne vois pas l'intérêt de rémunérer un risque trafic aujourd'hui limité. Cependant, le risque trafic s'est matérialisé pendant la crise de 2008 où le trafic poids lourds a chuté dans des proportions considérables et se concrétise violemment aujourd'hui. Le risque trafic n'est donc pas un concept. Un contrat de partenariat avec des engagements appliquant davantage le principe du pollueur-payeur me paraît une piste à creuser, en tenant compte de l'acceptabilité auprès des usagers. Aujourd'hui des centaines de milliers de citoyens empruntent des trajets à péages pour se rendre au travail. Il faut prendre en compte ce paramètre.

**M. Éric Bocquet.** – J'ai été contacté par votre cabinet qui voulait savoir quels types de questions je comptais vous soumettre. Dans la mesure où vous êtes entendue par une commission d'enquête, j'ai été surpris par cette démarche que j'ai trouvée déplacée.

Avec le recul de quatorze années, considérez-vous que la privatisation a été une bonne affaire pour l'État et les citoyens, du point de vue financier, de la qualité du réseau, de la transparence et du service à l'utilisateur ? La gestion par des acteurs privés n'est pas un modèle absolu. En Grande-Bretagne, les autoroutes sont gérées par une entité publique financée par l'impôt. La concession est un choix politique.

Concernant votre *curriculum vitae* qui est foisonnant, j'ai été interpellé par votre année passée comme directrice des concessions du groupe Eiffage entre 2007 et 2008. Quelles étaient vos fonctions et vos missions ? Pourquoi en être partie si rapidement ? Sans vous faire de procès d'intentions, mais si d'aventure Eiffage était candidat à la concession d'Aéroports de Paris (ADP), quelle pourrait-être votre position ? N'y a-t-il pas là un risque de conflit d'intérêts ?

Les recommandations de l'Autorité de la concurrence, formulées dans son avis de 2014, ont-elles toutes été mises en œuvre ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Je suis désolée que vous ayez été choqué, mais nous évoquons des sujets anciens. La question de mon cabinet avait pour but de vous apporter des réponses précises. En tant que ministre de la transition écologique, mon agenda est bien rempli. Je ne peux vous répondre à brûle-pourpoint sur des sujets d'il y a dix ou quinze ans.

Je ne suis pas la mieux à même pour juger de la privatisation. Ce n'est pas mon ministère qui a porté la privatisation des sociétés autoroutières. Le ministère des finances pourrait vous indiquer si les recettes qui ont été retirées étaient à la hauteur de la valeur des actifs. Je ne dispose ni des analyses de l'époque, ni des calculs que l'on pourrait faire aujourd'hui.

Au-delà d'une bonne affaire, dans le principe cela n'a pas été une bonne idée. Le code de la voirie routière dispose que l'utilisation du réseau routier est en principe gratuite, avec des exceptions sur des sections à péage. Le péage sert à développer et entretenir les infrastructures mais aussi à assurer une rentabilité à la concession. Les usagers seraient plus convaincus de l'intérêt du péage si, comme c'était le cas à l'époque, il finançait des investissements, par exemple dans le transport ferroviaire. Ne pas changer les contrats avant de changer les actionnaires des sociétés concessionnaires a été une erreur. Nous aurions dû revisiter ces contrats avant la privatisation, pour mieux les verrouiller. Nous aurions sans doute eu moins de recettes, mais cela aurait limité les débats ultérieurs sur les surprofits des sociétés concessionnaires.

S'agissant de la qualité du réseau et du service rendu aux usagers, cela n'est pas critiquable. Notre réseau est bien entretenu et de bonne qualité. Je souhaiterais que nous ayons des aires de services de cette qualité sur le réseau non concédé.

Sur mon passage chez Eiffage, on peut considérer qu'il y a deux mondes, celui de l'administration d'État et celui de l'entreprise. Ce n'est pas ma vision. Des délais de passage de l'un à l'autre sont prévus par les textes et il faut les appliquer. Pour la mise en concession de la route Centre Europe Atlantique, je me suis tournée vers la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui a indiqué que compte-tenu du délai passé, cela ne constituait pas un conflit d'intérêts. Des fonctions ne marquent pas à vie. Après plus de dix ans, on peut retrouver son indépendance de pensée.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pourquoi en êtes-vous partie si rapidement ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Je suis partie du fait d'un désaccord stratégique avec le président de l'époque qui s'est alors séparé de son directeur général dont il a repris la fonction.

**M. Alain Fouché.** – Étant dans la majorité présidentielle au Sénat en 2005, nous n'étions pas informés de toutes les conséquences de la privatisation. C'est une erreur majeure de M. de Villepin pour obtenir des rentrées d'argent. Je connais bien la ministre. Doit-on avoir des gens qui dirigent la France et qui n'ont aucun lien avec le privé, aucune notion du territoire ou de l'entreprise ? Dans le département de la Vienne où

Mme Borne était préfète, son expérience du public et ses contacts nous ont aidés à réaliser un Center Parc. Il faut des gens qui connaissent le territoire. Quant à Mme Royal, elle décidait souvent seule : c'est dans son caractère. Enfin, pour l'avenir, avons-nous une idée des coûts globaux que représente l'allongement des contrats?

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Madame la ministre n'est pas remise en cause dans sa probité et son honnêteté et nous connaissons ses états de services.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – J'ai beaucoup appris en tant que préfète de Poitou-Charentes. Le patrimoine des concessions autoroutières sera une richesse quand l'État en reprendra la propriété. Ce patrimoine de 150 milliards d'euros est considérable. L'enjeu est celui des moyens que l'on consacre au pilotage des concessions. En Angleterre, il y aurait beaucoup plus de fonctionnaires et d'experts extérieurs. Le recours à un régulateur vient compléter utilement les ressources consacrées à suivre l'économie des contrats. Si le président de l'ART a demandé plus de compétences en des termes blessants pour les fonctionnaires de mon ministère, je tiens à dire que nous avons des agents de grande qualité. Ils pourraient être plus nombreux et disposer de plus de moyens.

**M. Olivier Jacquin.** – Votre réponse sur l'épisode de 2015 me laisse sur ma faim. J'attendais des précisions sur les enjeux des négociations, des rapports de force et des arbitrages finaux. En tant que commission d'enquête, nous avons droit à des détails sur le déroulement de cette discussion.

Dans une dimension prospective, je suis effaré de la culture administrative française et de l'incapacité de l'administration française à opérer des contrôles efficaces et efficients. Nous sommes face à un imbroglio de responsabilités. Au cours d'une négociation, la discussion passe d'un ministère à l'autre. Une responsable juridique de Bercy a indiqué que la puissance publique n'avait pas les capacités juridiques nécessaires au contrôle. Les archives de même ne sont pas gérées de manière consolidée. En face, les concessionnaires sont beaucoup mieux armés. La seule solution est d'externaliser ce contrôle à des autorités indépendantes. Je m'interroge sur la pérennisation des contrats sans faire au préalable évoluer cette culture du contrôle. Par exemple, l'état des lieux des concessions qui devait avoir été effectué ne l'a pas été.

Lors des discussions sur la loi d'orientation des mobilités, le député Djebbari avait repris l'idée d'un dispositif anticipant la fin des contrats en s'endettant pour financer les infrastructures de transports. Que pensez-vous aujourd'hui de l'avenir de ce dispositif ? Comment faire pour que le droit des contrats soit respecté mais que l'intérêt général soit mieux pris en compte ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Il est heureux que nous arrivions au terme de ces contrats. Face à des contrats aussi anciens, aussi nombreux et appuyés par des conseils que soient les agents du concédant, soit on considère qu'on peut ne pas les respecter, soit on finit par les appliquer. Ce constat est frustrant mais la réalité est là. Certes, on ne ferait plus les mêmes contrats aujourd'hui. Je pense qu'il faut arriver au terme de ces contrats, les solder et passer à autre chose pour ne pas traîner le péché originel de contrats trop anciens et passés initialement avec des sociétés publiques.

Je suis incapable de vous répondre sur la rentabilité, que ce soit celle de la concession sur toute la durée de concession, depuis la privatisation ou de la rentabilité des fonds propres investis par les sociétés privatisées. J'espère que l'ART pourra le faire. L'Autorité de la concurrence que vous avez auditionnée a depuis reconnu que sa lecture à partir des excédents d'exploitation n'était sans doute pas la bonne méthode ; la rentabilité ne s'apprécie pas sur un an. Une fois dit cela, il faut rechercher différents indicateurs de rentabilité, et nous gagnerions à nous outiller davantage, même si les fonctionnaires font du mieux qu'ils peuvent, mènent des contrôles sur pièces et sur place ainsi que des audits.

**M. Olivier Jacquin.** – Je voudrais des précisions sur la négociation de 2015. Sur les moyens de contrôle, je vous ai interrogée sur le nombre d'agents que vous alliez recruter pour remplir votre rôle d'État stratège dans la loi sur le nouveau pacte ferroviaire. Je n'avais pas eu de réponse. Je n'accuse pas les fonctionnaires, je parle de la culture administrative française. Votre réponse me conforte dans l'idée que nous n'y sommes pas. Si on ne connaît pas la rentabilité, on ne peut pas concéder un objet dont on ne sait pas ce qu'il vaut.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Les contrats reposent sur des hypothèses de trafic, d'inflation et de taux d'intérêt. Lors des négociations, les fonctionnaires ont ces paramètres en tête et négocient avec des outils. Ces contrats, modifiés par avenants pour y ajouter des questions par sections par adossement, sont des monstres. Refaire l'historique de ces contrats est extrêmement compliqué et cette méthode n'est plus la bonne.

Concernant votre question sur la SNCF, je ne vois pas le rapport. SNCF Réseau est un monopole et les régions mettront en concurrence sous le contrôle de l'ART.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Concernant le contrat de 2015, que répondez-vous ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Je ne sais pas ce que vous attendez de ma réponse. Je vous ai indiqué les termes du débat sur le contentieux pendant, du fait de l'augmentation unilatérale de la redevance domaniale, du plan prévoyant

des travaux et validé par la Commission européenne et du gel des tarifs. Le protocole a acté que le plan de relance allait être mis en œuvre dans les meilleures conditions possibles pour le concédant. Cela n'a pas été facile d'atteindre ces objectifs et d'obtenir le maximum en profitant de la pression de l'opinion, ce qui est le principe du versement volontaire accepté par les concessionnaires.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Depuis le début de nos travaux, nous avons le sentiment d'un rééquilibrage depuis 2015 sur la capacité de l'État à contrôler et évaluer le contrat. Il y a un avant et un après 2015 dans les relations contractuelles.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – C'est une bonne chose d'avoir introduit des clauses qui réduisent la durée du contrat si la rentabilité est plus importante que celle prévue. La création d'une autorité de régulation donne un appui pour mener des négociations. Mais il ne faut pas se tromper : son rôle n'est pas de juger de la pertinence d'un échangeur supplémentaire sur la base d'une doctrine plus sévère que celle élaborée par le Conseil d'État. Je défends les régulateurs ; dans le domaine de l'énergie par exemple, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est un régulateur puissant et très précieux pour faire évoluer les tarifs et aider sur des appels d'offres, mais il est bien dans son rôle. Un régulateur doit s'assurer du bon équilibre des contrats.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je suis sénateur de l'Essonne. Depuis vingt ans, en tant qu'élu local, nous trainons le sujet du péage de Dourdan. Ce n'est pas un péage, c'est une tirelire qui rackette les usagers. Ce péage est le plus inique de la région parisienne et le plus proche de la capitale. Je dois dire que depuis vingt ans, vous êtes de loin celle qui a la vision la plus claire parmi tous les ministres que j'ai entendus, notamment grâce à votre expérience de préfet.

Vous avez cité les quatre principaux enjeux : l'acceptabilité du péage, l'absence de recalage périodique des concessions, la nécessité d'une régulation forte et la privatisation sans relecture des contrats qui a été une erreur majeure. On fustige l'administration, mais le sujet des privatisations est politique et non administratif. Ce n'est pas la faute de l'administration, mais du politique si les contrats n'ont pas été revus avant la privatisation.

Quelle serait l'architecture de cette régulation forte que vous appelez de vos vœux ? Proposeriez-vous une solution pour atténuer le racket du péage de Dourdan ? Je comprends qu'on doive respecter les contrats. Toutefois, alors que notre pays traverse une crise grave et tient à bout de bras des entreprises, on peut faire comprendre aux concessionnaires qu'en France on ne peut se servir du contribuable comme d'une vache à lait, ce qu'il est matin et soir à Dourdan.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – La régulation dépendra de la forme qu'on donnera aux contrats.

Le modèle du contrat de partenariat, qui rémunère un service rendu sur la base d'indicateurs de qualité exigeants, me paraît intéressant. Cela ne veut pas forcément dire que les péages, qui peuvent être collectés pour le compte de l'État, seront supprimés. Compte tenu de la maturité du réseau, je ne vois pas l'intérêt de faire peser un risque trafic dans les prochains contrats. L'État étant son propre assureur, il a intérêt à assurer le risque trafic lui-même. Il existe d'autres solutions et d'autres modèles de contrats. En Allemagne, les contrats et les batteries de critères de qualité sont nettement plus riches que le niveau de contrôle qui est prévu dans nos contrats aujourd'hui.

Les barrières de péage ont été placées à une époque où les modes de vie et de déplacement n'étaient pas les mêmes. Le sujet que vous évoquez existe aux abords de métropoles. Un certain nombre de barrières de péage sont placées de telle sorte que l'utilisateur est contraint d'emprunter des sections à péage pour se rendre au travail. Il faut garder cette réflexion en tête pour l'avenir. J'avais demandé aux concessionnaires une réduction de 30 % pour ceux qui faisaient plus de dix allers-retours par mois. On pourrait imaginer des modèles dans lequel le trafic local ne payerait pas. Tous les pays européens sont confrontés à ce problème. La Commission européenne a fait des ouvertures en ce sens.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Le passage aux 110 km/h n'est-il pas un risque trafic ou un risque de renoncement au paiement ? Quel est votre regard sur cette proposition de la convention citoyenne ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Ne réduisons pas les propositions de la convention à ces quelques mesures. Après neuf mois de travail, ces 150 citoyens ont voulu porter une vision globale pour réduire d'au moins 40 % les gaz à effet de serre d'ici 2030. Ils ont mis cette proposition en avant car les études montrent que la réduction de la vitesse conduit à une réduction des gaz à effet de serre. Cette mesure a été votée à 60 %, ce qui peut paraître beaucoup mais est en deçà du taux habituel de 90 % ; cela montre qu'ils sont conscients qu'il y a un problème d'acceptabilité. Leur responsabilité est de faire des propositions fortes.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est en train de refaire le bilan, d'un point de vue environnemental. Il y a déjà beaucoup d'utilisateurs qui se déplacent sur le réseau routier gratuit.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous nous avez apporté des éléments de réflexion. Je voudrais insister sur la question des trajets professionnels contraints. Le péage de Dourdan est sans doute un des plus contestables de France à cet égard. Le concédant devrait discuter avec Cofiroute sur ce qui serait possible pour ne pas forcer les usagers à se reporter sur la RN 20 qui est très empruntée par les poids lourds.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Je suis déçue par le nombre d'abonnés pour ce tarif réduit,



actuellement limité à 100 000. C'est le seul cas où les sociétés concessionnaires ont fait un geste sans contrepartie, et elles peuvent peut-être aller plus loin.

**M. Alain Fouché.** – Je suis opposé aux 110 km/h car il n'y a aucune étude réelle et sérieuse sur les conséquences sur la pollution. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a publié récemment une étude qui dresse un bilan socio-économique très négatif, de l'ordre de - 550 millions d'euros, et le report sur le réseau secondaire engendrera une hausse des frais d'entretien du réseau national, de la pollution et des accidents. Par ailleurs, les autoroutes sont les axes où l'on dénombre le moins d'accidents et notre priorité doit rester la sécurité routière.

**Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire.** – Le Gouvernement est bien conscient de la sensibilité du sujet et garde en mémoire les 80 km/h.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions.



## **Audition de M. Philippe Nourry, président des concessions autoroutières d'Eiffage en France**

*(Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant aujourd'hui M. Philippe NOURRY, président des concessions autoroutières d'Eiffage en France depuis 2017 et Président-directeur général du groupe Autoroutes Paris-Rhin-Rhône qui gère deux concessions « historiques » (APRR et AREA). M. Nourry est également président d'Adelac (Autoroute Annecy-Genève) et d'A'Liéonor, deux concessions plus récentes. Enfin, il est vice-président de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le président, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nourry prête serment.*

**M. Philippe Nourry.** – Le groupe APRR constitue le deuxième groupe autoroutier français avec près de 2 400 kilomètres de réseau. Je précise que je n'ai pas participé au processus de privatisation, n'étant dirigeant de société concessionnaire d'autoroute que depuis une quinzaine d'années.

Pendant cette période, je me suis efforcé de respecter à la lettre les contrats signés avec l'État et d'améliorer la situation économique des sociétés tout en réalisant une leur transformation progressive, grâce à un management plus impliqué et plus présent sur le terrain, une mobilisation du personnel, un dialogue social de qualité, une optimisation de l'organisation et du fonctionnement de l'entreprise, le développement d'une culture de l'économie, le passage d'une culture de l'utilisateur à une culture du client, enfin le développement de l'innovation.

Plusieurs sujets, sur lesquels je voudrais revenir, ont été évoqués dans l'exposé des motifs de la résolution créant la commission d'enquête ainsi qu'au cours des dernières auditions. Comme bien d'autres secteurs de l'économie, nous avons été durement touchés par la crise liée au COVID-19, du fait de l'effondrement du trafic pendant plusieurs mois. Depuis le début du mois de mars, nous nous sommes pleinement mobilisés pour assurer notre mission de service public et pour accompagner cette crise dans les

meilleures conditions, au profit de nos usagers et clients, tout en préservant la sécurité et la santé de notre personnel.

Le trafic a diminué dès le début du mois de mars pour atteindre près de 80 % en moins pendant toute la période de confinement, et remonte très lentement depuis le 11 mai, date du début du déconfinement. Il est aujourd'hui encore loin d'avoir retrouvé son niveau normal. Le mois de juin devrait être proche de -25 %. Il faudra sans doute encore du temps pour retrouver les niveaux de trafic de 2019. Cette contraction sans précédent rappelle la forte baisse que nous avons connue en 2008-2009 au moment de la crise économique, deux ans après la privatisation. Le trafic des poids lourds avait alors chuté de 20 % sur deux ans et il a fallu 10 ans pour retrouver le trafic de 2007, loin des perspectives anticipées lors de l'appel d'offres précédant la privatisation. Je pense d'ailleurs que nous n'atteindrons jamais les prévisions qui ont permis de valoriser les concessions en 2005, puisqu'elles ont été établies sur la base des données précédant 2005. Je pourrai également évoquer la crise des gilets jaunes qui a sévèrement impacté notre trafic au dernier trimestre 2018 et au premier trimestre 2019.

La concession autoroutière n'est pas une activité de rente : elle est bien par nature une activité à risque puisque le trafic est notre seule ressource ou presque. Il représente en effet 97 % de nos revenus. Cette activité est d'autant moins une rente que d'autres risques pèsent sur nous, en particulier ceux liés au financement, à la construction et à l'entretien du réseau.

De nombreuses contrevérités circulent sur notre secteur, en partie par manque de pédagogie de notre part et des gouvernements successifs, mais surtout en raison d'un modèle économique complexe et difficile à comprendre. Même l'Autorité de la concurrence s'est égarée en 2014 en analysant exclusivement la rentabilité instantanée des sociétés concessionnaires d'autoroutes comme si nous étions une société industrielle ou commerciale classique. Elle a fait fi du coût d'acquisition des concessions - soit 22,5 milliards d'euros -, des dettes existantes à l'époque dans les sociétés - 20 milliards d'euros -, des engagements d'investissement qui figuraient dans les contrats - 5 milliards d'euros-, et du fait que l'actif sera rendu gratuitement, en bon état d'entretien et complètement désendetté à la fin de la concession.

Il n'est pas toujours facile de vivre dans un tel climat de suspicions et de critiques, lesquelles sont presque toujours injustifiées. Le modèle économique des concessions est complexe. J'espère que votre mission permettra d'en clarifier le mécanisme et de rétablir certaines vérités.

L'État est le premier bénéficiaire des revenus des péages : au travers de la fiscalité générale et de celle plus spécifique liée à nos concessions autoroutières (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale), près de 42 % des revenus des péages reviennent directement à l'État. Nous

finançons les autres modes de transport au travers de la taxe d'aménagement du territoire et la redevance domaniale, qui sont allouées au budget de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Celle-ci finance des projets routiers, mais aussi ferroviaires et fluviaux ou maritimes.

Nos contrats étaient à l'origine quasiment les mêmes que ceux qui existaient quand l'État était à la fois concédant et actionnaire : ces contrats ont été valorisés en 2005 par nos actionnaires. Ils ont été singulièrement durcis par les avenants successifs, du fait de la suppression du foisonnement, de l'introduction des objectifs de qualité d'exploitation avec des seuils pénalisables, du durcissement des pénalités, de la mise en place de clauses de restitution des avantages indus, de l'apparition d'une clause de limitation des péages en cas de surentabilité et enfin d'une clause prévoyant une fin anticipée de la concession en cas de surentabilité. L'État a profité de chaque négociation d'avenant pour durcir les contrats, ce qui constitue une forme de recalage périodique tous les cinq ans environ.

Nous sommes sans aucun doute un des secteurs les plus contrôlés en France, d'abord par l'État concédant par l'intermédiaire de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), par le Conseil d'État, la Commission européenne, depuis 2016 par l'autorité de régulation des transports (ART, anciennement Arafér), sans oublier la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence. Le supposé laxisme de l'État à notre encontre constitue une contrevérité. J'ai personnellement pu constater, depuis mon arrivée dans le secteur en février 2006, un rapide durcissement du contrôle du concédant au travers d'une gestion de plus en plus rigoureuse de la DGITM, sans commune mesure avec la forme de complicité qui existait avant 2006 lorsque l'État était à la fois concédant et actionnaire. Je peux affirmer devant vous que les contrôles ont été renforcés, que les négociations sont devenues plus âpres et difficiles, y compris sur le plan financier. À titre d'exemple, la DGITM prend régulièrement conseil auprès de l'Inspection générale des finances ou d'experts privés indépendants. Les paramètres clés des calculs financiers pour les plans d'investissement nous ont été quasiment imposés depuis 2013, tant pour le contrat de plan 2014-2018 que pour le plan de relance autoroutier (PRA) et le récent plan d'investissement autoroutier (PIA). Ces paramètres clés concernent l'évolution du trafic jusqu'à la fin de la concession, l'inflation, le coût des travaux et le taux de rentabilité interne (TRI).

Lorsque j'entends que le rapport de forces serait déséquilibré entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute, en faveur de ces dernières, je crois qu'on se trompe d'époque. La réalité est bien différente depuis plus de dix ans. Les contrôles sont très fréquents et diversifiés et les négociations des plans d'investissement sont très dures.

Ni la Cour des comptes ni l'Autorité de la concurrence n'ont mis en évidence le moindre manquement d'APRR et d'AREA dans l'exécution de leurs contrats. Nous les respectons scrupuleusement depuis 2006.

Enfin, la création de l'Arafer, devenue ART, a introduit un niveau de contrôle supplémentaire. La multiplication des acteurs dans les contrôles et les négociations n'est pas toujours facile à intégrer dans notre fonctionnement. Nous fournissons en effet à l'ART des volumes d'informations considérables et les demandes de transmissions de données sont incessantes, alourdissant considérablement notre travail administratif. Nous entretenons toutefois de très bonnes relations avec l'ART. Je considère, à titre personnel, que l'ART est un acteur utile à notre secteur, voire indispensable. Elle apporte une vision indépendante et transparente de notre secteur et de nos négociations avec le concédant. Je compte aussi sur elle pour faire de la pédagogie sur notre modèle de concession et pour que le travail que nous avons accompli depuis bientôt 15 ans soit reconnu.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Comme notre rapporteur l'a déjà indiqué, la commission d'enquête n'ouvre pas le procès des concessionnaires et des concessions autoroutières : nous souhaitons également faire œuvre de pédagogie, soulever des questions et apporter des réponses.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je salue votre carrière au sein du groupe Eiffage, dans lequel vous êtes arrivé juste après la privatisation des concessions autoroutières. Vous évoquez la crise économique de 2008, en soulignant que le trafic poids lourds a baissé de 20 % et qu'il a fallu dix ans pour retrouver le trafic antérieur à la crise, mais ne parlez pas du trafic des véhicules particuliers. Je ne suis pourtant pas certain qu'il ait autant baissé. Or, les chiffres d'affaires n'ont pas cessé de progresser en 2008, 2009 et 2010. Pourquoi la baisse du trafic ne s'est-elle pas ressentie au niveau du chiffre d'affaires ? Vous avez parlé du foisonnement : il a été utilisé par les sociétés jusque 2011. Si vous ne l'avez pas pratiqué, comment expliquez-vous que l'augmentation du chiffre d'affaires soit supérieure à celle des tarifs annuels ? Que pensez-vous du processus de fixation des tarifs ? Sans foisonnement, un taux unique, facilement contrôlable par les services de l'État, est appliqué, pourtant ceux-ci demandent un délai de vérification important.

Je n'ai pas constaté de baisse du chiffre d'affaires en lien avec le mouvement des gilets jaunes. Je pense que cette baisse sera toutefois observée en 2020 avec la crise sanitaire. Nous vous avons demandé des prévisions, mais elles sont complexes dans cette période. Pensez-vous que vous enregistrerez des pertes sur l'exercice 2020 ou resterez-vous bénéficiaire durant cette année noire pour l'économie française ?

Vous indiquez que les avenants successifs ont permis de revoir les contrats historiques, qualifiés de « monstres » par Madame Borne. J'ai effectivement entendu que des améliorations avaient été apportées. Vous

nous dites que l'État vous impose sa vision des contrats. En 2015, lors de la négociation du plan de relance autoroutière et du protocole, avec 3,2 milliards d'euros de travaux, le taux d'actualisation, fixé à 8 %, a-t-il été imposé par l'État ou par les sociétés d'autoroute ? J'ai cru comprendre que les services de l'État préconisaient un taux de 6,8 % à l'époque.

Que pensez-vous des contrôles de l'État, tant en matière technique qu'en matière financière ? Pensez-vous que certains contrôles devraient être allégés ? Vous semblent-ils insuffisamment bien menés ? Comment modifieriez-vous le système actuel de suivi et de contrôle des concessions d'autoroute, si vous vous trouviez à la place de l'ART ou de la DGITM ? Nous avons collectivement intérêt à renforcer l'efficacité et l'efficience des contrôles : quels seraient les points d'amélioration que vous pourriez proposer à cet égard ?

**M. Philippe Nourry.** – Le foisonnement était pratiqué de manière systématique par l'État avant 2006, lorsqu'il était actionnaire et concédant. Le mécanisme consistait à augmenter un peu plus les péages sur des sections très circulées et un peu moins sur les sections moins circulées, ce qui entraînait mécaniquement une suraugmentation des recettes de péage de quelques dizaines de points. Ce système du foisonnement avait été intégré par les actionnaires lorsqu'ils ont valorisé les concessions autoroutières. Nous avons arrêté cette pratique en 2008 : à la suite du rapport de la Cour des comptes, la direction des infrastructures de transports (DIT) nous a imposé l'arrêt du foisonnement. Il nous a même été demandé de rembourser, sur l'augmentation tarifaire de l'année suivante, le foisonnement pratiqué la première année dans la continuité des pratiques antérieures. Nous avons donc procédé à une réduction tarifaire à due concurrence pour récupérer l'impact du foisonnement de la première année. Le foisonnement n'existe plus depuis lors. Lorsque nous préparons les grilles tarifaires transmises à la DGITM en fin d'année, en vue de l'augmentation qui intervient au 1<sup>er</sup> février de l'année suivante, nous vérifions systématiquement l'absence de foisonnement sur les grilles. Les tarifs sont relativement complexes puisque nous ne pouvons pas augmenter les sections de manière homogène. En effet, nous ne pouvons pas augmenter au centime près, mais seulement par tranche de 10 centimes.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pourquoi ne pouvez-vous pas augmenter au centime près ?

**M. Philippe Nourry.** – Je crois que cela vise à faciliter le paiement en espèces. Le jour où le paiement en espèces disparaîtra au profit exclusif du paiement en badge ou en carte bancaire, nous pourrons pratiquer des augmentations tarifaires homogènes sur l'ensemble des sections.

Nous vérifions donc systématiquement l'absence de foisonnement et la DGITM la vérifie également. Ceci vaut depuis 2008.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Comment expliquez-vous alors que le chiffre d'affaires augmente plus rapidement que l'augmentation moyenne du tarif et du trafic ?

**M. Philippe Nourry.** – Le chiffre d'affaires repose pour l'essentiel sur le trafic et sur les tarifs. Seuls 3 % de notre chiffre d'affaires provient des sous-concessions et des installations télécom.

Un autre élément tient à la différence entre l'augmentation du trafic des poids lourds et des véhicules légers. Comme les tarifs des poids lourds sont très supérieurs aux tarifs applicables aux véhicules légers, l'augmentation plus importante du trafic des poids lourds entraîne mécaniquement une croissance du chiffre d'affaires. Il convient de considérer le mix et de tenir compte des tarifs unitaires pour les véhicules légers et pour les poids lourds.

L'augmentation du chiffre d'affaires est mécanique, dans une concession à maturité, sauf événement particulier, par exemple lié à une crise économique. Il convient de regarder l'évolution du chiffre d'affaires par rapport aux hypothèses initiales. Le seul indicateur susceptible de mesurer la rentabilité de la concession est le TRI qui s'analyse en fin de concession. Je vous ai transmis les hypothèses initiales sur l'évolution du trafic et des recettes, les investissements et la gestion de la dette.

Le trafic est nettement inférieur aux hypothèses initiales, du fait des poids lourds et de la crise de 2008/2009. Le trafic des véhicules légers est également inférieur aux prévisions. L'inflation n'est pas non plus aux niveaux anticipés, après plusieurs années d'inflation basse. Par conséquent, il manque fin 2019 une petite année de chiffre d'affaires par rapport aux hypothèses de 2005. Nous avons été de bons gestionnaires sur les charges de fonctionnement et nous respectons les hypothèses initiales. Nous avons investi lourdement, bien plus que prévu, avec les contrats de plan 2009-2013 et 2014-2018 : pour les deux contrats, nous avons investi à chaque fois 500 millions d'euros, puis 720 millions d'euros avec le plan de relance autoroutier et 200 millions d'euros avec le plan d'investissement autoroutier. Nous avons donc globalement investi près de 2,5 milliards d'euros de plus que prévu. Sur la gestion de la dette, le début de concession a été particulièrement difficile, jusqu'en 2013-2014, avec des taux particulièrement élevés. Nous avons même été en difficulté après la crise financière de 2008, à tel point que nous n'avons pas été en mesure de signer, comme nos collègues de SANEF et Vinci Autoroute, le plan d'investissement vert de 2009. La situation s'est ensuite améliorée après 2012 grâce à la baisse des taux. Nos emprunts étaient toutefois contractés à taux fixes, sur plusieurs années, et l'effet de la baisse sur nos frais financiers n'a pas été sensible avant quelques années.

Mesurer un TRI à date n'a pas vraiment de sens puisque les paramètres évoluent rapidement. Il conviendra de le mesurer à la fin de la



concession. Les marchés financiers ne regardent pas l'évolution du TRI, mais se focalisent plutôt sur l'évolution de l'activité et sur les résultats annuels. Je pense que nous devrions globalement nous situer en dessous des hypothèses initiales à cause du poids que représentent le trafic et le chiffre d'affaires dans l'ensemble. Nous étions déjà en dessous de ces hypothèses avant la crise du COVID-19 qui aura des conséquences sur 2020 et les années suivantes, puisque nous observons un vrai décrochage.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Les dividendes versés sont pourtant supérieurs aux prévisions. En 2006, la valorisation des sociétés se basait sur des estimations de cash-flows de trésorerie et de flux de dividendes. J'ai l'impression que les dividendes sont plutôt supérieurs.

**M. Philippe Nourry.** – Je ne pense pas qu'il existe un décalage en termes de dividendes. Nous lisons souvent que le versement des dividendes à date dépasserait le coût d'acquisition. On compare alors un euro à une date donnée avec un euro à une autre date, alors que cela n'a strictement rien à voir. Par ailleurs, une erreur d'analyse est fréquente sur le coût d'acquisition des concessions. Tout le monde parle de 15 milliards d'euros, alors que le coût d'achat est de 24,5 milliards d'euros. Les 15 milliards d'euros correspondent à la somme récupérée par l'État qui détenait 66 % du capital en moyenne.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous avais posé une question sur les 8 %, puisque vous indiquez que l'État a imposé ses conditions.

**M. Philippe Nourry.** – Le TRI doit être relié aux autres hypothèses. L'État nous a quasiment imposé les hypothèses d'évolution de l'inflation, du trafic et du coût des travaux et ces hypothèses ne correspondaient pas à notre prévision. Il ne restait alors que le TRI comme variable d'ajustement. Des discussions sont intervenues sur le TRI qui était alors proche de 7,5 % : nous l'avons accepté puisque nous n'aurions dans le cas contraire pas signé le plan de relance autoroutier. Si les autres paramètres financiers ne nous avaient pas été imposés, le TRI aurait pu être plus bas.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Quels sont les points qui pourraient être améliorés sur le plan juridique, financier et technique ? J'ai compris que vous considériez que les contrôles actuels étaient un peu lourds. Où peuvent-ils être allégés ? Quels contrôles sont superflus ?

**M. Philippe Nourry.** – Les contrôles sont fréquents et rigoureux et nous nous y sommes adaptés. Nos équipes ont pris des dispositions pour répondre aux questions et aux différents audits. Je ne modifierai pas grand-chose en ce qui concerne les contrôles de la DGITM. Nous rencontrons cependant une difficulté avec la dualité des contrôles, depuis l'arrivée de l'ART. Il n'est pas toujours simple de concilier les deux acteurs quand nous négocions un contrat.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous l'impression qu'il existe des doublons ?

**M. Philippe Nourry.** – Non, mais nous pourrions négocier directement et plus vite avec les deux acteurs. Actuellement, nous négocions avec la DGITM dans un premier temps et le dossier est ensuite transmis à l'ART qui rend son avis. Si l'avis n'est pas favorable, les négociations recommencent avec la DGITM. Nous gagnerions donc du temps en associant l'ART aux négociations dès le départ.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Externalisez-vous tous les marchés de travaux ? Comment procédez-vous ? Lancez-vous un appel d'offres ou recourrez-vous aux sociétés internes ?

Comment expliquez-vous la suspicion qui perdure, malgré les contrôles mis en place par le législateur ?

**M. Philippe Nourry.** – La question des marchés de travaux revient régulièrement dans les critiques, de manière totalement injustifiée. Contrairement aux idées reçues, le groupe Eiffage n'a jamais bénéficié d'avantages ou de privilèges par rapport aux autres acteurs du BTP. Dès 2006, nous avons décidé de mettre en concurrence tous les marchés de travaux, et ce alors que nous n'y étions pas contraints. En 2006, nous fonctionnions avec une commission des marchés, pilotée par la commission nationale des marchés, qui comptait plusieurs membres issus de Macquarie, dont le président, pour assurer la neutralité de la dévolution des marchés. La commission des marchés intervenait à l'époque pour tous les marchés supérieurs à 2 millions d'euros. En 2015, la création de l'ARAFER a eu pour conséquence d'abaisser le seuil des marchés éligibles à la commission des marchés de 2 millions à 500 000 euros et de rendre majoritaires les membres indépendants à la commission des marchés. Les membres issus de Macquarie ont alors été classés comme membres dépendants.

Entre 2010 et 2019, 25 % des marchés de travaux en volume ont été attribués à des entreprises liées à Eiffage. Depuis la privatisation en 2006, pour les marchés passés en commission de marché, 26 % des marchés de travaux ont été confiés à Eiffage. Ces pourcentages sont inférieurs à la part de marché que détenait Eiffage avant la privatisation des autoroutes puisque celle-ci s'élevait à 30 %. Au cours des premières années, les concessionnaires comme Vinci Autoroutes ou APRR avaient pris l'engagement de ne pas confier aux groupes de BTP une part de marché supérieure à ce qu'elle était avant la privatisation.

Je préside la commission des marchés depuis l'origine et Eiffage ne bénéficie d'aucun avantage par rapport aux sociétés du Groupe Bouygues, de Vinci ou aux petites et moyennes entreprises. Ces dernières sont d'ailleurs très présentes sur nos marchés.

Notre modèle économique n'est pas compris, ce qui explique la suspicion : notre rentabilité est comparée avec celle des sociétés classiques, sans mentionner que nous avons repris des dettes considérables et que nous rendrons gratuitement, en fin de concession, un actif désendetté. Le péché

originel est que la privatisation des autoroutes est peut-être intervenue un peu rapidement, avec un manque de pédagogie et de discussions. Nous souffrons de la manière dont la privatisation a été opérée.

**M. Éric Bocquet.** – Je souhaite évoquer la question financière, centrale dans nos débats. J’ai consulté les états financiers historiques d’APRR depuis la privatisation, entre 2006 et 2017 : le chiffre d’affaires croît régulièrement, puisqu’il est passé de 1,670 millions d’euros en 2006 à 2,425 millions d’euros en 2017, sans diminution pendant la crise financière de 2008-2009. Le bénéfice avant intérêts et avant impôts a continué de croître et la marge s’est confirmée chaque année, de 64 % à 73 %.

Nous disposons maintenant d’un certain recul, puisque nous sommes à mi-parcours de la concession qui court jusque 2032. Le chiffre d’affaires a enregistré une hausse de 45,2 % entre 2006 et 2017, tandis que les charges de personnel passaient de 12,5 % à 8,4 % du chiffre d’affaires. Les charges d’intérêt diminuent, passant de 5,3 % à 2 %. La dette est soutenable puisque vous disposez d’un flux de liquidités important. Vous avez en outre obtenu des dispositions fiscales qui vous permettent de déduire les charges d’intérêt du bilan de la société. Les dividendes s’élèvent, en cumul, à 7,5 milliards d’euros sur la période. Vous avez initialement dû décaisser 6,7 milliards d’euros et les dividendes dépassent ce montant : dès 2016, vous avez donc récupéré votre mise.

En 2005, avant la privatisation, les dividendes des trois sociétés APRR, ASF et SANEF s’élevaient à 482 millions d’euros. Dès l’année suivante, ce chiffre a été multiplié par quatre pour atteindre 1,9 milliard d’euros. Les interrogations sont donc légitimes.

Vous avez indiqué que vous contribuiez au budget de l’État, ce qui semble normal puisque l’État reste propriétaire de ces infrastructures, financées par l’argent public et par les contribuables. À terme, ce capital reviendra dans l’escarcelle de l’État.

Sur la répartition des chantiers de travaux publics sur les autoroutes, vous avez répondu sur la proportion de ces chantiers confiés aux filiales de votre groupe, pour un quart des chantiers.

Nous avons auditionné la semaine dernière Élisabeth Borne qui a travaillé chez vous pendant une année, entre juin 2007 et juin 2008. Elle était alors en charge des concessions, avant que vous n’en ayez la charge. Savez-vous quelles étaient ses missions dans le cadre de la direction des concessions autoroutières chez Eiffage ?

**M. Philippe Nourry.** – Élisabeth Borne était directrice des concessions d’Eiffage, mais n’intervenait pas dans les concessions autoroutières. La direction des concessions concerne chez Eiffage toutes les concessions à l’exception des concessions autoroutières. Élisabeth Borne travaillait plutôt sur le développement des concessions (appel d’offres de

nouvelles concessions de bâtiment, d'infrastructures, de stades...). Nous travaillions donc sur deux sujets différents.

Vous mentionnez la croissance du chiffre d'affaires et des résultats : cette croissance est normale et constitue le modèle même de la concession. Vous nous comparez avec une société classique, industrielle ou commerciale, alors que nous relevons d'un modèle totalement différent. Le point important concerne le rythme d'augmentation de notre chiffre d'affaires et de notre résultat : le seul moyen de mesurer la rentabilité d'une concession consiste à regarder le TRI, en comparant le flux des dividendes reçus pendant la durée de la concession avec l'investissement total effectué par les actionnaires au moment de la réponse à l'appel d'offres. Si notre chiffre d'affaires n'augmentait pas, nous serions en grande difficulté. À la fin de la concession, notre actif ne vaudra plus rien : il sera rendu à l'État gratuitement, en étant désendetté et en bon état d'entretien. Vous ne pouvez donc pas comparer l'évolution de nos paramètres financiers avec ceux d'une société classique.

Le contribuable n'est jamais intervenu dans le financement de l'infrastructure autoroutière. Le système de la concession repose sur le système de l'utilisateur payeur ; l'utilisateur a payé l'infrastructure et l'a financée, et non l'État et le contribuable. Ce système est plus équitable, d'autant qu'un trafic important provient de l'étranger et que ces usagers participent aussi au financement de l'infrastructure. L'argent public n'intervient pas dans notre concession autoroutière. Bien au contraire, 40 % du péage revient à l'État. Nous contribuons donc largement à l'impôt, par la fiscalité générale (impôts sur les sociétés et TVA) et par la fiscalité spécifique (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale).

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Comment avez-vous appris la décision relative au gel des péages en 2015 ? Quelle a été votre réaction ?

Concernant les travaux demandés dans les différents avenants, le plan de relance, le plan d'investissement et le plan vert, le coût de ces travaux a-t-il été supérieur aux estimations ou inférieur ?

**M. Philippe Nourry.** – De quels travaux parlez-vous ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous évoquez 2,5 milliards d'euros de travaux. Avez-vous terminé les travaux du plan de relance autoroutier ?

**M. Philippe Nourry.** – Non.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Quand devait s'achever le plan de relance autoroutier ?

**M. Philippe Nourry.** – Tout dépend des opérations. Nous n'avons pas pris de retard, mais il existe des travaux très complexes, comme l'A480 à Grenoble ou l'A75 à Clermont-Ferrand, pour lesquels la date de mise en service est prévue fin 2022 ou début 2023. Certaines opérations sont déjà

terminées, comme le nœud autoroutier à Mâcon, à Montmarault et à Sévenans près de Belfort.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Sur les travaux réalisés depuis 2006, avez-vous constaté que les estimations étaient correctes, surestimées ou sous-estimées ?

**M. Philippe Nourry.** – La définition des coûts des travaux fait l'objet d'un débat contradictoire avec la DGITM. Nous nous efforçons de converger sur un coût de travaux forfaitaire, à nos risques et périls, puisque nous ne pouvons pas demander un complément de en cas de dépassement. A contrario, si le prix est inférieur, c'est intéressant pour le concessionnaire. Des débats intenses ont eu lieu pendant la période de négociation, tant sur le contenu des opérations que sur leur chiffrage. La DGITM sollicite de plus en plus des conseils extérieurs pour valider les coûts et conforter son analyse.

La réalisation est variable selon les opérations. Depuis le plan de relance autoroutier, nous sommes confrontés à de mauvaises surprises pour les opérations urbaines, en cœur de ville, en particulier à Grenoble et Clermont-Ferrand où nous avons collectivement sous-estimé les difficultés, les aléas, les contraintes et les demandes des collectivités locales qui nous imposent plus de choses que prévu. Nous ne disposons pas encore du bilan final du plan de relance autoroutier, mais je pense que nous pourrions dépasser légèrement l'évaluation initiale.

Pour les contrats de plan précédent, les évaluations ont globalement été respectées.

Le gel des tarifs de 2015 est survenu en pleine crise des autoroutes, crise liée à la décision d'abandonner l'écotaxe, qui a généré un besoin de financement pour l'État, et à la publication du rapport de l'Autorité de la concurrence.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pensez-vous que ce rapport a créé une crise des autoroutes ?

**M. Philippe Nourry.** – Il y a contribué. L'analyse était faussée puisque l'Autorité de la concurrence avait analysé notre rentabilité de manière instantanée, nous comparant à des sociétés classiques. Le sujet a été réglé, à l'initiative du gouvernement, par une commission mixte avec des parlementaires pour analyser le sujet dans le détail. Il avait ensuite été considéré que l'Autorité de la concurrence avait réalisé une analyse trop limitée et que nous n'étions pas en surrentabilité.

La décision a alors été prise par Ségolène Royal de geler les tarifs en 2015, ce qui était contraire à nos contrats.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous appris cette décision par la presse ?

**M. Philippe Nourry.** – Non, nous l’avons appris par les services de l’État.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Était-ce par le cabinet du ministre ? Avez-vous appris la décision avant qu’elle ne soit publique ?

**M. Philippe Nourry.** – Je ne me souviens plus précisément.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je ne vois pas le rapport avec l’écotaxe.

**M. Philippe Nourry.** – Je pense que la suppression de l’écotaxe générerait un manque à gagner d’un milliard d’euros. L’objectif était peut-être que les sociétés d’autoroute compensent ce manque.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ce n’est pas en retirant une augmentation de tarifs aux sociétés d’autoroute que l’État peut récupérer de l’argent.

**M. Philippe Nourry.** – Je vous explique le contexte de la crise. Je n’établirai pas de lien. La décision était peut-être liée au pouvoir d’achat.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous le sentiment que les décisions prises en 2015 dans ce contexte, sur le gel et sur la transformation de l’Arafer en ART, avec une extension des compétences, constituaient un progrès pour l’État ?

**M. Philippe Nourry.** – Je pense qu’un nouvel équilibre a été trouvé. Pour notre secteur, je considère que la création de l’ART est une bonne chose, pour assurer plus de transparence et réaliser de la pédagogie sur notre modèle.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pouvez-vous nous apporter des précisions écrites aux questions complémentaires qui vous ont été posées sur les prévisions 2020 ainsi que sur les facturations internes entre le groupe et les sociétés concessionnaires ?

**M. Philippe Nourry.** – L’année 2020 est très difficile. J’ai déjà évoqué l’effondrement du trafic et la lenteur surprenante de sa remontée. Ce n’est pas le seul impact financier, puisque nous anticipons également un surcoût potentiel des travaux lié à la crise sanitaire. Les entreprises nous réclament des compléments de prix, en raison des difficultés qu’elles rencontrent en termes de productivité et de moyens à mettre en place pour assurer la sécurité et la santé de leurs collaborateurs.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Avez-vous eu recours au chômage partiel pendant la période ?

**M. Philippe Nourry.** – Oui, pour les activités supports. Nous avons en revanche dû assurer notre mission de service public en totalité, pour l’exploitation du réseau, malgré une réduction du trafic de 80 %.

Nous sommes de plus dans une période de pic d'investissements liés aux grands travaux du plan de relance autoroutier.

Nous savons quel chiffre d'affaires nous avons perdu à date, mais il s'avère très difficile d'établir des prévisions pour le second semestre, compte tenu de la lenteur de la remontée du trafic et des incertitudes qui pèsent sur la situation sanitaire. Nous faisons partie d'un groupe coté en bourse et je ne peux pas vous donner de chiffres précis sur la situation dans la mesure où l'audition est publique. Nous communiquerons fin juillet notre chiffre d'affaires et notre trafic à fin juin. Je pense que nous aurons, pour le premier semestre, un décrochage du chiffre d'affaires compris entre 300 et 350 millions d'euros par rapport à 2019.

Les refacturations de la Holding à APRR comprennent ma rémunération, les frais d'audit, la politique d'achats et les sujets liés à l'environnement et au développement durable, dès lors qu'APRR est intégré dans le plan RSE du groupe Eiffage.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie.





**Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget  
de 2014 à 2017**

*(Mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant aujourd'hui M. Christian ECKERT, qui fut élu régional en Lorraine et député avant d'être nommé secrétaire d'État chargé du budget en avril 2014 puis secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics jusqu'en mai 2017, au moment de l'élaboration du Plan de relance autoroutier et de la négociation du protocole d'accord avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le Ministre, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Je le jure.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie. Je vous cède la parole pour un propos liminaire.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Je vous remercie de votre invitation. Je n'ai pas été en 2015 l'un des acteurs de cette négociation, et je le regrette, mais je connaissais le sujet. Vous avez omis, dans votre présentation, de dire que j'étais rapporteur général du Budget à l'Assemblée nationale en 2012 : dans ce cadre, j'avais eu à traiter un certain nombre de questions relatives aux concessionnaires, lors d'un épisode relatif au plafonnement de la déductibilité des frais financiers dans le calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Ce sujet, très important, avait conduit à certains contacts entre les concessionnaires et le rapporteur général que j'étais. Il était loin d'être anodin sur le plan financier puisque le portage des investissements était souvent effectué par les concessionnaires.

Nous reviendrons sur 2015 et je suis tout à fait disposé à répondre à vos questions.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous êtes auditionné à plusieurs titres, en tant que rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale en 2012-2013, avec la demande d'un avis sur les sociétés et concessionnaires d'autoroutes à l'Autorité de la concurrence. La commission s'intéresse au passé, mais aussi à la prospective.

Pour revenir sur le passé, je souhaite évoquer deux étapes. La première concerne la commission des finances de l'Assemblée nationale avec l'avis de l'Autorité de la concurrence. Pourquoi avoir demandé ce rapport ? Quelles en étaient les motivations ? Qu'en avez-vous pensé ? La seconde concerne la décision de gel des tarifs autoroutiers à l'automne 2014, pour l'année 2015, gel en contradiction avec les contrats dont bénéficient les concessionnaires de sociétés d'autoroute. Comment analysez-vous les discussions qui ont abouti au protocole d'accord de 2015 sur le plan de relance autoroutier (PRA), avec les contreparties et les modifications législatives qui sont alors intervenues, avec la transformation de l'ARAFER en ART et les modifications des contrats de concession ? Il semble que le Premier ministre n'a pas été un des acteurs principaux de cette décision, plutôt portée par le ministre de l'Économie et la ministre de l'Écologie qui ont mené les discussions par l'intermédiaire de leurs directeurs de cabinet.

Je vous propose d'aborder en premier lieu le rapport de l'Autorité de la concurrence.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Ces affaires datent de cinq ans. Je suis retiré des affaires depuis trois ans et je n'ai pas d'archives sur ce dossier. Mes souvenirs ne sont donc pas toujours très précis concernant les chiffres qui pourraient être commentés, et je vous prie de m'en excuser. Je traitais beaucoup de dossiers et ne me souviens plus de l'ensemble des chiffres sur le TRI ou des contributions des uns ou des autres. Vous pourrez donc penser que je suis un peu imprécis.

En 2012-2013, lorsque la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé ce rapport, le sujet était prégnant. Le contexte était celui d'un déficit extrêmement important et nous cherchions de l'argent partout. Nous avons donc pensé que nous pouvions trouver un complément de financements et de recettes du côté des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Nous nous sommes rapidement heurtés au bétonnage des conventions de concession qui stipulaient – je caricature – que toute modification dans le régime fiscal des concessions ou que toute modification de la contribution due par les sociétés donnerait lieu à des compensations sur les tarifs des péages. Mes services m'avaient indiqué que changer quelques points sur la fiscalité et la contribution des sociétés concessionnaires pouvait entraîner des demandes de compensation, avec un risque juridique assez fort. Nous l'avons observé lors de l'épisode sur le plafonnement de la déductibilité des frais financiers dans le calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Nous avons fini par adopter une solution intermédiaire en décidant que le stock de contrats existants ne subirait pas de plafonnement, lorsqu'il y avait des concessions – pour l'ensemble des services concédés –, tandis que les nouvelles concessions subiraient ce plafonnement des frais financiers. Nous avons été confrontés à la même difficulté lorsque certains députés, notamment Jean-Pierre Chanteguet, avaient imaginé la possibilité d'augmenter une contribution. Je

ne m'y étais pas rallié puisque nous craignons une répercussion sur les tarifs, compte tenu des clauses figurant dans les contrats. Ces contrats étaient verrouillés. Même si nous avons le sentiment qu'ils étaient assez favorables aux concessionnaires, - et c'est un euphémisme-, nous rencontrions des difficultés pour en changer l'équilibre. Telle était notre analyse en 2012-2013.

Le plan de relance autoroutier partait du constat que le secteur du BTP connaissait des difficultés. Je vous le raconte comme je l'ai vécu, et je l'ai mal vécu. En tant que secrétaire d'État, je suis invité avec d'autres de mes collègues ministres à Matignon pour une réunion où le marasme est constaté sur le secteur de l'aménagement, de la construction, du bâtiment et des travaux publics et où il est indiqué qu'un certain nombre de dossiers ne sont pas financés puisque l'Etat et les collectivités locales sont impécunieux. Avec Michel Sapin, nous nous rendons à l'invitation du Premier ministre, Manuel Valls, et ce constat est dressé. Le ministre de l'Économie Emmanuel Macron était présent, ainsi que le ministre des Transports. Nous nous retrouvons face aux sociétés concessionnaires, représentées par une délégation conduite par le président de Vinci Autoroutes, Monsieur Coppey. La réunion n'est pas très longue et une liste d'opérations de contournements et d'échangeurs est présentée, dans l'objectif de trouver un accord pour mener ces opérations avec un financement conjoint. La réunion n'est pas conclusive et s'achève avec un engagement à travailler sur le sujet et à faire le point trois semaines après. À ma surprise, je n'ai ensuite plus été invité aux réunions et j'ai appris, comme tout le monde, la conclusion d'un protocole qui aurait été élaboré par les deux ministres principalement concernés, à savoir Monsieur Macron pour le ministère de l'Économie et Madame Royal pour le ministère des Transports et de l'Environnement. Nous n'avons pas franchement appréciés d'être mis à l'écart, d'autant que l'allongement des durées de concessions et les évolutions des péages n'avaient pas été examinés par le ministère du Budget. Ce protocole prévoyait également le paiement d'une somme de 100 ou 200 millions d'euros, je crois, par les sociétés concessionnaires, au titre de la taxe d'aménagement. Nous approchions de la fin de l'année et la somme n'était pas négligeable pour le calcul du solde et du déficit budgétaire. Nous avons évoqué ce versement des sociétés concessionnaires pour savoir s'il interviendrait avant la fin de l'année ou l'année suivante. La directrice de cabinet de Michel Sapin a rencontré d'importantes difficultés pour connaître la date de ce versement. Ce n'est qu'au bout de quelques jours que Claire Waysand a obtenu la réponse puisque nous n'avions pas le protocole : le versement était intervenu et pouvait être comptabilisé sur l'exercice en cours.

Mes positions vis-à-vis des concessionnaires sont relativement connues : je les ai souvent exprimées sur des services publics comme l'eau potable ou l'assainissement. J'ai la même position sur les concessions d'autoroute. Mon ministère a été très largement tenu à l'écart de ces discussions et je le regrette beaucoup.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pensez-vous avoir été tenu à l'écart parce que vous aviez pris des positions hostiles lors de la première réunion ? Pour quelles raisons avez-vous été écartés ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Je répondais aux sollicitations que je recevais, en tant que secrétaire d'État. Ces négociations ont eu lieu et je ne les ai pas suivies, puisque personne ne nous y a associés. Je n'avais pas pris de positions particulièrement raides sur le sujet. Les interlocuteurs connaissaient mes positions, mais j'ai laissé le Premier ministre s'exprimer lors des discussions initiales qui amorçaient le processus. Nous avons été très surpris de ne pas être sollicités ensuite, ne serait-ce que par l'intermédiaire de nos collaborateurs.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Cette réunion précédait-elle l'annonce d'un gel des tarifs par Ségolène Royal ou était-elle postérieure ? J'ai cru comprendre que les discussions autour du plan de relance autoroutier étaient lancées avant l'annonce d'une décision de gel et que le gel n'a fait que les accélérer.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – J'ai plutôt ce souvenir, sans être affirmatif. Je ne dispose pas d'archives sur le sujet, mais les archives des ministères sont classées. J'ai plutôt le sentiment que l'annonce du gel par la ministre a été postérieure à l'enclenchement de cette discussion.

**M. Éric Bocquet.** – Votre dernier livre comprend un passage consacré aux privatisations. Vous écrivez : « ne cédon pas les bijoux de l'État », selon un langage clair et salubre selon moi, puisqu'il est assez rare qu'un ancien ministre explique la situation de l'intérieur. S'agissant des concessionnaires autoroutiers, j'ai relu avec intérêt l'anecdote sur la déductibilité des frais financiers des grandes entreprises de leur assiette de l'impôt sur les bénéfiques, avec le lobbying exercé. On parle d'interventions au plus haut niveau de l'État et vous citez une personne que nous avons auditionnée, de l'entreprise Vinci, qui est allée, d'après votre livre, jusqu'à la menace d'un contentieux juridique qui aurait été fatal au gouvernement. Faut-il en conclure que le contrat était mal ficelé, ou du moins déséquilibré en défaveur de l'État ? Faut-il en conclure que tout était bétonné ?

Je vois que vous citez le futur candidat, devenu aujourd'hui Président de la République, qui aurait eu un rôle déterminant dans l'introduction de ces dispositions fiscales dans la loi de Finances, avec Jérôme Cahuzac, pour aménager le texte dans le sens de l'intérêt des concessionnaires autoroutiers.

Avez-vous subi des reproches pour ce que vous avez écrit dans ce livre où vous citez des dossiers sensibles ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Globalement non. La justice a demandé le manuscrit et mon éditeur

était étonné de cette réquisition. Il n'y a toutefois pas eu de suites. Dans *La revue dessinée*, Isabelle Jarjaille publie ce mois-ci *Les rentiers de l'asphalte* qui évoque ces sujets.

Sur la question des frais financiers – qui n'est pas le centre de votre enquête – la position adoptée était plus dure qu'envisagé. Jérôme Cahuzac partageait plutôt ma position et la décision prise ne vise pas à exonérer les contrats du plafonnement des frais financiers, mais de n'exonérer que les anciens contrats.

La fiscalité recouvre des sujets complexes et divers. Ce plafonnement des frais financiers constitue une disposition assez fréquente en Europe. Il nous permettait d'instaurer une contribution supplémentaire des entreprises recourant au crédit, avec une franchise d'un million d'euros, ce qui permettait de ne pas toucher les PME. Lorsque j'ai été approché par la personne que vous citez, je ne connaissais pas le sujet : il m'avait complètement échappé que les concessionnaires, du fait qu'ils portaient les emprunts liés aux investissements dans le cadre de leur concession, pouvaient déduire d'importants frais financiers, frais financiers payés par le propriétaire, et non par eux, puisque les intérêts étaient facturés dans les contrats.

Lors du premier contact avec le président de Vinci autoroutes, j'ai découvert le sujet. J'ai donc ensuite demandé à mes collaborateurs de regarder le problème avec les concessions, sur ce point. Ils ont rédigé une note indiquant que les contrats étaient conçus de manière à ce que toute modification de la fiscalité soit *in fine* répercutée dans le prix payé au concessionnaire. Cette note mentionnait par ailleurs le risque juridique et indiquait qu'une telle clause permettrait aux concessionnaires de faire payer le surplus de fiscalité demandé. Nous n'avons donc pas souhaité prendre ce risque et avons trouvé cette solution intermédiaire pour les futurs contrats. Je ne sais pas si les nouveaux contrats ont fait l'objet depuis d'une attention particulière des services avant leur conclusion sur ce type de clauses.

En 2015, quand le plan de relance a été élaboré, il a suscité certains mouvements au sein de l'Assemblée nationale. Je crois avoir lu dans vos travaux les allusions à l'épisode Chanteguet, avec son départ de la commission parlementaire mise en place. Mes anciens collègues se sont aperçus qu'ils avaient les mains liées parce que toute modification entraînait une modification des tarifs et que l'utilisateur paierait *in fine*, et non le concessionnaire. Cette difficulté était majeure.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pour revenir sur le protocole de 2015, vous avez été peu associé. L'avez-vous tout de même suivi d'assez près ? Que pensez-vous de cet accord ? Aurions-nous pu obtenir davantage dans cette discussion ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – Je n'ai pas été associé du tout. La difficulté de ce type de contrat

consiste dans le fait que les contrats fixent un certain nombre de paramètres sur des durées longues alors que l'évolution des paramètres est toujours difficile à prendre en compte. Qui peut prévoir 10 ou 20 ans à l'avance les évolutions ? Par principe, je suis plutôt défavorable à la concession parce que j'estime qu'un homme ou une femme politique doit assumer ses fonctions et ses compétences. La facilité consiste souvent à reporter la responsabilité de la gestion d'un service sur un tiers. Je pense que nous gagnerions en termes de responsabilisation à exercer directement nos compétences, même si se pose ensuite le problème du financement et de faire du profit sur un service public.

Si de telles opérations sont nécessaires, il convient de prévoir que les contrats puissent être revus régulièrement. Les contrats doivent être suivis, ce qui n'est souvent pas le cas puisque le délégataire se désintéresse du point ou que le concessionnaire ne lui communique pas les informations. Les expériences sur les PPP ou les services d'eau montrent que les maîtres d'ouvrage ne suivent pas bien l'exécution des contrats, d'autant qu'ils ne disposent plus des ressources humaines pour le faire. Les contrats doivent en outre pouvoir évoluer et être aménagés en fonction des évolutions constatées. Ils ne devraient pas être trop longs, même s'ils le sont forcément pour les autoroutes puisque les investissements sont très lourds. Pour les autres contrats de concession, les premières lois Sapin ont limité la durée des contrats d'eau, par exemple. Des clauses de revoyure périodiques devraient être insérées dans les contrats longs, pour tenir compte des évolutions constatées du trafic ou des prix. Les rapports de la Cour des comptes ou de l'ART reconnaissent que les contrats présentent un rendement très intéressant, avec tous les biais connus sur la conduite des travaux et leur coût. Si un contrat est conclu, il convient d'en assurer le suivi et de conserver l'information pour évaluer son exécution, avec des clauses permettant son adaptation pour éviter les excès. Des clauses prévoient bien une majoration des prix si les rendements ne sont pas satisfaisants ; le contraire pourrait donc être imaginé, si le rendement est supérieur aux prévisions.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – La capacité d'évaluation et de contrôle des avenants s'est nettement améliorée depuis 2015. Les concessionnaires affirment ne pas atteindre les objectifs envisagés avant la privatisation. Nous avons l'impression que le contrôle s'est renforcé depuis 2015 avec la création de l'ART : partagez-vous ce sentiment ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017** – Je pense que la pression populaire a compté : l'action politique des uns et des autres a probablement attiré l'attention de nos concitoyens et a abouti à une plus grande modération de certains dans la pratique de ces contrats. Je suis mal placé pour me prononcer sur l'ART puisque Bernard Roman est un ami de longue date. Lorsqu'il venait discuter des moyens financiers et humains mis à disposition de son Agence, il m'avait indiqué la première fois qu'il n'avait pas besoin d'argent, mais de quelques

postes supplémentaires, qu'il a obtenus. Je crois que l'ART dispose des moyens pour apporter une contribution régulière. Le suivi des contrats et leur évaluation régulière constituent déjà de grands progrès pour appeler ceux qui exécutent le contrat à la modération.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous avons effectivement le sentiment d'une prise de conscience que le contexte de 2013-2014 a entraînée. Si tout n'est pas parfaitement organisé entre la DGITM, l'ART et les services de Bercy, notamment la DGCCRF et la DAJ, il semble que l'État a globalement les moyens. Sans oublier le Conseil d'État et la Cour des comptes.

Comment jugeriez-vous le rapport de force entre les sociétés concessionnaires d'autoroutes et l'État ? Les sociétés concessionnaires d'autoroutes considèrent que le rapport est déséquilibré en faveur de l'État qui dispose de moyens de contrôle importants. Partagez-vous ce sentiment ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget de 2014 à 2017.** – J'ai le sentiment que le retour en arrière est difficile, voire impossible, comme souvent pour les services concédés. Des retours en régie sont intervenus, pour l'eau potable, dans des collectivités qui avaient concédé leur service d'eau, mais ce retour est difficile puisque les collectivités n'ont plus l'organisation, le personnel, la connaissance et l'information. Il faut alors restaurer une organisation pour gérer un service. Les sociétés concessionnaires sont effectivement contrôlées, mais il me semble compliqué de leur reprendre le service à l'avenir. Elles détiennent globalement un monopole dans l'exercice de cette mission, même si elles sont plusieurs à l'exercer. L'État n'est plus structuré pour reprendre cette mission, ce qui procure un avantage important à ces entreprises.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie pour vos réponses.





**Audition conjointe de Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et de MM. André Le Mer, président de section, et Daniel Vasseur, conseiller référendaire**

*(Jeudi 2 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Chers Collègues, je tiens à vous informer en préambule qu'à compter de la semaine prochaine, nos auditions ne se dérouleront plus en visioconférence.

Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant aujourd'hui la Cour des comptes, qui a eu maintes fois l'occasion de se pencher sur ce sujet complexe. Les concessions autoroutières relèvent de la compétence de la deuxième chambre, représentée par sa présidente, Mme Annie Podeur, MM. André Le Mer, président de la section et Daniel Vasseur.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Madame la présidente, Messieurs les président et conseiller, je vous remercie de vous être rendus à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

**Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Je le jure.

**M. André Le Mer, président de section.** – Je le jure.

**M. Daniel Vasseur, conseiller référendaire.** – Je le jure.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie.

Vous souhaitez sans doute faire une présentation liminaire pour indiquer dans quel cadre, avec quels pouvoirs et avec quelles conséquences la Cour des comptes a été appelée à se pencher sur les concessions autoroutières.

Le rapporteur et les membres de la commission d'enquête vous poseront ensuite des questions plus précises sur les contrôles effectués.

Sans plus attendre, Madame la Présidente, je vous donne donc la parole.

**Mme Annie Podeur.** – Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, la Cour a conduit, ces dernières années, plusieurs contrôles concernant les concessions autoroutières. Nous nous attacherons à répondre aussi précisément que

possible à vos questions, dans la limite de nos écrits. Je suis accompagnée pour ce faire d'André Le Mer, président de la section transport et Daniel Vasseur, conseiller référendaire.

Après l'enquête menée en 2012 à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la Cour a produit en 2019 plusieurs rapports. Le premier portait sur le plan de relance autoroutier de 2015 et le contrôle a été étendu au plan d'investissement routier signé en 2017. Deux autres rapports, remis la même année, concernaient les sociétés concessionnaires indirectement contrôlées par les États français et italien du tunnel du Mont-Blanc et du tunnel du Fréjus. Il s'agissait de contrôles organiques classiques, puisque ces sociétés relèvent de la compétence de contrôle de la Cour. Je ne reviendrai pas sur ces rapports qui ont été suivis d'un référé adressé au Premier ministre le 26 juillet 2019, l'alertant des difficultés de gouvernance binationale, mais nous sommes prêts à répondre à vos questions sur ces sujets.

J'appellerai votre attention sur le positionnement de la Cour, puis sur les principaux constats retenus à l'issue de l'enquête sur le plan de relance autoroutier de 2015.

S'agissant de nos méthodes et de notre positionnement, la Cour s'attache aux faits et fonde ses constats et recommandations sur une analyse serrée de documents écrits, fournis lors de l'instruction, puis tient le plus grand compte des réponses apportées lors de la contradiction, en toute souveraineté. Cette enquête a donc été menée selon les procédures habituelles de la Cour lorsqu'elle contrôle les services de l'État. Elle s'appuie sur l'analyse des réponses à des questionnaires, complétées par des entretiens et sur une analyse financière et juridique des différents documents : les contrats de concession, les avenants à ces contrats, les dossiers de notification du plan de relance autoroutier à la Commission européenne, l'avis de cette dernière, les comptes rendus périodiques d'exécution du plan de relance autoroutier, les comptes rendus de réunion, etc. Les entretiens ont permis de mieux comprendre le contexte de ce dossier, notamment l'extrême complexité des discussions ayant précédé la définition du plan, en caractérisant également le suivi de sa mise en œuvre.

La parole de la Cour que j'ai l'honneur de porter aujourd'hui avec mes collègues se limitera au contenu de ces rapports écrits qui, après avoir été instruits, sont délibérés à deux reprises : tout d'abord au stade de l'examen provisoire, puis au stade définitif, après prise en compte des éléments reçus lors de la contradiction. Je voudrais présenter par avance mes excuses aux sénateurs si nous ne pouvons pas répondre à des questions qui n'auraient pas fait l'objet de cette instruction et dont les réponses ne figureraient pas dans les rapports écrits.

S'agissant du récent contrôle de la Cour sur le plan de relance autoroutier, la Cour a conduit cette enquête en application de l'article L.111-3 du Code des juridictions financières qui dispose que « la Cour contrôle les services de l'État et les autres personnes morales de droit public ». Au vu des conclusions de ce rapport, la Cour a jugé utile d'adresser un référé, le 23 janvier 2019, au ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire et à la ministre alors chargée des Transports. Ce référé adressé par le premier Président de la Cour des Comptes visait à attirer leur attention sur certaines des observations formulées par la Cour à l'issue de son contrôle.

Le document a l'avantage d'être synthétique. J'en rappellerai les quatre principaux constats et Daniel Vasseur, qui faisait partie de l'équipe de rapporteurs, pourra évoquer certaines questions précises.

La Cour fait tout d'abord le constat de plans à répétition, peu justifiés au regard des priorités de la politique de transport. Au cours des dix dernières années, trois plans se sont succédé et même superposés visant, *via* une modification du cahier des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes, à leur faire effectuer des travaux supplémentaires en principe non prévus dans la convention de concession. Dès 2011, à peine deux ans après le « paquet vert » autoroutier, une nouvelle opération de même nature a été engagée, aboutissant en août 2015 au plan de relance autoroutier. L'enchaînement s'est poursuivi alors que l'exécution du PRA devait encore durer plusieurs années, puisque l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont signé, début 2017 un nouvel accord dit « plan d'investissement autoroutier » (PIA).

La Cour a relevé que cet empilement de plans alimente, sur le réseau concédé, un flux d'investissements d'amélioration des infrastructures existantes et d'aménagements environnementaux, au risque d'un surinvestissement qui contraste avec le sous-investissement que nous constatons aujourd'hui sur le réseau non concédé. À cet égard, je signale que la Cour mène actuellement avec neuf chambres régionales des comptes une enquête sur l'entretien et l'exploitation du réseau routier non concédé, national et décentralisé, principalement départemental, qui l'amènera sans doute à effectuer dans ce domaine des comparaisons avec le réseau concédé.

Les inconvénients du recours à l'allongement de la durée des concessions constituaient le deuxième constat. Il s'agit d'une forme de facilité pour les pouvoirs publics qui recouvre en réalité un coût élevé pour la collectivité. Cette formule de l'allongement présente l'avantage de ne pas solliciter les comptes publics et de ne pas augmenter les tarifs auxquels sont soumis les usagers, mais en reportant ce coût sur l'utilisateur futur. Elle repose sur l'idée que cette contribution restera assez indolore, car repoussée assez loin dans le temps, en partie sur d'autres générations et pourra passer inaperçue du fait de l'accoutumance aux péages.

Pour autant, cette formule a un inconvénient majeur : son surcoût. Elle revient cher, parce qu'elle reporte le financement loin dans le temps du fait de l'application d'un taux d'actualisation élevé, de l'ordre de 8 %, qui garantit une rentabilité incontestable aux sociétés concessionnaires, supérieure au taux d'actualisation public. Elle présente un autre inconvénient. L'allongement des concessions repousse également leur remise en concurrence dont nous pourrions attendre des effets favorables en termes de prix ou d'innovation et qui devrait être l'occasion d'une réflexion stratégique sur l'avenir du réseau national.

La réforme apportée dans ce domaine par la loi d'août 2005 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est donc particulièrement bienvenue. Elle prévoit que la compensation de ce type d'investissements négociés doit désormais prendre la forme d'une hausse de péage, tout allongement des concessions par exception nécessitant une autorisation législative.

Le troisième constat portait sur une définition insuffisante des opérations susceptibles d'être compensées. La Cour a constaté une fois de plus que l'État a accepté la compensation de certaines opérations qu'il aurait dû refuser en faisant une lecture plus rigoureuse des cahiers des charges. Elle a également noté l'absence d'une définition claire des critères qui figurent dans la loi de nécessité et d'utilité de ces opérations supplémentaires, critères donnant lieu de ce fait à des marchandages entre concédant et concessionnaire, puis à des divergences d'interprétation, en particulier entre le ministère et l'Autorité de régulation des transports. La Cour a donc recommandé l'élaboration d'une doctrine sur le champ des opérations compensables et a demandé qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, précise ces critères de nécessité et d'utilité.

Dans son quatrième et dernier constat, la Cour relevait qu'il existe des risques de surcompensation à mieux circonscrire. Le calcul des compensations dépend d'une série de paramètres dont la détermination est aujourd'hui apparue insuffisamment objectivée et, là aussi, susceptible de donner lieu à des marchandages entre l'État et les concessionnaires. Cette situation conduit la Cour à recommander de faire appel sur ce point à un organisme expert indépendant.

Pour ne pas finir sur une tonalité critique, je souhaite souligner que la Cour relève aussi une nette amélioration du cadre de fonctionnement des concessions autoroutières depuis 2015. D'abord, la loi de 2015 a instauré une autorisation législative pour tout recours à l'allongement des concessions en vue de financer des travaux supplémentaires. Cette mesure nous paraît susceptible de modérer le recours à cette facilité, puisque l'accord de la représentation nationale est désormais requis. Ensuite, le dispositif contractuel s'est enrichi avec l'introduction, à la demande de la Commission européenne, des clauses de durée et de péage endogènes, permettant de

réduire la durée de l'allongement et le niveau des tarifs au cas où serait constaté *ex post* un risque de surcompensation.

Surtout, l'intervention d'une autorité administrative indépendante, en l'espèce l'Autorité de régulation des transports, dans ce qui a été pendant très longtemps un face à face entre l'État et les sociétés concessionnaires, apparaît à la Cour une avancée substantielle, et ce, à trois titres. Tout d'abord par l'importance que pourront revêtir ses avis consultatifs sur les compensations tarifaires des investissements autoroutiers et son contrôle de l'exercice d'une concurrence effective et loyale en matière de marchés de travaux, de fournitures et de services des concessionnaires. Deuxièmement par le caractère continu de cette fonction de régulation qu'assure l'ART, et les pouvoirs étendus de collecte et d'enquête dont elle dispose sur l'ensemble des acteurs. Enfin, par sa mission générale de surveillance des performances économiques du secteur qui vont la conduire à produire une synthèse annuelle des comptes des concessionnaires et à établir tous les cinq ans un rapport public sur l'économie générale des conventions de délégation, dont la première édition est attendue cette année. Cet état des lieux constituera une référence dans un climat que nous espérons apaisé sur la question majeure du modèle économique des concessions.

En termes de politique globale des infrastructures de transport, la Cour ne peut que relever le maintien d'un flux élevé d'investissements sur le réseau concédé alors qu'existent de fortes interrogations sur l'état du réseau non concédé. Vous comprendrez dès lors pourquoi la Cour a inscrit à son programme une enquête sur ce point particulier.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci pour cet exposé liminaire d'une grande précision. Je donne la parole à notre rapporteur.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci pour cet exposé. La Cour nous apporte des éléments toujours très précieux pour nous parlementaires qui manquons souvent d'outils d'évaluation.

Vous avez soulevé de nombreux éléments qui font partie de notre travail de recherche et d'appréciation dans le cadre de cette commission d'enquête. Vous critiquez, je pense à juste titre, l'empilement des plans d'investissement sans les avoir terminés, ce qui crée forcément de la confusion et de la discussion.

Vous avez cité la justification des investissements retenus. S'agit-il vraiment d'investissements complémentaires ou sont-ils déjà prévus dans le cadre des concessions, impliquant une prise en charge directe par le concessionnaire sans répercussion ? Avez-vous réussi à chiffrer, sur les différents plans, le pourcentage des travaux qui vous semblaient ne pas devoir faire l'objet d'une compensation, parce que prévus dans les contrats initiaux, notamment sur le plan de relance autoroutier de 3,2 milliards d'euros, voire sur le plan d'investissement autoroutier ?

Vous indiquez qu'il existe des surcompensations, en particulier le fait d'allonger les contrats de concession, d'augmenter les tarifs avec des taux d'actualisation assez élevés. Avez-vous réussi à chiffrer ces surcompensations ?

Les ministres de l'époque, Élisabeth Borne et François de Rugy, ont répondu de façon assez incisive à votre référé de 2019. Quelles réflexions cette réponse vous inspire-t-elle ? La Cour des comptes y a-t-elle répondu ?? Maintenez-vous certaines de vos observations malgré tout ?

Enfin, sur les taux d'actualisation, nous sommes assez surpris de voir que depuis 2006 se maintient un taux de 8 % alors que les taux d'intérêt ont baissé assez fortement, que les taux d'actualisation publics couramment utilisés sont nettement inférieurs. En dehors de la pression sur la rentabilité des sociétés, comment pouvons-nous expliquer selon vous que l'État accepte de maintenir dans ses avenants des taux élevés, participant au sentiment que ce secteur reste un peu protégé ?

**Mme Annie Podeur.** – La Cour, si le Parlement n'a pas toujours les moyens propres d'évaluation, est là pour conduire ces évaluations et les mettre à votre disposition.

Vous évoquiez le caractère incisif de la réponse des ministres à notre référé. C'est un peu la règle du jeu. Lorsque la Cour envoie un référé, c'est bien pour attirer l'attention du Premier ministre ou de certains ministres sur des difficultés qui lui paraissent devoir justifier une modification de la politique gouvernementale ou des arbitrages. Le premier Président envoie ce référé. Le ministre répond, mais la Cour ne répond pas à nouveau ; elle enregistre la réponse. Vous me permettez de respecter un droit de réserve et de ne pas porter d'appréciation sur la réponse des ministres. Lorsque nous publions les référés, nous publions en même temps la réponse apportée. C'est un gage de transparence vis-à-vis de l'opinion publique et de la représentation nationale.

Le jeu de réponses se déroule en amont, lors de l'instruction. Dans la suite donnée au rapport, la Cour alerte et les membres du gouvernement disposent d'un droit de réponse à cette alerte, ce qui paraît totalement normal.

**M. Daniel Vasseur.** – S'agissant de la part des investissements qui, à nos yeux, n'auraient pas dû être compensables, j'ai peur que ma réponse vous déçoive. Nous n'avons pas essayé de réaliser un tel calcul. L'ART, en revanche, l'a fait pour le PIA. Elle a indiqué de manière très précise les projets qui, à ses yeux, n'avaient pas à être compensés.

La position de la Cour est assez différente. Elle consiste à dire qu'il faut fixer une doctrine ; elle n'en a pas elle-même. Elle a bien pris acte par exemple, en matière d'échangeurs, qu'il existe une opposition assez radicale de points de vue entre le ministère, la DGITM et l'ART, mais elle n'a pas pris position. En revanche, l'ART a adopté une position assez ferme sur ce qui

doit être compensé ou non et a une vision plutôt restrictive des critères de nécessité et d'utilité. Elle considère que le péage est une redevance pour service rendu. Il faut donc avant tout que les ouvrages, pour pouvoir être compensés sous la forme d'une hausse des péages ou d'une prolongation, bénéficient réellement à l'exploitation de l'ouvrage et aux usagers. À ce titre, elle a rejeté un certain nombre de projets d'échangeurs dans le cadre du PIA. Son avis était néanmoins simplement consultatif. Le ministère a une vision plus large, plutôt confortée par la jurisprudence du Conseil d'État et par certaines modifications introduites à l'article L.122-4 du Code de la voirie routière par la loi d'orientation des mobilités.

Sur des cas précis, la Cour a jugé qu'à ses yeux les opérations n'étaient pas compensables, soit parce qu'en réalité ces aménagements entraient dans les obligations normales du concessionnaire prévues au cahier des charges, soit parce que le service n'était pas suffisamment amélioré, que cela ne correspondait pas aux critères de nécessité et d'utilité. Je peux citer notamment le problème assez récurrent des élargissements. Les concessionnaires considèrent qu'ils n'étaient pas prévus au cahier des charges. Parfois ils étaient explicitement prévus, même si la date n'était pas mentionnée. Parfois aussi, on pourrait considérer que cet élargissement constitue une mise aux normes, compte tenu de l'augmentation des trafics, pour que l'ouvrage soit toujours parfaitement adapté au service qu'il doit rendre. Il peut s'avérer nécessaire de prévoir des voies supplémentaires, d'autant que les embouteillages montrent que le trafic a augmenté et que les recettes vont aussi probablement dépasser le plan d'affaires initial.

Nous sommes entrés dans le détail de certaines opérations pour critiquer la compensation prévue sous forme d'un allongement de la durée des péages et de la concession, mais nous n'avons pas fait systématiquement ce calcul. Parfois, l'exercice peut être tout à fait discutable. Sur les échangeurs, nous n'avons pas établi de doctrine. Nous pensons qu'il revient à l'État de fixer cette doctrine plutôt que de laisser la voie à des marchandages qui tournent souvent à l'avantage des sociétés concessionnaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous auriez pu distinguer trois catégories : les travaux indiscutables, les travaux qui entrent clairement dans le cadre du contrat et, au milieu, les opérations discutables qui peuvent porter à interprétation. Il me semblerait intéressant de pouvoir identifier, dans les 3,2 milliards d'euros, les montants liés à chacun de ces cas.

**M. Daniel Vasseur.** – Nous pouvons peut-être reprendre nos rapports pour essayer d'effectuer ce partage. Pour l'avenir, j'attire votre attention sur le fait que l'ART le fait depuis le PIA. Il faudrait revenir sur le plan de relance autoroutier pour faire suite à votre demande.

S'agissant des surcompensations, là encore, je risque de vous décevoir. Notre recommandation consiste à dire que tous ces paramètres

doivent être estimés par un organisme expert indépendant. La Cour des comptes n'a pas vocation à préciser le taux d'actualisation retenu. Elle formule des observations sur ce taux de 8 %, qui est jugé tout à fait normal par les sociétés concessionnaires. Ces sociétés demandaient plus au départ. Une contre-expertise a été menée par l'Inspection des finances autour du concept de coût d'opportunité du coût du capital. Elle aboutissait à des chiffres relativement élevés et ces 8 % se situaient en haut de la fourchette du rapport de M. Charpin.

Le problème vient probablement du fait que ce taux est trop élevé, y compris au regard des données de marché. Nous l'avons bien vu à l'occasion du PIA. Le taux a alors été revu à la baisse. Il l'a été une seconde fois à la suite de l'avis de l'ART. Nous sommes passés de 8 à 6,5 %, une différence que ne justifiait pas l'écart de date, car les taux d'intérêt n'ont pas baissé dans une telle proportion dans ce laps de temps. L'ART a ensuite obtenu un abaissement de 6,5 à 5,9 %. Ce taux reste pour autant supérieur aux 4,5 % correspondant au taux officiel d'actualisation des collectivités publiques.

La surcompensation nécessiterait de fixer le bon taux, puis de calculer la différence. La Cour n'a pas indiqué quel devait être ce taux. Elle relève seulement qu'un taux de 8 % paraît exagéré. En tout état de cause, elle observe que repousser dans le temps, à 17 ans en pratique, le remboursement du capital et des intérêts avec un taux aussi élevé conduit à un surcoût financier très important par rapport à une situation où l'État s'endette directement. Quand on transfère du risque du public vers le privé, on crée une forme de surcoût de financement pour la collectivité publique qui n'est pas forcément justifié par un gain d'efficacité équivalent.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je suis effectivement un peu déçu par les réponses. Entre les opérations qui n'auraient peut-être pas dû faire l'objet d'une compensation et cette surcompensation, l'addition peut se révéler *in fine* assez importante. Or ce sont les usagers qui la paient au travers de l'augmentation des tarifs. Si nous obtenions des éléments de l'ART notamment, nous pourrions nous forger une opinion sur le sujet pour notre rapport.

**Mme Annie Podeur.** – La Cour ayant terminé son instruction, le rapport ayant été remis, les suites ayant été formulées, nous n'y reviendrons pas. En général, lorsque nous formulons des recommandations, nous conduisons à nouveau une instruction quelques années après. Il ne faut pas confondre les rôles. L'ART assure désormais cette supervision en continu. Elle serait peut-être en mesure de vous éclairer et dispose d'une plus grande liberté pour ce faire. Nous sommes liés par nos procédures.

**Mme Christine Lavarde.** – Au cours des multiples auditions que nous avons menées, nous avons vu émerger un sujet de gouvernance dans le domaine des concessions autoroutières. La Cour a-t-elle examiné ces aspects ? Derrière cette question de gouvernance se pose aussi la question de



savoir si l'on choisit toujours le moindre coût pour la collectivité publique ou si l'on s'accompagne des meilleurs experts en la matière. Avez-vous déjà considéré ces questions dans l'histoire des concessions autoroutières ?

**Mme Annie Podeur.** – Cet aspect a effectivement été abordé. Dans mon propos liminaire, j'ai indiqué très clairement que pendant très longtemps, les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes se sont traduites par une forme de marchandage où règne la loi du plus fort. Dans un certain nombre de régimes concessifs ou de régimes de délégation de services publics, les concessionnaires disposent souvent de moyens en termes de conseil juridique et financier supérieurs à ceux de l'administration.

**M. Daniel Vasseur.** – Dans son rapport de 2013, la Cour émettait des recommandations assez précises sur cette question. Elle souhaitait en quelque sorte protéger l'État contre lui-même en préconisant de fixer une doctrine claire et des règles applicables assez strictes. En 2013, la Cour avait suggéré la mise en place d'une procédure interministérielle avec des étapes de rendez-vous associant tous les ministères concernés, et en n'oubliant pas en particulier d'associer le ministère des Finances qui se montre extrêmement rigoureux sur les aspects financiers quand le ministère des Transports donne parfois la priorité à la réalisation des équipements.

D'autres recommandations ont été formulées à l'occasion de ce référentiel. Objectiver les hypothèses économiques en confiant l'élaboration à un organisme expert et en fixant une doctrine sur ce qui est compensable ou pas permettrait notamment de placer l'État en position de force vis-à-vis des sociétés concessionnaires.

Différentes couches de droit se sont ajoutées au cours des dix dernières années. La Commission européenne a fixé des règles assez claires de suivi de réalisation des travaux et de suivi de leur rentabilité dans le temps qui, à certains égards, étaient relativement révolutionnaires. Les concessions autoroutières sont fondées sur la théorie de la concession aux risques et périls du concessionnaire. Les sociétés ont arrangé les choses en leur faveur, l'État ne disposant pas toujours des moyens pour voir ce qui pourrait arriver, y compris au détriment des usagers. Après, plus aucun suivi n'est assuré. Les surcoûts sont supportés par le concessionnaire qui bénéficie en contrepartie des profits et effets d'aubaine liés à la baisse des taux d'intérêt et des gains de productivité non anticipés. En théorie, ce système garantit la recherche de l'efficacité. Cependant, cette efficacité bénéficie à l'utilisateur dès lors que les concessions sont relancées. Dans un premier temps, elle constitue uniquement du profit supplémentaire pour les sociétés concessionnaires.

La Commission européenne a rejeté la théorie française, tenant absolument à ce que des clauses de bonne fortune s'appliquent, que la réalisation des projets soit suivie strictement et que la rentabilité en soit

contrôlée de telle manière qu'en raccourcissant la durée de l'allongement ou en revoyant à la baisse les hausses tarifaires, les avantages soient rétrocédés aux usagers. Réduire le pouvoir de négociation représente une solution possible. Les sociétés apprécient avant tout qu'il reste des marges de manœuvre. Or plus les règles sont définies *a priori*, plus l'intérêt du contribuable et de l'utilisateur sera bien défendu.

Ces marchandages peuvent en outre conduire à des formes d'inégalité et d'arbitraire entre contribuables, d'une collectivité à une autre ou entre usagers et contribuables. Ces règles ne sont pas purement abstraites. Il s'agit parfois de savoir si tel ouvrage doit être financé par l'utilisateur, dont le service va être amélioré ou par le contribuable local, parce qu'il va avant tout favoriser le développement de l'économie locale. Actuellement, ces sujets donnent lieu à une forme de marchandage alors que l'égalité de l'impôt devant la loi devrait conduire à se demander s'il revient au contribuable ou à l'utilisateur de financer ce projet.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Vous avez évoqué dans votre propos liminaire une expertise indépendante. Pouvez-vous préciser l'idée de cette recommandation ?

**Mme Annie Podeur.** – Elle ne s'adresse pas nécessairement à l'ART. Nous pensions éventuellement à l'Insee. Il s'agit de faire appel à une structure qui dispose de cette expertise. Il faudrait instaurer une gouvernance plus interministérielle qu'aujourd'hui, avec un renforcement des compétences juridiques et surtout financières.

**M. Alain Fouché.** – Quelle est la date du premier rapport de la Cour ? Combien avez-vous réalisé de rapports depuis la mise en place de ce système ? Quelles ont été les réponses de l'État à vos observations ? Je suis parfois profondément choqué de voir que les rapports de la Cour des comptes ne sont pas du tout suivis d'effet au niveau national. Je citerai l'exemple des aiguilleurs du ciel. Dans les départements, les régions ou les villes, à l'inverse, lorsque la chambre des comptes fait des observations, nous corrigeons immédiatement. Enfin, avez-vous pu chiffrer la perte globale pour l'État liée à la privatisation ?

**Mme Annie Podeur.** – Après la privatisation des autoroutes, dès mars 2008, un référé a été adressé par le premier Président sur la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. Au rapport public annuel 2008 figure également un rapport sur les péages autoroutiers. Ensuite, nous avons réalisé une enquête à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF sur les relations entre l'État et les concessionnaires d'autoroutes. Cette enquête a donné lieu à un rapport en juillet 2013. Nous en avons repris l'essentiel lorsque nous avons conduit le nouveau contrôle en 2019. En 2019, nous nous sommes prononcés à la fois sur le plan de relance autoroutier et sur le PIA. Cette même année, nous avons également produit deux rapports

sur les seules sociétés qui sont encore indirectement sous un contrôle public, la société du tunnel du Mont-Blanc et celle du Fréjus. Ces travaux ont débouché eux aussi sur un référé.

Je souhaiterais nuancer un peu votre propos sur le suivi des recommandations. Je ne suis pas en mesure de vous faire un état précis de toutes les recommandations formulées depuis 2008. À chaque fois que nous reprenons un rapport, nous repartons du précédent et nous vérifions si ses recommandations ont été mises en œuvre. En outre, chaque année, lors de notre rapport public annuel, nous rendons publics les résultats du suivi des recommandations. En principe, nous arrivons à un taux de recommandations totalement ou en cours de mise en œuvre de 75 %.

Il existe bien évidemment différents types de recommandations. Les recommandations de gestion pure et simple sont assez rapidement mises en œuvre. Si au contraire la Cour propose une inflexion forte de la politique conduite par l'État, le temps de maturation est nécessairement plus long. Il faut parfois que la représentation nationale intervienne pour que des recommandations soient réellement mises en œuvre. Vous faisiez référence aux aiguilleurs du ciel. Vous savez combien cette question est socialement sensible. Ces recommandations sont sans aucun doute beaucoup plus difficiles à mettre en application.

La Cour n'a pas calculé la perte globale qu'aurait enregistrée l'État *via* la privatisation de l'ensemble des autoroutes. Il serait extrêmement ambitieux de procéder à un calcul mélangeant des charges et des recettes pour en déduire une perte globale pour la collectivité.

**M. Daniel Vasseur.** – En plus de mesurer cette perte, il faudrait ajouter éventuellement une moins-value pour les finances publiques et le surcoût pour l'utilisateur futur, en choisissant en outre un taux d'actualisation. La Cour ne préconise pas que des mesures qui ont un impact immédiat sur les finances publiques et les comptes de l'État. S'agissant du plan de relance autoroutier, nous avons défendu l'intérêt de l'utilisateur futur alors que beaucoup se flattent que les allongements de la durée des concessions permettent de faire de la relance économique sans augmenter les impôts et les péages, ce qui constitue une forme de facilité attachée à une formule qui manque de lisibilité.

Par ailleurs, les réponses apportées à nos recommandations n'ont pas toujours été très positives. Le ministère a balayé les recommandations de notre référé de janvier 2019 d'un revers de main. Il a considéré qu'élaborer une doctrine pour objectiver des hypothèses économiques en les confiant à un organisme contribuerait à alourdir les processus de décision. Or ces processus de décision s'étagent déjà sur plusieurs années. S'agissant du plan de relance autoroutier, les premières propositions datent de 2011-2012 pour une signature en 2015.

Néanmoins, les recommandations et critiques de la Cour ont participé de l'amélioration du cadre réglementaire qui régit ces concessions. La Cour a contribué à ces améliorations parallèlement aux travaux d'autres institutions comme l'Autorité de la concurrence et l'ART. Chacun garde en mémoire la polémique de 2014-2015 qui s'était en partie nourrie de certaines observations de la Cour sur ce sujet.

**M. André Le Mer.** – Nos recommandations se placent dans la perspective de la fin des concessions et de l'après-concession qui pourrait consister en une continuation du modèle concessif, revisité selon de nouveaux équilibres.

Une bonne partie des recommandations du rapport de 2013 reste d'actualité, que ce soit la mise en place d'une procédure interministérielle de conduite des négociations, le recours à une contre-expertise, la révision du décret tarifaire de 1995, notamment sur l'application systématique du taux de 0,70 % de l'inflation, la doctrine sur le champ des opérations compensables ou la mise en place d'une méthodologie et d'un contrôle relatif au patrimoine dans la perspective de la fin des concessions pour traiter la question des biens de retour et des biens de reprise, avec la clause de revoyure qui doit s'exercer sept ans avant. Enfin, une recommandation commence à être mise en œuvre avec le rapport quinquennal de l'ART, s'agissant de l'analyse *ex post* des modèles financiers des concessions.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous avons le sentiment qu'il existe un avant et un après-2015 dans l'exécution des contrats. Portez-vous la même appréciation ?

**Mme Annie Podeur.** – Je l'ai indiqué très clairement dans mon propos liminaire. À partir de 2015, nous avons quand même assisté à des évolutions extrêmement positives et l'ART a joué en la matière un rôle fondamental.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Les concessionnaires nous disent même qu'ils sont sur-contrôlés. Quel regard portez-vous sur ces propos rapportés par plusieurs dirigeants des entreprises concessionnaires ?

**Mme Annie Podeur.** – La Cour ne contrôle pas directement les concessions.

Il est de bonne guerre pour un délégataire de service public ou un concessionnaire de dire qu'il est sur-contrôlé. Il est vrai que depuis le début des autoroutes dans les années 60, les systèmes d'information ont évolué, les indicateurs sont bien plus nombreux. Le concessionnaire se doit de rendre compte auprès de l'autorité administrative indépendante. Nous contrôlons la politique de l'Etat. Dans le cadre de notre contrôle de 2013, nous avons examiné précisément les contrats de concession. Quand un opérateur accepte une mission qui rend service à la collectivité, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme, il accepte d'en rendre compte.

**M. Daniel Vasseur.** – Cette perception subjective est peut-être aussi un peu intéressée. Pendant une longue période, ces sociétés étaient publiques. L'adossement qui fondait les plans de travaux laissait des marges de manœuvre très importantes qui n'ont sans doute pas été suffisamment révisées lors des privatisations. Il aurait peut-être fallu revoir le cadre réglementaire à cette occasion.

Il a été confié à une autorité de régulation un droit de regard. En matière de respect des règles de la concurrence, l'ART dispose d'un vrai pouvoir prescriptif. Sur les avenants aux concessions, en revanche, son avis n'est que consultatif. Le ministère n'a pas tenu compte de nombreux avis de l'ART sur le PIA. Par ailleurs, la loi d'août 2015 a légèrement restreint les marges de manœuvre en matière d'allongement des durées de concession, de telle sorte que le financement des travaux ne peut passer que par des hausses de tarif. Cette disposition limite les possibilités et le volume de ces plans de relance, mais elle conduit aussi à s'interroger sur la nécessité et l'utilité de ces travaux, ce qui n'est pas une mauvaise chose.

Enfin sous la pression de l'opinion publique, de la représentation nationale et de la Commission européenne, ces plans de relance ont permis de revoir les cahiers des charges. Depuis, des objectifs ont été fixés aux grandes concessions historiques en matière de qualité de service rendu aux usagers contrôlables et même sanctionnables, comme ils existaient déjà pour les nouvelles concessions. Il est légitime de vérifier que le service public est rendu dans de bonnes conditions pour les usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – La transformation de l'ARAFER en ART et ses compétences dans le domaine autoroutier ont apporté un plus. J'ai noté votre recommandation de définir une doctrine claire des investissements qui pourraient être retenus dans des plans futurs. Vous préconisez aussi de faire intervenir un cabinet d'experts extérieur pour définir les critères. Pourquoi ne pas confier cette responsabilité à l'ART qui pourrait déterminer des taux de rentabilité internes et des taux d'actualisation adaptés ?

Voyez-vous des axes d'amélioration dans l'intervention de l'ART ? J'ai l'impression que son intervention sur les marchés est assez lourde. Est-ce bien justifié ? En matière d'audit, l'exhaustivité prend beaucoup de temps. L'ART essaie par ailleurs de bâtir une banque de données sur les prix. En soi, les prix constituent un indicateur intéressant. Cependant, au regard de la grande variabilité des prix des marchés de travaux publics, je m'interroge sur sa pertinence. L'ART ne pourrait-elle pas mieux employer son temps ?

Mon attention a également été attirée sur les provisions pour renouvellement. Une décision du Conseil d'État de fin 2018 sur une concession en Nouvelle-Calédonie pourrait avoir des implications sur les provisions pour renouvellement des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Avez-vous effectué un travail particulier sur le sujet ? Quel est, le cas

échéant, votre point de vue, notamment sur le reversement à l'État de ces provisions ?

Enfin, sur le tunnel du Fréjus, le président de la société nous a parlé ce matin du mur de la dette de 2025, soit 850 millions d'euros à refinancer. Avez-vous examiné cet aspect ? De quelle manière pourrions-nous franchir cet obstacle ?

**Mme Annie Podeur.** – Nous avons préconisé que s'établisse une doctrine claire, formalisée par un décret en Conseil d'État après avis de l'ART. Nous n'avons pas effectué de contrôle sur l'ART. Nous attendions d'avoir un peu de recul sur l'élargissement de ses missions. Si je ne l'ai pas citée d'emblée, c'est que ses moyens sont relativement limités en comparaison avec la régulation sur le marché de l'énergie. Avec une dizaine de personnes, l'ART ne peut pousser trop loin l'expertise.

Sur l'intervention sur les marchés ou la banque de données sur les prix, tant que nous n'avons pas conduit de contrôle, je me garderais bien de porter une appréciation. Nous n'avons pas examiné non plus le sujet des provisions pour renouvellement. A la date de cette décision du Conseil d'État, notre instruction était close.

**M. André Le Mer.** – Nous avons contrôlé conjointement la société ATMB et la société du tunnel du Fréjus, avec une difficulté liée au fait que chaque société est un GIE avec l'Italie hors de portée des contrôles de la Cour. Nous avons vu le nouveau système de fonctionnement, avec le rapprochement des deux sociétés et un président commun. Le système de financement a du sens, mais il pose quelques problèmes du point de vue de la LOLF, puisqu'il remet en cause le principe d'universalité budgétaire.

Sur le Fréjus, le SFTRF affiche une dette supérieure à un milliard d'euros contractée pour la construction de l'autoroute de la Maurienne. Elle doit rembourser d'ici 2025 l'intégralité d'un emprunt obligataire de 828 millions d'euros, souscrit auprès de la Caisse nationale des autoroutes, soit quatre fois son chiffre d'affaires annuel. Elle ne peut plus faire appel à la CNA pour se refinancer, faute de pouvoir émettre des emprunts obligataires. Il reviendra donc à l'État de se pencher sur cette question comme actionnaire quasi unique de la SFTRF pour mobiliser les ressources d'ingénierie financière nécessaires.

**M. Olivier Jacquin.** – Depuis le début de cette commission d'enquête, je m'étonne de la faible capacité de contrôle du concédant sur ses concessions. Nous avons entendu les propos assez déroutants d'un ancien ministre, évoquant un problème de stockage et de consolidation des archives, d'une éminente juriste de Bercy, estimant que le rapport de force n'était pas égalitaire et qu'il serait nécessaire de faire appel à des économistes pour mieux connaître le modèle économique de l'objet concédé. Lorsque nous interrogeons les acteurs sur l'absence d'état des lieux en cours

de concession, ils admettent le point sans nous donner plus d'explications. Je souhaiterais connaître votre regard sur le sujet.

D'une manière plus prospective, ne pensez-vous pas qu'en ressortant le risque trafic de l'objet concédé, nous pourrions optimiser le coût des nouvelles concessions pour l'argent public ? Avec le taux de rendement des sociétés privées, ce risque trafic me semble nous coûter extrêmement cher. Nous avons un exemple sur Lyon, où un morceau de contournement a été concédé à Sanef sans le risque trafic. Les péages sont donc encaissés par la puissance publique.

Enfin, de nouvelles sociétés ont été conçues pour le domaine de l'eau. Les avez-vous déjà contrôlées ? Ne pourraient-elles pas se révéler intéressantes, avec quelques adaptations, pour de futures relations entre la puissance publique et les concessionnaires ?

**Mme Annie Podeur.** – J'ai évoqué à plusieurs reprises la faiblesse du contrôle de l'État. Face à des contrats de 70 ans, assurer un archivage solide serait un plus. À défaut, les sociétés concessionnaires peuvent faire valoir des revendications infondées. Cette situation n'est pas propre cependant aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Dans un système de délégation de service public ou de concession, il existe souvent un déséquilibre entre l'autorité concédante et le concessionnaire ou délégataire qui possède parfois beaucoup plus de connaissances. Daniel Vasseur en a donné des exemples assez précis.

Sur l'avenir des concessions, les premières échéances sont prévues en 2034. La Cour n'a pas fait de prospective sur le sujet. Nous avons formulé des recommandations pour que ces fins de concession soient gérées au mieux, avec une amélioration du suivi. Je ne suis pas fondée en revanche à vous préciser le choix qui doit être fait. D'ailleurs, la Cour n'a pas pour mission de faire des choix politiques. Elle essaie d'éclairer la décision publique.

Quant aux nouvelles formes d'organisation sociétale, la Cour n'a pas effectué de contrôle récent sur la gestion de l'eau et les délégations de service public sur ce champ.

**M. Olivier Jacquin.** – Dans le cadre de vos contrôles actuels, n'estimez-vous pas que le risque trafic nous coûte très cher ?

**M. Daniel Vasseur.** – Il existe une série de formules permettant de partager les risques entre la collectivité publique et la collectivité privée. Le risque trafic est valorisé beaucoup plus cher par une entité privée que publique. En général, il peut être intéressant de déléguer le service public parce que l'on en attend en contrepartie une plus grande efficacité. Il faut examiner les avantages et les inconvénients de chaque mode de gestion. Il est possible de trouver des formules intermédiaires faisant en sorte que l'entreprise privée gère le service, l'entité publique supportant le risque.

Dans le plan de relance autoroutier, plus on repousse le remboursement d'un risque pris par une entreprise privée loin dans le temps, plus ce risque sera valorisé de manière élevée. Notre rapport soulignait bien que nous avons payé très cher le report dans le temps et le risque trafic.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie.



**Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari,  
secrétaire d'État chargé des transports**

*(Jeudi 2 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, nous entendons M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports depuis septembre 2019 auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, Mme Élisabeth Borne, que nous avons auditionnée la semaine dernière.

Après une carrière dans l'aéronautique et le secteur privé, vous avez été élu député de la Haute-Vienne en 2017, une région – le Limousin – qui nous est chère à tous les deux. Elle est aujourd'hui bien représentée.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Je salue également les collaborateurs qui se trouvent à vos côtés. Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant une commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Baptiste Djebbari prête serment.*

Merci, monsieur le ministre. Vous avez la parole pour un propos liminaire.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux que nous puissions échanger à propos d'un sujet éminemment politique sur lequel j'ai été amené à me pencher en tant que député. Mes fonctions actuelles confortent mon intérêt pour cette question. Elles me permettent de porter un regard rétrospectif sur le passé du réseau autoroutier et de tracer quelques perspectives pour l'avenir.

Ce modèle autoroutier s'est dessiné au milieu des années 1950. Ses modalités de gestion ont beaucoup évolué au fil des années. Elles ont fait émerger un réseau routier qui fait beaucoup d'envieux en Europe pour la qualité de ses infrastructures et de ses services, ainsi qu'un modèle qui a fait l'objet de contentieux et de nombreux débats politiques qui m'amènent aujourd'hui à échanger avec vous.

Peut-être vais-je revenir rapidement sur les leçons que j'en tire au titre de mes fonctions. Je dirai un mot du présent et tracerai les perspectives d'avenir telles que je les envisage aujourd'hui.

J'ai eu l'occasion d'écouter vos différents interlocuteurs, et je ne reviens pas sur le passé. L'État a innové en 1955 en concédant pour la première fois la construction et l'exploitation de ses autoroutes, qui ont vu la durée des concessions s'allonger et intégrer des sections interurbaines moins rentables à l'époque. Ceci a eu le mérite indéniable de soutenir l'aménagement du territoire. On peut assez facilement s'en convaincre quand on compare la carte de l'année 1960 à celle du milieu des années 1990. Cela a permis de soutenir la vitalité d'un certain nombre de territoires, comme le grand Massif central ou autres, et d'assurer leur connectivité.

De fait, ce réseau, de 80 kilomètres au moment de sa création en 1955, est passé à environ 1 500 kilomètres en 1970 et compte aujourd'hui 9 100 kilomètres, ce qui en fait un réseau quasiment comparable au réseau non concédé, qui représente aujourd'hui environ 12 000 kilomètres.

S'il fallait ne retenir que deux dates, on pourrait en premier lieu choisir l'année 2006, qui a constitué un tournant majeur avec la privatisation des sociétés concessionnaires. On peut certainement s'interroger sur le fait que le changement d'actionnaire ait été réalisé sans revoir les modalités du contrat de concession, notamment la loi tarifaire. C'est une pomme de discorde qui, depuis, a donné lieu à beaucoup d'interrogations et de contre-vérités, et qui a eu pour défaut d'altérer la confiance des élus et d'une partie de l'opinion dans la gestion par l'État de ses relations avec les sociétés concessionnaires.

Le deuxième moment important est, de mon point de vue l'année 2015. Le protocole signé a permis de solder les différents litiges qui existaient alors et de tirer profit d'un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes, de l'Autorité de la concurrence et de la Commission européenne. Il y a véritablement un avant et un après 2015.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), est ainsi devenue l'Autorité de régulation des transports (ART), compétente pour rendre des avis importants, comme ceux mis en œuvre en 2018, par exemple. On peut également la faculté d'introduire de clauses de plafonnement des surprofits concernant la rentabilité des avenants. Différents apports sont par ailleurs venus préfigurer ce que seront les autoroutes de demain, comme la contribution volontaire des sociétés concessionnaires, essentiellement versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) pour financer les transports collectifs, ou la mise en place de mesures commerciales destinées à favoriser les publics les plus fragiles – jeunes, étudiants – et de modes de transport plus vertueux, tels le covoiturage.

Pour en revenir au présent, nous vivons sous l'empire du modèle mis à jour en 2015, qui a déjà porté ses fruits. L'avenant au plan d'investissement autoroutier (PIA), en 2018, s'est directement inspiré de l'avis de l'ART, notamment s'agissant du taux de rentabilité. Nous avons, par là même, démontré l'intérêt d'un régulateur fort sur ces sujets.

Il existe aussi des enjeux très contemporains liés à la transition écologique, comme l'implantation des bornes électriques nécessaires à l'itinérance. Ceci fait assez largement écho au plan de soutien à l'industrie automobile, qui en avait bien besoin. Tout se tient donc.

Nous avons également besoin d'investissements nouveaux pour les voies réservées, afin de permettre davantage de transports collectifs sur les autoroutes. Il est, pour ce faire, nécessaire que le modèle actuel et le modèle futur soient acceptables du point de vue de l'utilisateur et du contribuable.

Pour l'avenir, les principales concessions historiques arrivent à échéance entre 2031 et 2036. Le droit européen pose un certain nombre de conditions pour la perception des péages. Quelques questions se posent dans cette perspective. Il ne s'agit pas de questions faciles.

La première est de savoir comment l'on veut opérationnellement gérer notre réseau autoroutier : veut-on une gestion unitaire de l'ensemble du réseau ou préserver une gestion différenciée avec un réseau rapide et payant ? On pourra peut-être revenir à ce sujet sur la question des 110 kilomètres. Souhaite-t-on un réseau d'aménagement du territoire gratuit, financé par la puissance publique ? Si ce deuxième modèle perdure, doit-on avoir recours en tout ou partie à des opérateurs privés ?

Autre question importante : qui finance ? Peut-il s'agir d'un modèle intégralement financé par l'État ? C'est le cas, par exemple, en Espagne où la fin des concessions a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le financement par l'État, c'est le financement par l'impôt et donc, *in fine*, par le contribuable. Comment sécuriser les ressources nécessaires, dans un contexte où la régulation budgétaire est une réalité annuelle ?

*A contrario*, veut-on préserver un modèle où c'est finalement l'utilisateur qui paye ? Peut-être souhaiterait-on, dans cette hypothèse, aller vers une plus grande contribution de ceux qui polluent ou pollueront le plus à l'avenir.

La troisième question qui me paraît importante est de savoir ce que l'on veut jusqu'à l'échéance 2031-2036. On peut évidemment ne rien faire, ne pas toucher aux contrats tels qu'ils sont aujourd'hui, en considérant que ce sont des objets politiques un peu trop sensibles. On peut les réviser en tenant compte des améliorations de 2015, les contrats qui existent aujourd'hui comportant des investissements qui n'ont plus la même pertinence qu'auparavant. Je pense notamment à des élargissements de voies autoroutières à deux fois trois voies ou deux fois quatre voies, qui ne

correspondent pas forcément à la nature des investissements que j'ai cités auparavant.

Enfin, comment rendre ce modèle acceptable ? Ces sujets peuvent évidemment susciter l'émoi ou l'enthousiasme, notamment lorsqu'on en débat localement. J'ai eu à vivre cette expérience au sujet du projet d'autoroute concédée entre Limoges et Poitiers. J'y reviendrai peut-être au cours des questions. Il me semble que cette question est une question d'acceptabilité locale. Mon expérience de député et de secrétaire d'État en charge des transports me laisse à penser que la clé réside dans la conviction que ces projets se feront parce qu'ils ont une utilité socio-économique locale. Autrement dit, tous les grands projets qui ont achoppé ces dernières années - EuropaCity, Notre-Dame des Landes - sont des projets qui ont fini par ne plus faire sens pour les populations. De ce point de vue, les projets d'infrastructures présentent les mêmes caractéristiques.

De toutes ces questions peuvent découler des modèles très différents. Il ne faut jamais oublier qu'un projet d'infrastructures n'est pas une fin en soi, mais qu'il répond aux besoins de la société. Or ces besoins évoluent. La Convention citoyenne pour le climat en est une des illustrations. Cela me semble constituer un très bel objet de débat politique.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Merci pour ces propos, monsieur le ministre. Vous avez bien posé toutes les problématiques que soulève la commission à travers les différentes auditions.

La parole est au rapporteur.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Sans vouloir contredire le président, nous nous penchons également sur quelques autres éléments que vous n'avez pas abordés dans votre propos liminaire, mais il était assez court, et je vous en remercie.

Vous avez pris des positions en tant que député sur la création d'une société à capitaux publics pour reprendre en gestion les concessions d'autoroutes historiques. Restez-vous sur cette ligne ? Est-ce une idée que vous avez toujours en tête ? Se fondait-elle sur une conviction ou un certain nombre d'études ou d'éléments financiers sur lesquels vous avez pu travailler ? Est-ce un sujet que vous pouvez aborder dans les discussions interministérielles au sein du Gouvernement, ou bien cela reste-t-il dans les archives de l'Assemblée nationale, au titre des positions prises par le député Jean-Baptiste Djebbari ?

Par ailleurs, concernant l'ART, vous avez dit qu'il existe un avant et un après 2015, à la fois en matière d'organisation et de suivi des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui trouvent d'ailleurs que ce dernier un peu trop strict et fréquent, estimant que l'État est plutôt favorisé. Notre commission d'enquête l'entend depuis un moment.

Des améliorations ont également été apportées sur le plan législatif, notamment concernant le fait que les prolongations de contrats doivent passer par l'autorisation du Parlement, ce qui me semble une bonne chose. Pensez-vous que l'on puisse encore apporter des améliorations sur ces aspects dans les missions de l'ART, la façon d'aborder son contrôle, ses avis et leur prise en compte ?

Croyez-vous, tout en restant assez strict dans le contrôle, comme doit l'être l'État, à chaque fois que l'on confie une mission au secteur privé, qu'il faille aller au terme des concessions actuelles ? Comment préparer la suite ?

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Vous avez la parole, monsieur le ministre.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.** - Monsieur le président, monsieur le rapporteur, je répondrai à ces nombreuses questions suivant l'ordre chronologique.

Je crois être constant dans mes positions. Tout est public et je ne renie rien des propos que j'ai pu tenir. Ceux-ci visaient toutefois deux éléments différents.

Le premier élément concernait le financement de la loi d'orientation des mobilités (LOM), dont le dispositif s'inspirait très largement des discussions que j'avais pu avoir avec Thierry Dallard, président du directoire de la Société du Grand Paris, qui a mené des travaux sur la contribution de mobilité durable - une production de l'Institut de la gestion déléguée - et sur le fait de savoir comment gérer un réseau dual, concédé ou non, jusqu'à l'échéance des concessions, pour des raisons d'aménagement du territoire, dans un contexte de ressources budgétaires assez rares.

À l'époque, il manquait dans la LOM 500 millions d'euros de financement par an. L'idée que j'avais portée était de dire qu'il était possible, pour financer cette somme, d'annoncer le retour des concessions autoroutières dans le giron de l'État entre 2031 et 2036, pour respecter la lettre et l'esprit des contrats, sur la base des recettes futures perçues par l'État, en prenant en compte la directive Eurovignette qui, comme vous le savez, réduit la capacité de percevoir du péage et de lever de la dette.

Cette solution présentait le défaut d'endetter notre pays à des conditions d'ailleurs plutôt bonnes, mais un peu plus élevées que le taux d'endettement de l'État. Cette solution n'a pas prospéré. On a choisi un bouquet de ressources fiscales pour financer la trajectoire de la LOM, notamment la contribution sur le transport aérien.

Le second élément visait la gestion future. Je ne renie rien de ma réflexion politique sur ce sujet. Je pense que la deuxième partie de mon raisonnement demeure valide. La première est de fait écartée, la LOM ayant été financée.

S'agissant du rôle de l'État et de l'ART, peut-être faut-il rappeler les fonctions de chacun. Le ministère des transports s'occupe du contrôle opérationnel, s'assure que les opérations sur les réseaux concédés et non concédés se font en toute sécurité, se charge des commodités pour les usagers. On a connu un sujet extrêmement concret avec les routiers qui, dans les premiers jours de la crise sanitaire, ont trouvé sur le réseau, concédé ou non, des toilettes condamnées, des sanitaires non disponibles, des points de restauration fermés. Nous avons contrôlé les choses et avons incité à y remédier sur le réseau public comme sur le réseau concédé, et tout a pu rentrer dans l'ordre au bout de quelques jours. Le travail des agents du ministère des transports a été sur ce point particulièrement précis et intense.

Sur le plan environnemental, les protocoles successifs, notamment ceux de 2015, ont permis, au sein des contrats qui ont fait l'objet d'avenants, de mettre en œuvre différentes mesures en matière de biodiversité ou de protection des zones humides, par exemple. Ceci a permis de faire avancer les choses. C'est la responsabilité du ministère des transports que de vérifier que tout se fait de la meilleure des façons.

Il revient à Bercy de procéder au contrôle économique et financier, la charge de régulateur revenant à l'ART. Chacun doit être dans son rôle, et il est bien du ressort du politique, sous le contrôle du Parlement, de se prononcer sur l'analyse des opportunités politiques de développement de telle ou telle infrastructure. Mme Borne a eu des propos très précis à ce sujet, que je reprends à mon compte.

La troisième question que vous posez porte sur le modèle d'après. Doit-on aller au bout des concessions ou non ? J'ai essayé d'ébaucher quelques pistes, en expliquant qu'on pouvait « fossiliser » ces contrats ou utiliser le modèle post-2015 pour réaliser des investissements utiles et les questionner à nouveau, en lien avec l'ART, afin de déterminer les investissements inscrits et voir parmi ceux-ci ceux qui font encore sens ou non.

Je pense qu'il y a là une possibilité, avec les autoroutiers, avec qui nous devons avoir une relation ouverte et exigeante, de retrouver un peu de ressources financières pour réaliser des investissements utiles à la collectivité.

Pour ce qui est des modèles futurs, je reprendrai ici des propositions qui sont faites par des députés qui défendent des points de vue selon moi intéressants de concessions multimodales acceptables par l'utilisateur, le péage servant à financer des lignes à grande vitesse ou de petites lignes ferroviaires, éventuellement à une échelle régionalisée. Les choses doivent évidemment être approfondies, mais permettent d'envisager les concessions au-delà de leur échéance.

Il existe d'autres solutions de régulation économique en cas de délégation ou si des opérateurs privés continuent à gérer opérationnellement

les concessions. Les aéroports ou autres ouvrages d'art sont régulés par contrat, avec une clause de revoyure tous les trois, quatre ou cinq ans. Tout cela doit être expertisé de façon assez fine mais, en tout état de cause, des clauses de revoyure à échéance régulière me paraissent une des conditions d'acceptabilité d'un meilleur contrôle financier, en lien avec le régulateur, pour ne pas voir courir sur des périodes très longues des lois tarifaires qui s'imposent mais qui, à échéance régulière, viennent perturber le débat public et jeter l'opprobre sur les uns et les autres. Du point de vue de la démocratie, ce n'est pas souhaitable.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - La parole est aux commissaires.

**M. Éric Bocquet.** - Monsieur le ministre, je voulais moi aussi revenir sur votre position de l'été 2019 et sur cette idée de créer une société anonyme à capitaux entièrement publics chargée d'exploiter les autoroutes pour le compte de l'État à la fin des concessions. Vous venez de rappeler que vous ne reniez pas cette idée, et je vous en félicite. Je la partage complètement.

Malheureusement, vous nous dites que cette solution n'a pas prospéré. Nous avons auditionné Mme Borne la semaine dernière. Je ne pense pas qu'elle était sur cette ligne.

Existe-t-il, au sein du Gouvernement, non une doctrine sur le sujet mais au moins une orientation, voire des réflexions sur l'avenir des concessions ?

En second lieu, le rapport de l'Autorité de la concurrence de septembre 2014 a été vilipendé par les concessionnaires, contesté par d'autres, mais s'avère riche d'informations pour les parlementaires. Quel est votre avis sur les conclusions de ce rapport ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.** - Il n'y a pas encore de doctrine établie sur l'avenir des concessions. C'est un peu loin, et la réflexion n'est pas aboutie. Pour être très clair, j'ai eu des échanges à plusieurs reprises avec les sociétés concessionnaires pour bien comprendre leur problématique, voir quels étaient leurs plans d'investissement, comprendre leurs contraintes et essayer d'avoir la vision la plus objective possible.

Il n'y a pas encore eu de discussions interministérielles sur l'avenir des autoroutes, mais c'est un sujet politique qui existe. Des propositions de nationalisation ont été faites à plusieurs reprises, et une proposition de loi a été examinée dans cette maison en 2019. Je ne doute pas que ce sujet reviendra à l'horizon 2022.

Il serait de bon ton que le parti politique auquel j'appartiens fasse des propositions - et je ne doute pas qu'il en sera ainsi.

J'avais envisagé à l'époque une société à capitaux publics détenant le patrimoine qui anime éventuellement à côté un fonds d'infrastructures public ou privé, et qui délèguerait ou concéderait tout ou partie de

l'exploitation, de l'investissement, et de l'entretien d'un certain nombre d'infrastructures, avec les conditions de contrôle et de régulation que vous avez évoquées. Certains députés ont défendu des modèles plus maximalistes – en tout cas plus ambitieux. Les idées sont sur la table. Il y a matière à bâtir politiquement un projet, sous le contrôle du Parlement, car cela intéresse les territoires. Or l'aménagement du territoire conditionne la capacité desdits territoires à rester connectés, leur vitalité et leur attractivité. Tous les débats que nous avons actuellement sur les lignes aériennes – deux heures et demie, quatre heures, etc. – parlent de la même chose.

Deux réflexions sur le rapport de l'Autorité de la concurrence. En premier lieu - mais je crois que cela a été dit - l'évaluation de la surrentabilité en calculant le ratio entre la marge brute et le chiffre d'affaires sur une année n'était pas très convaincante du point de vue de l'ingénierie financière.

En second lieu, qu'est-ce qu'un risque et comment se matérialise-t-il ? La situation économique actuelle permet de l'illustrer. Le risque trafic qui s'est manifesté au moment de la crise de 2008, notamment pour les poids lourds, est revenu au même niveau dix ans plus tard. Les pertes estimées sont importantes. En matière de travaux, on évalue le surcoût à environ 200 à 300 millions d'euros pour les sociétés concessionnaires. La perte de recettes due à la crise sanitaire est de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros, si la dynamique se poursuit jusqu'à la fin de l'année.

Le débat politique a parfois consisté à dire qu'il existait une rentabilité établie face à des risques qui ne se réalisent jamais. On l'a souvent caricaturé sous cette forme. De fait, les risques se réalisent parfois, et même durement. C'est le cas actuellement.

**M. Olivier Jacquin.** - Monsieur le ministre, il est agréable de dialoguer avec vous, parce qu'on obtient généralement des réponses, et je viens d'en obtenir une sur l'amendement Djebbari-Dallard. Vous avez cependant rappelé que cette solution n'avait pas été retenue et qu'on avait trouvé d'autres sources de financement.

Toutefois, cette démarche visait aussi à créer une société publique. Une estimation très prudente avait été faite. On estimait pouvoir percevoir au moins 4 milliards d'euros par an. Le ministre que vous êtes ne peut se désintéresser d'un tel potentiel. Vous nous faites des réponses prospectives très larges, mais je voudrais connaître votre sentiment sur l'hypothèse de retrouver un modèle public.

Mme Borne a par ailleurs évoqué de nouveaux contrats de concession plus resserrés, permettant notamment d'intégrer des principes pollueur-payeur et des autoroutes « plus vertes ». Ce sera ma deuxième question. L'innovation avance très peu en matière d'autoroutes. Il existe



quelques expérimentations intéressantes de gares routières embranchées sur des voies réservées, avec bus express et modulation tarifaire.

Nous avons suivi ce matin une remarquable audition de M. Repentin qui nous a décliné tout le champ des possibles, prenant l'exemple de modèles d'autoroutes à l'étranger qui n'existent pas chez nous. D'où viennent les blocages ? Même dans la LOM, les différents amendements que j'ai déposés pour faciliter la création de voies réservées n'ont pas abouti. S'agit-il de problèmes de dogmes liés à la sécurité ?

Troisième question : pour l'avenir, ne faut-il pas envisager de nouvelles relations entre l'état et les concessionnaires et ne pas faire porter le risque trafic aux concessionnaires privés ? On en a quelques exemples en France. Les coûts peuvent baisser substantiellement. Certaines études estiment que le coût de la prise en compte du risque trafic par le privé représente entre 30 et 40 % du prix de sa prestation.

Enfin, à faire de la prospective, on écarte les responsabilités actuelles de l'État. On a découvert pendant cette commission d'enquête que l'état des lieux des concessions devait être fait de manière régulière. Or le contrôle qui devait être réalisé en 2017, avant votre arrivée, n'a pas été effectué. Qu'en est-il ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.** - Monsieur Jacquin, je partage votre plaisir de discuter ensemble. C'est toujours enrichissant. Je vais donc essayer d'être pratique et peu prospectif sur le sujet.

En tant que député, j'ai souhaité porter un projet d'autoroute concédée entre Limoges et Poitiers. J'ai vu très concrètement comment les choses se posaient en termes d'évaluation du trafic et du risque. Parmi les différents modèles que j'ai proposés figuraient des autoroutes à péage, où le risque trafic est supporté par la collectivité, et des modèles dits d'autoroutes concédées, où le risque trafic est supporté par l'opérateur privé.

Comment améliorer tout cela ? Il est difficile d'établir des hypothèses de trafic partagées. Lorsque vous parlez à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), à un opérateur qui produit une note prospective ou aux services de la région, vous n'avez jamais les mêmes réponses, et dans des proportions qui varient parfois du simple au triple, ce qui a parfois un côté un peu inquiétant.

Il y a probablement des compétences à garder en l'état. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est, par exemple, une agence de très grande qualité. Peut-être faut-il se doter d'algorithmes ou d'outils qui permettront de mieux évaluer le trafic et de faire porter un risque traduit en taux de rentabilité. C'est mon expertise de député qui me le fait penser.

D'où viennent les blocages en matière de transition écologique ? Je pense qu'ils proviennent en partie des relations réputées compliquées entre le concédant et les sociétés concessionnaires. L'une des clefs est d'avoir des échanges exigeants et ouverts, l'État, défendant l'intérêt général et les concessionnaires leur intérêt particulier.

Les blocages viennent peut-être de l'incapacité à avoir des discussions apaisées sur les investissements qui font sens, ceux qui doivent être remis en question, l'environnement ou le paysage fiscal. Les choses varient, et il serait politiquement sain que nous mettions en place, dans l'ensemble du secteur des transports, une forme de stabilité fiscale, car les investissements se font sur le temps long, avec des cycles économiques parfois compliqués et sujets aux aléas.

Cette affaire présente une dimension de confiance, de stabilité et de prévisibilité pour l'ensemble des acteurs.

Je vous ferai une réponse par écrit quant à l'état des lieux. Il me semble que, du point de vue du contrôle opéré par mes services et de la sous-direction de la gestion et du contrôle du réseau autoroutier concédé (GCA), dont l'éminent sous-directeur est derrière moi, les choses sont bien gérées. En tout cas, il a toute ma confiance.

S'agissant de la pertinence du modèle financier, on évalue les frais financiers à 700 millions d'euros. Ce mécanisme a un coût, mais cela pose la question plus large du financement des grandes infrastructures. D'autres idées existent dans les différents organismes qui réfléchissent à ces sujets. Je dissocie le besoin de financer la trajectoire de la LOM, pour lequel cette réflexion a été menée, les différentes opportunités de financer des infrastructures qui vont bien au-delà de la proposition que j'ai faite, et les diverses façons de réguler par contrat ces infrastructures.

Mme Borne a parlé de nouveaux contrats concessifs sur des modèles plus récents. J'ai parlé de contrats de régulation économique avec des temporalités plus courtes, qui pourraient également s'appliquer. Tout ceci devrait être débattu sous le contrôle du Parlement quand les choses se présenteront.

**M. Alain Fouché.** - Monsieur le ministre, je suis heureux de vous entendre, car vous êtes un bon ministre.

Vous avez évoqué tout à l'heure le problème de la liaison autoroutière Poitiers-Limoges. Il se trouve que je suis élu à Poitiers et que j'ai présidé le département. Si les choses ne se sont pas faites, c'est de la faute des élus du Limousin et de la Vienne, qui ont été incapables de se mettre d'accord : ils voulaient trois voies, quatre voies, l'autoroute. L'autoroute n'est pas rentable, on le sait.

Des financements pour réaliser une quatre voies ont été apportés par deux ministres, Jean-Claude Gayssot, sous Lionel Jospin, puis

Jean-Pierre Raffarin. Les élus ne s'entendant pas entre eux, l'État a mis ces crédits ailleurs. Rien ne s'est fait, et on avance très doucement.

Vous évoquez en deuxième lieu les nationalisations à venir. En France, on a vu la gauche nationaliser, puis dénationaliser. Nationaliser c'est très bien, mais comment allez-vous faire pour financer tout cela ? Il faut des fonds. Ils seront de plus en plus importants. Où les prendrez-vous ? Les nationalisations coûtent des fortunes !

Troisièmement, je ne comprends pas que la France réalise des routes aussi chères. Nous sommes le pays d'Europe où les routes sont les plus onéreuses – c'est le fait des anciennes DDE –, alors qu'on peut faire des routes tout aussi efficaces et moins chères.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Y a-t-il des projets de nationalisation dans les cartons du Gouvernement ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports.** – En tout cas, pas dans les miens, monsieur le président.

Je partage l'avis du sénateur Fouché concernant le dissensus politique qui a empêché certains projets de prospérer s'agissant de la liaison Poitiers-Limoges.

Pour en revenir à la nationalisation, celle-ci a un coût. Des études ont été faites : fin 2019, on serait à 44 milliards d'euros, voire plus au regard des contrats en cours et des recettes attendues. C'est tout le sujet autour du gel de fin décembre 2014, qu'il a fallu compenser par des augmentations de tarifs entre 2019 et 2023. Tout cela est bien connu, et il est heureux que, dans un état de droit, les contrats s'appliquent de bonne foi. Les décisions d'un jour qui peuvent paraître populaires ont souvent des coûts importants pour les finances publiques, le contribuable ou l'utilisateur.

Il n'y a pas de projet de nationalisation des autoroutes dans les cartons du Gouvernement actuel, mais il existe une réflexion sur l'après-concession. Ce patrimoine de 150 milliards d'euros revient par contrat dans le giron de l'État, qui a le choix soit de le concéder à nouveau, soit de le gérer directement. Nous aurons ce débat, dont les grandes lignes doivent porter sur le modèle de réseau que nous souhaitons, son financement, les capacités contributives de chacun et le rôle des sociétés concessionnaires. Celles-ci disposent de compétences, de moyens et ont prouvé qu'elles savaient entretenir, concevoir et exploiter les autoroutes pour un taux moyen au kilomètre qui, me semble-t-il, est dans la moyenne européenne. Nous enverrons ces éléments à M. Fouché de façon à clarifier le débat, si besoin était.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci monsieur le ministre. Si on a bien compris, le bien, lors de sa remise, doit être plein état de fonctionnement. Il n'y a là aucun coût pour l'État. Il faudra donc y réfléchir dans quelques années.

La parole est au rapporteur.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Monsieur le ministre, je voudrais évoquer les tarifs. Le système autoroutier concédé français compte 40 000 tarifs différents, pour lesquels les sociétés concessionnaires d'autoroutes remettent des propositions fin novembre, début décembre. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) disposent d'assez peu de temps pour vérifier tous ces tarifs qui devraient être relativement simples à calculer puisqu'on applique un taux moyen. Or les règles d'arrondi font que le système se complique. Ceci s'explique par des paiements en liquide. De quels moyens dispose-t-on pour améliorer ce système ? Faut-il laisser plus de temps à l'administration ?

Existe-t-il des moyens de simplifier les choses ? Peut-on supprimer les paiements en liquide ? Cela n'améliorerait-il pas largement le dispositif ? Il nous semble qu'il existe dans ce domaine des voies d'amélioration non négligeables.

Par ailleurs, le Gouvernement réfléchit-il à des travaux dans le cadre d'un plan de relance ? Ceux-ci sont la plupart du temps réalisés par des sociétés françaises. C'est toujours intéressant en termes d'emplois, sachant qu'on a enchaîné plans de relance et PIA et que ces plans ne sont pas encore achevés. Pourrait-on néanmoins en relancer de nouveaux ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État.** – 96 % ou 97 % des projets du PIA de 2016 restent à réaliser. C'est un volume considérable. Il y aura bien un plan de relance. Certaines demandes territoriales ne concernent pas en l'état des projets autoroutiers mais, pour autant, nous avons des projets assez matures en cours d'instruction, comme le projet Toulouse-Castres, pour lequel la désignation des candidats se fera dans les prochaines semaines et dont l'attribution est prévue en fin d'année.

S'agissant de la question des modalités de paiement des péages et, d'une manière générale, des nouvelles technologies applicables à l'usage des autoroutes, il est évident que les passages en *free flow*, avec abonnement ou les paiements automatisés en fin de mois intéressent beaucoup d'utilisateurs. De même, le télépéage a permis de fluidifier davantage les passages, notamment des voyageurs récurrents.

Je ne sais pas si interdire le paiement en monnaie serait acceptable sur un plan juridique. Il semble que l'on recourt de moins en moins à la monnaie, comme en témoigne la réduction très forte des différents points de passage aux péages.

Pour ce qui est de l'instruction des augmentations annuelles de tarifs par les services, il n'y a pas à ma connaissance, sous le contrôle du sous-directeur, de problèmes de délais. Il s'agit de concessions bien connues, pour lesquelles les règles de calcul sont établies et qui se simplifient avec le temps.

Il est cependant nécessaire d'avoir à la fois une certaine stabilité dans ces environnements et une capacité de pouvoir régulièrement questionner les règles. Vous avez eu l'opportunité de débattre de ces clauses de revoyure, y compris s'agissant d'une ingénierie financière parfois complexe. Un des leviers efficaces dans la relation entre concédant et concessionnaire et le traitement administratif de cette relation contractuelle repose sur la capacité d'interroger à nouveau un certain nombre d'hypothèses sous-jacentes, notamment en matière tarifaire, et d'en simplifier les déterminants financiers.

**Mme Christine Lavarde.** – Le PIA a permis des travaux de rénovation voire de réhabilitation qui peuvent être assez dispendieux, car techniques. Ainsi, pour permettre l'élargissement de l'autoroute, on réalise un viaduc en trois tronçons. Ce ne sont pas des travaux légers. Dans le même temps, on a une ligne ferroviaire qui ne fait l'objet d'aucune amélioration. L'autoroute devient donc largement compétitive en temps par rapport à la ligne ferroviaire. Comment résout-on l'objectif de stratégie nationale bas carbone quand on sait que le transport est l'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, avec le logement ? On a donné aux autoroutes le moyen de réaliser des investissements là où d'autres secteurs du transport n'en ont pas.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État.** – C'est un sujet très intéressant. Je crois avoir déjà eu l'occasion d'échanger sur ces points avec certains d'entre vous. Cette question est celle de la complémentarité et de la concurrence entre les différents modes de transport et la façon très différente qu'on a de les financer. 70 % du budget du ministère est alloué au mode ferroviaire.

Nous sommes donc présents en termes de stratégie nationale bas carbone. On a d'ailleurs déjà tenté de régénérer les petites lignes ferroviaires. Nous avons signé, le 20 février, entre la pandémie mondiale et la fin de la grève, deux contrats avec les régions Centre-Val de Loire et Grand Est pour trouver des mécanismes contractuels entre l'État et les régions afin de poursuivre et pérenniser ces lignes importantes pour l'irrigation du territoire, parfois concurrencées par la route.

Cela pose aussi la question des 110 kilomètres à l'heure, que je souhaitais évoquer. Ces liaisons rapides et payantes, qui ont pour intérêt de sécuriser les déplacements, ont aussi un coût. Si on dégrade le niveau de service de ces axes pour des raisons acceptables sur le plan écologique, il faut peut-être actualiser le bilan coût-bénéfice. Je n'ai pas de religion sur le sujet. J'observe que le débat sur les 80 kilomètres à l'heure portait beaucoup sur la sécurité routière, l'écologie et les libertés individuelles, ce qui a rendu la question assez complexe à comprendre. L'hypothèse des 110 kilomètres à l'heure sur autoroutes pose plusieurs questions. La première est celle de la vitesse maximale. Tout le monde ne roule pas tout le temps à la vitesse maximale, mais à une vitesse moyenne inférieure. Quand on abaisse la

vitesse maximale, on abaisse la vitesse moyenne. Dès lors, la sensibilité au prix peut varier, et on peut être tenté de se reporter sur le réseau secondaire pour ne pas payer, mais on congestionne alors ce dernier, on passe à travers des villes, et l'accidentalité augmente. Cela soulève d'autres questions.

C'est ce que vous soulignez, je crois, à propos de la complémentarité et de la concurrence des modes de transport, y compris dans leur dimension en termes de sécurité routière et d'aménagement du territoire.

Ce sont des sujets extrêmement complexes, et c'est aussi une des priorités du ministère que je dirige que d'essayer de se doter de ces outils de comparaison compliqués en termes de gestion des flux et de contribution environnementale. C'est sur ce sujet que nous allons essayer d'avancer ces prochains mois.

**M. Éric Jeansannetas, président.** - Vous nous aviez « tendu la perche » dans votre propos liminaire à propos des 110 kilomètres à l'heure. La question de notre collègue Christine Lavarde était donc la bienvenue.

Nous vous remercions, ainsi que vos collaborateurs, pour votre participation à cette audition.

**Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du  
développement durable et de l'énergie de 2014 à 2016**

*(Jeudi 9 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, madame la ministre, nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant madame Ségolène Royal, que je ne pense pas avoir besoin de présenter. Je rappelle néanmoins que vous avez été ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie de 2014 à 2016 dans le gouvernement conduit par Manuel Valls, au moment de la négociation du plan de relance autoroutier, le fameux PRA dont nous avons beaucoup entendu parler.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte-rendu publié.

Madame la ministre, je vous remercie de vous être rendue à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Royal prête serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant de passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye et aux membres de la commission d'enquête présents aujourd'hui, je vous propose de nous présenter à titre liminaire, si vous le souhaitez, quelle était votre vision du secteur autoroutier à l'époque où vous exerciez ces responsabilités.

**Mme Ségolène Royal.** – Je vous remercie de m'avoir invitée à témoigner devant votre commission. Dans un premier temps, je me suis dit que je n'avais pas de nombreux souvenirs des modalités de négociation du protocole d'accord de 2015, car elles avaient été déléguées à ma directrice de cabinet, Élisabeth Borne, et à Alexis Kohler, qui était le directeur de cabinet d'Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie. Toutefois, avant de venir devant vous, je me suis replongée dans ce dossier passionnant et je voudrais redonner à celui-ci une perspective historique. Cela permettra de bien comprendre quels étaient les enjeux à ce moment-là.

Je voudrais d'abord rendre hommage à Gilles de Robien car c'est lui qui avait proposé, en 2003, d'utiliser l'argent des péages pour financer l'aménagement du réseau routier non concédé et du réseau ferré, via une agence de financement des infrastructures de transports de France, l'AFITF. Il constatait en effet que la dette des autoroutes diminuait et que plusieurs milliards d'euros de dividendes allaient commencer à entrer dans les caisses de l'État au cours des années suivantes. Il avait alors engagé un bras de fer

avec le ministère de l'économie et des finances. Je me permets de citer les propos qu'il a tenu devant votre commission d'enquête: « *chaque ministre des Finances me reçoit avec, à ses côtés, toujours le même conseiller partisan de la privatisation des autoroutes. On m'expliquait qu'il fallait vendre les autoroutes parce que cela ferait baisser la dette de l'État. Mais j'avais anticipé ce problème et j'avais fait faire une évaluation par une grande banque parisienne et celle-ci concluait que les autoroutes étaient une manne financière pour l'État. C'est comme ça que j'ai pu résister à Bercy* ». Le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, avait en effet tranché en sa faveur. Puis, en 2005, le nouveau Premier ministre, Dominique de Villepin, avec le nouveau ministre de l'économie Thierry Breton, opte pour la privatisation.

Gilles Carrez, qui était alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, avait alors écrit dans un rapport que « *l'État faisait une mauvaise affaire puisque même en percevant 20 milliards d'euros, la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes constituait une mauvaise décision du point de vue de l'intérêt général* ». Dans un référé de 2009, la Cour des comptes estimait à 24 milliards d'euros la valeur globale des sociétés concessionnaires d'autoroutes privatisées.

Dans un rapport très raide de juillet 2013, la Cour des comptes indique que la négociation des avenants aux contrats de plan est déséquilibrée. L'augmentation des tarifs est supérieure à l'inflation. Les obligations des actionnaires ne sont pas respectées. Elle estime par conséquent qu'il faut impérativement réaliser une contre-expertise et mettre fin à la hausse continue et importante des tarifs.

Puis se succèdent, au cours de l'année 2014, toute une série d'évènements. L'Assemblée nationale et le Sénat, notamment, se saisissent du problème. En novembre 2014 est mise en place une mission d'information conduite par Bertrand Plancher et Jean-Paul Chanteguet à l'Assemblée nationale. Le 4 décembre, une lettre-pétition est signée par 150 députés. Le 17 décembre, un groupe de travail du Sénat est mis en place pour expertiser les recommandations de l'Autorité de la Concurrence, qui dans un rapport de septembre 2014 évoque la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes, assimilable à une rente.

C'est dans ce contexte que le Premier ministre de l'époque Manuel Valls met en place un groupe de travail parlementaire sur les autoroutes, qui associe huit députés et sept sénateurs de la majorité et de l'opposition. Une première réunion a lieu à Matignon, à la suite de laquelle le Premier ministre charge les deux directeurs de cabinet Élisabeth Borne et Alexis Kohler de conduire les négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, représentées par Bruno Angles.

Jean-Paul Chanteguet participait au départ au groupe de travail mais il se rend vite compte que les négociations se déroulent ailleurs, sans les parlementaires. Il décide alors de démissionner. Il avait plaidé pour la mise en place d'un système de régie intéressée, dans lequel la puissance



publique reprendrait la main en maîtrisant les tarifs de péages et en confiant l'exploitation à des acteurs privés mais aux conditions de l'État. Il estimait que depuis la privatisation, en 2017, 27 milliards d'euros de dividendes avaient été distribués aux actionnaires. C'est dans ce contexte houleux que la négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes aboutit à la signature, en avril, d'un protocole d'accord.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Madame la ministre, vous nous avez rappelé des éléments historiques. Nous avons entendu Gilles de Robien, qui nous a expliqué la façon dont il avait résisté à Bercy pour éviter la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes puis comment l'opération s'était finalement réalisée sous l'impulsion du Premier ministre du gouvernement suivant, à savoir Dominique de Villepin – que nous auditionnons ce jour également.

Si nous nous intéressons au passé, notre commission d'enquête porte également sur l'avenir, et notamment sur la meilleure façon de rééquilibrer les relations de l'État avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes historiques, qui gèrent 90 % du réseau concédé.

Effectivement, le Premier ministre Manuel Valls avait décidé, à la suite de la parution du rapport de l'Autorité de la concurrence et de celui de la Cour des comptes, qui avaient fait couler beaucoup d'encre, de créer un groupe de travail comprenant des députés et des sénateurs. Il me semble, de mémoire, que ce groupe de travail n'avait pas vocation à négocier. Il avait pour objet de fournir le point de vue du Parlement au Premier ministre et au Gouvernement, de façon à orienter, le cas échéant, les décisions qui seraient prises. Je ne crois pas qu'il ait eu pour mandat de négocier directement avec les concessionnaires, ce qui me paraît d'ailleurs normal : il appartient au Gouvernement (et non aux parlementaires) de le faire, avec l'appui de l'administration.

**Mme Ségolène Royal.** – Vous avez tout à fait raison, les parlementaires n'étaient pas chargés de participer aux négociations. Mais le Premier ministre s'était engagé par écrit à ce qu'ils soient régulièrement informés du contenu de ces négociations. C'est lorsque de premières déclarations ont été faites, affirmant que la marge de manœuvre de l'État était très étroite, que les parlementaires ont commencé à être assez mécontents, puisqu'ils savaient, par une lettre que leur avait adressée le Premier ministre, que celui-ci n'avait au départ pas totalement écarté une remise en concurrence des concessions autoroutières ou leur résiliation. Or, sitôt la négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes engagée, ces deux hypothèses disparaissent car le rapport de force est déséquilibré au détriment de l'État, les sociétés concessionnaires ayant beaucoup plus de moyens que lui pour négocier. La Cour des comptes décrit très bien ce phénomène dans son rapport de 2013.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous n’avez pas du tout évoqué le gel des tarifs de péages pour l’année 2015 à l’automne 2014. Élisabeth Borne nous a pourtant indiqué que c’est vous qui l’aviez décidé en tant que ministre. J’étais un peu surpris qu’une telle décision puisse être prise par un ministre, sans accord du Premier ministre ni décision interministérielle. Aviez-vous l’accord du Premier ministre pour prendre cette décision ? Comment ont réagi vos collègues du Gouvernement et le Premier ministre, ainsi que les sociétés concessionnaires d’autoroutes, pour lesquelles une telle décision constituait une violation des contrats de concession ?

**Mme Ségolène Royal.** – Vous avez raison d’être surpris, car ce témoignage ne correspond pas à la réalité. Tout cela s’est passé il y a un certain temps. Il est normal que tout ne soit pas forcément très précis dans l’esprit de ceux qui viennent devant vous. Vous imaginez bien qu’une décision de blocage des tarifs de péages d’autoroute est prise par le Premier ministre. Il existe d’ailleurs un communiqué de Matignon sur ce sujet, daté du 27 janvier, et que j’ai sous les yeux. Vous connaissez le discours des sociétés concessionnaires d’autoroutes, qui n’ont jamais intérêt à entrer dans une négociation puisque les contrats de concession sont très déséquilibrés en leur faveur. Elles refusaient donc, depuis les premiers rapports de la Cour des comptes, de rejoindre la table des négociations.

Pour les y contraindre, il fallait prendre une décision. Le 27 janvier au matin, le Premier ministre réunit le groupe de travail de quinze parlementaires de la majorité et de l’opposition. Il leur promet de les tenir régulièrement informés des discussions engagées par le Gouvernement avec les concessionnaires. Permettez-moi de citer le communiqué : « *[Ce groupe de travail] devra examiner les deux scénarios envisageables, soit la renégociation des contrats de concession, soit la résiliation de ces contrats d’autre part. Le Premier ministre souhaite qu’un point d’étape soit fait à la fin de février. Dans l’attente de l’aboutissement de ces travaux, le gouvernement a décidé de surseoir à l’application de la hausse des péages, prévue contractuellement le 1<sup>er</sup> février. Il prendra des arrêtés à cette fin* ».

Les choses se sont ensuite déroulées assez rapidement, comme je l’ai constaté en faisant quelques recherches sur Légifrance pour préparer cette audition. Un arrêté est publié au Journal Officiel le 27 janvier 2015, signé par le ministre de l’Économie, le ministre des Transports et moi-même, après un arbitrage de Matignon. Miraculeusement, les sociétés concessionnaires d’autoroutes reviennent alors autour de la table, non sans émettre quelques menaces : « *vous avez intérêt à céder* », disent-elles à l’État, « *car cela va vous coûter plus cher dans un contentieux* ». Je les ai invitées à introduire un contentieux si elles le jugeaient fondé. Elles n’ont jamais attaqué l’arrêté. L’État aurait donc pu rester en position de force.

Ce ne fut pas le cas, car, comme le note la Cour des comptes, il n’avait ni les moyens ni la rigueur requise pour faire face à la pression exercée par les sociétés concessionnaires d’autoroutes, qui ne veulent pas

laisser échapper le trésor qu'elles ont entre les mains. Elles allaient obtenir non seulement un rattrapage du gel des péages de 2015 mais également un sur-rattrapage - assez scandaleux - à la faveur d'un taux d'actualisation particulièrement avantageux. Je tiens à redire ici que l'État avait parfaitement le droit d'inclure dans la négociation le blocage de la hausse des tarifs, d'autant plus que l'inflation était très faible.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Rappelons que l'augmentation des tarifs devait s'appliquer le 1<sup>er</sup> février. C'est ce qui explique la date du 27 janvier : il fallait qu'une décision soit prise avant le 1<sup>er</sup> février et que l'État réponde aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Je n'ai pas d'éléments précis sur le sujet mais il me semblait qu'une annonce de votre part sur le gel des péages avait eu lieu par anticipation, à l'automne 2014. Avez-vous fait cette annonce en concertation avec le Premier ministre et avec ses services ? J'avais compris que tout le monde avait été mis devant le fait accompli par votre décision et que, dès lors, il fallait régulariser les choses, ce qui expliquerait la décision annoncée le 27 janvier.

Par ailleurs, vous indiquez que vous ne parveniez pas à faire revenir autour de la table de négociations les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sans doute à la suite des rapports de l'Autorité de la concurrence et de la Cour des comptes, qui avaient suscité de nombreuses réactions. Pourquoi souhaitiez-vous discuter avec elles ? Quel était l'objectif de l'État au regard des contrats de concession ?

**Mme Ségolène Royal.** - L'objectif de l'État était de donner suite aux rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, afin de rééquilibrer le rapport de force vis-à-vis de ces sociétés. Il existait un tel besoin de financement de l'AFITF, pour le réseau secondaire, qu'il était choquant de voir les sociétés concessionnaires d'autoroutes gagner beaucoup d'argent tandis que les automobilistes étaient de plus en plus taxés. Il fallait donc faire revenir les sociétés d'autoroutes autour de la table. Sans doute l'idée vient-elle de moi. Si c'est bien le cas, je suis assez contente de l'avoir eu.

Les sociétés d'autoroutes savent que je n'ai pas peur du rapport de forces et que je ne me laisse pas influencer par la crainte d'un contentieux. S'il y avait d'autres auditions sur d'autres sujets, je pourrais vous expliquer par exemple de quelle façon j'ai eu gain de cause dans l'affaire de la décharge de Nonant-le-Pin. La société Guy Dauphin Environnement (GDE) avait introduit un contentieux et m'avait dit que celui-ci coûterait cher à l'État. Elle a perdu le contentieux. GDE, qui voulait mettre des déchets à Nonant-le-Pin, dans un endroit magnifique à proximité de haras, n'a pas pu le faire.

Je trouvais également très déplaisante la façon dont les sociétés d'autoroutes - même si elles sont dans leur jeu - critiquent les rapports de la Cour des comptes et de l'Autorité de la concurrence, traitant les hauts

fonctionnaires qui les ont rédigés d'incompétents et de menteurs. Nous n'injurions pas de la sorte les patrons des sociétés autoroutières. Ils sont dans leur droit, ils font des affaires. Mais ils n'ont pas pour autant tous les droits, *a fortiori* quand ils ont face à eux des hauts fonctionnaires. Or, ils n'hésitent pas à traiter de grands commis de l'État, de bons à rien, sous prétexte qu'ils n'ont jamais travaillé dans le secteur privé. C'est inadmissible. Il fallait donc rétablir un rapport de force plus équilibré avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans l'intérêt de l'État et des usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je comprends l'intérêt qu'il y avait à rouvrir une négociation avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Effectivement, tous les concessionnaires sont les mêmes, que nous parlions de grandes ou de petites concessions : dès lors que l'on veut négocier quelque chose, ils invoquent le contrat et menacent de recours contentieux. C'est assez classique. Le concédant n'a pas à avoir peur de cela. Il faut bien analyser la situation.

Pouvez-vous nous confirmer que vous avez été tenue informée de la négociation, même si le protocole d'accord de 2015 a été discuté par votre directrice de cabinet, Élisabeth Borne, avec Alexis Kohler pour le ministère de l'économie et Bruno Angles pour les sociétés d'autoroutes ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je n'ai pas vraiment suivi les négociations de ce protocole. C'était le début de l'année 2015. Il y avait la préparation de la conférence de Paris sur le climat qui m'occupait beaucoup, l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique, etc. Le ministère de l'environnement est extrêmement lourd et la masse de travail y est colossale. Dès lors que Matignon avait délégué la négociation aux deux directeurs de cabinet, je n'avais pas de raisons de ne pas faire confiance à ceux qui étaient chargés de cette négociation. Il y avait aussi le secrétaire d'État aux Transports. Je n'ai appris qu'après qu'il n'avait pas été mis dans la boucle. Je déléguais beaucoup à Alain Vidalies. Dans mon esprit, c'était plutôt à lui de suivre le sujet des autoroutes, compte tenu de tous les autres dossiers que je devais suivre par ailleurs.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il a refusé de signer le protocole.

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, il a refusé de le signer. C'est ce que j'ai vu par la suite.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Et vous, vous n'avez pas refusé de le signer.

**Mme Ségolène Royal.** – Non, moi, je suis disciplinée. Le Premier ministre avait décidé de la configuration de la négociation. Une fois que le protocole avait été négocié, je l'ai signé, sans avoir la curiosité de regarder son contenu.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – L’avez-vous regardé après-coup ?

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, je l’ai découvert par la presse. Je ne m’y suis intéressée que quand sa publication a été ordonnée par le Conseil d’État. Un point me semble particulièrement intéressant, en particulier pour votre commission : c’est suite à la saisine d’un citoyen, Raymond Avrillier, que le Conseil d’État ordonne la publication de ce document, ce qui nous le fait découvrir.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il était accompagné de publications assez disparates.

**Mme Ségolène Royal.** – Il n’y avait aucune raison de penser que le travail n’avait pas été bien fait. Si un protocole est signé, on a plutôt tendance à s’en féliciter, en constatant que les négociations ont abouti.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Pourquoi, selon vous, ce protocole a-t-il été tenu secret ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je me suis posée la question. Je pense que c’est parce qu’il contient une disposition fiscale. Le ministre du Budget, Christian Eckert, a également dit qu’il avait été écarté des discussions. Son directeur de cabinet aurait pu participer aux négociations. Cela aurait peut-être rendu les représentants de l’État plus forts. Or on découvre que le protocole contient une partie *D*, intitulée « *Sécurité contractuelle et stabilité des prélèvements obligatoires* ». Dans cette partie *D*, les sociétés d’autoroutes obtiennent la stabilité du régime de déductibilité fiscale des charges financières. À mon avis, la signature du ministre du Budget était obligatoire sur ce protocole, dès lors qu’il contenait des dispositions fiscales. Cet argument est d’ailleurs soulevé par Raymond Avrillier.

Supposons que le protocole soit annulé à l’issue de vos travaux. Ce serait là un point très important : l’État pourrait peut-être reprendre enfin la main, comme le suggère la Cour des comptes dans son dernier rapport sur le plan de relance autoroutier, c’est-à-dire discuter des concessions autoroutières et de la façon dont on pourrait rééquilibrer les choses au profit notamment de l’investissement dans le réseau secondaire, car au bout du compte, le système repose entièrement sur l’automobiliste. Il n’y a aucune raison qu’il paie toujours davantage un service qui ne s’améliore pas.

Il y a des ambiguïtés dans les fameux 3,2 milliards d’euros du plan de relance autoroutier. Personne n’était dupe : les sociétés qui font les travaux sur les autoroutes sont les mêmes que celles qui possèdent les entreprises de travaux publics, même si le contrôle effectué par les pouvoirs publics s’est amélioré, notamment grâce à la Commission européenne, qui a défini un certain nombre de règles.

Par ailleurs, dans le protocole, on affirme qu’à l’avenir c’est la loi qui décidera de l’allongement de la durée des concessions mais ce même

protocole allonge cette durée de six ans ! Si le protocole était annulé, l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient enfin mener un débat de fond pour déterminer l'avenir des concessions. Je pense que ce serait très salubre.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Que faudrait-il faire, selon vous, pour le présent et pour l'avenir des concessions ? Faut-il dénoncer les contrats tout de suite ? Faut-il serrer la vis progressivement et attendre la fin des contrats ?

**Mme Ségolène Royal.** – Selon moi, l'État devrait remettre en concurrence les concessions ou décider, dans le cadre de cette remise en concurrence, de reprendre éventuellement une partie du réseau en régie. Ce ne serait pas pour des raisons idéologiques mais pour que les recettes perçues sur l'automobiliste reviennent à l'automobiliste plutôt que d'alimenter le versement de dividendes ou les résultats économiques d'autres sociétés chargées des travaux. Ces recettes doivent revenir dans l'escarcelle de l'État et de l'automobiliste.

Je trouve le rapport de la Cour des comptes limpide de ce point de vue. Il réaffirme un discours que la Cour a toujours tenu : lorsqu'il y a des marchandages, l'État est toujours désavantagé, car les sociétés d'autoroutes, bien accompagnées, font valoir leurs contrats de concession qu'elles considèrent comme immuables.

**Mme Michèle Vullien.** – Madame la ministre, vos propos corroborent ce que nous avons entendu dans d'autres auditions mais cela ne peut que nous inquiéter. D'autres personnes auditionnées ont en effet souligné que l'État ne pouvait être que désavantagé dans ses relations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Cela m'étonne, car ceux qui négocient au titre de l'État ont de l'expérience. Ils ont les mêmes formations que ceux qui leur font face. Ce sont, typiquement, des X-Ponts et des X-Mines. Comment l'État peut-il se trouver désavantagé ?

Et qui, finalement, a pris la décision de privatiser ces sociétés ? Je ne parviens toujours pas à le comprendre. J'avais trouvé particulièrement intéressants les propos de Gilles de Robien, qui avait compris ce qu'il se passait.

**Mme Ségolène Royal.** – Absolument. Il avait tout compris.

**Mme Michèle Vullien.** – D'après ce qu'il nous a dit, il a essayé d'alerter d'autres responsables politiques. On a quand même eu l'impression que l'État vendait les bijoux de famille mais on ne sait toujours pas pourquoi cette décision a été prise ni par qui elle l'a été et dans quel but. Avez-vous pu déterminer qui était à la manœuvre ?

**Mme Ségolène Royal.** – La décision de privatisation a été prise par le gouvernement de Dominique de Villepin, à l'encontre de ce qu'avait

préconisé Gilles de Robien. Était-ce pour des raisons idéologiques ? Je l'ignore.

À partir de ce moment-là, les sociétés d'autoroutes ont bénéficié d'un rapport de force à leur avantage. Par la suite, elles ont continué à profiter de ce rapport de force puisqu'elles étaient désormais titulaires des contrats de concession.

Elles ont d'ailleurs une expression extravagante pour qualifier la situation : elles affirment qu'à partir du moment où un contrat a été signé, celui-ci est par définition égalitaire et ne peut pas être remis en cause. Pourtant, selon moi, dès lors que les institutions de contrôle de la dépense publique de l'État, et en particulier la Cour des comptes, estiment que cela ne va pas, il faut en prendre acte et y remettre bon ordre. Ce ne sont pas des choix idéologiques. J'ai d'ailleurs cité à dessein des élus de différentes étiquettes politiques, qui ont simplement le sens de l'État, le souci de protéger le contribuable et l'utilisateur, et surtout de réaliser des travaux sur nos routes.

Dans ma région Poitou-Charentes, les petites communes n'avaient pas les moyens de refaire leurs infrastructures. On voyait, pendant ce temps-là, plusieurs milliards de dividendes versés aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cela ne va pas. Donc on rééquilibre les choses. Je pense qu'il n'est pas trop tard pour ce faire.

**M. Dominique de Legge.** – Madame la ministre, je profite de votre présence et de votre caractère pour vous poser une question un peu iconoclaste. En vous entendant, j'ai l'impression que Bercy a une position immuable et s'inscrit systématiquement dans une logique de choix à très court terme (privatisation des autoroutes, privatisation d'Aéroports de Paris-ADP, privatisation de la Française des Jeux) : on capte une manne, à un instant donné, considérant que cela permettra d'équilibrer le budget de l'État.

Pour ma part, je suis assez choqué que l'on cherche toujours à privatiser ce qui est rentable. On pourrait ne pas s'interdire, du point de vue de l'État, d'encaisser des recettes, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'infrastructures stratégiques pour l'aménagement du territoire.

Dans cette affaire, est-ce la capacité de Matignon à s'imposer face à Bercy qui est en cause ou s'agit-il de choix politiques de l'instant ?

**Mme Ségolène Royal.** – Sans doute est-ce un peu les deux, même si, dans ce dossier autoroutier, le ministère du Budget a été écarté. Peut-être aurait-il été plus rigoureux sur la question des tarifs et plus enclin à suivre les rapports de la Cour des comptes. C'est pourquoi il est étrange que M. Eckert ait été écarté de la négociation. Cela aurait pu permettre à l'État de peser davantage dans la négociation.

Il existe effectivement une idéologie de la privatisation, consistant à penser que ce qui est privé est mieux géré que ce qui est public. Ce n'est pas vrai. Ce ne sont pas les mêmes secteurs. Il faut une complémentarité. Il faut des choses privées, des choses publiques. Il n'y a aucune raison de transférer au privé ce qui est rentable.

D'ailleurs, lorsque la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 est survenue, il n'a plus été question de lancer le projet de privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), ce qui prouve bien que les privatisations sont uniquement lancées lorsqu'une infrastructure rapporte de l'argent. Or ces bénéficiaires pourraient utilement être réinvestis par l'État là où des besoins existent.

De même, la privatisation de la Française des Jeux (FDJ) m'a beaucoup choquée. Cette entreprise avait été créée après la guerre et elle n'a pas hésité à diffuser une publicité pour vendre ses actions dans laquelle on voyait les gueules cassées de la guerre de 1914. Cela revient à instrumentaliser la souffrance des soldats. Peut-être y avait-il une partie de la FDJ que l'on pouvait privatiser mais on aurait pu avoir un système mixte pour que l'État continue de bénéficier de ses dividendes et puisse réinvestir cet argent dans l'hôpital public, puisque nous étions confrontés à la crise sanitaire.

L'État ne doit pas se dessaisir de ce qui rapporte, faute de quoi une partie de l'argent s'échappe vers les dividendes et vers les opérations boursières, en diminuant d'autant sa capacité d'intervention.

**M. Michel Dagbert.** – Vous avez pointé du doigt, madame la ministre, le besoin d'investissement sur le réseau secondaire, notamment dans les ouvrages d'art. La commission du Sénat de l'aménagement du territoire et du développement durable a publié un rapport sur l'état de nos ouvrages d'art. Je suis donc particulièrement sensible à cette question.

Vous soulignez également qu'il n'y a peut-être de l'idéologie dans le choix consistant à privatiser ou non une infrastructure. Pour autant, il m'apparaît utile, même dans le cas où l'on s'oriente vers des concessions, de conserver tout ou partie du réseau en gestion publique de façon à disposer d'un référentiel pour la gestion, dans le temps, de ces infrastructures.

Compte tenu notamment des recherches que vous avez effectuées sur Légifrance pour préparer cette audition, à quel(s) moment(s) clé(s) s'oriente-t-on, dans le dossier dont nous parlons ici, vers une décision qui devient quasiment irréversible – abstraction faite des pistes que vous venez de nous donner pour envisager de dénoncer les contrats et renégocier un contrat un peu plus équilibré ? Je précise que je souscris pleinement aux deux exemples que vous avez cités, Aéroports de Paris et la Française des Jeux.

**Mme Ségolène Royal.** – Je pense que le moment clé est celui où on ne donne pas suite fermement aux demandes des parlementaires, au regard



de la double hypothèse de dénonciation ou de renégociation des contrats, bien que celle-ci ait pourtant été évoquée dans la lettre du Premier ministre. Dès lors qu'on délègue ensuite la négociation aux directeurs de cabinet, avec un pilotage direct par Matignon, il n'y a plus de politique. Les sénateurs sont dessaisis, de même que les députés. Il n'y a plus de débat à l'Assemblée. Nous voyons surgir un protocole contenant deux choses choquantes.

La première est la prolongation de six ans de la durée des concessions autoroutières. C'est une poule aux œufs d'or, un extraordinaire cadeau financier. Regardez d'ailleurs les cours de bourse des sociétés concernées au moment de cette annonce.

La deuxième incongruité est la surcompensation du rattrapage tarifaire. Celui-ci n'était aucunement obligatoire. Les tarifs doivent pouvoir augmenter, puis baisser, en fonction de l'évolution du volume de trafic sur les autoroutes et pas le beurre et l'argent du beurre. Faute d'une contradiction suffisante face à elles, les sociétés ont réussi à faire croire à tous leurs interlocuteurs au sein de l'État que les tarifs devaient augmenter tous les ans.

La Cour des comptes et la Commission européenne indiquent pourtant clairement que les tarifs peuvent augmenter ou diminuer. Si la rentabilité augmente, une partie devrait pouvoir être reversée à l'État. C'est ce qui aurait dû être prévu dans le contrat de concession, avec une décision annuelle de l'État pour examiner quelle a été l'évolution du trafic et protéger les automobilistes.

Une baisse des tarifs autoroutiers devrait vraiment être possible, bien que cela ne se soit jamais produit. C'est ce que j'aurais aimé que nous négociions. Mais cela n'a pas été négocié, car il existe une forme de consanguinité entre les personnes autour de la table, du côté de sociétés d'autoroutes et des représentants de l'État. Les participants à la négociation se tutoyaient... Il n'y avait plus de liberté de penser.

Je vais vous raconter une anecdote au sujet des négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2015. La première réunion a lieu dans le bureau du Premier ministre. Nous voyons arriver tous les patrons des sociétés d'autoroutes. Je connaissais certains d'entre eux. Face à eux se trouvent les ministres et leurs directeurs de cabinet. Il n'y ni la Cour des comptes ni nos conseillers ni les parlementaires, alors que les sociétés d'autoroutes viennent avec leurs avocats et leurs lobbyistes.

Devinez qui a pris la parole au nom des sociétés d'autoroutes ? C'était Alain Minc. Alors que je m'étonne de sa présence auprès des sociétés d'autoroutes, il me répond que c'est lui qui les représente. Il conduit alors la discussion, en employant toutes les techniques du business, alors que tel n'était pas l'état d'esprit des représentants de l'État. Dans un premier temps, il invoque la crise. La deuxième partie du raisonnement est connue : il évoque les contrats qui lient l'État aux sociétés concessionnaires

d'autoroutes. « *La parole de l'État, c'est très important. Si vous ne respectez pas la parole de l'État, vous ne serez vous-même plus respecté, monsieur le Premier ministre* ». Dès lors, il n'y a plus de marge de manœuvre. On voit d'ailleurs que ce discours est repris par ceux qui ont négocié pour le compte de l'État : « *il n'y a pas de marge de manœuvre* », disent-ils. « *On a signé. Il y a des contrats* ».

Troisième élément du discours des sociétés, la privatisation constitue une très mauvaise affaire pour les sociétés d'autoroutes. « *Enfin, cela nous a coûté beaucoup plus cher que cela ne nous a rapporté* ». Plus c'est gros plus cela passe. Je ne me suis pas privée de leur dire alors, « *si c'est une mauvaise affaire, rendez-les nous !* ».

Un autre exemple illustre cette confusion des genres. Lorsque j'ai eu à traiter le problème des rejets de boues rouges en Méditerranée, l'entreprise concernée est venue pour que je négocie avec elle. Son lobbyiste était l'ancien directeur général des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Ces interlocuteurs sont d'emblée dans le rapport de force et dans la discussion d'affaires à leur profit. Nous devons, face à eux, être armés, solides et surtout ne pas être isolés. Les missions d'information et les commissions d'enquête parlementaires devraient être intégrées à ces discussions.

Certains hauts fonctionnaires pensent qu'ils savent mieux que nous. Le problème vient de cet affaiblissement de l'autorité politique : « *non, on va faire différemment* », « *non, il y a peut-être d'autres solutions* », « *non, vous n'avez pas lu tous les scénarios possibles* », « *non, les parlementaires n'ont pas dit cela* », « *non, la Cour des comptes n'a pas dit cela, vous allez faire ce que la Cour des comptes a dit* ». Lorsque vous voyez la réponse du ministère au référé de la Cour des comptes de 2019 sur le plan de relance autoroutier, les bras vous en tombent !

C'est comme si la Cour des comptes était un adversaire. Or, elle n'est pas un adversaire mais un partenaire. Il faut s'appuyer sur ses observations pour améliorer le fonctionnement des institutions et obtenir des arbitrages intelligents avec les autres ministères. Lorsque j'étais ministre, il m'est arrivé plusieurs fois de modifier de ma main les réponses aux référés et aux observations de la Cour des comptes que me préparaient mes services pour lui donner raison, car l'état d'esprit qui domine est toujours celui selon lequel l'administration a raison sur tout. C'est un état d'esprit particulier qu'il faut faire évoluer.

**M. Michel Dagbert.** – Madame la ministre, et madame la présidente de région, je n'ai pas le sentiment, comme d'autres collègues ici probablement, en tant qu'ancien maire et président d'un conseil départemental (celui du Pas-de-Calais) d'un rapport de forces tel que celui que vous décrivez entre le politique et l'administration qui sert la collectivité. J'ai plutôt l'impression qu'un équilibre des forces s'établit et que chaque fois que le politique est faible, naît effectivement le risque d'une dérive de l'administration, qui pourrait s'autoriser un certain nombre de

choses. Partagez-vous ce point de vue, s'agissant des collectivités territoriales ? Pourquoi n'arriverions-nous pas à un tel équilibre au niveau de la haute fonction publique et des ministres qui représentent l'État sur des sujets aussi importants et délicats que la négociation de ces contrats de concessions autoroutières ?

**Mme Ségolène Royal.** – Je crois que la différence vient du fait que lorsqu'on a à régler des problèmes de proximité, on partage en priorité des points de vue quant aux résultats à obtenir, dans l'intérêt des habitants d'un territoire. Cela crée des synergies. Cela dit, globalement, pour le reste des dossiers, l'administration est à l'offensive, dynamique, compétente, etc. Sur ce sujet des autoroutes, les choses n'ont pas fonctionné comme elles auraient dû.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Au fur et à mesure que nos travaux avancent, nous avons un peu le sentiment qu'il y a un avant 2015 et un après 2015 dans le contrôle exercé sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Partagez-vous cette impression d'un moment important, en 2015, de rééquilibrage dans le dialogue vis-à-vis des sociétés d'autoroutes (même s'il reste du chemin à faire) ?

**Mme Ségolène Royal.** – Oui, forcément, puisqu'elles ont obtenu tout ce qu'elles voulaient. Même le versement à l'AFITF est déductible de l'impôt sur les sociétés. C'est l'État qui en paie la moitié, ce qui est extravagant.

Un rééquilibrage s'est produit dans la mesure où la loi prévoit désormais une autorisation législative pour l'allongement des concessions mais cet allongement leur a été donné, ce qui reporte l'échéance à...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – 2031 et 2036.

**Mme Ségolène Royal.** – Il faut continuer de discuter et de négocier. Surtout, il faut suivre les recommandations de la Cour des comptes. L'important, ce sont les marges de manœuvre dont on dispose. Il faut cesser d'être naïf et adopter, au profit de l'État, l'état d'esprit « business » qui anime les sociétés. La Cour des comptes demande qui contrôle les projets d'investissement. Les concessionnaires ont promis 3,2 milliards d'euros d'investissements dans le cadre du plan de relance autoroutier. Ils avaient déjà promis d'autres investissements auparavant. Ces travaux sont-ils réalisés ? C'est la première chose à vérifier. Relevaient-ils déjà de l'obligation des concessionnaires ou s'agissait-il de travaux supplémentaires ?

Pourrions-nous faire réviser cette liste, en fonction par exemple des attentes des élus locaux ? Si l'on découvre que, parmi les 3,2 milliards d'euros de travaux prévus, une grande partie d'entre eux était de toute façon à la charge des sociétés, je pense qu'il faut le dire. Je ne sais pas quelle est la part de ces travaux qui relevaient en fait de leurs obligations contractuelles. L'ART pourrait le dire. Elle a d'ailleurs commencé à s'y atteler.

Cet argent pourrait être récupéré pour l'AFITF. Nous pourrions demander parallèlement aux élus locaux d'établir la liste des chantiers à réaliser sur leurs territoires. Cela accélérerait les investissements et la sortie de crise. Les élargissements d'autoroutes ont été présentés par les sociétés comme des investissements supplémentaires alors qu'ils font partie de leurs obligations de concessionnaires : lorsque le volume augmente, elles doivent élargir les voies. Cela n'apporte pas de services nouveaux à l'automobiliste.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Il y aurait beaucoup de choses à relever dans vos observations, dont nous pourrions débattre. Il est vrai que du point de vue des rapports entre les élus et l'administration, j'ai toujours plaidé pour que la décision revienne aux élus. Ils sont parfois coincés par l'administration ou pris de court. C'est un peu l'impression que j'ai en vous écoutant, à propos de ce protocole de 2015. Vous aviez d'autres dossiers importants à traiter par ailleurs et peut-être avez-vous manqué de vigilance.

**Mme Ségolène Royal.** – Non, j'ai été dessaisie. Mais je ne l'ai pas contesté.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Ne regrettez-vous pas de ne pas avoir regardé les choses d'un peu plus près ?

**Mme Ségolène Royal.** – En 2015, nous avons négocié l'accord de Paris sur le climat. J'ai porté la loi de transition énergétique que je voulais absolument pouvoir promulguer en août, justement avant la conférence de Paris sur le climat. Il y avait des textes d'application à prendre. Et puis le dossier des autoroutes était piloté directement par Matignon. Si un groupe de personnes négocie et fait bien ce travail, je n'ai pas de raison de m'inquiéter. Je ne suis pas tentaculaire. Je délègue beaucoup.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Mais *a posteriori*, vous nous dites que le protocole n'est pas équilibré. Lorsqu'on signe un contrat, on estime que son contenu est équilibré. Quand on signe un avenant ou un protocole, cela signifie que les deux parties sont d'accord, sauf que dans le cas présent les hypothèses retenues étaient très favorables aux sociétés d'autoroutes, notamment le taux d'actualisation de 8 %. Ce n'est pas ce que proposait le concédant mais c'est finalement a été retenu dans le protocole. L'application de ce taux d'actualisation joue beaucoup sur la rentabilité et sur les retours que peuvent en attendre les concessionnaires.

**Mme Ségolène Royal.** – Ce point n'a jamais fait l'objet d'une discussion ni d'un arbitrage interministériel.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – On commence à en parler. La situation a sans doute évolué depuis lors. C'est la raison pour laquelle il nous semble qu'il y a un « avant » et un « après » 2015. Le concédant estime qu'il existe un rapport de forces déséquilibré au profit des concessionnaires alors que ceux-ci expliquent que l'État est trop puissant et qu'il y a trop de contrôles.

**Mme Ségolène Royal.** – C’est leur jeu.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C’est le discours qu’ils nous ont tenu. Cela ne veut pas dire que nous les croyons.

**Mme Ségolène Royal.** – Si les autoroutes sont une mauvaise affaire, qu’elles nous les rendent !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Elles ne nous ont pas dit que ce n’était pas intéressant pour elles. En outre, tous ceux qui s’intéressent aux concessions savent que c’est vers la fin des concessions que le concessionnaire dégage le plus de revenus. Au début, la concession est mise en place car la puissance publique ne souhaite pas ou n’est pas en mesure d’investir. Le concessionnaire se rémunère sur la durée du contrat – plus ou moins longue selon l’importance de l’investissement initial.

En tant qu’élu pragmatique, je n’ai pas d’opposition à ce principe, *a fortiori* dans l’état actuel de nos finances publiques. Si le réseau secondaire est dans l’état que nous connaissons, c’est aussi parce que le budget de l’État ne nous permet pas d’effectuer les investissements nécessaires. Si un partenaire accepte de réaliser ces investissements à notre place et se rémunère de façon normale, il n’y a rien de choquant à cela. C’est le niveau de rémunération qui doit être discuté.

**Mme Ségolène Royal.** – C’est le niveau de rémunération des actionnaires.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Bien sûr. Nous porterons aussi un regard sur ce niveau de rémunération dans notre rapport.

Je vous entends également dire que la Cour des comptes n’est pas toujours considérée comme un partenaire par les ministères, alors que cette institution sert effectivement l’intérêt général et apporte des éléments qui doivent renforcer l’État concédant. Si l’on considère qu’il existe un déséquilibre en faveur des sociétés d’autoroutes (qui viennent avec leurs avocats, leurs lobbyistes, etc.), comment faire ? Le plan de relance autoroutier, en 2015, portait sur 3,2 milliards d’euros. Le plan d’investissement autoroutier défini par la suite était initialement doté de 2 milliards. Son montant a été ramené à 800 millions d’euros car l’ART a examiné avec attention les opérations proposées par les sociétés concessionnaires et en a retiré un certain nombre, considérant qu’elles figuraient déjà dans les contrats. Nous nous sommes rendus auprès de l’Autorité de Régulation des Transports et de la DGITM. Nous avons appris que des discussions étaient en cours, car je demandais si ces investissements prévus dans les contrats avaient effectivement été réalisés. Ce n’est pas parce qu’il n’y a pas de compensation qu’ils ne doivent pas l’être.

**Mme Ségolène Royal.** – Exactement. C’est un point très important.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous sommes en train d’examiner cet aspect.

En dehors des pouvoirs conférés à l'ART dans le domaine autoroutier, que serait-il possible de faire pour rééquilibrer le rapport de force entre l'État et les sociétés d'autoroutes ?

**Mme Ségolène Royal.** – Il y a des choses très simples à faire, en commençant par le contrôle des travaux réalisés dans le cadre du plan de relance autoroutier.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C'est en cours. L'ART et la DGITM s'y attellent, de façon très détaillée. Il s'agit notamment d'examiner la nature des travaux et la date à laquelle ils ont été réalisés, en comparant avec la date à laquelle ils devaient l'être. Des investissements seront demandés aux concessionnaires, le cas échéant, pour réaliser des travaux complémentaires.

**Mme Ségolène Royal.** – Par ailleurs, il ne faut pas allonger la durée des concessions. C'est un cadeau énorme. Les sociétés n'en disent pas mot car c'est le point financièrement le plus avantageux pour elles. L'État pourrait vendre cet allongement, remettre en concurrence la concession, en obtenant des tarifs plus avantageux ou des prestations supplémentaires pour l'automobiliste. J'ai demandé par exemple aux sociétés d'autoroutes pourquoi le péage du dimanche soir n'était pas gratuit. Les gens attendent des heures au péage et paient cher l'autoroute. Je leur suggérerais de rendre le péage gratuit pour toutes les voitures électriques. Les concessionnaires n'ont rien fait. En remettant le service en concurrence, je suis sûre que nous obtiendrions des prestations pour l'automobiliste et peut-être des prix inférieurs.

La variabilité des tarifs, en fonction du volume de véhicules en circulation, doit aussi s'appliquer, ce qui n'a jamais été fait. Lorsque le volume de véhicules en circulation s'est accru, les sociétés ont vu leur chiffre d'affaires s'accroître mais ont continué d'augmenter les tarifs. L'automobiliste a continué de payer.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Dans ce que vous dites, il y a des choses que je partage et des éléments qui sont peut-être plus discutables.

J'ai pour ma part l'impression que les services de l'État sont assez bien coordonnés aujourd'hui : la DGITM et l'ART travaillent de plus en plus main dans la main. Ce n'est peut-être pas le cas vis-à-vis du Conseil d'État et de la Cour des comptes, ce qui est moins surprenant dans la mesure où ce sont des institutions indépendantes.

**Mme Ségolène Royal.** – Il pourrait y avoir des groupes de travail.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – C'est le rôle du politique de mettre tout le monde autour de la table.

**Mme Ségolène Royal.** – Il faut aussi que le ministère du Budget soit plus impliqué.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci madame la ministre et merci monsieur le rapporteur.





**Audition de M. Dominique de Villepin,  
Premier ministre de 2005 à 2007**

*(Jeudi 9 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Mes chers collègues, monsieur le Premier ministre, nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant monsieur Dominique de Villepin, que je n'ai pas besoin de présenter. Je rappelle que vous étiez Premier ministre en 2006, au moment de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui sont au centre des travaux de notre commission d'enquête.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte-rendu publié.

Monsieur le Premier ministre, il y a toujours une étape formelle au début de ces auditions. Je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du Code pénal. Je vous invite à prêter serment en levant la main droite et en jurant de dire toute la vérité, rien que la vérité.

**M. Dominique de Villepin, Premier ministre de 2005 à 2007.** – Je le jure.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci monsieur le Premier ministre.

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye, qui vous posera des questions précises.

**M. Dominique de Villepin.** – Merci infiniment, monsieur le président. Je suis très heureux d'être devant votre commission d'enquête sur un sujet aussi important. Cela permet de dire des choses qui, je crois, n'ont pas été dites. J'en suis très heureux également car il s'agit du Sénat. Comme vous le savez, mon père a été président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées durant de nombreuses années. Il a démissionné le jour de ma nomination comme ministre des Affaires étrangères.

Il y a quinze ans, mon gouvernement a décidé, sous l'autorité du président de la République, la cession par l'État de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes qu'il détenait encore. Il vous appartient, dans le cadre de votre commission d'enquête, d'apprécier les conditions dans lesquelles cette décision a été prise.

Je voudrais en préambule rappeler les quatre questions qui se posaient à l'époque, en vous demandant de bien vouloir garder à l'esprit une

considération essentielle : le choix de 2005 sur les autoroutes ne peut pas être dissocié de la stratégie globale choisie par mon gouvernement.

Pourquoi ce choix d'une cession ?

Ce choix est fondé sur une conviction. Pour avancer, s'adapter, se réformer, la France a besoin d'un État fort, ce qui implique une certaine idée de l'État, soumis à une triple exigence. La première était celle d'unité nationale. Le défi était de taille après le 21 avril 2002 et le référendum constitutionnel européen manqué. La deuxième était une exigence de consolidation et donc de rigueur, car il faut tenir les cordons de la bourse.

Il y avait enfin une exigence de modernisation, pour adapter la France à un monde qui bouge. Rappelons, d'un côté, l'entrée de la Chine à l'OMC, en 2001 et de l'autre les efforts de l'Allemagne dans le cadre de l'Agenda 2010. Cette idée de l'État s'incarne dans une stratégie économique que j'ai présentée lors de ma déclaration de politique générale, avec pour question centrale comment retrouver des marges de manœuvre pour engager la bataille de l'emploi, investir dans l'avenir et se désendetter ?

Ma responsabilité était, sans renoncer aux principes essentiels, d'arbitrer entre différentes exigences, c'est-à-dire préparer l'avenir par une stratégie industrielle, une politique d'innovation et de compétitivité ambitieuse, mais aussi se désendetter pour préserver notre souveraineté. Avec Thierry Breton, nous avons mené cette bataille, désireux de créer plus de conscience collective. C'est le sens du rapport commandé à Michel Pébereau, comme de l'organisation de la première conférence des finances publiques avec les représentants des collectivités territoriales et des partenaires sociaux. Nous n'avons pas cédé face à Bercy contre le ministère des Transports. Nous avons pris en compte l'exigence de réduction de la dette portée par le ministère de l'Économie tout en donnant au ministère des Transports les moyens d'investir.

En matière de transports, nous avons voulu aussi être à l'initiative. En 2005, le secteur des autoroutes était arrivé à maturité et nous étions, pour mener à bien la modernisation de nos transports, face à une double impasse, avec d'abord une impasse de financement. On avait pu croire avec la création de l'AFIT, en 2003, que les questions de financement des infrastructures de transport étaient résolues. Malheureusement, dans les mois qui ont suivi, la capacité à investir n'était pas au rendez-vous. Les dividendes autoroutiers affectés à l'AFIT ne représentaient que 332 millions d'euros en 2005, ce qui ne nous donnait pas de marges de manœuvre pour un plan de relance. Le budget de l'AFIT, en 2005, n'était que de 1 milliard d'euros et largement affecté à des investissements déjà lancés.

La seconde impasse était une impasse de gouvernance dans la gestion des sociétés d'autoroutes, l'État étant des deux côtés de la table, se retrouvant juge et partie, actionnaire et régulateur, concédant et concessionnaire, pris entre des exigences contradictoires. Ainsi, l'État,

comme les autres actionnaires des sociétés d'autoroutes, avait intérêt à des dividendes élevés, ce qui n'allait pas dans le sens de la protection des usagers contre les hausses de tarifs. La Cour des Comptes a ainsi souligné dans son rapport de 2008 un certain nombre de dérives anciennes (coups de pouce tarifaires non justifiés et pratique du foisonnement consistant à affecter les hausses de péage aux sections à fort trafic). Les administrateurs représentant l'État au conseil d'administration des sociétés concessionnaires se trouvaient en outre tiraillés entre les intérêts de l'État concédant et ceux des sociétés, qu'ils devaient, comme tout administrateur, défendre en priorité. En particulier les représentants de l'État ne pouvaient pas participer aux décisions du conseil d'administration sur les relations avec l'État, notamment sur les contrats de concession, au titre de leurs responsabilités générales de mandataire social devant agir dans l'intérêt social du concessionnaire et dans le cadre du régime spécifique des conventions réglementées.

Ce n'était évidemment pas le cas des autres administrateurs et en particulier des actionnaires privés minoritaires. Ainsi, du fait de l'alignement sur le droit commun des sociétés d'autoroutes et de la présence d'actionnaires privés à ses côtés, l'État était en fait devenu un actionnaire en grande partie passif, soumis aux décisions des actionnaires minoritaires, se contentant d'encaisser année après année sa part de dividende. On le voit bien à travers ces difficultés de gouvernance, l'État est pleinement dans son rôle lorsqu'il est autorité organisatrice, lorsqu'il est concédant. En tant qu'actionnaire de sociétés concessionnaires, il ne peut jouer qu'un rôle limité. Dans ce contexte, nous avons jugé nécessaire de clarifier la position de l'État, de sortir de cette situation d'un État empêché financièrement et juridiquement.

Deuxième grande question, quels sont le champ et la portée de notre décision ? Gouverner, c'est choisir. Ne pas choisir, c'est s'endetter. C'est pour ces raisons de politique économique et de politique des transports que mon gouvernement a décidé de vendre les parts que l'État français détenait dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Notre choix a été de valoriser notre participation dans un secteur mature pour réinvestir les sommes ainsi dégagées dans le désendettement et le financement de nouvelles infrastructures. Cette cession a rapporté 14,8 milliards d'euros.

Nous avons décidé d'en affecter le produit à deux priorités, près de 11 milliards d'euros pour le désendettement de l'État (ce qui est considérable, même rapporté au stock de dette de l'époque d'un peu plus de 1 000 milliards). Je rappelle que l'endettement public a reculé de 2,8 % en part du PIB entre 2005 et 2007. En 2007, la dette publique ne représentait, selon l'Insee, que 64,5 % du PIB contre 67,3 % en 2005. Avec ce mouvement de baisse, le premier depuis le gouvernement Barre, nous avons voulu créer un électrochoc, montrer qu'il était possible d'inverser la tendance.

Pour le reste, 4 milliards ont été affectés à l'AFIT pour financer de nouvelles infrastructures, plus respectueuses de l'environnement. En 2005, un audit sur le réseau ferroviaire, le rapport Rivier, souligne sa dégradation et l'urgence d'un effort massif de réinvestissement. Sur la base de cet audit, avec Dominique Perben, nous avons mis fin à la logique d'étranglement de la maintenance du réseau. Nous avons lancé le premier plan de rénovation de notre réseau national pour améliorer la qualité des trains du quotidien. Ces décisions étaient attendues et n'étaient pas possibles avant 2005, faute de ressources suffisantes. Au-delà de ce réinvestissement massif dans les trains du quotidien, nous avons engagé la réalisation de quatre lignes à grande vitesse, Bordeaux, Rennes, Montpellier, Rhin-Rhône, inauguré la première phase du TGV Est, conclu avec les collectivités le financement de la préparation de la deuxième phase. Tous ces projets sont aujourd'hui en service.

Il faut rappeler que nous n'avons pas décidé la privatisation des autoroutes. Les autoroutes françaises font partie du domaine public. Contrairement à ce que l'on peut parfois lire ou entendre, l'État en est toujours le propriétaire. À la fin du contrat de concession, nos autoroutes ne disparaîtront pas et demeureront la propriété des Français. À la fin des contrats, soit, dans les conditions de 2005, à compter de 2028, l'État récupérera une infrastructure en très bon état, améliorée sur la base des travaux de rénovation et d'aménagement imposés par les cahiers des charges de l'État. Ce que nous avons cédé, ce sont les parts de l'État dans les sociétés chargées d'exploiter les concessions autoroutières. Cette décision, que beaucoup ont voulu présenter comme une rupture, s'inscrit en réalité dans une histoire longue, marquée par le tournant de 2001, justifié par la nécessité d'ouvrir le secteur autoroutier à la concurrence, la fin de l'adossement, et la nécessité de trouver de nouveaux financements et de se conformer au droit européen.

Le premier choix a été celui de la concession et du péage, en 1955, sous forme de sociétés d'économie mixte. Le deuxième choix, dans les années 70, fut celui de la création de sociétés totalement privées. Ce choix, fait sous Georges Pompidou, a été renouvelé sous Lionel Jospin, avec des concessions telles que l'A28 (Rouen-Alençon), l'A86 ouest ou, en 1998, le viaduc de Millau avec Jean-Claude Gayssot, ministre des Transports. Le troisième choix, le vrai tournant, a eu lieu en 2001 avec la transformation des sociétés d'économie mixte en sociétés anonymes de droit commun et, dans la foulée, l'ouverture du capital d'ASF en mars 2002, sous Lionel Jospin.

Cette politique a été poursuivie par mon prédécesseur Jean-Pierre Raffarin avec l'ouverture du capital d'APRR, en novembre 2004 et de Sanef en mars 2005. Des investisseurs privés ont ainsi pu acquérir, selon le cas, entre 50 % et 26 % du capital des sociétés, toutes les trois cotées en bourse. Pour préparer cette ouverture du capital, les relations entre l'État et ces sociétés avaient été remises à plat en deux étapes, celle de 1994 sous le

gouvernement d'Édouard Balladur, avec le regroupement et la recapitalisation des sociétés, ainsi que la définition de la règle d'évolution des tarifs, sur la base de laquelle la privatisation a été faite ; celle de 2001, sous le gouvernement de Lionel Jospin, qui a consisté à supprimer certains avantages dont bénéficiaient ces sociétés, tels que la garantie de reprise de passif par l'État en fin de concession. En contrepartie, les sociétés ont bénéficié d'un allongement de la durée de leur concession. Ce schéma a été validé par la Commission européenne.

En 2005, les sociétés concessionnaires étaient déjà totalement ou partiellement privées. L'État contrôlait à peine plus de 50 % du secteur, moins de 62 % si on ne prend pas en compte la société concessionnaire déjà entièrement privée Cofiroute.

Ce que j'ai décidé en 2005, c'est de mener à son terme le processus déjà engagé de cession des parts publiques dans les sociétés concessionnaires liées à l'État par des contrats déjà signés, déjà négociés et même renégociés.

Ce choix marque-t-il un recul de l'État ? Je ne le crois pas : dans ce cadre clarifié, l'État reste gardien des intérêts publics au travers de deux responsabilités, celle de concédant et celle de régulateur. L'État reste propriétaire des autoroutes et peut assumer pleinement son rôle de concédant. C'est lui qui définit la taille du réseau, le niveau de service, les enjeux de sécurité, les principes de fixation des péages. L'État est aussi régulateur. Sous la houlette de Dominique Perben, les contrats de concession ont été modifiés pour renforcer les obligations des concessionnaires, dans le service rendu, sur les questions de sécurité, dans la gestion de crise (où l'État reprend toujours la main, à travers les préfets) ou encore l'accès du concédant aux informations. Les principales modifications ont été publiées en amont de la remise des offres finales de façon à être prises en compte dans les engagements des candidats. Il en est ainsi pour :

- le renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence pour la passation des contrats de travaux ;
- le renforcement des obligations d'information du concédant ;
- la présence d'un commissaire du gouvernement aux séances du conseil d'administration et aux assemblées générales ;
- l'harmonisation et le renforcement des dispositions concernant la politique d'exploitation et de sécurité ;
- la qualité du service rendu aux usagers ;
- l'augmentation du montant des pénalités de retard et d'exploitation en cas de manquement ;
- la généralisation de la clause rendant obligatoire un état des lieux neuf ans avant la fin de la concession.

Sur les clauses tarifaires, l'État n'a fait aucun cadeau. Ce sont les clauses préexistantes qui ont été maintenues. Les règles de fixation des péages sont rigoureusement les mêmes que celles définies antérieurement. En pratique, les péages ont semble-t-il augmenté moins vite après 2005 qu'avant 2005. Nous n'avons pas changé ces règles tarifaires. Pour changer la durée et les péages des concessions, il aurait fallu modifier les contrats. Ils ne peuvent l'être unilatéralement par l'État : toute modification suppose un accord avec les sociétés concessionnaires. Nous l'avons vu en 2015, lors de la tentative du gouvernement de l'époque qui a pris une décision d'un gel des péages conduisant à l'impasse. Dans un cadre contractuel, l'État ne peut pas passer en force, d'autant que pour l'examen de tout projet de modification, les administrateurs de l'État, comme je l'ai indiqué, sont légalement obligés de se déporter, laissant les autres administrateurs seuls en position de décider. Ceux-ci, et notamment les minoritaires, n'auraient jamais accepté des clauses amputant substantiellement la valeur des sociétés.

Ces contraintes ont été clairement rappelées par le ministre d'État Jean-Louis Borloo dans sa réponse au rapport de 2008 de la Cour des comptes : « *les mandataires sociaux ne peuvent conclure un avenant ou un contrat d'entreprise avec l'État qu'à la condition qu'il soit conforme à l'intérêt social de l'entreprise* ». Compte tenu de l'impact des clauses tarifaires sur les revenus futurs des sociétés, leur durcissement est à l'évidence difficile à faire accepter. Que l'entreprise soit publique ou privée ne change rien à la responsabilité des mandataires sociaux telle qu'elle est par exemple sanctionnée par l'article L. 242-6 du code de commerce, qui prévoit des sanctions pénales.

Troisième grande question, quelles ont été les modalités de l'opération ? Commençons par la procédure politique. J'ai présenté le cadre retenu le 8 juin 2005 au Parlement lors du discours de politique générale. Ce discours a été suivi d'un vote de confiance.

La décision d'autoriser le transfert des parts de l'État dans les sociétés d'autoroutes est une décision que j'ai prise en plein accord, bien sûr, avec Jacques Chirac, par décret, les 2 février, 16 février et 8 mars 2006. Nous avons sollicité le Conseil d'État sur la procédure à suivre. Celui-ci a rendu un avis en assemblée générale, confirmant la régularité de la procédure retenue par le gouvernement. Le Conseil d'État nous a en particulier confirmé que la poursuite de la cession des parts ne nécessitait pas de vote du Parlement, notamment parce qu'il n'y avait pas, contrairement, par exemple, au projet d'ouverture du capital d'ADP, de transfert du domaine public. Je rappelle pour autant qu'avant la cession effective des parts de l'État, le Parlement a été saisi du projet de loi de finances pour 2006, dans lequel étaient retracées les conséquences de la vente de nos participations. Le Parlement a adopté la loi de finances avec l'affectation des recettes de cession.

Partant de là, l'État s'est mis en bon ordre de marche, au niveau du gouvernement, avec l'action concertée de Thierry Breton, ministre de

l'Économie et Dominique Perben, ministre des Transports, au niveau des services de l'État, avec l'Agence des participations de l'État (APE), chargée de piloter le processus de privatisation. L'APE s'entoure, pour ces opérations, de conseils financiers et juridiques de haut niveau. La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), de son côté, a pleinement joué son rôle dans l'élaboration des cahiers des charges et la révision des clauses contractuelles qui pouvaient en faire l'objet.

La procédure technique retenue est celle qui donne le plus de poids aux intérêts de l'État. Sachant que l'État est faible lorsqu'il négocie de gré à gré et qu'il est fort lorsqu'il lance un appel d'offres ouvert et concurrentiel pour obtenir le meilleur prix, nous avons lancé un appel d'offres ouvert et compétitif, auquel ont participé dix-huit candidats, français et étrangers, majoritairement des opérateurs industriels de premier rang et non des fonds. C'est le moyen le plus efficace pour obtenir le meilleur prix.

Enfin, nous avons fait le choix d'une gouvernance apportant toutes les garanties nécessaires et la mise en œuvre de notre décision s'est faite sous le contrôle de plusieurs autorités. Nous y reviendrons si vous le souhaitez. Le Conseil de la concurrence, la Commission des participations et des transferts (CPT), la Commission européenne. Nous avons aussi décidé, pour rendre la procédure irréprochable, de charger Jean-Louis Fort, ancien secrétaire général de la Commission bancaire, de veiller au bon déroulement de la procédure.

Quatrième question, les intérêts de l'État ont-ils été bien préservés ? Nous avons d'abord cherché à garantir un juste prix. Quels sont les repères chiffrés réunis par l'Agence des participations de l'État, partagés à l'époque au sein de l'État lorsque nous avons lancé le processus ? Si l'on regarde le cours de bourse des trois sociétés concernées, les participations de l'État valaient 11,5 milliards d'euros avant que j'annonce leur vente le 8 juin 2005. Le rapport du député Hervé Mariton, rédigé avant cette annonce, avait évalué entre 10 et 12 milliards la valeur des participations. La Commission des participations et des transferts a estimé la valeur *a minima* que devait en attendre l'État à 12,8 milliards d'euros. Nous en avons obtenu de 14,8 milliards d'euros, soit 30 % de mieux que le dernier cours de bourse. Ce résultat était dans la fourchette haute de nos attentes et des modèles financiers d'évaluation des sociétés concernées.

Compte tenu de la part des autres actionnaires, cela donne une valeur totale des sociétés concessionnaires d'autoroutes de 24 milliards d'euros. Ce chiffre figure en note de bas de page dans le rapport de la Cour des comptes de 2009, qui précise la valeur globale des 7 000 kilomètres d'autoroutes publiques dont la concession a été privatisée en 2006, estimée à 24 milliards d'euros. Leur cession a rapporté 14,8 milliards d'euros à l'État. Je souligne le risque de malentendu lié à l'interprétation du chiffre de la Cour des comptes, à l'origine de nombreuses polémiques. 24 milliards d'euros, c'est la valeur de 100 % des parts des trois sociétés. 14,8 milliards d'euros,

c'est la valeur des parts détenues par l'État, soit en moyenne 61,7 %. Ces deux chiffres ne se contredisent en rien. S'agissant de la plus grosse de ces trois sociétés, ASF, dont l'État ne détenait plus que 50 % du capital suite à sa mise sur le marché au prix de 24 euros par action sous le gouvernement de Lionel Jospin, nous avons obtenu 51 euros par action.

Ainsi, nous avons vendu le solde de la participation de l'État dans les sociétés concessionnaires au mieux de leur valeur à l'époque. Ce sont les soumissionnaires qui proposent, dans le cadre d'une procédure compétitive et ouverte, le prix d'acquisition, selon des méthodes classiques d'évaluation multicritères. C'est la Commission des participations et des transferts et elle seule qui valide que ces prix sont au-dessus du seuil qui garantit parfaitement les intérêts de l'État. Elle valide donc implicitement le juste prix et ses avis sont publics. Votre commission peut accéder à toutes ces données pour établir de façon transparente comment les sociétés ont été valorisées. L'Agence des participations de l'État a nécessairement conservé toutes ces données. Votre commission peut les trouver assez facilement.

Partant de là, les intérêts de l'État ont été pris en compte à chaque étape.

Premier constat, l'État a tenu ses promesses en affectant le produit de la vente au désendettement et à l'investissement. Deuxième constat, au-delà de la vente initiale, l'État continue de percevoir des taxes importantes, assises sur les péages (essentiellement la TVA), des taxes spécifiques (comme la redevance domaniale et la taxe d'aménagement du territoire affectée à l'AFIT) et l'impôt sur les sociétés. Ce sont, au total, de l'ordre de 5 milliards d'euros que l'État encaisse annuellement, soit plus de 40 % des péages.

Troisième constat, la qualité du service est assurée et l'on s'accorde à reconnaître que nos autoroutes sont parmi les meilleures d'Europe et du monde.

Quatrième constat, l'État récupérera à la fin des concessions une infrastructure autoroutière en bon état, améliorée des travaux réalisés par les concessionnaires. On voit d'ailleurs que le réseau routier et autoroutier placé sous la responsabilité directe de l'État vieillit et connaît des problèmes d'entretien importants. Je pense en particulier au réseau francilien. Aujourd'hui, le patrimoine autoroutier français concédé est en meilleur état que le patrimoine routier resté sous la gestion opérationnelle publique.

En conclusion, je voudrais formuler trois vœux devant votre commission. D'abord ne pas céder au chronocentrisme, c'est-à-dire ne pas juger avec les critères d'aujourd'hui une décision prise à une date antérieure. Il faut bien prendre en compte les paramètres qui étaient les nôtres quand la décision a été prise, et ne pas perdre de vue que les concessions sont des contrats de long terme, qu'il faudra évaluer à leur terme. Les risques imprévus ne doivent pas être sous-estimés. Enfin, le choix de 2005 ne peut être dissocié de la stratégie globale choisie par le gouvernement. Comme



vous le voyez, mon gouvernement n'a pas « bradé les bijoux de famille » pas plus qu'il n'a « tué la poule aux œufs d'or », bien au contraire. La période 2005-2007 a été une période où la France, grâce aux marges de manœuvre dégagées, a su améliorer ses performances économiques, qu'il s'agisse de la baisse du chômage, de la réduction des déficits ou de la baisse de la dette. Nous avons obtenu dans cette période, à la fin du mandat de Jacques Chirac, les meilleurs résultats économiques des trente dernières années. En témoigne tout particulièrement la comparaison avec l'Allemagne, puisque notre bilan économique et financier était encore, en 2007, à l'avantage de la France. Je vous remercie.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci beaucoup, monsieur le Premier ministre, pour votre propos étayé et d'une très grande précision. Je précise qu'il n'est pas question ici de juger les décisions prises ni le modèle concessif mais de faire des propositions à l'État pour renforcer son rôle dans la négociation et rééquilibrer le rapport de forces entre les sociétés autoroutières et les représentants de l'État.

**M. Vincent Delahaye.** – Monsieur le Premier ministre, vous avez indiqué que les tarifs avaient augmenté moins vite après 2005. Il convient de préciser que l'inflation était moins importante à cette période-là. Si l'on neutralise l'impact de l'inflation, le pourcentage d'évolution des tarifs est un peu supérieur.

Je vous remercie, monsieur le Premier ministre, d'avoir respecté, à une minute près, ce qui est remarquable, le temps dont nous étions convenus pour ce propos liminaire et d'avoir manifestement très bien préparé votre audition. Vos nous avez rappelé de nombreux éléments, notamment le contexte dans lequel la décision a été prise, la politique dans laquelle elle s'inscrivait, la régularité de la procédure, etc. Vous avez très bien défendu votre action et vos décisions. J'ai néanmoins plusieurs questions.

Lorsque Lionel Jospin, en tant que Premier ministre, choisit de transformer les Sociétés d'économie mixte (SEM) en SA en 2001, il ouvre le capital d'ASF. Estimez-vous que c'est une bonne décision ? L'auriez-vous prise ? Qu'est-ce qui, à vos yeux justifiait de mettre 20 % du capital de cette entreprise sur le marché ?

Il convient également de rappeler qu'avant 2001, l'État était propriétaire à 100 % des sociétés d'autoroutes, en dehors de Cofiroute. Entre 2001 et 2006, pour se rendre propriétaires d'ASF, les actionnaires dépensent 24 milliards et l'État perçoit, au titre des participations qu'il détenait alors dans ces sociétés, 14,8 milliards. Il y a donc une différence, qui vient de la mise sur le marché de 20 % du capital d'ASF par Lionel Jospin en 2001 et de la procédure suivie pour la mise sur le marché du reste des titres, puisque l'opération a eu lieu en deux temps. Une première partie a été mise sur le marché à un cours de bourse relativement faible. Un des lots – qui était le plus important – a aussi été attribué à Vinci sans concurrence. Vinci a soumis

une offre moins élevée que le prix minimum fixé pour les deux autres lots qui faisaient l'objet d'une concurrence plus vive, ce qui témoigne, semble-t-il, d'un problème de procédure (lequel ne découle pas nécessairement de décisions prises par votre gouvernement). J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

En 2001, au moment de la transformation des SEM en SA, n'était-il pas souhaitable de mettre à jour les contrats avec les sociétés d'autoroutes ? Ces contrats avaient plusieurs dizaines d'années. Élisabeth Borne les a qualifiés de « monstres » et sans doute méritaient-ils un toilettage. Le sujet a-t-il été évoqué à l'époque ? Avez-vous manqué de temps pour le faire ou avez-vous estimé, en toute connaissance de cause, que ce n'était pas nécessaire ?

Notre commission veut aussi se tourner vers l'avenir. Que feriez-vous aujourd'hui si vous étiez Premier ministre ? Des initiatives vous semblent-elles à prendre pour préparer la fin des concessions – sachant que des évolutions sensibles ont déjà été introduites en 2015 – et faire en sorte que l'État soit plus fort dans la négociation ?

**M. Dominique de Villepin.** – Je reviendrai d'abord sur le choix d'ouvrir le capital d'ASF et d'une façon générale sur le tournant de 2001. Il faut se souvenir que, dans cette période, le choix était aiguillonné ou plus ou moins contraint, du fait de la nécessité de se conformer aux exigences de la Commission européenne et d'un besoin de ressources financières.

**M. Vincent Delahaye.** – La Commission européenne demandait-elle de transformer les SEM en SA ?

**M. Dominique de Villepin.** – Non mais la Commission européenne était favorable à l'ouverture à la concurrence, ce qui était un argument important. Nous nous retrouvions, par rapport aux autres sociétés, dans le cadre européen, comme un cas assez isolé. Il y avait une exigence d'ouverture du cadre des concessions au privé. Il y avait une exigence de mise en conformité, concernant notamment la durée des concessions. Nous devions avoir l'aval de la Commission européenne.

Il y avait aussi une exigence d'alignement sur le droit commun des sociétés d'autoroutes et des sociétés anonymes. Peut-être aurait-il fallu revoir alors le cahier des charges et les contrats eux-mêmes. Lorsque nous héritons de la situation, en 2005-2006, il est presque trop tard : les sociétés ont toutes des actionnaires minoritaires. J'ai également rappelé le dispositif qui régissait les conventions réglementées et le dispositif d'obligation, pour les représentants de ces sociétés, en tant que mandataires sociaux, de respecter l'intérêt de l'entreprise. Nous n'étions donc pas totalement libres de nos choix à l'époque, compte tenu du droit des sociétés et du contexte dans lequel nous agissions.

**M. Vincent Delahaye.** – La Commission européenne souhaitait qu'il y ait de la concurrence parmi les sociétés concessionnaires, qui étaient alors

publiques. N'y avait-il pas d'autres pays européens dotés du même système de sociétés publiques ?

**M. Dominique de Villepin.** – Dans mon souvenir, un mouvement s'organisait en Europe et poussait en ce sens. Trois mouvements s'exerçaient ainsi en 2001, dans le sens de l'ouverture au privé, vers l'ouverture à la concurrence et en faveur de l'alignement sur le droit des sociétés (qui créait des contraintes importantes). Pour ce qui est de la contrepartie donnée à certaines sociétés, à savoir l'allongement de la durée, il fallait l'accord de la Commission européenne, qui a été obtenu. Le système était donc relativement verrouillé. Nous n'avons pas, en 2005-2006, de marges de manœuvre importantes car nous nous retrouvons dans le cadre de conseils d'administration où notre position est difficile à faire entendre, puisque les administrateurs de l'État doivent se déporter dès lors que les débats portent sur les tarifs et la durée des concessions. En outre, les mandataires sociaux sont censés représenter l'intérêt général des entreprises. Nous ne pouvons donc pas faire exactement ce que nous aurions souhaité faire à ce moment-là.

Quant à la procédure, un seul concurrent (Vinci) a effectivement soumis une offre pour l'une des lots. Cela peut arriver dans tout appel d'offres. Tout ceci se passe en dehors de toute interférence et de toute volonté politique. La procédure est définie par l'Agence des participations de l'État et la Commission des participations et des transferts. Tout ceci se fait sous le contrôle de ces commissions, qui sont indépendantes et vérifient la conformité de la procédure. Heureusement, le pouvoir politique n'a pas le moyen d'entrer dans ces débats. De surcroît, des avis sont pris auprès du Conseil de la concurrence et de différentes instances, comme je l'ai rappelé.

**M. Vincent Delahaye.** – Lorsqu'on lance un appel d'offres, on peut le déclarer infructueux si l'on considère que les réponses n'ont pas été satisfaisantes ou que la concurrence n'a pas suffisamment joué. En présence d'une seule réponse pour l'un des trois lots, l'État pouvait décider de remettre en jeu ce lot tout en attribuant les deux autres lots.

**M. Dominique de Villepin.** – Le prix minimum qui avait été fixé par la Commission des participations et des transferts était de 47 euros et nous en avons obtenu 51 euros. Nous sommes donc dans les clous. On ne peut pas faire n'importe quoi. Ces procédures ont leurs règles, lesquelles ont été entièrement respectées. Un certain nombre d'idées reçues pèsent d'ailleurs lourdement sur ces questions. Je pense en particulier au prix. En 2008-2009, la Cour des comptes nous a reproché de ne pas avoir mis suffisamment de conseils autour de la table car nous aurions eu un seul banquier. En fait, nous avons deux banquiers, Goldman Sachs et BNP Paribas.

On nous a reproché un prix trop bas. J'ai entendu devant votre commission le plaidoyer fait par Gilles Carrez, qui estimait qu'il aurait fallu faire travailler le Commissariat au Plan, lequel aurait défendu un prix très

supérieur à celui qui a été obtenu. Il faut se rappeler ce que dit le Conseil d'État dans sa décision du 27 septembre 2006, par laquelle il a rejeté le moyen lancé par François Bayrou et deux associations de défense des usagers, qui soutenaient que la valeur minimale de cession avait été sous-évaluée par la Commission des participations et des transferts, notamment du fait d'un taux d'actualisation supérieur à celui préconisé par le Commissariat général du Plan. Le Conseil d'État a démontré qu'augmenté pour prendre en compte l'inflation et la légitime prise de risque, le taux d'actualisation suggéré par le Plan aurait en réalité conduit à une valeur des titres inférieure à celle évaluée par la Commission des participations et des transferts. Le Conseil d'État a par ailleurs souligné que la valorisation retenue était supérieure, tant aux cours de bourse constatés sur les mois ayant précédé le transfert qu'aux estimations effectuées par les experts. Les deux sources majeures de polémique, sur ce dossier, dans les années qui ont suivi 2005-2006, concernant le prix (qui aurait été trop faible) et un taux d'actualisation (qui aurait été trop élevé) ne correspondent donc pas à la réalité. Partant de là, l'opinion publique ne comprend pas et a le sentiment qu'on a bradé les intérêts de l'État. Cela n'a pas été le cas.

La Cour des comptes revient aussi sur l'idée selon laquelle nous aurions obtenu un meilleur prix si nous avions au préalable désendetté les sociétés (dont l'endettement était compris entre 18 et 20 milliards d'euros). Ce n'était ni possible ni souhaitable : il aurait alors fallu injecter plus de fonds publics, pour quel bénéfice ? Les actionnaires privés ont fait le contraire en augmentant le levier financier des sociétés et donc leur endettement. Il existe ainsi un certain nombre d'idées reçues, de serpents de mer, sur ces dossiers, qui méritent d'être corrigés.

Quant à l'avenir, la première règle qui me paraît importante est la nécessité, pour l'État, de renforcer sa capacité de régulation économique des monopoles naturels. Je souscris pleinement aux propos que vient de tenir Ségolène Royal devant votre commission : il n'y a pas de fatalité. La question ne se posait pas du tout, en 2006-2008, depuis les termes qui doivent être considérés aujourd'hui, à la lumière du paquet vert de 2010 et du plan de relance autoroutier de 2015, corrigé par le plan d'investissement de 2018. Les choses se présentent aujourd'hui différemment.

Dans les années qui ont suivi la privatisation des sociétés autoroutières, l'État disposait de tous les moyens pour se faire respecter. Les propos de Jean-Louis Borloo que j'ai cités figurent dans le rapport de la Cour des comptes et montrent bien que nous avons la capacité administrative – pourvu que nous ayons aussi la volonté politique. Ségolène Royal a eu raison de dire que malheureusement, trop souvent, dans ces années-là, la volonté politique a pu faire défaut. Néanmoins, face à trois sociétés concessionnaires, vous ne m'expliquerez pas que l'État n'est pas capable d'assurer sa fonction de régulateur, alors qu'il serait un formidable mainteneur. Vous ne m'expliquerez pas davantage que remettant ces sociétés dans le giron public,

tous les problèmes disparaîtraient. C'est absurde. Si l'État n'est pas capable d'être un bon régulateur, il ne sera pas un bon mainteneur. Il faut donc remettre les pendules à l'heure.

Pour autant, le sujet des autoroutes, en France, est bien plus que le sujet des autoroutes : il a une valeur symbolique et politique. Trop souvent, il a été traité au sein du ministère sous le seul angle technique. Il existe un rapport de forces avec les sociétés d'autoroutes. Ceci existe dans tous les grands secteurs de l'État. Lorsque celui-ci discute avec les constructeurs automobiles ou aéronautiques, les arbitrages ne sont pas pris dans les ministères techniques. Il n'y a pas de raison pour que, s'agissant des autoroutes, la sous-direction chargée du réseau se retrouve en première ligne dans la négociation. Cela me paraît un aspect important et un élément à corriger dans la loi.

Par ailleurs, la Cour des comptes, le Conseil de la concurrence et l'Autorité de régulation des transports (ART) ont éclairé un certain nombre de voies importantes de renforcement de la fonction de régulation. J'en retiendrai trois idées.

La première a trait au haut niveau de compétence et de professionnalisme requis. Beaucoup de ceux qui se sont présentés devant la commission l'ont rappelé : il faut une compétence technique et une compétence juridique. Gilles de Robien a eu raison de le dire. Il faut être à armes égales en termes de capacités, face aux sociétés d'autoroutes.

Il y a aussi une exigence de transparence. Elle n'a pas toujours existé au fil des années. Elle me paraît essentielle, notamment sur l'information des autorités publiques et la motivation des décisions. Dans le mandat qu'avait Dominique Perben en 2005-2006 pour renforcer les atouts de l'État dans les cahiers des charges, il y avait cette exigence de transparence et d'information, avec des clauses extrêmement exigeantes qui n'ont malheureusement pas été appliquées au cours des années suivantes.

Une troisième nécessité est une pratique rigoureuse dans la gestion des contrats et de leurs avenants, en particulier en ce qui concerne les allongements de la durée des concessions. Nous ne parlons pas de la même chose suivant que l'on se place du point de vue de 2006 ou d'aujourd'hui car les durées ne sont pas du tout les mêmes. On a beaucoup cédé à travers l'allongement des concessions et malheureusement ces allongements ne sont pas soumis à une mise en concurrence, alors que celle-ci est souvent nécessaire à la protection des intérêts de l'État. L'ART a utilement mis en œuvre un principe de rigueur dans la définition des investissements et de leurs modalités de prise en compte dans les avenants autoroutiers issus du plan de relance 2015.

Trop souvent, toutefois, parce que l'État n'est pas capable de trouver l'argent nécessaire, il achète en quelque sorte par du temps les travaux à réaliser, sans toujours vérifier (Ségolène Royal l'a redit) que ces travaux ne

sont pas déjà prévus dans son cahier des charges. De ce point de vue, l'État régulateur s'est montré faible et cet allongement de la durée des concessions a modifié – parfois même perverti – le regard que nous portons sur elles. Ce fut une erreur. Lorsque nous avons signé, en 2006, les premières fins de concession devaient intervenir en 2027. Nous parlons aujourd'hui de durées beaucoup plus longues.

Dans un monde qui évolue extrêmement vite, comme nous le voyons, il peut exister des risques extrêmement importants. Nous l'avons vu avec la crise de 2008-2009. Nous le voyons aujourd'hui avec la crise sanitaire. Ces risques sont majeurs et peut-être ont-ils vocation à s'amplifier au cours des prochaines années. Nous n'avons pas intérêt, dans ce contexte, sans clauses de rendez-vous et sans durées raisonnables, à nous lancer dans une aventure au long cours qui joue nécessairement contre les intérêts de l'État.

**M. Dominique de Legge.** – Monsieur le Premier ministre, merci de nous avoir éclairés. Vous avez souligné le besoin de transparence. Ma question porte sur la façon dont les parlementaires ont été associés à ces décisions. D'un strict point de vue formel, le Parlement a été saisi au détour d'une loi de finances. Chacun connaît la procédure très cadrée de loi de finances, qui implique des délais très rapprochés.

Nous avons été confrontés à la même difficulté avec ADP et la Française des Jeux. On nous a présenté ces dispositions dans le cadre d'un texte de 220 articles, la loi Pacte, en nous donnant quinze jours pour le voter. Il ne faut pas s'étonner que de tels sujets puissent ensuite apparaître comme des serpents de mer ou ne semblent pas avoir été étudiés avec toute la transparence requise.

N'estimez-vous pas qu'il eût été souhaitable d'associer différemment le Parlement ?

**M. Dominique de Villepin.** – Nous pouvons débattre à l'infini de ce qui aurait été préférable. N'oubliez pas que j'arrive, comme Premier ministre, au lendemain de l'échec du référendum européen. Je dispose d'une vingtaine de mois actifs pour agir. L'ambition du Premier ministre, comme celle de Jacques Chirac, est de refaire un certain nombre de choses et de dégager des marges de manœuvre, à un moment où l'investissement public était complètement bloqué et où il était difficile d'imaginer le moindre plan pour revitaliser la croissance.

Il fallait donc créer ces marges de manœuvre. Dès lors, le temps est important. De plus, ce n'est pas la première fois que le capital de ces sociétés est ouvert : c'est la quatrième fois. Lionel Jospin prend une première décision. Puis, en 2003 et début 2005, Jean-Pierre Raffarin poursuit en ce sens. J'initie le quatrième mouvement de mise sur le marché d'une partie du capital des sociétés d'autoroutes. Je suis celui qui met sur le marché ce qu'il reste de ce capital, ce qui a une valeur symbolique que je reconnais volontiers. Mais c'est le même exercice. Le parallélisme des formes – auquel

nous tenons dans notre pays car nous aimons le droit et les repères - m'a conduit à appliquer la même règle que mes prédécesseurs. J'ai ainsi décidé par décret, tout en veillant à ce que la représentation nationale soit saisie, à travers la loi de finances, certes, mais aussi à travers deux débats, l'un au Sénat et l'autre à l'Assemblée nationale. Chacun a pu s'exprimer sur ces sujets.

À partir de quel moment faut-il arrêter la pendule, en considérant que l'on a épuisé un sujet, pour agir ? L'État se voit parfois reprocher de ne pas agir assez vite et assez bien. Parfois, on lui reproche d'avoir agi de façon précipitée. C'est un reproche qui m'a souvent été fait. Je crois qu'il faut savoir arbitrer.

J'ai placé cette audition sous le signe de la stratégie de mon gouvernement, car ce fut bien une décision stratégique. Je ne voudrais pas qu'il y ait de malentendu dans votre esprit. Gilles de Robien est un responsable politique que j'aime beaucoup. Il a été mon ministre de l'Éducation nationale. Il a fait état de ses deux rencontres avec Bercy. Ne nous trompons pas sur ce point : ce sont les rencontres habituelles de tout ministre technique avec le ministre qui tient les cordons de la bourse. Que Bercy cherche à obtenir davantage d'un ministre dans ce contexte et qu'un ministre prépare cette rencontre, je l'ai vécu en tant que ministre de l'Intérieur et en tant que ministre des Affaires étrangères. Nous étions là dans un cadre tout à fait différent, en 2005. Une stratégie requérait des marges de manœuvre, ce qui passait par un arbitrage entre le statu quo et une décision qui change quelque chose pour créer des marges de manœuvre et remettre la France en marche. C'est ce choix que nous avons fait, avec un certain succès : en 2007, nous sommes dans une meilleure situation que l'Allemagne. Nous n'avons pas décidé de changer un système optimal qui fonctionnait parfaitement.

Lorsque j'arrive aux affaires, les dividendes autoroutiers s'élèvent à 332 millions d'euros. Gilles de Robien estime peut-être que cela permettait de tout régler et qu'au bout de cinq ou dix ans, nous aurions disposé d'une cagnotte. Cela aussi fait rêver les Français mais c'était une cagnotte virtuelle. Cinq ou dix ans, cela aurait voulu dire s'asseoir sur un magot qui n'existait pas, en espérant qu'il finisse par se matérialiser. Si les taux d'intérêt étaient passés de 4 % à 6 %, au lieu de tomber à zéro, François Fillon aurait eu raison de dire (à tort) que l'État français était en faillite à l'été 2007, alors que j'ai laissé un taux d'endettement de 64,3 %. Nous avons voulu, avec Thierry Breton, assumer en conscience une exigence, celle du désendettement.

On dira qu'un pour cent de la dette, ce n'est pas suffisant pour mériter l'effort consenti. Mais, une fois de plus, il n'y avait pas de poule aux œufs d'or. Que pouvions-nous faire avec 332 millions d'euros (alors que le budget de l'AFIT était de 3 milliards d'euros) ? Le TGV vers Bordeaux, Montpellier, Rennes et le TGV Rhin-Rhône n'existeraient pas aujourd'hui. De

nombreux Français considèrent que nous avons rendu un grand service à notre pays en développant cet outil ferroviaire.

**M. Jérôme Bascher.** – Monsieur le Premier ministre, alors que vous étiez nommé Premier ministre, se déroulait la mission d'information parlementaire d'Hervé Mariton, dont vous étiez proche. Il rend ses conclusions le 22 juin, quelques jours après votre discours de politique générale et reprend, sans dire explicitement qu'il faut privatiser, un certain nombre des remarques que vous faites. Y a-t-il une inspiration politique au fondement de ces conclusions, sachant que cette mission d'information n'est pas née totalement par hasard, mais après l'échec de plusieurs tentatives de privatisation, comme l'a rappelé Gilles de Robien et ainsi que vous venez de le faire. N'y avait-il pas là une mission « commandée » ? Cette décision de privatisation n'était-elle pas, en réalité, purement budgétaire ?

**M. Dominique de Villepin.** – Non. Je viens d'essayer de l'expliquer, elle était stratégique. Créer des lignes à grande vitesse, ce n'est pas une décision budgétaire. Désendetter l'État, est-ce une décision budgétaire ? C'est simplement rappeler qu'on ne peut pas faire n'importe quoi – message qui va être rappelé dans les cinq ans ou les dix ans à venir, car notre pays va connaître un tsunami économique et financier.

Nous sommes dans une situation de totale anomalie. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé de chronocentrisme. De l'argent qui ne coûte rien, et les Français ayant le sentiment que l'on peut tout faire et tout se permettre sans limite de temps, c'est une situation ubuesque, qui ne durera pas. J'ai été un Premier ministre qui avait les pieds sur terre, qui a respecté une certaine pesanteur budgétaire, économique et politique et qui a fait preuve de responsabilité. Il est parfois plus simple de surfer sur la vague et de dépenser un argent qu'on n'a pas. Ce n'est pas l'idée que je me fais de l'État. Il y avait une exigence et une politique qui ont été celles de la rigueur. J'ai cité Raymond Barre tout à l'heure. Ce n'est pas un hasard si c'est la deuxième fois dans l'histoire de l'État des dernières décennies que, dans cette période (2005-2007), la dette de l'État a diminué. Ce n'était donc certainement pas une décision uniquement budgétaire. Nous avons relancé la croissance. Nous menions la bataille de l'emploi. Ce sont les entreprises qui créent des emplois parce qu'elles ont des perspectives. Il ne s'agissait pas uniquement d'appliquer une règle budgétaire comme on applique un couperet : il s'agissait d'avoir une vision et de renforcer l'économie française.

Par ailleurs, on se plaint tous les jours, aujourd'hui en France, de ne plus avoir d'industrie et de ne plus avoir de champions industriels français et européens. À travers la politique que j'ai menée à l'époque, avec Jacques Chirac (pôles de compétitivité, Agence de l'innovation industrielle, patriotisme économique), nous avons fait en sorte de défendre l'industrie française, de constituer des champions nationaux et européens capables de rivaliser dans les appels d'offres européens. C'est cela qui fait l'économie d'une nation. Nous sommes dans une époque déboussolée, où l'on dit et où



l'on fait trop souvent n'importe quoi. Je le dis avec tristesse. Il peut paraître incongru qu'un Premier ministre, un président de la République, un ministre des Finances, un ministre des Transports aient pris des décisions fondées sur des exigences. Celles-ci existaient, y compris sur le plan budgétaire. Il y avait une volonté de rigueur. Mais il y avait surtout une vision.

**Mme Michèle Vullien.** – Monsieur le Premier ministre, merci pour ce plaidoyer. Nous ne sommes pas en train de juger la politique que vous avez souhaité mener à cette époque. Nous nous demandons comment on en est arrivé à une situation dans laquelle les sociétés concessionnaires sont loin d'être perdantes. Quelles leçons retenir pour l'avenir ? Au fil du temps, ces concessions ont été prorogées un si grand nombre de fois qu'on peut se demander comment arrêter cette mécanique lorsque les échéances se profileront.

Comment l'État peut-il reprendre la main, en tout ou partie, peut-être en envisageant d'autres systèmes que les concessions (par exemple des régies intéressées) ? Comme vous venez de le dire, nous sommes aujourd'hui un peu déboussolés par différents facteurs. La pandémie n'est pas finie. Demain – 10 juillet – prend fin l'état d'urgence sanitaire. Or nous voyons que des *clusters* se reforment et que des pays referment leurs frontières.

Que préconiseriez-vous si vous étiez aujourd'hui aux manettes ?

**M. Dominique de Villepin.** – Effectivement, madame la sénatrice, la grande question porte sur l'avenir. Vous évoquez la situation florissante des sociétés d'autoroutes. Il faut bien prendre la mesure de la situation. On a fait un procès d'intention aux sociétés d'autoroutes, au départ, au regard des dividendes considérables versés de 2006 à 2013. N'oublions pas quel est le modèle de la concession, qui s'articule autour de trois périodes. Il y a en particulier un moment à partir duquel les sociétés d'autoroutes doivent restituer les infrastructures sans contrepartie, pas même pour un euro symbolique. Il y a une naissance, une vie et une mort de ces contrats pour les sociétés d'autoroutes. À l'échéance de ces contrats, il faudra d'abord, pour les concessionnaires, avoir amorti les fonds propres. Le chiffre couramment cité est celui de 24 milliards d'euros. Il leur faudra régler l'intégralité de la dette des sociétés concessionnaires, estimée à environ 18 milliards d'euros. Il leur faudra aussi honorer les investissements de renouvellement et de modernisation soit environ 26 milliards d'euros. Enfin, il faudra rémunérer le capital investi. En cumulant la valeur des fonds propres, tout ceci représente 70 milliards d'euros. Il faut prendre en compte ce modèle particulier.

Je ne crois pas que les péages aient fait augmenter la valeur des sociétés concessionnaires. Il ne faut pas croire que l'État, seul, aurait réussi à s'arroger cette manne financière. Il faut prendre en compte les deux variables sur lesquelles agissent les sociétés d'autoroutes, à commencer par le niveau des taux d'intérêt. S'il y a un enrichissement sans cause, pour certains, des sociétés d'autoroutes, c'est en grande partie en raison des taux d'intérêt bas.

L'État aurait-il pu profiter de ce contexte de bas taux d'intérêt ? C'est loin d'être évident, car l'AFIT ne peut se départir des règles de Maastricht ni se lancer dans des montages d'ingénierie financière comme le font des sociétés privées.

La seconde variable est le trafic. Depuis 2006, le secteur autoroutier a fait face à deux crises, celle de 2008 et la crise sanitaire de 2020. Les sociétés d'autoroutes ont-elles le même potentiel de croissance sur les prochaines années ? Existe-t-il une manne financière sur laquelle nous pourrions remettre la main ? Je crains qu'il n'y ait à bien des égards des illusions de ce point de vue.

Je crois que, dans l'avenir, il faut s'assurer que nous mettons en place un système où toutes les garanties sont prises. Ce sont notamment des garanties de durée, avec des clauses de rendez-vous. On cite toujours l'arrêt du Conseil d'État commune d'Olivet de 2009, qui permet, en cas de rentabilité excessive, de reprendre la main. Une clause, dans les cahiers des charges que nous avons fait insérer en 2006, permettait aussi d'éviter certains abus.

Je regrette qu'on ait allongé excessivement la durée des concessions car ceci éloigne ce rendez-vous, lequel ne pouvait avoir lieu, en 2005-2006, en tout cas pas de façon si simple que beaucoup le disent. Dans un État moderne et dans un monde globalisé où les imprévus sont nombreux, les durées longues sont très dangereuses.

Il ne faut pas abandonner les péages. Nous voyons bien que ce modèle est aujourd'hui en question, car la question de l'acceptabilité des péages est posée. Il y a un ras-le-bol des Français, en particulier au regard des trajets du quotidien. Néanmoins ce principe fonde, aujourd'hui, l'équilibre du système. Il faut réparer ce modèle et préparer un nouveau modèle. Il faut aussi remettre en concurrence l'ensemble des concessions avant leur réattribution. En respectant ces quatre règles, nous avons de quoi recalibrer le dispositif autoroutier.

Faut-il envisager la renationalisation des autoroutes et reprendre la main en régie, comme je l'entends ici et là ? Si l'État ne parvient pas à réaliser les moindres travaux et s'il a parfois payé très cher, à son détriment, en allongeant la durée des concessions, la délégation de travaux à des sociétés d'autoroutes alors qu'il aurait peut-être pu les faire lui-même, c'est bien parce que nous n'avons pas les moyens. L'idée de reprendre la main me paraît, sauf retour à la vertu (qui n'est pas dans l'esprit du jour) sympathique mais un peu ubuesque.

**M. Vincent Delahaye.** – Nous partageons les souhaits d'exigence et de rigueur que vous avez exprimés. Il existe effectivement un besoin de transparence, laquelle n'a pas toujours été de mise en matière de concessions autoroutières. Vous indiquez que Monsieur Perben avait inclus cette exigence vis-à-vis des sociétés concessionnaires et que ce principe de

transparence n'a pas été mis en œuvre par la suite. Pourquoi, selon vous, le concédant, c'est-à-dire les services de l'État, ne sont pas parvenus à obtenir cette clarté – que notre commission d'enquête doit contribuer à établir ?

Nous estimons aussi que, s'agissant de contrats de longue durée, des clauses de rendez-vous sont nécessaires. Quelle serait la fréquence idéale à vos yeux ?

**M. Dominique de Villepin.** – Je prends un exemple de ce qui avait été décidé en 2006. Nous avons prévu que le commissaire du gouvernement puisse participer au conseil d'administration des sociétés concessionnaires. Depuis cette date, il pratique la politique de la chaise vide dans ses conseils. Cela montre que la question des autoroutes et du rapport avec le concessionnaire est traitée à un échelon technique et non, comme ce devrait être le cas, sous un angle stratégique. Le commissaire du gouvernement qui participerait à des conseils d'administration doit bien sûr être informé au préalable et recevoir des instructions de son cabinet, voire du ministre. C'est un travail de coordination et de préparation qui est lourd et difficile mais tel est le travail de l'État. C'est ce qui a fait défaut. Je ne veux pas taper sur un État que j'ai servi durant des décennies. Je suis moi-même fonctionnaire et j'ai un immense respect pour l'État. Mais il est vrai que de nombreuses choses se sont délitées. De nombreuses choses qui sont dans la main de l'État ne sont pas faites avec suffisamment d'exigence.

Parmi les clauses contractuelles qui avaient été décidées figuraient par exemple l'augmentation du montant des pénalités de retard et d'exploitation dues par le concessionnaire en cas de manquement à l'une de ses obligations au titre du cahier des charges, ou encore la compensation du gain éventuel lié à un décalage dans le temps des travaux prévus. En écoutant Ségolène Royal relater ce qui s'est passé en 2015, nous voyons bien que l'État n'a pas fait son travail. Je le déplore, car il a toute la capacité juridique de le faire. Cette question des autoroutes est une immense question politique dans notre pays. Je l'ai bien vu depuis que j'ai quitté Matignon. Il y a une bataille des autoroutes en France. Ce n'est peut-être pas l'équivalent de la bataille sur le voile à l'école, ni de celle du prix de l'essence ou la question des trimestres des cotisations retraite. Mais c'est une bataille importante sur le plan symbolique. L'affaire des Gilets jaunes montre que ce sont des choses qu'il faut prendre au sérieux. Or cette bataille des autoroutes résulte de trois circonstances qu'il faut avoir à l'esprit.

Il y a d'abord un enjeu de proximité, vécu par tous les Français. C'est un enjeu global, où se mêlent toutes les problématiques qui sont d'actualité aujourd'hui (environnementales, sociales, économiques, politiques). C'est une question concrète sur laquelle viennent se cristalliser tous les débats politiques. C'est enfin un enjeu de long terme, car il témoigne de l'évolution de nos sociétés et de nos économies (évolution des taux d'intérêt, rôle de la voiture dans nos sociétés).

Or, depuis 2006, de nombreuses polémiques et malentendus ont émaillé ce débat. La privatisation de 2006 est perçue dans l'opinion publique comme une rupture. On veut croire qu'avant 2006, tout était réglé. J'ai rappelé qu'il n'en était rien (impasse de financement, absence de marges de manœuvre en matière d'investissements publics).

Après cette opération, un deuxième moment de tension et de polémique s'est produit en 2008-2009 avec les rapports de la Cour des comptes se référant au prix de vente et au taux d'actualisation. Dans les deux cas, ce sont des notes de bas de page. Voyons l'effort qu'il faut faire, en matière de communication, pour transformer des notes de bas en page en mises en cause d'une politique. C'est dire à quel point on peut affirmer n'importe quoi dans le monde d'aujourd'hui.

Une nouvelle crise est survenue avec la multiplication des rapports en 2013-2014 (Autorité de la concurrence, Cour des comptes, Sénat, Assemblée nationale), liés à la prolongation des contrats de concession, acceptée à deux reprises par l'État, en 2010 et en 2015. À chaque fois, nous retrouvons, depuis cette période, la question du déséquilibre des relations entre l'État et les concessionnaires. La Cour des comptes a calculé que le plan de 2015 allait rapporter aux sociétés concessionnaires cinq fois leur mise à travers les 3,2 milliards d'euros d'engagements initiaux.

Dans ce contexte, il me semble essentiel de remettre à plat ce dossier et en particulier les points suivants : les contrats entre l'État et les concessionnaires ; les tarifs ; l'actionnariat (public ou privé) ; la révision des causes tarifaires ; les avenants, en particulier ceux postérieurs à 2005 ; les contrôles et la régulation.

C'est tout le travail de votre commission d'enquête : il faut essayer, sur chacun de ces points, d'identifier où des dysfonctionnements ont pu se produire. J'ai le sentiment que la décision de 2005 a constitué un bouc émissaire commode. Cette présentation est pour le moins discutable, d'autant plus que de nombreux acteurs de la période antérieure à 2005 ont eu des responsabilités importantes après 2005 et connaissent donc bien le dossier.

Il y a trois anachronismes sur ce dossier : l'illusion d'un passé glorieux, qui n'existe pas ; la confusion de la distance, qui écrase les différentes strates de temps ; l'oubli des différents contextes dans lesquels on a agi.

Je crois qu'on peut établir un parallélisme, toutes proportions gardées, entre cette bataille des autoroutes et la question sanitaire aujourd'hui. On voit bien que les décisions prises par Édouard Philippe ont essuyé des critiques sur le thème d'une gestion sanitaire qui aurait été privilégiée au détriment de la situation économique. A la rentrée, on ne parlera que d'économie (sauf s'il y a une deuxième vague) et de la faillite de

l'économie française. Il faudra trouver un coupable et on aura oublié le contexte dans lequel la question sanitaire se posait.

La tentation existe de rejouer indéfiniment les batailles du passé. Je suis heureux que vous puissiez recaler les choses et rappeler les contraintes qui ont existé à chacune des époques, sans céder à la facilité consistant à estimer que tous les malheurs du jour incombent à une date ou à une décision.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci monsieur le Premier ministre. Pour vous assurer que nous ne céderons pas à la facilité, je voudrais souligner l'engagement de notre rapporteur et le nombre très important d'auditions prévues par notre commission.

Je vous remercie, moi aussi, monsieur le Premier ministre, pour votre préparation de cette audition qui fut très riche.

Merci, chers collègues, pour votre participation.



**Audition de M. Alexis Kohler,  
directeur du cabinet de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie,  
de l'industrie et du numérique, de 2014 à 2016**

*(Mercredi 15 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Alexis Kohler, qui fut l'un des protagonistes de la négociation du protocole signé en 2015 entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dans le cadre du plan de relance autoroutier.

M. Kohler a en effet conduit les négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), alors qu'il était directeur de cabinet du ministre de l'économie, M. Emmanuel Macron, aux côtés de Mme Élisabeth Borne, alors directrice de cabinet de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Monsieur le secrétaire général, je vous remercie de vous être rendu à notre convocation. Après vous avoir rappelé qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alexis Kohler prête serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye et aux membres de la commission d'enquête, je vous propose de nous présenter, à titre liminaire, le contexte et le mandat de votre intervention en 2014-2015.

**M. Alexis Kohler, directeur du cabinet de M. Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, de 2014 à 2016.** – Comme vous le savez, le principe de séparation des pouvoirs ne me permet pas de répondre aux questions qui porteraient sur l'exercice, auprès du chef de l'État, de mon mandat actuel de secrétaire général de la présidence de la République. Mais, bien évidemment, je suis à votre entière disposition pour répondre aux questions relatives à mes fonctions antérieures de directeur de cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique dans la période comprise entre la fin du mois d'août 2014 et la fin du mois d'août 2016.

Votre commission d'enquête a eu l'occasion d'auditionner la ministre de la transition écologique et solidaire. Elle a présenté de manière

détaillée les circonstances et les conditions dans lesquelles l'État a remis à plat les relations avec les SCA dans le cadre des négociations contractuelles aussi bien que dans le cadre du projet de loi voté par le Parlement au mois d'août 2015. Je tiens au préalable à souligner que je souscris en tout point aux déclarations de la ministre.

Entre 2014 et 2016, le ministère de l'économie est intervenu au côté et en soutien au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans ses travaux.

Trois raisons, en particulier, expliquent cette implication.

Premièrement, alors que le ministère de l'économie n'intervient traditionnellement pas dans les négociations avec les SCA, son implication se justifiait par ses compétences au titre de l'homologation des tarifs et de contresignataire des décrets approuvant les contrats de concession, et ce sachant qu'il n'est pas signataire des contrats eux-mêmes.

Deuxièmement, la Cour des comptes, qui estimait que les relations entre l'État et les SCA étaient déséquilibrées, recommandait pour cette raison, et eu égard à l'ampleur des enjeux financiers, une implication plus forte du ministère de l'économie. C'est dans ces conditions que le gouvernement de l'époque avait souhaité que le ministre et ses services apportent leur expertise économique et financière et participent de manière plus directe aux négociations en cours.

Troisièmement, enfin, s'agissant plus largement du cadre de la régulation des SCA, le ministre de l'économie avait voulu porter, dans un projet de loi dit « Croissance », une réforme inédite et de grande ampleur du cadre de régulation, en s'appuyant sur les travaux de l'Autorité de la concurrence.

Au moment de ma prise de fonctions, les relations entre l'État et les SCA étaient particulièrement dégradées. Alors que le Président de la République de l'époque avait voulu engager dès le début de son mandat un plan de relance autoroutier, trois événements ont suscité des tensions croissantes entre l'État et les SCA.

Tout d'abord, l'État avait décidé de doubler la redevance domaniale en 2013, dont les SCA avaient demandé la compensation intégrale par voie contentieuse. Ce contentieux apparaissait mal engagé sur le plan juridique compte tenu de son impact sur l'équilibre économique des concessions au regard des jurisprudences du Conseil d'État en la matière.

Ensuite, le débat sur le modèle des SCA lancé par la Cour des comptes en 2013, puis par l'Autorité de la concurrence en 2014, qui concernait initialement le niveau de rentabilité des SCA, s'était porté sur un débat éminemment politique et polémique, remettant en cause le modèle même des concessions, avec une possible dénonciation des contrats en cours, voire une nationalisation des SCA.



Enfin, en décembre 2014, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a annoncé de manière unilatérale un gel des tarifs à compter du 1<sup>er</sup> février 2015, ce qui s'est traduit par l'ouverture d'une nouvelle procédure contentieuse.

C'est donc dans un contexte très dégradé que le gouvernement a souhaité engager une négociation tandis que l'Assemblée nationale décidait de son côté de mettre en place un groupe de travail. La décision d'engager cette négociation a été prise après une analyse approfondie du scénario de résiliation unilatérale qui aurait exposé l'État à un triple risque financier, juridique et politique. Celle-ci a été conduite par les ministères de l'économie et de l'écologie, sous l'autorité du Premier ministre et de son cabinet. L'enjeu était de remettre à plat l'ensemble des questions et contentieux et, bien évidemment, de défendre au mieux les intérêts de l'État dans un contexte au départ défavorable.

La négociation a commencé en décembre 2014 et s'est conclue en avril 2015 après que le Président de la République a souhaité publiquement, en février 2015, « un règlement global et définitif afin de pouvoir engager et lancer rapidement un plan d'investissement autoroutier ».

À la suite de la conclusion du protocole d'accord, le ministère de l'écologie en a décliné les termes par SCA dans le cadre d'avenants aux contrats de concession, en particulier la prolongation de la durée des concessions de 3 à 4 ans.

Ces contrats de plan permettaient de finaliser le plan de relance autoroutier. Il s'agissait ensuite de définir la trajectoire des tarifs autoroutiers et des hausses tarifaires compensant le gel de 2015. Enfin, il convenait de mettre en œuvre les engagements réciproques parmi lesquels le versement par les SCA d'une contribution volontaire de 1 milliard d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), d'une contribution de 100 millions à destination d'un fonds pour le financement d'infrastructures, la mise en place de mesures commerciales ciblées, l'insertion d'une clause de plafonnement de la rentabilité, le renoncement au contentieux d'indemnisation, la non-compensation de la contribution à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

Pour ce qui concerne le ministère de l'économie, les travaux se sont concentrés sur la réforme du cadre de régulation des SCA par la loi 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron. Cette loi a créé l'Arafer à partir de l'Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF), depuis lors appelée Autorité de régulation des transports (ART).

La loi donne trois grandes compétences au régulateur.

Premièrement, elle permet la régulation des tarifs des péages, par un avis sur les projets de contrats de concession et leurs avenants. Le régulateur

est aussi consulté sur tout nouveau projet de délégation et il assure un suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession, qui est la mesure pertinente de leur profitabilité. Il établit également un rapport annuel public sur l'économie générale des concessions et un rapport annuel également public sur les comptes des sociétés concessionnaires.

Deuxièmement, la loi introduit un contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés de travaux, fournitures et services des concessionnaires. Pour ce faire, l'ART veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation des marchés passés par un concessionnaire d'autoroutes pour les besoins de la concession.

Troisièmement, la loi prévoit un contrôle des procédures de passation des contrats d'exploitation des installations annexes sur les aires d'autoroutes.

J'insiste sur le fait que cette loi renforce l'information parlementaire, avec la transmission d'un rapport quinquennal sur l'économie générale des conventions de délégation et d'un rapport annuel sur les comptes des sociétés concessionnaires. Elle renforce également le contrôle parlementaire des SCA puisque, désormais, toute extension de la durée des concessions est soumise à une autorisation du Parlement, ce qui est inédit. Enfin, elle prévoit des dispositions concernant le transfert au secteur privé de sociétés concessionnaires d'infrastructures de transport autoroutières dans le cadre d'une concession accordée par l'État, qui, là encore, doit désormais être autorisé par la loi.

La loi Macron marque donc un tournant dans l'histoire mouvementée des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires. Je crois pouvoir dire qu'il y a eu un avant et un après 2015 en matière de transparence et de régulation des marchés autoroutiers, d'autant qu'elle a prévu l'application de nouvelles règles, y compris aux contrats de concession en cours à compter de son entrée en vigueur. Cela a conduit à un rééquilibrage des relations entre l'État concédant et les SCA, que la Cour des comptes, l'Autorité de la concurrence et le Parlement appelaient de leurs vœux.

Ces négociations se sont déroulées dans un cadre contractuel, impliquant des concessions réciproques. Elles ont permis à l'État d'éviter des procédures contentieuses qui lui auraient inmanquablement été défavorables et coûteuses, tout en atteignant les objectifs que le Gouvernement s'était assignés en matière de relance des investissements et de fixation des tarifs. La loi a remis à plat le cadre de régulation, me semble-t-il, de manière inédite et pérenne.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Vous indiquez que les négociations ont été menées de concert avec le ministère de l'écologie. M. Vidalies, alors ministre chargé des transports, a refusé de signer le protocole, et M. Eckert, chargé des comptes publics, a déclaré avoir été écarté

des discussions. Pourquoi seuls deux ministères ont participé à ces négociations ? Pourquoi M. Eckert, qui souhaitait aborder tous les aspects fiscaux, notamment la déductibilité des intérêts des emprunts, a-t-il été évincé ?

**M. Alexis Kohler** - Comme je vous l'indiquais dans mon propos introductif, le cadre dans lequel se sont inscrites les négociations entre l'État concédant et les SCA a été défini par le Premier ministre. Les négociations ont donc été suivies au fil de l'eau par le cabinet du Premier ministre.

Très concrètement, la question des SCA relève prioritairement du ministère des transports et donc, à l'époque, de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Et je puis vous confirmer que c'est bien la ministre qui a suivi ces négociations ; je n'ai pas de commentaire particulier à faire sur la manière dont elle a souhaité répartir l'exercice de ses compétences entre elle-même et son secrétaire d'État, M. Vidalies.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Et à Bercy ?

**M. Alexis Kohler.** - Je ne saurais vous dire si M. Eckert, alors secrétaire d'État, a été impliqué ou non. Il revient au Premier ministre d'organiser l'interministérialité, si je puis dire. Au sein l'ensemble Bercy, il est clair que la question des SCA relève plutôt du ministère de l'économie. Le ministre de l'économie dispose en effet de compétences propres à deux titres : d'une part, l'homologation des tarifs et, d'autre part, le contreseing des décrets qui approuvent les contrats de concession et leurs avenants, mais pas des contrats eux-mêmes, qui relèvent de la seule compétence, à ma connaissance, du ministère chargé des transports.

S'agissant des négociations qui ont des enjeux économiques et financiers très importants mais d'équation financière pluriannuelle, l'expertise financière revient plutôt au ministère de l'économie qu'au ministère du budget.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Vous avez donc négocié au nom du ministre de l'économie de l'époque, Emmanuel Macron, et Élisabeth Borne au nom de la ministre Ségolène Royal. Une fois que vous vous êtes mis d'accord sur le protocole, avez-vous rédigé une note à destination des ministres avant qu'ils ne signent le protocole ?

**M. Alexis Kohler.** - Je ne peux vous répondre que pour ce qui me concerne.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Vous n'avez pas rédigé une note commune ?

**M. Alexis Kohler.** - Pour être très honnête, je n'ai pas de souvenir précis. En tout cas, je puis vous dire que la fonction de directeur de cabinet n'est pas exactement une profession libérale. À ce titre, il est de la responsabilité du directeur de cabinet d'informer régulièrement le ministre

auprès duquel il est placé de l'évolution des dossiers, a fortiori lorsqu'une négociation s'inscrit dans un contexte politique assez sensible.

J'ai donc informé régulièrement le ministre de l'économie de l'époque ; je n'ai aucun doute sur le fait que mon homologue au ministère de l'écologie en faisait de même avec la ministre de l'époque - c'est ce qu'elle a, me semble-t-il, confirmé lors de son audition. Je crois pouvoir dire que les deux ministres avaient le même niveau d'information et, de même, nous faisons aussi bien entendu des comptes rendus réguliers au cabinet du Premier ministre.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Une note de synthèse a tout de même été donnée au ministre avant la signature ?...

**M. Alexis Kohler.** - Je pense, oui.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Ce n'est pas vous qui l'avez rédigée ?...

**M. Alexis Kohler.** - Au sein du cabinet du ministre, une conseillère travaillait sur ce sujet, et il est probable qu'elle ait rédigé, en liaison avec les services concernés, une note récapitulant le bilan de la négociation.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Quelles ont été les relations, si elles ont existé, entre vous et Élisabeth Borne, d'une part, et le groupe de travail composé de députés et de sénateurs mise en place en décembre 2014, d'autre part ?

**M. Alexis Kohler.** - J'ai le souvenir d'avoir assisté à une réunion avec le président de la commission du développement durable et quelques parlementaires, au cours de laquelle nous avons débattu du cadre général des discussions entre l'État et les SCA, notamment sur la question qui, à l'époque, faisait débat, de la possible résiliation des contrats de concession et des différentes options pouvant être envisagées, allant même jusqu'à la nationalisation des sociétés elles-mêmes. Sauf erreur de ma part, le rapporteur de ce groupe de travail a pris position pour la résiliation de ces concessions au profit d'un portage de ces concessions par un établissement public industriel et commercial (EPIC) créé à cet effet.

Nous avons envisagé tous les scénarios, en concertation avec un conseil financier, et avons présenté au cours d'une réunion - je ne me souviens malheureusement pas de la date - non seulement les enjeux juridiques au regard du droit des contrats et de l'existence ou non d'un motif d'intérêt général, mais également les conséquences financières, à la fois indemnitaires dans l'hypothèse d'une résiliation, budgétaires dans celle d'une nationalisation, et transactionnelles si une concession venait à être rachetée à un prix inférieur à celui auquel elle serait revendue. Les conséquences économiques ont également été abordées s'agissant des actionnaires et des investisseurs étrangers des sociétés concernées, ainsi que, bien évidemment, les conséquences potentielles pour les usagers.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Estimez-vous que le protocole de 2015 était équilibré ? Si tel est le cas – j’ai cru le comprendre de vos propos liminaires –, y a-t-il des points sur lesquels vous n’étiez pas forcément en accord et sur lesquels vous avez dû céder ?

Comment avez-vous défini l’équilibre financier des contrats ? A-t-il été respecté ? Qui a décidé que le protocole d’accord entre l’État et les SCA devait rester secret, même si des bribes d’information ont été communiquées au travers les avenants approuvés par décrets. Et pour quelles raisons ?

**M. Alexis Kohler.** – Au bout du compte, le protocole d’accord est équilibré au sens où il reflète l’équilibre entre les protagonistes de la discussion. Comme je vous l’ai indiqué tout à l’heure, cette négociation est intervenue dans un cadre contractuel. Le droit des contrats, en France, est extrêmement protecteur des parties, en l’espèce des SCA, puisque la jurisprudence du Conseil d’État lui garantit un droit à l’équilibre économique et à une compensation s’il est bouleversé. C’est pourquoi les SCA avaient engagé des contentieux sur la redevance domaniale et sur le gel des tarifs.

À l’époque, lorsque cette discussion s’est engagée, existait en arrière-plan le risque contentieux pour l’État. Et tout laissait à penser que ces contentieux étaient mal engagés pour l’État – c’était tout du moins l’avis tant de la direction juridique du ministère de l’économie, du secrétariat général du Gouvernement que du Conseil d’État.

Par ailleurs, lorsqu’on engage une négociation de quelque nature que ce soit dans un cadre contractuel, il importe de toujours préserver la qualité de la signature de l’État : l’État doit respecter les contrats qu’il a signés. Cette qualité a une valeur y compris pour l’État emprunteur. Il en est de même pour tout concédant.

J’ajoute que, au-delà de ces considérations juridiques, l’État était également demandeur d’un certain nombre d’avancées, ce qui était affirmé publiquement par les plus hautes autorités. Je pense en particulier au souhait du Président de la République et du gouvernement d’alors de pouvoir conclure un plan de relance autoroutier, notamment en engageant les 3,2 milliards de travaux, qui, par la suite, ont été lancés, puis le plan d’investissement autoroutier. Il y avait donc une forme d’injonction à conclure un accord avec les SCA de façon à remettre à plat autant les questions contentieuses que les questions économiques et d’investissement.

Je note les avancées fortes de ce protocole, qui a débouché sur le vote d’une loi inédite qui a totalement renouvelé le cadre de la régulation des concessions autoroutières, qu’il s’agisse des tarifs, de la durée des contrats de concession, des marchés de travaux et des sous-concessions.

Pour ce qui concerne le secret du protocole, les SCA ont fait valoir, à l’issue des négociations, qu’un certain nombre d’éléments engageaient le secret des affaires. Il revenait d’ailleurs à chacune d’entre elles d’informer

leurs actionnaires. Du point de vue de l'État, tous les éléments économiques devaient être retranscrits dans les avenants aux contrats de concession, et faire l'objet, à ce titre, d'un décret en Conseil d'État, puis publiés. *In fine*, toute l'information avait vocation à être publique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Selon vous, il était donc normal que l'État n'ait pas voulu communiquer.

**M. Alexis Kohler.** – Mais, in fine, tout a été rendu public.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'ai bien entendu, mais nous avons eu les informations de façon parcellaire. Au nom de l'information du contribuable et de l'utilisateur, il n'est pas anormal d'avoir droit à une transparence, en faisant savoir que l'accord est considéré comme équilibré. Je suis quelque peu surpris par cette position.

Quelle est votre définition de l'équilibre financier des contrats ? Le doublement de la redevance domaniale était-il vraiment de nature à remettre en cause l'équilibre économique du contrat ? Si tel est le cas, cela veut dire que cet équilibre avait été défini. Dès lors, pourquoi avoir accepté dans le protocole une clause précisant que toute nouvelle imposition décidée par l'État sur les SCA devrait être compensée ?

**M. Alexis Kohler.** – Je me garderai bien de vous donner une définition de l'équilibre économique, qui fait probablement l'objet de nombreuses publications. J'apporterai néanmoins deux éléments.

Avant d'engager cette discussion, nous avons demandé aux experts juridiques une évaluation du risque contentieux pour l'État pour savoir si, oui ou non, les décisions prises de manière unilatérale par l'État étaient de nature à être considérées par le Conseil d'État comme bouleversant cet équilibre économique, et donc ouvrant droit à indemnisation.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Vous parlez des experts juridiques de Bercy ?

**M. Alexis Kohler.** – De l'ensemble du Gouvernement, chaque ministère ayant ses experts juridiques, avec pour chef de file le ministère des transports.

Il nous avait été indiqué que le contentieux sur la redevance domaniale – les redevances avaient doublé, passant de 180 à 350 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable – était de nature à conduire l'État à devoir indemniser les sociétés.

En outre, les SCA avaient été marquées par trois débats : la redevance domaniale, la question du plafonnement ou non des intérêts au titre de l'assiette fiscale, et la question des tarifs.

L'équilibre final de l'accord était lié au plan de relance, ainsi qu'aux tarifs, soit du point de vue du gel et des compensations, soit du point de vue des mesures commerciales qu'elles avaient consenties pour le covoiturage,

les nouveaux cars libéralisés et les véhicules propres, enfin au versement, dans le cadre global de cet accord, d'1 milliard d'euros à l'Afitf. Aussi souhaitaient-elles avoir quelques assurances sur le fait que l'État n'allait pas continuer à prendre d'autres initiatives financières ou fiscales qui viendraient bouleverser l'équilibre économique des concessions.

Comme vous le savez, l'une sociétés bénéficiait ab initio, dans son contrat de concession, d'une clause de « paysage fiscal » assez protectrice, clause qui a inspiré les autres SCA, qui ont demandé que leurs contrats puissent être amendés en ce sens. Cela avait probablement une valeur vis-à-vis de leurs actionnaires : certes, elles faisaient des concessions sur les tarifs, prenaient des mesures commerciales, procédaient à un prélèvement volontaire de 1 milliard d'euros, apportaient leur contribution au fonds d'infrastructures, mais elles apportaient aussi une lisibilité quant à l'avenir.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci, monsieur le secrétaire général, de vous être livré à ce jeu de questions-réponses interactif avec notre rapporteur. Le format de notre commission nous permet ces échanges vivants.

**M. Jérôme Bascher.** – Pour avoir été conseiller à Bercy, je confirme qu'un directeur de cabinet ne peut se souvenir de toutes les notes !

Les décisions prises à l'époque ont sans doute été bleuies, même si l'on avait tendance à dire sous le gouvernement Hollande que les bleus de Matignon étaient inutiles. Pouvez-vous nous confirmer qu'une décision interministérielle a bien été prise sur ce sujet ?

N'avez-vous pas l'impression que le pouvoir de négociation de l'État pour ce type de contrat souffre du manque d'expérience des ministères de l'économie et des transports – ils négocient tous les dix ans –, par comparaison avec des sociétés d'autoroutes dont c'est internationalement le métier ?

Je reviens enfin sur le bouclier fiscal des concessions autoroutières, tant dénoncé par le précédent gouvernement. Je pense notamment à la taxe d'aménagement du territoire, dont chaque augmentation était répercutée sur les tarifs, donc sur l'utilisateur. Cela n'était pas forcément l'idée initiale. Sa réévaluation en fonction de l'inflation a d'ailleurs été oubliée dans la renégociation de 2015 ! Ce point a heureusement été corrigé dans la présente mandature. Ne regrettez-vous pas de ne pas avoir attaqué ce bouclier fiscal ?

**M. Alexis Kohler.** – Merci pour votre bienveillance à mon égard s'agissant de mes souvenirs quant aux notes qui ont été rédigées à l'époque. J'abuserai d'ailleurs de cette bienveillance pour répondre à votre première question. J'ai demandé aux services de l'État s'ils avaient souvenir ou trace d'un bleu, et n'ai pas eu de réponse positive. Je ne sais pas s'il faut en conclure qu'il n'y a pas de bleu, en tout cas je peux vous informer que je ne l'ai pas trouvé et qu'on ne m'en a pas fait part !

À l'époque, pour ce qui me concernait, je tenais le cabinet du Premier ministre régulièrement informé de l'évolution des discussions. Je le faisais à la fois parce que le contexte politique sur le sujet était très sensible, d'une actualité brûlante, et parce que les engagements du Président de la République et du Premier ministre faisaient que cette négociation était suivie avec un certain intérêt.

Je partage entièrement votre point de vue sur le constat que l'expertise était insuffisamment équilibrée entre l'État et les sociétés concessionnaires. C'est d'ailleurs ce qui ressort du rapport de la Cour des comptes de 2013, raison pour laquelle celle-ci recommandait que Bercy renforce la dimension économique et financière de l'expertise du côté de l'État.

Vous avez raison de rappeler que cette expertise constitue le cœur de métier des entreprises, alors que, pour l'État, cette négociation intervient à mesure que les contrats arrivent à échéance. Il me semble cependant assez naturel que l'État devrait disposer d'une compétence forte en matière de gestion contractuelle et de gestion de concessions, d'autant que le Gouvernement de l'époque avait la volonté de développer les partenariats public-privé de manière générale. Dans ces conditions, il me semble indispensable que l'État se dote de cette expertise, et, lorsqu'il n'en dispose pas, qu'il n'hésite pas à recourir à des conseils extérieurs – même si je suis le premier à dire qu'il est important qu'il en dispose lui-même.

Cette expertise doit en outre recouvrir plusieurs dimensions : le cœur de métier, la gestion des grandes infrastructures, ainsi que les points de vue économique et juridique. C'est crucial. C'est au moment de la négociation d'un contrat et de ses avenants que les choses se cristallisent. Quand on s'inscrit dans un cadre contractuel, il est légitime que le contrat puisse prévaloir. Cette sécurité juridique est essentielle dans un État de droit, en particulier dans un pays comme le nôtre qui souhaite encourager l'initiative privée, utiliser de grands opérateurs pour développer ses propres infrastructures et, le cas échéant, attirer des investisseurs étrangers. Il semble donc logique que cette sécurité juridique puisse être garantie. La négociation du contrat revêt donc une importance cruciale, puisque les choses se cristallisent ensuite dans la durée, d'autant que la jurisprudence du Conseil d'État est extrêmement protectrice du cocontractant de l'État. Lorsque l'on s'inscrit dans un contrat d'une durée de plusieurs dizaines d'années, les enjeux sont évidemment considérables.

C'est la raison pour laquelle le ministre de l'économie de l'époque, sur la base des rapports produits par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, a jugé logique de mettre en place un cadre de régulation. Je précise à ce propos que, si le rapport de l'Autorité de la concurrence semble avoir fait consensus à l'époque sur la question de la régulation, il a été légèrement plus polémique, et même fortement contesté, sur la question financière. Le représentant de cette Autorité que vous avez auditionné a



d'ailleurs lui-même reconnu que les interprétations du rapport étaient peut-être erronées à l'époque.

Pour instaurer un cadre de régulation, il fallait définir un régulateur. Il en existait un dans presque tous les grands secteurs des infrastructures, mais pas pour les autoroutes. Il est alors apparu logique de s'appuyer sur l'expérience d'une régulation – en l'espèce, ferroviaire – pour disposer d'un début d'expertise, et pour mettre en place une autorité spécialisée susceptible de développer une expertise de long terme et de s'impliquer dans toutes les délégations de service public ou concessions autoroutières. Rétrospectivement, j'ai le sentiment que cela a été bénéfique pour l'État. Le travail de l'ART est plutôt reconnu. Cela mérite d'être suivi et poursuivi.

J'en viens à ce que vous appelez le bouclier fiscal, et que l'on avait vu à l'époque comme une clause de « paysage fiscal ».

Sans vouloir parler à la place des représentants des sociétés concessionnaires, je pense que leur objectif était très probablement de pouvoir disposer d'une forme de bouclier fiscal. Du point de vue de l'État, l'idée était plutôt de donner un peu de visibilité quant à l'évolution du paysage fiscal, sachant que la jurisprudence du Conseil d'État est assez protectrice pour ces sociétés. Ce point faisait partie de l'équilibre de la négociation. J'ai le souvenir qu'il était très important aux yeux des sociétés concessionnaires, au regard de l'historique des décisions unilatérales annoncées ou prises par l'État au cours des trois années précédentes. Nous pouvons le regretter, mais compte tenu du contexte juridique et de la succession d'annonces sur la redevance domaniale, les intérêts d'emprunt ou les tarifs, il n'est pas étonnant que ces sociétés aient été un peu échaudées.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Elles ne se sentaient donc pas si à l'aise que cela dans leur contentieux ! Dans le cas contraire, la clause du bouclier fiscal n'aurait pas été forcément indispensable. Or elles en ont fait un point de négociation très dur.

**M. Alexis Kohler.** – Je ne sais pas si les sociétés étaient à l'aise ou non quant à l'issue de leur contentieux. Je peux vous dire ce que l'État en pensait. Il n'était pas nécessairement dans la position la plus favorable à l'époque.

Pour ce qui concerne les sociétés, je ne m'exprimerai pas à leur place. Je pense cependant qu'au regard de l'historique de ces décisions elles souhaitaient pouvoir attester à l'égard de leurs mandants du fait que les décisions ultérieures de l'État auraient vocation à être moins unilatérales. Cela leur apportait un peu de confort.

**Mme Christine Lavarde.** – Vous avez évoqué les liens entre les directions des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'écologie de l'époque et du ministère de l'économie. Qui a eu le dernier mot en définitive entre ces deux DAJ ? Dans mon expérience, les ministères avaient souvent

tendance à se référer aux avis de la DAJ de Bercy sur les sujets importants. Pourriez-vous préciser ce point ?

**M. Alexis Kohler.** – Je ne me lancerai pas dans une analyse comparative des expertises de la DAJ de Bercy et de celle de Roquelaure. Dans mon souvenir, la position des juristes au sein de l'État sur le sujet était assez consensuelle. Je ne crois pas qu'il y ait eu de débat nourri. Je peux me tromper, mais, dans mon souvenir, les avis juridiques étaient assez convergents.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci pour ces informations. Je remercie également notre rapporteur, car ces auditions sont particulièrement intéressantes.

Je ne me lancerai pas sur le volet technique du sujet dont nous parlons. À l'instar de notre rapporteur, j'ai l'honneur et le privilège d'être sénateur de l'Essonne, département sinistré par ce qu'il s'est passé en 2005 et par la création du péage le plus inique de la région Île-de-France situé à Dourdan, pour lequel certains automobilistes payent un trajet qu'ils n'accomplissent pas.

Il est important pour nous d'avoir votre vision, car il y a ce que vous nous dites, et ce que l'on comprend. Une décision politique a été prise le 22 août 2005. M. de Villepin, auditionné le 9 juillet, a défendu avec la fougue et le talent que nous lui connaissons le choix fait à l'époque par l'État. Au vu de l'état de la partie de voirie dont l'entretien est resté sous la responsabilité de l'État, force est de constater que ce choix était le bon. Son application a, en revanche, posé problème. Je n'arrive pas à croire que personne n'ait été capable de souligner que ce qui avait été fait à l'époque n'était pas bien bordé.

Vous avez retracé votre action : dix ans après, en 2015, lorsqu'il s'est agi de régler la situation, on en arrive à la fumée des cierges ! Il ne fait aucun doute, et je partage votre avis, que l'État aurait perdu ces contentieux, car il doit honorer sa signature. Or des décisions politiques totalement contradictoires, prises au gré des alternances, et des décisions ministérielles que nous pouvons qualifier d'oukases ont placé l'État français dans de grandes difficultés. Il faut résoudre le problème.

Nous avons des comptes à rendre aux populations – l'association « l'A10 gratuite » nous en demande notamment. Comment, de nos jours, l'État pourrait-il mieux border de tels contrats et de telles négociations, pour que des mauvaises langues ou des observateurs assidus ne laissent pas croire qu'une collusion s'est produite entre l'État et des sociétés d'autoroutes ?

**M. Alexis Kohler.** – Votre question est complexe. Comme vous l'indiquez, en 2015, la privatisation des sociétés d'autoroutes, intervenue dix ans auparavant, était une donnée. Il y avait à l'époque des débats nourris sur l'opportunité ou non de cette privatisation. Il n'en reste pas moins que, en 2015, c'était une donnée. Toutefois, cela ne nous a pas empêchés

d'examiner la possibilité de revenir sur ce choix. Il est en effet du devoir de l'État d'examiner tout l'éventail des options disponibles. Cela ne peut en outre que renforcer sa position dans une négociation de cette nature. Il n'en reste pas moins qu'il est important qu'un État comme le nôtre respecte sa signature en toutes circonstances.

Dans ce cadre, je tire deux conclusions.

Au regard de l'équilibre global de la négociation, je n'aurais pas l'immodestie de dire que le résultat est satisfaisant, mais je considère qu'il a permis de renforcer la main de l'État. Effectivement, dix ans après la privatisation, dans un cadre contractuel extrêmement contraint, avec une jurisprudence très protectrice, nous avons pu aboutir à des avancées structurelles y compris dans le cadre des contrats. L'introduction d'une clause de plafonnement de 30 % des surprofits en fait partie. Je ne dis pas que cette clause est idéale, mais, intervenant dans un cadre contractuel, elle ne pouvait être introduite qu'au moyen d'un accord entre les parties. Elle est donc très probablement moins mordante que si elle avait été négociée *ab initio*, avant la signature de la concession, lorsque la main de l'État était plus forte. Il n'en reste pas moins que des avancées structurelles ont été réalisées dans le cadre des contrats existants.

À cela s'ajoute le nouveau cadre posé par la loi impliquant l'instauration d'un régulateur compétent aussi sur les contrats en cours. D'autres sujets étaient également importants – car en définitive, il revient toujours à l'usager de payer les péages –, notamment celui des marchés conclus par les sociétés concessionnaires et les sous-concessions.

Ma deuxième conclusion est plus fondamentale. Rétrospectivement, il eût été préférable de renforcer le cadre de régulation avant la privatisation plutôt que dans le sens contraire. Cela semble être de l'ordre de l'évidence...

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Cela fait du bien de l'entendre !

**Mme Christine Lavarde.** – Pour la suite aussi d'ailleurs !

**M. Alexis Kohler.** – ... mais je pense que cela fait partie des enseignements que nous pouvons tirer de cette situation.

J'ajoute un troisième point qui me semble important, qui l'était d'ailleurs pour le ministre de l'époque et qui renvoie aussi à votre responsabilité à l'égard de vos électeurs. Il s'agit de la question de l'implication du Parlement. La loi de 2015 a permis une plus forte implication du Parlement à plusieurs titres : au titre de son information, et au titre de la question de l'allongement possible de contrats de concession. Ce dernier point permet de gagner en transparence. Si de nouvelles opérations de cette nature devaient se produire, le Gouvernement devrait s'en expliquer devant la représentation nationale, d'autant que ces contrats sont par construction pluriannuels et engagent la Nation pour une durée assez longue. Le Parlement est également impliqué en cas de privatisation

d'une infrastructure de transport. J'ai le souvenir que la question de la privatisation des infrastructures de transport était sensible, notamment à travers un cas très différent de celui des sociétés d'autoroutes, celui de l'aéroport de Toulouse. En effet, cette disposition est intervenue par voie d'amendement en référence à cet exemple. Désormais, de telles infrastructures ne peuvent plus être transférées au secteur privé que par la loi. Cela nous a permis de gagner en transparence et a constitué un progrès en matière d'information et d'implication du Parlement.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – J'imagine que la clause de plafonnement de rentabilité a été introduite dans le protocole d'accord à l'initiative de l'État et non des sociétés d'autoroutes. L'État l'a-t-il rédigée en totalité et est-il parvenu à l'imposer, ou le pourcentage de 30 % a-t-il été accepté par les sociétés d'autoroutes sachant qu'il serait difficilement atteignable et que cette clause s'avérait plus théorique que réelle ? Ce plafonnement semble en effet tellement élevé que nous avons l'impression que cette clause aura du mal à entrer en application. Par ailleurs, cette clause a-t-elle été introduite pour répondre à une exigence de l'Union européenne ?

Le taux d'actualisation, de 8 %, fait également débat. Les services de l'État préconisaient un taux sensiblement inférieur en 2015. Ce taux avait déjà été utilisé en 2005 au moment de l'ouverture du capital des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Or, entre 2005 et 2015, les marchés ont évolué. Cela a-t-il été imposé par les sociétés d'autoroutes ? Le taux d'actualisation constitue un élément important dans le calcul de l'équilibre d'un protocole, d'un avenant ou d'un contrat.

**M. Alexis Kohler.** – Dans la négociation, rien n'a été imposé par les sociétés d'autoroutes. Le protocole d'accord reflète l'équilibre d'une négociation, avec des concessions réciproques – certains éléments tenant davantage au cœur d'une partie, d'autres à celui de l'autre partie.

Dans mon souvenir, la clause de plafonnement n'était pas liée à une recommandation européenne. L'État avait la volonté d'introduire une clause dite « de surprofit ». C'était assez logique, car le cœur de la discussion à l'époque n'était pas la redevance domaniale ni même la question des tarifs, intervenue par la suite avec l'annonce unilatérale de la ministre. Cette question des tarifs est intervenue en réalité comme une forme de réponse politique à la problématique du surprofit, qui était au cœur de la polémique politique qui s'en est suivie, et de la réponse que l'État devait y apporter. Il était naturel pour lui de faire de l'introduction d'une clause de cette nature un objectif de la négociation.

Il s'agissait par ailleurs d'une innovation. Dans les contrats conclus précédemment, il n'existait pas de clause de ce type. Le simple fait d'introduire une clause de plafonnement me semble être une avancée utile pour les contrats en cours et pour les suivants. Comme je le disais, plus une clause est ajoutée tôt dans la négociation, au moment de la conclusion du

contrat de concession, plus elle peut être mordante au regard de l'équilibre contractuel. En l'espèce, le seuil de 30 % reflète l'équilibre de la négociation. Si nous nous étions situés au début des concessions, l'État aurait probablement obtenu une clause plus mordante. Nous pouvons en tout cas l'espérer.

Cette clause était dans mon souvenir particulièrement contestée par l'autre partie, qui l'aurait souhaitée symétrique. Nous nous situions quelques années après une crise économique importante durant laquelle le trafic routier, notamment de poids lourds, avait fortement diminué. L'autre partie s'appuyait donc sur cet élément pour justifier la possibilité d'une clause protectrice en cas de sous-profit. Comme vous pouvez le constater, il n'existe pas de clause de cette nature. C'est le fruit d'une négociation, mais c'est aussi illustratif d'une forme d'asymétrie pour le coup en faveur de l'État.

J'en viens au taux de rentabilité interne (TRI). Ce taux est représentatif du taux de rentabilité attendu au regard d'un taux sans risque – il a diminué entre-temps, raison pour laquelle le taux de 8 % peut paraître élevé – et d'une prime de risque liée à la volatilité de l'activité. Cette prime est généralement plutôt faible dans un secteur comme celui des infrastructures d'ordinaire assez résilient à la conjoncture économique. Il est toutefois vrai que la baisse du trafic des années précédentes a suscité des débats sur ce point.

Le taux de 8 % apparaissait alors dans la fourchette de ce qui était acceptable, qui allait, dans mon souvenir, d'un taux bien inférieur à un taux légèrement supérieur.

Dans le plan de relance négocié préalablement à partir de 2012 figurait en outre un TRI autour de 8 %. Ce TRI lié au plan de relance et qui venait tout juste d'être négocié par les services de l'État a servi de base à la discussion. Je le dis d'autant plus librement que je n'étais pas impliqué dans cette négociation. Le plan de relance a été validé par la Commission européenne. Implicitement, celle-ci a considéré qu'il n'emportait pas d'aide d'État et n'était pas surestimé. La négociation a donc démarré sur la base d'un TRI négocié par l'État pour un plan de relance validé par la Commission européenne et situé à l'intérieur d'une fourchette. Il aurait évidemment été dans l'intérêt de l'État que ce taux soit plus bas, et dans celui des sociétés d'autoroutes qu'il soit plus élevé, celles-ci arguant qu'au moment de la privatisation le taux était estimé à cette hauteur, voire à des niveaux supérieurs. Les services de l'État ont indiqué qu'il n'y avait pas, de leur point de vue, de surprofit.

Je ne vous dirai pas que ce TRI est idéal, mais, au regard de l'équilibre de la négociation, il me semble convenable.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci, monsieur le secrétaire général.



**Audition de M. Bruno Le Maire,  
ministre de l'économie, des finances et de la relance et directeur du cabinet  
de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007**

*(Jeudi 16 juillet 2020)*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous poursuivons nos auditions sur les concessions autoroutières en entendant M. Bruno Le Maire, en sa double qualité de ministre de l'économie, des finances et de la relance, et d'ancien directeur de cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007, au moment de la privatisation des sociétés d'autoroutes.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal et je vous vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité : levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bruno Le Maire prêle serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Avant passer la parole à notre rapporteur, Vincent Delahaye, ainsi qu'aux membres de la commission d'enquête, je vous propose de nous présenter, à titre liminaire, le rôle que vous avez joué lors de la privatisation des sociétés d'autoroutes en 2006, votre appréciation sur ce choix et la façon dont vous voyez l'équilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), ainsi que l'avenir de la gestion du réseau autoroutier.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et ancien directeur de cabinet de M. Dominique de Villepin, Premier ministre, de 2006 à 2007.** – C'est avec plaisir que je viens défendre devant vous des choix qui restent cohérents avec ma vision de la politique économique et du rôle de l'État dans l'économie.

Il y a quinze ans, le Premier ministre Dominique de Villepin, dont j'étais le directeur de cabinet, décidait, sous l'autorité du Président de la République Jacques Chirac, de mener à son terme le processus de cession des parts publiques dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

L'objet de votre commission d'enquête est d'éclairer ce choix et ses conséquences, ainsi que les moyens à la disposition de l'État pour préserver ses intérêts vis-à-vis des sociétés autoroutières et préparer l'avenir. Avant que nous n'entrons dans le vif du sujet, je voudrais répondre à quatre questions qui me paraissent essentielles.

Première question : pourquoi avons-nous réalisé cette cession ? Dominique de Villepin vous a déjà répondu précisément. Pour ma part, je considère que cette décision s'explique par trois raisons principales qui m'ont également amené, il y a quelques mois, à défendre les projets de privatisation de la Française des jeux (FDJ) et d'Aéroports de Paris (ADP).

En premier lieu, il s'agit d'une clarification du rôle de l'État dans notre économie. C'est un enjeu encore essentiel aujourd'hui. L'État était à la fois actionnaire et concédant, un mélange des rôles ni sain ni efficace pour la bonne gestion de l'entreprise et la défense des intérêts publics. L'État devait se concentrer sur son rôle de concédant, - et je continue à le penser pour d'autres infrastructures - : le rôle de l'État n'est pas de gérer des autoroutes ou des péages. Le rôle de l'État, c'était de construire les autoroutes - il l'a fait -, de moderniser les infrastructures - il l'a fait - et de garantir la bonne circulation des marchandises et des personnes pour industrialiser la France, accélérer les échanges et relier les Français entre eux - il l'a fait et doit continuer à le faire. Hier, c'était les autoroutes, aujourd'hui c'est la 5G et la fibre optique. C'est exactement le même rôle de l'État, auquel je suis profondément attaché, car il garantit la bonne circulation des biens et des personnes, mais aussi des informations et des données à travers tout le territoire. Mais gérer des autoroutes, veiller au bon entretien des bandes d'arrêt d'urgence, ce n'est pas le rôle de l'État.

Ce faisant, nous n'avons fait que nous inscrire dans la continuité de la politique menée par Lionel Jospin, en conduisant à son terme un processus engagé à partir de 2002. Notre seule décision politique a été de céder la gestion pleine et entière de tout le réseau autoroutier à des entreprises privées, mieux équipées pour gérer et moderniser ce réseau.

En deuxième lieu, nous avons conservé la propriété de l'État - de la même façon que nous l'avons prévu pour la privatisation d'ADP. L'État n'est pas lésé : il reste propriétaire des autoroutes. Nous n'avons fait que céder les parts de l'État dans les sociétés chargées d'exploiter les concessions autoroutières. À la fin des concessions - elles arriveront à leur terme pour les sociétés autoroutières historiques entre 2027 et 2050 -, l'État pourra, s'il le souhaite, récupérer la gestion de ces infrastructures stratégiques ou choisir de la déléguer à nouveau. Entretemps, ces infrastructures auront été entretenues et modernisées, sur la base d'un cahier des charges.

En troisième lieu, il s'agit d'un changement dans la stratégie de l'État actionnaire : nous voulions que les produits de cession soient utilisés pour investir dans l'avenir et désendetter l'État, comme cela a aussi été prévu s'agissant de la FDJ et d'ADP. Dominique de Villepin, avec son ministre des finances Thierry Breton, a ainsi réussi à désendetter massivement le pays.

Deuxième question : avons-nous réussi cette opération financière ? La réponse est oui. La méthode n'est pas critiquable : la procédure suivie a



été stricte et rigoureuse. Nous avons procédé à une mise en concurrence par appel d'offres, organisée par l'Agence des participations de l'État, sous le contrôle de la commission des participations et des transferts. Dix-huit entités se sont portées candidates et nous avons obtenu un meilleur prix - 14,8 milliards d'euros - qu'avec une procédure de gré à gré.

Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes a critiqué les conditions de cette cession et estimé que ses produits auraient pu être supérieurs, mais je conteste ces critiques, comme je conteste les critiques de la Cour sur la mise en place d'un fonds pour l'innovation dont je défends la pertinence. Il y a d'abord un malentendu sur les chiffres : la Cour estimait que la valeur globale des 7 000 kilomètres d'autoroute était de 24 milliards d'euros, alors que ces 24 milliards correspondent à 100 % des parts des trois sociétés concessionnaires et non à la valeur des seules parts détenues par l'État. Je conteste aussi les critiques relatives à la procédure : celle-ci a été strictement respectée.

Troisième question : quel bilan pouvons-nous en tirer ? Il est pour l'instant impossible de faire un bilan exhaustif de la rentabilité des sociétés autoroutières avant la fin des concessions. Il y a trop de crises imprévisibles - la crise des « gilets jaunes » ou de la covid-19 l'ont montré. À l'heure actuelle, le montant total actualisé des dividendes sur la période 2007-2018 est inférieur au prix total d'acquisition de 14,8 milliards d'euros. Mais cela ne préjuge pas de ce que sera la situation à la fin des concessions.

En termes de qualité de service pour les usagers, il est indéniable que le réseau concédé est en meilleur état - en 2017, 83 % de ce réseau était considéré comme en bon ou très bon état - que le réseau non concédé - 12 % seulement -, car l'État n'est pas outillé pour moderniser, réparer et adapter un réseau autoroutier. Le télépéage a été développé, la signalisation en temps réel a progressé, l'impact environnemental a été réduit et 400 aires d'autoroute ont été réaménagées pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite : au total, depuis 2006, les sociétés autoroutières ont ainsi réalisé 22 milliards d'euros d'investissement. Ces investissements sont suivis par l'État grâce à des indicateurs chiffrés dont le non-respect peut entraîner des sanctions financières. Nous pouvons donc être fiers d'avoir l'un des réseaux les plus modernes et les plus performants au monde : cela sera très utile le jour où nous ferons circuler des véhicules autonomes.

Reste la question des tarifs : les tarifs ont-ils augmenté ? Oui. L'autoroute est-elle chère pour beaucoup de nos compatriotes ? Oui. Mais les tarifs se sont-ils envolés ? Non, ils ont progressé à un rythme proche de celui de l'inflation et conforme aux règles prévues dans les contrats.

Nous pouvons néanmoins améliorer la régulation. Il n'était pas possible d'établir des hypothèses de trafic sérieuses - la crise des « gilets jaunes » et celle de la covid-19 n'étaient pas anticipables -, mais nos hypothèses n'avaient pas non plus prévu la très forte baisse des taux

d'intérêt qui a permis aux sociétés d'autoroutes de réduire leurs frais financiers en refinançant leur dette à des conditions financières beaucoup plus favorables. Plutôt que de s'attarder sur de faux sujets, le véritable enseignement que nous devons tirer concerne cette baisse des taux d'intérêt.

L'État a essayé de corriger ce problème en signant avec les sociétés d'autoroute, en 2015, un protocole – dont une clause limite les surprofits – et en renforçant les prérogatives de l'Autorité de régulation des transports (ART). Mais cette correction n'est pas suffisante. Si nous poursuivons le recours à des concessions, nous devons renforcer la régulation, avec des points d'étapes réguliers. C'est ce que nous avons proposé pour ADP, avec une clause de rendez-vous tous les cinq ans afin de réévaluer les tarifs et de suivre les investissements et les prévisions de trafic, l'ART se prononçant à échéances régulières sur le coût moyen pondéré du capital.

La nature des contrats et des risques qui y sont adossés doit évoluer. Il n'y a plus de risque construction, mais d'autres enjeux ont émergé – transition écologique, nouvelles mobilités – qui constituent des risques moins importants.

Toute renationalisation serait inopportune, car son coût serait considérable pour les finances publiques – de l'ordre de 45 à 50 milliards d'euros. Ce serait un très mauvais investissement alors que nous avons besoin d'argent pour investir dans l'innovation, la recherche et la souveraineté technologique de notre pays.

Le modèle de délégation de service public à des entreprises privées a donc fait ses preuves, à condition que la régulation soit améliorée.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous remercie pour ces propos liminaires qui ne s'écartent que très peu de ceux que M. de Villepin a tenus devant nous.

Les 24 milliards d'euros évoqués par la Cour des comptes correspondent à la somme totale dépensée par les sociétés d'autoroute pour acquérir progressivement les 100 % initialement détenus par l'État avant 2002. Lionel Jospin avait en effet enclenché le mouvement d'ouverture du capital en 2002 ; Jean-Pierre Raffarin l'a poursuivi mais s'est opposé à toute privatisation, avant que Dominique de Villepin ne relance le processus. Il y a donc bien un écart entre les 15 et les 24 milliards d'euros.

La crise des « gilets jaunes » n'a finalement eu que très peu de conséquences sur les taux de rentabilité de 2018 et 2019 des sociétés autoroutières, dont la rentabilité est en hausse continue. La crise sanitaire de la covid-19 risque de provoquer une diminution de leur chiffre d'affaires de 25 %, mais, en dépit d'une moindre rentabilité, elles devraient néanmoins dégager des bénéfices en 2020 : toutes les entreprises françaises ne pourront pas en dire autant !

Pourquoi n'a-t-on pas modifié les contrats à l'époque avant de céder les actions ? Ces contrats étaient déjà anciens et ne prévoyaient pas de points d'étape. Par précipitation ou manque de temps ?

Il faudra attendre les années 2031 à 2036 pour constater la rentabilité finale. Cela n'est pas très satisfaisant, car nous n'avons pas de points d'étape - c'est un sujet qui revient régulièrement dans nos auditions - : comment évaluer cette rentabilité dans le temps et la comparer avec ce qui avait été prévu au départ ?

Les sociétés concessionnaires se plaignent du poids d'un État - Bercy, mais aussi la Cour des comptes et le Conseil d'État - trop puissant, qui les contrôle excessivement : comment améliorer la régulation d'ici la fin des contrats, dans 11 à 16 ans, afin de contrôler non pas plus souvent, mais mieux ? Il faut plus d'efficacité que d'exhaustivité.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** - Je connais bien cette rengaine sur le fait que Bercy serait trop puissant, venant de la part d'entreprises qui se portent pourtant très bien. C'est le rôle de l'État de défendre un équilibre économique : l'État n'est pas trop puissant. La crise actuelle nous montre combien nous avons besoin d'un État, notamment d'un ministère de l'économie et des finances puissant, pour faire face à la crise.

Nous devons revoir la régulation avant la fin des concessions et tirer les leçons des erreurs commises. Nous sommes cependant soumis au régime des contrats : il n'est pas possible de les modifier unilatéralement, sauf à le payer très cher. Le gel tarifaire décidé unilatéralement en 2015 a certes été très populaire en son temps, mais c'était une décision totalement irresponsable, car elle a conduit à un rattrapage tarifaire coûteux pour les usagers deux ou trois ans plus tard : on laisse la note au successeur ! Ce n'est pas ma conception de la responsabilité politique. Toute modification unilatérale des contrats est une erreur.

S'agissant de la rentabilité des sociétés, l'ART évalue le taux de retour sur investissement. L'État peut activer les clauses de sur rentabilité prévues dans le protocole de 2015, avec la possibilité d'une réduction de la durée des contrats. Mais, à ma connaissance, cette clause n'a jamais été activée. Quoi qu'il en soit, il faut rester dans le cadre du contrat.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** - Cette clause trouverait à s'appliquer si on observait un dépassement de 30 % du chiffre d'affaires par rapport aux estimations de 2006. Cette clause a certes le mérite d'exister, mais elle sera difficile à faire jouer.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** - Je partage totalement votre avis. Cette clause est difficile à déclencher.

Je l'ai dit, la question clé est celle du taux de retour sur investissement qui est prévu dans les contrats, mais qui est calculé sur des durées trop longues, comme je l'ai reconnu lors de nos débats sur ADP -

c'est la seule erreur que nous ayons faite et je la reconnais bien volontiers. En fait, nous n'avions pas anticipé la baisse des taux d'intérêt, donc la possibilité pour les sociétés d'autoroutes de refinancer leur dette, ce qui a joué en leur faveur sur le taux de retour sur investissement.

Le coût du financement varie dans le temps ; c'est l'angle mort de la décision que nous avons prise à l'époque. Il est donc impératif pour les prochaines concessions de prévoir de pouvoir réévaluer ce taux de retour pour que le concessionnaire ne bénéficie pas d'une surrentabilité. D'où ma proposition de clause de rendez-vous tous les cinq ans qui permet de réévaluer le taux de retour sur investissement cible. C'est la leçon principale de ce dossier, même si elle paraît très technique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Est-ce que le Gouvernement envisage un nouveau plan d'investissements autoroutiers ? Des contraintes environnementales seront-elles alors imposées aux sociétés d'autoroutes ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Dans le plan de relance, la priorité absolue ira aux mobilités douces, notamment les pistes cyclables et le soutien au vélo – c'est un sujet qui concerne directement les élus locaux, en particulier les maires –, et au transport ferroviaire. Nous n'avons jamais réussi à relancer le fret ferroviaire de manière efficace. Pourtant, ce secteur peut être un atout pour la France en termes de mobilité décarbonée et nous sommes capables d'investir massivement dans ce secteur. L'État y réfléchit avec la SNCF. En tout cas, les investissements autoroutiers ne font pas partie aujourd'hui du plan de relance.

**Mme Christine Lavarde.** – D'importants travaux de modernisation sont en cours sur l'autoroute de Normandie – ils ont été décidés dans le cadre du précédent plan de relance. L'autoroute va donc encore gagner en compétitivité, alors que la ligne ferroviaire correspondante est plutôt vétuste. Comment le fret ferroviaire peut-il espérer être compétitif sur de telles distances, alors que le sillon est de mauvaise qualité, sans compter les coûts de transbordement ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je n'ai pas de réponse à ce stade, car des expertises sont en cours. Je suis moi aussi un usager régulier de l'autoroute A13 et je partage vos propos. D'ailleurs, je prends davantage la voiture que le train pour me rendre dans ma circonscription. La Normandie est la région la plus pénalisée de France en matière ferroviaire, notamment en raison du problème du nœud de Mantes. Je suis favorable à l'amélioration massive de la desserte ferroviaire vers la Normandie, mais les investissements sont très coûteux et nous examinons les choses pour voir si nous pouvons améliorer la situation dans des délais rapides – si nous voulons une relance, il faut que les investissements aient un effet rapide. Nous ne devons pas baisser les bras sur la desserte ferroviaire de la Normandie.

**M. Jérôme Bascher.** – Je me souviens bien des discussions de 2006, à l'issue desquelles vous aviez distrait 100 millions d'euros pour le ministère de la culture. Vous avez dit que ce n'était plus à l'État de construire des autoroutes. Pourquoi ne pas avoir poussé ce raisonnement pour certaines routes nationales ? Je pense notamment aux autoroutes de l'Île-de-France, dont le réseau très mal entretenu reste de la compétence de l'État.

Pourquoi ne pas envisager la même chose pour les voies ferrées, pour lesquelles le retard d'entretien et de développement est considérable ? Ne serait-il pas utile de privatiser les voies ferrées au moment où nous ouvrons ce secteur à la concurrence ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur mes propos : je considère que ce n'est pas à l'État de gérer les autoroutes, leurs équipements de sécurité, leurs aires de stationnement, leurs bandes d'arrêt d'urgence, etc. Néanmoins, il reste des barreaux à construire qui sont importants pour la vie de nos compatriotes et l'État, comme les régions, ne peut pas se désengager de cette responsabilité.

S'agissant des voies ferrées, l'ouverture à la concurrence concerne la circulation des trains, mais les actifs stratégiques doivent rester dans les mains de l'État.

**M. Michel Dagbert.** – Votre dernière réponse sur les infrastructures ferroviaires me va très bien.

En ce qui concerne les concessions autoroutières, il me semble que la puissance publique doit pouvoir être en capacité d'orienter les choix structurants et, même si l'on accepte l'idée que l'État n'est pas le mieux placé pour gérer directement ce type de secteur dans le temps, il doit tout de même se doter de moyens de régulation suffisants. L'État doit donc conserver en son sein une capacité d'ingénierie technique, juridique, économique et budgétaire pour pouvoir discuter dans des conditions correctes avec des entreprises, dont on connaît par ailleurs la puissance. Il doit notamment garder au moins une partie des référentiels de coûts, y compris en termes d'exploitation du réseau, pour les futurs contrats.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Il existe deux types d'expertise : une ingénierie technique qui relève du ministère des transports et une expertise financière. Il faut garder ces deux ingénieries pour s'assurer que les contrats sont bien exécutés, d'une part, sur le plan opérationnel et en termes de qualité des infrastructures, d'autre part, d'un point de vue financier. Avoir des infrastructures de transport de grande qualité est un atout pour la France.

J'en profite pour dire que la question est la même pour le TGV et le transport ferré de proximité et le déploiement de la 5G. Si nous sommes en avance sur ce sujet, nous serons plus compétitifs au profit de l'emploi, du désenclavement des territoires et de l'installation d'usines dans des communes rurales. Je suis élu de la ruralité et je sais bien que nous ne ferons

pas venir une grande entreprise dans ces territoires et que nous ne pourrions maintenir celles qui y sont installées – je pense à GSK à Évreux –, si nous ne leur garantissons pas de pouvoir faire circuler leurs données, y compris les plus lourdes. Si nous ne le faisons pas, nous raterons la réindustrialisation et le développement rural de notre pays. Or je considère que la réindustrialisation est une priorité absolue et qu'elle est à portée de main. Si nous investissons dans les infrastructures, qu'elles soient matérielles ou dématérialisées, nous réussirons cette réindustrialisation. Je ne me résigne pas à ce que l'industrie soit passée en vingt ans en France de 20 % du PIB à 12 %, alors qu'elle est restée à 18 % en Italie et qu'elle est remontée à 20 % en Allemagne.

Pour revenir à votre question, le volet lié à l'expertise financière des concessions ressort de la compétence de la direction générale du Trésor et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et il est essentiel de garder une expertise très pointue pour nous assurer qu'il n'y a pas de surrentabilité dans l'exécution des contrats.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Certaines modifications fiscales peuvent bénéficier aux sociétés concessionnaires, qui sont des contribuables importants, par exemple le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou la baisse en cours de l'impôt sur les sociétés (IS). Envisagez-vous de leur demander des compensations ?

Par ailleurs, j'ai compris que vous n'étiez pas partisan de revenir sur ces privatisations, ce qui coûterait entre 45 et 50 milliards d'euros, et que vous souhaitiez remettre ensuite ces 9 000 kilomètres d'autoroutes en concession. Sur quelle durée pensez-vous qu'il faudrait conclure ces concessions ?

Enfin, nous avons transmis à vos services plusieurs demandes d'information. Certaines datent de plusieurs mois, mais nous n'avons toujours pas de réponse. Où en est le traitement de ces demandes ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Monsieur le rapporteur, nous allons naturellement faire diligence pour traiter ces demandes d'information. Vous le savez, cette période a été particulièrement chargée pour les services de mon ministère.

En ce qui concerne la fiscalité, nous avons en effet engagé une baisse de l'IS, dont le taux sera abaissé à 25 % d'ici à 2022 pour toutes les entreprises. Nous ne demandons pas de compensations spécifiques aux entreprises et nous ne posons pas d'exigences particulières pour les sociétés d'autoroutes. C'est une question de compétitivité fiscale de notre pays.

Avec la question du taux de retour sur investissement et de la clause de rendez-vous réguliers, celle de la durée est l'autre sujet essentiel de ce dossier. Je plaide pour une durée plus courte avec une clause de rendez-vous réguliers. S'il n'y a pas besoin d'investissements massifs à court ou moyen

terme, une durée de quinze ans avec une clause de rendez-vous tous les cinq ans me paraît raisonnable. Si des investissements plus importants doivent être programmés, la durée devrait naturellement être plus longue pour pouvoir amortir ces investissements.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre.





## Table ronde d'associations d'usagers des autoroutes

(Jeudi 16 juillet 2020)

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Nous entendons cet après-midi M. Gérard Allard, membre du réseau Transports et mobilité durables de France nature environnement (FNE), Mmes Dominique Allaume Bobe, présidente du département habitat-cadre de vie et transports de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), et Florence Berthelot, déléguée générale de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), ainsi que M. Jean-Claude Lagron, président de l'association « A10 gratuite ». Je vous prie de bien vouloir excuser M. Pierre Chasseray, délégué général de l'association « 40 millions d'automobilistes », retenu dans un *cluster*.

À la demande du groupe de l'Union centriste, le Sénat a créé en début d'année une commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières. Cette commission d'enquête, qui a tenu sa réunion constitutive en février dernier et qui rendra son rapport en septembre, a pour objectif d'examiner le contenu des contrats de concession des sociétés concessionnaires dites historiques, la rentabilité économique de ces concessions, le respect des règles de régulation, ainsi que le cadre de renégociation de ces contrats. La commission entend donc analyser la situation existante et examiner les perspectives qui se dessinent en matière de gestion des autoroutes à l'échéance des concessions.

Dans cette perspective, il nous a semblé indispensable de recueillir les témoignages et les observations des différentes catégories d'usagers du réseau routier, et donc autoroutier, que vous représentez – pour trois d'entre vous – au comité des usagers du réseau routier national.

Je rappelle que ce comité a été institué en 2009. Il examine l'ensemble des sujets relatifs aux attentes des usagers de la route en matière de tarifs, de sécurité, d'insertion environnementale et de qualité de service. Il formule des propositions ainsi que des pistes d'amélioration du service rendu et émet des recommandations sur les tarifs appliqués sur le réseau autoroutier concédé. Notre collègue Michèle Vullien y a été désignée par le Sénat.

Cette table ronde est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle est également ouverte à la presse et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Nous sommes dans le cadre formel d'une commission d'enquête. Je vous rappelle donc qu'un faux témoignage devant notre commission est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite donc, tour à tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité : levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Gérard Allard, Mmes Dominique Allaume Bobe et Florence Berthelot ainsi que M. Jean-Claude Lagron prêtent serment.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – À votre avis, quelles sont les forces et les insuffisances de la gestion du système autoroutier français face aux attentes des usagers ? Quelle appréciation portez-vous sur l'équilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires ?

Quelle est votre position sur le principe du financement par l'utilisateur ? Quelles sont vos recommandations sur les hausses tarifaires ?

Les concessions dites historiques arriveront à échéance dans quelques années : quels modes de gestion et de financement faudrait-il mettre en place pour assurer le bon entretien du réseau et les travaux d'aménagement nécessaires ?

**M. Gérard Allard, membre du réseau Transports et mobilité durables de France nature environnement (FNE).** – Je vous remercie de nous auditionner. FNE, qui est la Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, est le porte-parole de 3 500 associations. Au sein du réseau thématique sur le transport et les mobilités durables, je suis plus particulièrement les questions relatives au transport de marchandises et je participe depuis dix ans aux réunions du comité des usagers du réseau routier national, sous la présidence de François Bordry.

Le réseau national autoroutier concédé est globalement bien entretenu, à la différence du retard pris sur le réseau non concédé. Les usagers routiers bénéficient d'un bon niveau de service.

Mais l'État est ficelé par des contrats de concession d'un autre temps, permettant le versement de dividendes exorbitants – 3 à 4 milliards d'euros, pour 10 milliards d'euros de recettes. Il est regrettable qu'il soit impossible d'augmenter les taxes et redevances versées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) – taxe d'aménagement du territoire et redevances domaniales – sans avoir une répercussion automatique sur le coût des péages payé par l'utilisateur.

L'État porte la mise en concession autoroutière d'itinéraires sans aucune viabilité économique, à fort impact environnemental et avec des péages très élevés, comme, par exemple, l'A65-Autoroute de Gascogne, bientôt la route Centre-Europe Atlantique (RCEA), ou encore Toulouse-Castres.

Les concessionnaires sont très bien armés juridiquement pour faire valoir leurs droits économiques et politiques. J'en veux pour exemple le plan de 2010 : 1 milliard d'euros d'investissements – dont 50 % consacrés à du péage sans arrêt, synonyme de moins de guichetiers et donc d'une meilleure rentabilité pour les opérateurs –, pour un an de prolongation, cela fait près

de 5 milliards d'euros de recettes. Les concessionnaires essaient de mettre un peu de peinture verte dans les contrats, mais sans réelle stratégie pour inscrire l'environnement comme axe de progrès. La politique tarifaire en est un bon exemple. Les concessionnaires historiques ont refusé d'intégrer les externalités dans les péages, et lorsqu'ils le font, c'est vraiment très minime : les 10 % prévus sur l'A63 ne sont pas assez incitatifs pour investir dans des camions moins polluants. Je ne connais que très peu de cas de réduction du tarif de péage en faveur des véhicules à très faible émission ou du covoiturage.

Nous sommes opposés à l'allongement des concessions comme cela a été fait en 2010 et en 2015. Depuis 2015, il faut néanmoins l'accord du Parlement pour prolonger les concessions : c'est une bonne chose.

Nous sommes favorables au principe utilisateur-payeur. Les hausses annuelles sont contractuelles et résultent de choix politiques antérieurs qu'il faut assumer. Ou alors il faut dénoncer les contrats, mais à quel coût ? Souvenez-vous d'Écomouv et de l'écotaxe !

N'oublions pas non plus l'utilisateur du train : il paye également un péage d'utilisation de l'infrastructure - souvent élevé, notamment sur les lignes à grande vitesse - et subit des hausses annuelles de tarifs souvent supérieures à celles des péages autoroutiers.

Nous devons nous interroger sur l'impact des poids lourds sur l'infrastructure, qui est largement supérieur au coefficient multiplicateur « poids lourds » actuel, de l'ordre de 3.

Une augmentation de la taxe d'aménagement du territoire permettrait d'investir en faveur du réseau national routier non concédé, mais aussi des infrastructures ferroviaires et fluviales.

Il faut également incorporer les externalités - pollution, bruit - dans les péages. La directive « Eurovignette » le permet. Mais, paradoxalement, alors que la France en avait été à l'initiative, grâce à Dominique Bussereau en 2009, notre pays refuse aujourd'hui de la mettre en œuvre, contrairement à l'Allemagne ou à l'Autriche.

Nous espérons que votre rapport tirera les enseignements de tous ces dysfonctionnements et interrogera le maintien de projets autoroutiers à forts impacts environnementaux. Les péages doivent encourager l'utilisation de véhicules plus propres et incorporer les externalités. À la fin des concessions des autoroutes historiques, nous souhaitons le maintien des péages, selon le principe de l'utilisateur-payeur, avec une gestion en régie ou sous la forme de délégations de service public sur la collecte des péages et l'entretien, avec des contrats courts et réexaminés régulièrement par la représentation nationale et, si possible, par les citoyens. Il faudra en outre un plan volontariste de rattrapage des problématiques environnementales sur certaines concessions, avec des avenants spécifiques.

**Mme Dominique Allaume Bobe, présidente du département habitat-cadre de vie et transports de l'Union nationale des associations familiales (UNAF).** – Nous représentons les familles et ne sommes pas des spécialistes des concessions autoroutières, mais nous avons des référents sécurité routière dans toutes les unions départementales des associations familiales (UDAF) de France que nous réunissons une ou deux fois par an.

Lorsque l'on emprunte une autoroute, on recherche un service associé à l'infrastructure : aller rapidement d'un point A à un point B, en toute sécurité. L'utilisateur accepte de payer pour ce service, mais il ne l'a pas toujours. C'est le cas quand des travaux durent plus d'un an ou quand il y a d'énormes embouteillages, et qu'il n'y a pas de réduction du prix. Le service acheté doit être rendu.

Nous sommes plutôt favorables à ce que l'utilisateur – et non le contribuable – soit le payeur. Mais parfois, les coûts de péage sont tels que les familles les plus modestes évitent l'autoroute. Ces frais peuvent représenter jusqu'à la moitié du coût direct du trajet, soit autant que l'essence !

Le prix du péage n'est pas suffisamment transparent : certains très petits trajets coûtent parfois excessivement cher. Ce qui peut se comprendre dans les Alpes l'est moins en Normandie. Le prix devrait en outre pouvoir être modulé selon les heures ou l'état du trafic – at pas seulement le dimanche après-midi sur l'A 1.

Nous souhaiterions une transparence plus forte sur l'affectation des recettes et que celles-ci fassent l'objet d'une évaluation et d'un retour au citoyen, consommateur et payeur.

Pour les usagers-familles, la sécurité doit primer, notamment aux entrées et aux sorties d'autoroute, ainsi que sur les aires d'autoroute. Il faut lutter fortement contre les contresens sur l'autoroute. Il faut des efforts qualitatifs : des bandes d'arrêt d'urgence sécurisées, y compris dans les tunnels, sur les viaducs et le long des tronçons comportant une voie plus lente pour les poids lourds. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) devraient nous permettre d'améliorer l'information durant le trajet, la gestion du trafic ainsi que l'appel des secours.

L'aspect environnemental ne doit pas être oublié : mesure de la réduction de l'artificialisation des sols, prise en compte des inondations de plus en plus fréquentes de certaines portions d'autoroutes en cas d'orages violents. Les usagers doivent aussi pouvoir trouver tous les types de carburants dans les stations-service, y compris l'électrique et le biogaz. Des aires de covoiturage doivent également être développées.

**M. Jean-Claude Lagron, président de l'association « A10 gratuite ».** – Nous nous félicitons de l'existence de cette commission d'enquête et vous remercions d'entendre notre association qui porte une

expérience particulière. Nous espérons que votre commission répondra aux attentes fortes des usagers : il faudra proposer de vraies réformes et des pistes d'action immédiates.

Les ressources colossales - 10 milliards d'euros par an - collectées au péage ne servent que marginalement à financer l'entretien, l'exploitation et la modernisation des réseaux de transport, comme nous y pressent pourtant les défis climatiques. Sur 10 euros collectés au péage, 4 sont transformés en dividendes. Selon un rapport des services de l'État, le prix des péages est dix fois supérieur aux dépenses d'entretien, d'exploitation et de grosses réparations des autoroutes. Quelle formidable aubaine pour qui en détient le monopole !

Notre association a été créée il y a dix-neuf ans, à la suite du renouvellement de gré à gré d'une concession inique traversant nos territoires. Cette concession était à l'époque proche de son terme. C'est la seule concession historique périurbaine d'Île-de-France. Nous sommes soutenus par l'immense majorité des élus de nos territoires - toutes tendances politiques confondues. Notre objectif est d'obtenir la gratuité de tronçons franciliens des autoroutes A10 et A11, et, par extension, de tous les tronçons périurbains des autoroutes concernées par la même problématique.

Depuis 1970, l'A10 est une exception dans le paysage autoroutier français : ce fut la première concession exclusivement privée. En Île-de-France, elle est aussi la seule concession historique payante à seulement 23 kilomètres de Paris, alors que toutes les autres autoroutes ne deviennent payantes qu'à la sortie de l'Île-de-France ou à 50 kilomètres de Paris. Elle traverse des territoires sous-développés en transports collectifs : le RER C met plus de temps à rejoindre Paris qu'il y a soixante ans ! Et la population y a triplé en raison de l'étalement urbain. Les temps et les distances domicile-travail ne cessent de s'allonger. Les investissements de l'État et de la région sont exclusivement concentrés sur le centre de l'agglomération. Le schéma directeur régional, appelé le Grand Paris, prévoit ainsi 37 milliards d'euros d'investissements concentrés dans un cercle de 20 kilomètres de rayon, au détriment des autres territoires.

Les coûts supportés par un salarié régulier pour ses trajets quotidiens domicile-travail peuvent atteindre 1 300 euros par an. Le péage opère donc un transfert massif de trafic vers le réseau secondaire, notamment sur les voies parallèles à l'autoroute. Or cette autoroute est structurante pour les trajets quotidiens domicile-travail.

Des problématiques similaires existent autour d'autres métropoles régionales. En près de vingt ans, notre action a permis une prise de conscience et de mettre au jour les très grandes inégalités territoriales dans l'accès aux infrastructures autoroutières : tarifs inégaux, autoroutes gratuites ou payantes au gré des influences politiques locales, foisonnement, etc.

Notre action a aussi contribué à faire connaître le gaspillage financier entourant l'utilisation du produit des péages.

Cette controverse n'a cessé de grandir, alimentée par les rapports de la Cour des comptes de 2003, 2008 et 2013, celui de l'Autorité de la concurrence de 2014, celui de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) de 2015, celui de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale de 2014, l'examen des propositions de nationalisation au Sénat en 2014 et 2019, des centaines de questions orales ou écrites posées par les parlementaires, notre audition par le groupe de travail sénatorial sur les concessions autoroutières en 2014, etc. Sans parler des « gilets jaunes » qui ont fait des concessions l'un des symboles de leurs revendications. Toutes ces interventions demandent une révision de la politique autoroutière et un rééquilibrage en faveur des usagers. Et pourtant, rien n'a bougé.

Les timides recommandations des uns et des autres n'ont été mises en œuvre qu'avec parcimonie. Les clauses de limitation de la rentabilité des concessions n'ont jamais été appliquées. La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a été une nouvelle occasion manquée : les autoroutes y ont été déclarées hors sujet et les préconisations autour de l'usage de la trottinette, du vélo et du covoiturage sont charmantes dans un cadre de loisir, mais bien éloignées des réalités vécues par les salariés. Depuis quinze ans, les gouvernements se sont montrés laxistes et le Parlement peu déterminé. Les projets de loi les plus audacieux ont été repoussés, sans proposition alternative. Nous espérons que votre rapport ne sera pas un rapport de plus.

C'est un système suranné qui ne peut rester en l'état : les ratios de rentabilité sont passés de 18 % en 2005 à 31,3 % - record historique - en 2019. La distribution des dividendes a explosé : en 2016, un an après le plan de relance autoroutier concocté en secret, Cofiroute a distribué 620 % de son résultat net en dividendes. Un kilomètre d'autoroute rapporte 400 000 euros de dividendes chaque année. Dans ces conditions, nous ne pouvons plus nous contenter du constat et attendre la fin des concessions en laissant des dizaines de milliards d'euros partir en fumée. Les sociétés d'autoroute doivent être mobilisées dès maintenant pour répondre aux mutations des territoires et accompagner l'action pour le climat. Quelques recommandations homéopathiques ne suffiront pas. Les mesures circonstanciées préconisées ici ou là n'apportent pas de réponses structurelles et durables aux attentes des populations et des territoires.

Certains semblent considérer que le problème viendrait des déficiences de l'État dans les domaines juridique, technique et financier : mal outillé, il serait démuni face aux sociétés concessionnaires. Mais on ne réglera pas le problème en ajoutant des couches de procédures : les clauses de procédures ne peuvent se substituer à la volonté politique. La force des concessionnaires évolue à l'inverse de celle de la puissance publique.

Aujourd'hui, les représentants de l'État ne sont plus dans leur rôle : nous avons bien des exemples dans lesquels ils se sont montrés plus soucieux des intérêts des actionnaires que de ceux des usagers. Il faut modifier ce rapport de force politique.

Les sociétés concessionnaires ne peuvent rester confinées dans leur ghetto, fût-il contractuel. Elles sont délégataires d'un service public et doivent s'adapter pour répondre aux besoins d'une société en mouvement. Nous proposons donc de changer de modèle autoroutier. Celui qui s'achève a permis à notre pays de se doter d'un réseau de bonne qualité. Nous avons besoin aujourd'hui d'un modèle intégré dans lequel l'État doit fixer les conditions d'accès et d'utilisation en reprenant la main sur les infrastructures autoroutières. Il faut réorienter l'argent des usagers perçu au péage vers le financement de nouvelles infrastructures de transport répondant aux nouveaux enjeux de mobilité et aux enjeux environnementaux. Les tronçons périurbains – notamment les tronçons franciliens de l'A10 et de l'A11 – doivent être gratuits. Une telle gratuité doit aussi bénéficier aux personnes contraintes d'utiliser leur véhicule personnel pour effectuer leurs trajets du quotidien domicile-travail ou domicile-études. Ces propositions peuvent s'intégrer dans le cadre de la relance post-crise sanitaire. Cette question spécifique des trajets domicile-travail vient enfin d'être reconnue par l'État, par la précédente ministre des transports lors de son audition devant vous : c'est une première victoire !

Pour assurer les financements, il faut taxer les dividendes distribués par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et prévoir une plus juste contribution des poids lourds à l'entretien des infrastructures routières et autoroutières : certes, un poids lourd s'acquitte d'un péage trois fois plus élevé qu'un véhicule léger, mais il dégrade 10 000 fois plus les chaussées !

Votre rapport sera examiné à la loupe et sera un signal qui peut commencer à inverser le rapport des forces en faveur de l'intérêt général, oublié par l'État démissionnaire et les sociétés concessionnaires.

**Mme Florence Berthelot, déléguée générale de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR).** – Je vous remercie de ne pas avoir oublié les usagers professionnels. Nous sommes 40 000 entreprises qui emploient onze salariés en moyenne. Nous sommes donc d'abord des PME et des TPE. Les infrastructures routières sont notre espace de travail. La question des autoroutes doit être intégrée plus globalement dans la problématique des infrastructures routières.

Comme nous l'avons indiqué dans un communiqué en 2014, après la publication du rapport de l'Autorité de la concurrence, il y a un lien direct entre la privatisation des sociétés d'autoroute et la taxe poids lourds. En effet, l'AFITF, créée en 2004, avait vocation à être financée par les dividendes, mais son financement a été brutalement asséché en 2006 avec la privatisation.

Souvenons-nous que les deux candidats finalistes de la présidentielle de 2007 – Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal – avaient inscrit la création d'une taxe poids lourds dans leur programme. Nous y étions farouchement opposés. Elle ne figure pas dans la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, été adoptée à l'unanimité par les deux chambres, moins quatre abstentions. Nous nous sommes battus sur la question de la répercussion de l'écotaxe : on parle d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur mais doit payer celui qui bénéficie de la livraison du produit. Je vous renvoie au rapport du député Chanteguet.

L'Autorité de la concurrence rend son rapport au mois de septembre, et en octobre, la ministre décide de reporter définitivement la taxe poids lourds, qui, dans une seconde mouture, ne rapportait finalement plus que 600 millions d'euros – et non plus le 1,3 milliard d'euros attendu. Ce report ne s'est pas fait gratuitement, mais a été accompagné d'une augmentation générale de 4 centimes de la fiscalité du carburant.

La qualité de service – à l'exception de la période de la crise sanitaire – est plutôt bonne, mais la question du financement du réseau non concédé est lancinante, car les recettes du réseau concédé ne vont pas là où elles devraient aller.

On entend toujours : « les poids lourds doivent payer ! » Or les poids lourds représentent seulement 15 % du trafic sur autoroutes, mais 32 % des recettes. Nous payons donc au-delà de notre utilisation du réseau concédé, et nous couvrons aussi nos coûts. En 2017, dans le cadre des Assises de la mobilité, nous avons participé à un groupe de travail intitulé « pour un transport plus soutenable », afin de trouver des pistes de financement du réseau non concédé – qui se dégrade, alors que le réseau concédé se maintient. Mais on en revient toujours à « comment taxer les poids lourds ? » ! Nous l'avons encore entendu lors de la convention citoyenne... Nous ne sommes pas les ennemis de l'environnement : sur les aspects de transition énergétique, nous faisons le maximum, avec nos moyens, sur l'offre de camions.

Le problème est là : la route fournit 100 % des recettes de l'AFITF, mais au moins 50 % des projets financés par l'AFITF ne sont pas orientés vers la route...

Dans le cadre des Assises de la mobilité, un conseil d'orientation des infrastructures a remis un rapport. L'annexe 7 de ce rapport – que je pourrais vous remettre – fait état d'un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), longuement évoqué durant les Assises, mais jamais publié. Ce rapport prend en compte les externalités et considère que les poids lourds diesel assument jusqu'à 225 % du taux de couverture sur autoroute. De manière générale, réseau concédé et réseau non concédé confondus, ce coût est couvert à 130 %. Il faudra se mettre d'accord



sur les chiffres, à un moment donné, plutôt que de toujours penser aux poids lourds !

Nous payons beaucoup sur les autoroutes, mais cet argent, du fait de la structure des contrats de concession, ne va pas vers l'État qui se débrouille ensuite comme il peut pour trouver des financements pour entretenir le réseau non concédé. C'est un problème. Dans le cadre des Assises de la mobilité, une reprise immédiate des concessions, financée à l'aide d'un emprunt, a été évoquée.

Nous sommes des clients des autoroutes. Contrairement à ce qui a été dit – et tout cela relève de la directive Eurovignette –, le péage n'est autre que la contrepartie de l'usage de l'infrastructure. Il n'est pas la contrepartie d'un service. La preuve en est que, pendant la crise sanitaire, durant laquelle nous étions presque les seuls à rouler, la gratuité des péages n'a pas été donnée pour autant. Les conditions d'accueil de nos conducteurs ont été terribles, surtout au début de la crise : douches et sanitaires fermés, lieux de restauration inaccessibles, etc. Il a fallu que l'on intervienne, car nos conducteurs avaient évidemment été oubliés.

Nous faisons partie du comité des usagers. Je vais vous dire brutalement les choses. C'est une réunion aimable où l'on nous annonce quelles seront les augmentations de tarifs à partir du mois de février de l'année suivante, et puis c'est tout. Nous pouvons effectivement dire un certain nombre de choses. Comme je l'ai dit, nous avons peu à dire concernant la qualité du service et de l'infrastructure.

S'agissant des augmentations, de toute façon, quel que soit le modèle retenu, en définitive nous paierons. À travers l'idée du camion qui abîme les routes, ou qui est extrêmement polluant – alors que nous circulons aux dernières normes, et si possible au gaz naturel pour véhicules biologique (bioGNV) –, nous continuerons à payer. Nous n'avons aucun doute là-dessus. Cependant, nous aimerions aussi un peu plus de transparence voire de participation des usagers et des clients. Pour nous, la route en général, qu'elle soit concédée ou non concédée, est aussi un service public.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci pour la qualité de vos exposés.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Nous avons créé cette commission d'enquête pour essayer d'assurer une certaine transparence et une certaine clarté sur un sujet qui intéresse beaucoup de nos compatriotes, et sur lequel nous ne trouvons pas toujours tous les éléments recherchés concernant la rentabilité, le service, les tarifs, le trafic, etc.

Nous ne souhaitons pas que ce rapport soit seulement un rapport de plus. Nous souhaitons qu'il soit utilisé non seulement par les concessionnaires et les usagers, mais aussi par les services de l'État et le Gouvernement. L'idée est que le concédant puisse s'organiser pour peser le plus possible par rapport aux délégataires. Lorsqu'une collectivité délègue

un service, un contrôle et un encadrement précis sont nécessaires. C'est le rôle de la puissance publique. Les propositions de notre rapport devraient – du moins, nous l'espérons – permettre de renforcer le rôle du concédant et le poids de la puissance publique par rapport aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le comité des usagers vient en réalité rendre compte des contrôles effectués par l'État pour s'assurer que les propositions des sociétés concessionnaires respectent les contrats. Une évolution de son rôle pourrait figurer parmi nos propositions. Il pourrait suggérer des tarifs différenciés, par exemple, pour les véhicules plus respectueux de l'environnement, pour le covoiturage ou pour les trajets professionnels. Des pistes de changement existent, y compris dans les contrats actuels qui ont déjà évolué à de multiples reprises par voie d'avenant. De nouveaux avenants impliquant des modulations tarifaires pourraient être envisagés. Je ne suis pas persuadé qu'il soit judicieux de diminuer les tarifs aux périodes de fort trafic, mais je ne tranche pas cette question à ce stade. Nous n'en avons d'ailleurs pas encore débattu avec les membres de la commission. Nous commençons tout juste à rédiger notre rapport. Cependant, le sujet des modulations tarifaires sera forcément abordé.

L'évolution du comité des usagers vers une instance d'échanges, de concertation et de propositions relatives à une plus grande intégration d'une politique environnementale dans les tarifs des autoroutes serait à mon sens une très bonne chose. Cela fera sans doute partie de nos propositions, dont les modalités de financement restent à définir.

Sur la rentabilité, il faut faire attention avec les comparaisons de chiffres. Un euro de 2020 n'est pas un euro de 2032. On ne peut dire que les sociétés d'autoroutes, qui versent 3,2 milliards d'euros de dividendes, en verseront 5 milliards demain du fait de la prorogation de trois ans – 2033, 2034 et 2035 – des contrats de concession. Il faut tenir compte ensuite du taux d'actualisation. Ces sujets techniques et financiers seront abordés dans notre rapport. Nous essaierons de rendre ces points les plus compréhensibles possible.

Monsieur Lagron, vous disiez que la limitation de la rentabilité n'avait jamais été mise en œuvre. Il existe dans les contrats une clause de limitation de la rentabilité, intégrée au protocole de 2015. Cette clause ne peut s'appliquer que sur les trois dernières années des contrats de concession. Elle prévoit qu'en cas de dépassement de 30 % du chiffre d'affaires en valeur de 2006, la durée de la concession peut être réduite. S'il est bon d'avoir introduit une clause de limitation de la rentabilité, en l'état elle semble difficilement applicable. En revanche, des points d'étape sont bienvenus, sur des contrats aussi longs. Il aurait d'ailleurs été préférable d'en prévoir dès le début !

Monsieur Allard, vous avez parlé de « peinture verte ». Jusqu'à présent, la prise en compte des aspects environnementaux au moyen d'éventuelles incitations tarifaires est restée limitée. Une politique environnementale est en revanche prise en compte sur les aires de service, par le biais de contraintes pas forcément visibles, mais non négligeables, fixées par le concédant, que les sociétés concessionnaires répercutent le plus souvent aux sous-concessionnaires. Il faut aller plus loin.

Quelles seraient vos propositions en matière de tarification pour des véhicules considérés comme préservant un peu plus l'environnement ? Quel niveau de réduction tarifaire serait selon vous réellement incitatif : 30 %, 50 % ?

**M. Gérard Allard.** – Le paquet vert autoroutier de 2010 était consacré à 25 % aux aires de service, moyennant un financement assuré par la prolongation des contrats de concession. Cela a permis d'augmenter le prix de la sous-concession des aires, soit une double rentabilité pour le concessionnaire.

Quel est le bon niveau de péage pour des véhicules moins émetteurs de pollution ? Il faut que ce soit significatif. L'écart de 10 % entre l'Euro 5 et l'Euro 6 pratiqué sur l'A63 pour les poids lourds n'est pas de nature à faire basculer vers l'Euro 6. S'agissant des véhicules particuliers, il faut que ces éventuelles baisses des tarifs de péage soient significatives – 20 % ou 30 %. Elles seront toutefois automatiquement compensées par d'autres augmentations.

Il faut ensuite se mettre d'accord. Qu'est-ce qu'un véhicule à faible émission ? Des débats ont eu lieu au Parlement sur ce sujet au moment de la loi sur la transition énergétique. Un rapport de 2005 du pilote automobile Jean-Pierre Beltoise proposait déjà par ailleurs de moduler les tarifs des péages en fonction des émissions de gaz à effet de serre.

Vous savez les réserves de notre fédération concernant les véhicules électriques. Il faut encourager l'usage du gaz naturel pour véhicules (GNV) par les poids lourds. C'est en revanche plus difficile pour les particuliers. Une réduction des tarifs des péages de 20 % à 30 % pour les véhicules les moins émetteurs me paraîtrait significative. La directive Eurovignette avait donné une fourchette allant jusqu'à 100 % pour les poids lourds.

**Mme Dominique Allaume Bobe.** – Il est difficile de répondre à votre question. Je pense également que ces baisses de tarifs doivent être significatives. Pour être vraiment vertueux, il faudrait à la limite faire disparaître le péage ! Or le concessionnaire ne veut pas que le péage disparaisse. Aller jusqu'à 100 % de réduction n'est pas envisageable. Cette question est donc assez délicate. Les voitures électriques ont vocation à se multiplier. Les poids lourds et les autocars rouleront de plus en plus au GNV. Il faudra inciter cela. Je n'oserais pas cependant donner de chiffre.

**M. Jean-Claude Lagron.** – Je le dis en toute modestie : notre association est dans l’incapacité d’apporter une réponse chiffrée à votre question, car nous ne nous sommes pas penchés véritablement sur ce sujet. En revanche, nous nous sommes penchés sur les coûts écologiques des transferts de trafic sur le réseau secondaire dus aux péages. C’est considérable ! Les péages, surtout proches des grandes agglomérations, produisent un transfert de trafic massif sur le réseau secondaire. Nous avons comparé les trafics sur les autoroutes d’Île-de-France avec celui des nationales qui leur sont proches. Pour les autoroutes franciliennes qui sont gratuites, le rapport de trafic entre l’autoroute et la nationale qui lui est parallèle est de 1 sur 5. En revanche, pour ce qui concerne l’A10, le rapport est de 1. Il y a donc un transfert massif de trafic vers le réseau secondaire lorsque l’autoroute est payante.

Les conséquences de cette situation du point de vue écologique et environnementale sont évidentes. Ce sont des bouchons considérables ! La route nationale 20 (RN 20), parallèle à l’A10, est ainsi un vrai désastre écologique. Il y a des bouchons presque toute la journée sur cette voie. Des enquêtes menées par les collectivités territoriales ont montré que les poids lourds quittaient l’autoroute pour prendre la RN 20 à cause du péage. Cela a des conséquences en matière d’émission de CO<sub>2</sub>. C’est également un désastre pour les populations locales, qui subissent des pollutions atmosphériques considérables. Les populations habitant au bord de la RN 20 souffrent de pollutions bien supérieures à celles du centre de Paris. Pourtant on en parle peu. Le péage autoroutier à l’approche des grandes agglomérations est une catastrophe écologique.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Madame Berthelot, le rapport de un à trois évoqué entre les véhicules légers et les poids lourds vous paraît-il correct ? Quelle réduction tarifaire serait de nature à inciter les 40 000 PME de votre profession – qui font vivre 450 000 salariés environ – à faire évoluer leur parc ?

**Mme Florence Berthelot.** – Un camion peut soit appartenir à un transporteur pour compte d’autrui, soit être en compte propre, ce que l’on oublie trop souvent. Les camions en compte propre – de maraîchers, d’agriculteurs, ou d’industriels – ne sont pas soumis, en matière sociale notamment, à la même réglementation que nous. Le compte propre représente 50 % de l’activité de transport.

Dans le transport pour compte d’autrui, que nous représentons, comme nous roulons beaucoup – c’est notre métier – nous renouvelons nos flottes beaucoup plus vite que ceux qui sont en compte propre, qui roulent moins que nous et amortissent leurs camions sur une durée beaucoup plus longue. À 86 %, nos camions sont aux dernières normes Euro 5 *Enhanced Environmentally Vehicles* (EEV) et Euro 6. Nous progressons également dans le GNV. Si l’électrique est compliqué pour les poids lourds, des solutions

hybrides existent, et nous rêvons du développement de l'hydrogène décarboné.

Il nous est difficile de vous dire quelle est la proportion à viser. À son arrivée au ministère des transports, Mme Borne avait évoqué l'idée de réduire considérablement les coûts des péages pour les camions roulant au bioGNV. Il existe des différences entre le GNV d'origine fossile et le bioGNV issu de la méthanisation. Le GNV réduit déjà considérablement les particules, et réduit de 15 % les émissions de CO<sub>2</sub>. Avec le bioGNV, ces pourcentages sont plus importants.

C'est la directive Eurovignette, en cours de révision, qui fixe le cadre de tout cela. Lors de sa dernière révision, ces carburations alternatives n'existaient pas comme aujourd'hui, ou n'étaient pas si fréquentes. Le GNV se développe vraiment depuis cinq ans. Un camion roulant au GNV coûte 30 % plus cher qu'un camion diesel. Il bénéficie d'un suramortissement. On pourrait aller encore plus loin.

Avec la crise qui se profile, je serai plus prudente dans mon approche, mais en début d'année je vous aurais dit qu'il fallait donner un signal pour encourager les motorisations alternatives au diesel – même si le diesel est extrêmement performant, débat inaudible pour l'opinion publique. Il serait compliqué de vous donner un chiffre, mais il faut donner un signal. Le péage « autoroute » représente quand même 7 % du coût de revient d'un camion. C'est beaucoup !

Je n'ai pas trop d'inquiétude concernant la volonté de nos entreprises d'aller vers des motorisations alternatives. Cependant, il faut penser aux autres professions – maraîchers, etc. – et au signal qui leur sera envoyé pour les encourager à renouveler leurs camions.

**M. Éric Bocquet.** – Il était important de vous entendre dans le cadre de nos travaux. Nous avons auditionné beaucoup de personnes, portant des points de vue différents. Nous sommes sur un sujet politique, au sens où il relève d'un choix de société, et sur un débat de fond. C'est tout l'intérêt de cette commission d'enquête.

FNE a parlé d'un État « ficelé ». Nous avons entendu ce propos dans d'autres bouches, pointant des contrats très contraignants pour l'État. Les sociétés d'autoroutes disent que les contrats sont à l'avantage de l'État, qui dit évidemment autre chose. Nous pouvons citer aussi le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2014, et celui de la Cour des comptes.

D'autres sujets que la hausse des tarifs sont-ils abordés en comité des usagers ? Êtes-vous consultés sur des problèmes de sécurité – liés aux bandes d'arrêt d'urgence dans les tunnels, par exemple – ou ces sujets sont-ils entendus aimablement, mais sans qu'il y ait forcément de suite ? Aspireriez-vous à une autre prise en compte des souhaits des gens que vous représentez ?

Je ne souhaite pas non plus que notre rapport ne soit qu'un rapport « de plus », comme cela est trop souvent dit lorsqu'un rapport paraît. Un rapport est un outil, un constat. Charge à nous, l'ensemble des citoyens, de nous en emparer et de peser dans le sens des questions qui y sont soulevées.

S'agissant de la gestion qui suivra la fin des concessions, l'idée de régie ou d'une DSP est-elle portée par l'ensemble des associations ? Peut-on imaginer d'autres types d'interventions publiques dans la gestion de ce qui reste effectivement un service public, à savoir la route ? Avez-vous une vision précise de l'avenir pour la gestion du réseau autoroutier français ?

Existe-t-il une explication à la grande proximité géographique du péage de Saint-Arnoult, sur l'A10, par rapport à Paris ?

**Mme Florence Berthelot.** – En comité des usagers, nous pouvons évoquer d'autres sujets, mais pas le fond des solutions. J'ai mentionné plus haut ce qui s'est passé pendant la crise du covid-19. Dès le samedi, lorsque le Gouvernement a annoncé la fermeture des centres de restauration à minuit, celle-ci s'est faite immédiatement sur les autoroutes. Personne n'a pensé au sort des conducteurs routiers ! Puis le confinement est arrivé. Raconter tout ce qui n'a pas été pensé avant pour le transport routier demanderait un roman. Nous nous sommes retrouvés avec des conditions d'accueil épouvantables. Il a fallu une semaine avant que des *corners* de restauration commencent à rouvrir. Cela reste un problème, en raison de la longueur des procédures sanitaires de nettoyage des douches et sanitaires. Ces procédures sont dans l'intérêt de tous et nous ne les critiquerons pas, mais elles risquent de retarder la pause des conducteurs, qui ne peuvent donc parfois pas prendre de douche.

Nous en parlerons peut-être au prochain comité, mais ce n'est pas cela la solution. Nous aurions dû y penser avant, ou prévoir un moyen d'urgence de signaler un problème général aux sociétés concernées. La réunion de ce comité est une forme typique de réunion ponctuelle qui sert à présenter des choses sur lesquelles nous n'avons pas notre mot à dire. Les contrats de concession sont tellement verrouillés qu'on nous met devant le fait accompli.

Vous évoquez avec raison l'avenir du réseau autoroutier. Il faut à mon sens l'aborder globalement dans une politique nationale d'infrastructure. On ne peut se contenter de se demander si l'on reprend ou non les concessions. La question est de savoir ce que l'on veut pour améliorer globalement les infrastructures de notre pays. Votre commission d'enquête travaille sur un aspect précis, mais nous ne pouvons laisser cette question de côté. Le débat va revenir : comment finance-t-on la remise à niveau du reste du réseau ?

Dans la Convention citoyenne pour le climat a été évoquée une vignette, pour des raisons peu claires. Cette idée avait été rejetée par le rapport Chanteguet en 2014. Jusqu'à présent, la vignette nous avait été

présentée comme devant servir au financement des infrastructures. Or la directive Eurovignette souligne que l'on ne peut taxer deux fois un même tronçon de route. La vignette est temporelle – elle s'applique à la journée, au mois, à l'année – et les péages, qui relèvent aussi de la directive Eurovignette, sont une redevance au kilomètre. Si vous mettez une vignette à la journée alors que vous devez prendre le réseau concédé, vous payez deux fois !

Quelle que soit la solution retenue à la fin des concessions – sachant que d'autres projets d'autoroutes sont prévus avec des mises en concession –, que l'on garde ou non ce modèle, nous savons que nous continuerons à payer. Cependant, ce qui nous importe, c'est que ces recettes puissent bénéficier à l'ensemble des infrastructures de transport. Il ne faudrait pas que l'on continue à avoir d'un côté des autoroutes en bon état et de l'autre un réseau mal entretenu. Ce n'est dans l'intérêt de personne. Quelle que soit la solution préconisée par votre commission, pour nous, l'approche doit être globale au bénéfice de l'état des infrastructures de notre pays.

**M. Gérard Allard.** – J'ai vécu dix ans de comité des usagers. Il a beaucoup baissé en intensité. Avant 2010, il y avait quatre ou cinq réunions annuelles avec des groupes de travail – sur le fonctionnement des aires de service par exemple, ou sur la signalétique. Les sujets abordés étaient nombreux, comme l'affichage des temps de parcours sur le réseau national routier, ou les évolutions de la présentation de la radio 107.7. Nous faisons des retours d'expérience sur les événements neigeux. Or, au fur et à mesure, nous sommes tombés à deux réunions par an, portant sur les tarifs. En novembre 2019, une réunion a été organisée à la demande des transporteurs routiers pour fixer un cadre du niveau d'augmentation des péages. Cela a été une avancée. Cependant, dans l'ensemble, cela a baissé en intensité.

En 2015, lors du gel des tarifs des péages – rattrapé par une hausse lissée sur plusieurs années, que nous payons maintenant –, nous n'avons pas été prévenus. De même, en 2019, lors de l'instauration de tarifs pour usagers fréquents, la réunion du comité a eu lieu le 14 février alors que les tarifs avaient augmenté le 1<sup>er</sup> février.

Il faut effectivement donner un second souffle au comité, pour qu'il soit force de proposition, avec des groupes de travail. Ce comité pourrait travailler sur les sujets environnementaux. Je m'aperçois aussi que les responsables du ministère sont plus « loquaces » lorsqu'un parlementaire est présent.

J'ai évoqué notre position sur le futur des autoroutes. Un rapport de Jean-Paul Chanteguet parlait déjà d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et portait des propositions visant une meilleure maîtrise par l'État de l'évolution des autoroutes.

Jean-Paul Chanteguet avait dit dans son rapport que la vignette « poids lourds » était impossible à appliquer. Je ne comprends pas pourquoi

Mme Borne l'a reproposée il y a deux ans ! Nous avons toujours défendu l'écotaxe. C'était une taxe kilométrique « poids lourds » qui faisait payer le même prix à tous les transporteurs routiers, étrangers ou français. La vignette sera à mon sens inapplicable.

**Mme Dominique Allaume Bobe.** – Nous ne participons pas aux réunions du comité des usagers. Je ne peux donc rien en dire.

La question de l'avenir des concessions relève d'un domaine un peu technique pour nous. Je suis aussi embarrassée pour vous répondre.

**M. Jean-Claude Lagron.** – La raison de la présence d'un péage à 23 kilomètres de Paris est très simple. Cette concession a été attribuée en 1970. C'était la première concession strictement privée. Le concessionnaire pressenti a exigé que la concession soit payante au plus près de Paris. Plus l'on est proche du centre des agglomérations, plus la tirelire se remplit ! C'est l'unique raison pour laquelle nous avons cette situation inique dans ce secteur territorial du Sud francilien.

Pour la suite des concessions, nous avons des débats fréquents avec les élus locaux et les parlementaires. Si les avis convergent sur la situation actuelle, ils peuvent diverger concernant l'avenir.

L'État doit reprendre en main les concessions autoroutières. Il faut effectivement une vision globale des infrastructures de transport. Il faut cesser de garder les autoroutes dans un « ghetto » à part, comme nous l'avons vu dans le cadre du débat sur la loi d'orientation des mobilités. Il faut une réponse globale publique aux besoins de transport et de mobilité en France. C'est pourquoi j'ai dit que les autoroutes devaient être intégrées à l'ensemble du dispositif de transport national.

J'entends chez les usagers que ce sera un rapport de plus parmi tous ceux établis depuis quinze ans. Très franchement, je ne le pense pas. Quant à nous, nous espérons vraiment qu'il permettra de faire avancer les rapports de force politique entre les concessionnaires et l'État. Et même si nous attendons vos conclusions, le travail que vous avez réalisé nous donne confiance. Je tiens donc à corriger mon propos, s'il a pu être pris négativement.

**M. Michel Dagbert.** – Merci pour la qualité de vos échanges et les apports qui sont les vôtres à notre réflexion.

Vous avez évoqué la LOM ainsi que le Conseil d'orientation des infrastructures. Je peux en témoigner, le Sénat réalise de nombreuses autres missions. Il y a peu de temps, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a conduit une étude sur les infrastructures, notamment sur les ouvrages d'art tels que les ponts et ouvrages de soutènement. Nous avons constaté que les autoroutes sont plutôt correctement entretenues, mais le reste du réseau pose de nombreux problèmes, notamment au regard de son financement.



Le rapport de notre commission d'enquête, qui sera disponible à la mi-septembre, permettra aux élus et aux associations d'avoir une vision plus large, en complément d'autres travaux que vous avez contribué à enrichir. Nous ne travaillons pas en tuyaux d'orgue, nous essayons, au travers d'une mission d'enquête, de voir les connexions qui peuvent se faire pour faire progresser la prise de conscience. Peut-être conviendra-t-il de faire un peu de lobbying pour faire en sorte que les pistes qui nous semblent crédibles soient suivies afin de rectifier des décisions qui ont été prises ici ou là.

**Mme Dominique Allaume Bobe.** - J'ai parlé tout à l'heure de covoiturage et on sait que le péage peut être modulé selon le nombre de personnes à bord de la voiture. C'est intéressant pour les gens de banlieue, mais ça l'est aussi pour les familles : il faut en tenir compte dans la modulation de péage. C'est un point très important pour les familles.

**M. Gérard Allard.** - En conclusion, je rejoindrai les propos de Mme Berthelot. Il faut que notre système de financement concerne toutes les infrastructures, y compris les modes alternatifs. Pour nous, l'Afitf est un excellent outil d'orientation des investissements à faire dans les infrastructures.

Je suis parfaitement d'accord, il faut remettre à niveau le réseau routier national en le sécurisant plus encore et, peut-être, en arrêtant, je l'ai dit, la construction d'autoroutes sous concession.

Il y a eu des rapports sur l'état du réseau national routier non concédé. Or manquent à l'appel 200 millions d'euros annuels dans la LOM pour qu'il reste au niveau actuel, alors même que celui-ci est dégradé.

Vous ne serez pas étonné que j'insiste sur les enjeux environnementaux. Nous avons évoqué les émissions polluantes des véhicules, mais également l'infrastructure. Il faut renforcer la continuité écologique. Le plan d'investissement autoroutier (PIA) de 700 millions d'euros va permettre la construction de 80 kilomètres liés à l'hydraulique sur un réseau de 9 000 kilomètres. C'est une bonne perspective, mais il y a énormément de retard.

Lorsque les concessions seront arrivées à terme, nous souhaitons qu'un bilan environnemental de l'infrastructure soit dressé, et j'espère qu'on aura réussi à rattraper tout le retard qu'on a pris en la matière.

**Mme Florence Berthelot.** - Une fois de plus, il faudra arrêter de regarder le secteur du transport routier comme un simple financeur, car c'est aussi un contributeur. Comme je vous l'ai dit, lors de l'abandon de l'écotaxe, on a augmenté de 4 centimes la fiscalité sur le carburant. C'est devenu le support alibi, et je le dis comme nous nous le pensons, du financement des infrastructures. Ces 4 centimes introduits en 2015 devaient rapporter pour notre secteur 400 millions d'euros. Ils ont effectivement été affectés aux infrastructures en 2015, mais sont tombés ensuite dans le budget général de l'État.

On fait exactement la même chose pour l'augmentation de 2 centimes d'euros appliquée en début d'année – on n'est pas d'accord sur les chiffres avec le ministère, car on considère qu'on est plus proche de 200 millions d'euros que des 240. Ils devraient être affectés à l'Afitf, alors qu'il fallait 600 millions. On ajouterait la taxe sur le transport aérien. En somme, on s'aperçoit qu'on est en train de tourner autour des modes de financement les plus curieux – pour ne pas dire plus – à propos des infrastructures. Et l'année prochaine, ce sera encore autre chose, et tout cela sous couvert de protection de l'environnement.

Alors qu'on a des propositions proactives, on nous supprime telle ristourne au prétexte qu'elle sera dévolue au financement des infrastructures. Mais, à la fin, tout part dans le budget de l'État.

On nous dit qu'il faudrait prévoir une taxe spécifique pour nous sauver. Commençons par mieux utiliser l'argent dont nous disposons. Les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dépassent les 40 milliards d'euros alors que, d'année en année, on manque d'argent pour les infrastructures. C'est un choix politique. On a l'impression de remplir un tonneau qui n'a pas de fond. C'est une politique de courte vue.

On passe pour des acteurs qui ne sont pas en capacité de faire des propositions en matière environnementale, alors qu'on est tout à fait en mesure de le faire. On nous reproche de toujours protester contre des augmentations. D'ailleurs, les transporteurs étrangers sont souvent l'alibi. Sauf qu'ils n'ont pas les problèmes de compétitivité que nous avons. Et c'est un problème que notre propre pays, sous couvert de taxer des étrangers, finisse par plus taxer les entreprises nationales. Mais c'est là un autre débat.

**M. Jean-Claude Lagron.** – Je ferai deux remarques. Il reste une quinzaine d'années avant la fin des concessions autoroutières.

Premièrement, il faut vraiment réfléchir publiquement, et non pas dans le secret, à ce qu'on fera des concessions dans quinze ans. Les citoyens, les associations et les élus locaux doivent donner leur avis sur l'avenir des concessions autoroutières. N'attendons pas que les choses soient décidées dans le secret des ministères.

Deuxièmement, quinze ans, c'est proche et long à la fois. On ne peut pas laisser le système concédé en l'état pendant quinze ans. Il faut prendre dès maintenant des mesures significatives pour faire évoluer le secteur autoroutier concédé et le secteur autoroutier historique concédé. L'une des priorités est de répondre au problème des trajets domicile/travail des salariés, qui, chaque jour, sont contraints d'utiliser leur voiture pour aller travailler, du fait de l'aménagement du territoire. Il faut prioritairement formuler des propositions très concrètes et significatives pour alléger la charge que cela représente dans le budget des ménages.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Merci aux associations présentes de votre participation. Notre souhait est d’être transparent et clair sur ce sujet, et que celui-ci soit mis sur la place publique. Nous voulons que les usagers puissent avoir un véritable rôle à jouer.

Je retiens des propos de M. Allard qu’il est souhaitable que les parlementaires soient associés, au vu de la probable implication supplémentaire de la part des services de l’État, voire des sociétés concessionnaires. Cette idée peut effectivement faire partie de nos propositions : nous pouvons faire un travail de partenariat, de suivi, plutôt que d’être une chambre d’enregistrement. Je souhaite que vous diffusiez notre rapport, qui tracera des perspectives d’avenir intéressantes.

Je partage vos propos, monsieur Lagron : on ne peut pas ne rien faire pendant quinze ans. C’est sans doute le souhait des sociétés concessionnaires, mais ce n’est pas raisonnable.

Nous allons proposer des évolutions quant aux tarifs professionnels, environnementaux, familiaux ou de covoiturage – je vous rejoins, madame Allaume Bobe, sur les tarifs familiaux et de covoiturage. Nous souhaitons faire œuvre utile, dans l’intérêt des usagers, des transports routiers, du contribuable, ainsi que de celui de l’État, parce que nous avons intérêt à avoir un pays qui soit performant dans ses infrastructures.

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Merci à tous pour vos contributions.



## COMPTE RENDU DE LA RÉUNION CONSTITUTIVE

(MARDI 4 FÉVRIER 2020)

- Présidence de M. Jordi Ginesta, président d'âge -

**M. Jordi Ginesta, président.** – Il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières. La constitution de cette commission d'enquête fait suite à une demande exprimée par le groupe de l'Union centriste (UC) dans le cadre du droit de tirage prévu par notre règlement.

Lecture a été donnée en séance publique, le 29 janvier dernier, de la composition de notre commission d'enquête. Mais depuis lors, notre collègue Yvon Collin a souhaité se retirer : le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) a donc désigné notre collègue Éric Jeansannetas.

Nous devons tout d'abord procéder à l'élection du président de notre commission. Le groupe du RDSE a proposé la candidature de notre collègue Éric Jeansannetas. Je n'ai pas reçu d'autres candidatures.

*La commission procède à la désignation de son président, M. Éric Jeansannetas.*

- Présidence de M. Éric Jeansannetas, président -

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous remercie de votre confiance et me réjouis de présider nos travaux sur le sujet complexe des concessions autoroutières. Cette question a déjà retenu l'attention de notre assemblée à plusieurs reprises et nos concitoyens y sont particulièrement sensibles, alors que les tarifs des péages ont été relevés le 1<sup>er</sup> février.

Nous devons à présent désigner le rapporteur ainsi que les membres du bureau.

Le groupe UC, à l'origine de la commission d'enquête, a proposé le nom de notre collègue Vincent Delahaye.

*La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Vincent Delahaye.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau. Conformément à l'article 13 de notre Règlement, selon le principe de la représentation proportionnelle et en tenant compte de la représentation déjà acquise au RDSE pour le poste de

président, et à l'UC pour celui de rapporteur, nous devons désigner deux sénateurs issus du groupe Les Républicains – j'ai reçu les candidatures de Mme Christine Lavarde et de M. Louis-Jean de Nicolaÿ –, deux sénateurs issus du groupe socialiste et républicains – j'ai reçu les candidatures de MM. Patrice Joly et Michel Dagbert –, un sénateur issu du groupe La République en Marche – j'ai reçu la candidature de Mme Noëlle Rauscent –, un sénateur issu du groupe communiste républicain citoyen et écologiste – j'ai reçu la candidature de M. Éric Bocquet – et un sénateur issu du groupe Les Indépendants – République et territoires – j'ai reçu la candidature de M. Alain Fouché.

*La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mme Christine Lavarde, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Patrice Joly, Michel Dagbert, Mme Noëlle Rauscent, MM. Éric Bocquet et Alain Fouché.*

**M. Éric Jeansannetas, président.** – Notre mission a un caractère temporaire : elle prend fin par le dépôt du rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de la prise d'acte par la Conférence des présidents, soit le 22 juillet 2020.

Le cadre juridique des commissions d'enquête est strict. Le principe est celui de la publicité des auditions, sauf si nous en décidons autrement. Dans ce cas, les travaux d'une commission d'enquête sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal – un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. En outre, nous pouvons décider de l'exclusion de la personne concernée de la commission. Toute personne entendue est tenue de se rendre à notre convocation et de prêter serment.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je vous remercie de votre confiance et suis heureux que notre commission ait été constituée sur un sujet de finances publiques et d'intérêt général, qui intéresse nos concitoyens. Pourquoi ai-je déposé cette proposition de résolution ? Jusqu'à présent, tout ce que j'ai pu lire et entendre sur ce sujet m'a laissé largement insatisfait. Notre commission d'enquête nous permettra d'aller plus loin, notamment sur les aspects juridiques et financiers.

Les questions sont nombreuses. Que s'est-il passé depuis la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes ? Quelles ont été les conditions de cette privatisation, notamment en ce qui concerne les évolutions du trafic et des tarifs ? L'équilibre de ces contrats doit-il être jugé au regard du contexte d'origine ou du contexte d'aujourd'hui ? Dans quelles conditions les avenants ont-ils été conclus ? L'évolution des tarifs est-elle plafonnée – ou planchonnée – à 70 % de l'inflation ? Que dire des travaux, très souvent réalisés par des sociétés liées aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, avec probablement d'importantes marges ? Ne pourrait-on pas dégager une troisième voie entre le *statu quo* et la renationalisation des autoroutes ?

Je souhaite que nous démarrions nos travaux par des auditions techniques. Les auditions plus politiques - d'anciens ministres ou des dirigeants de sociétés d'autoroutes - pourront être organisées plus tard, lorsque nous aurons déjà bien déblayé le sujet.

**M. Patrick Chaize.** - En 2015, dans le cadre de la négociation des avenants, le Premier ministre Manuel Valls avait mis en place une commission à laquelle certains d'entre nous ont participé. Nous avons alors observé un réel déséquilibre entre les concessionnaires, juridiquement très armés, et l'État, plutôt mou. Mais ces contrats ont été signés et il serait délicat de les remettre en cause.

Nous ne partons pas de rien puisque beaucoup a déjà été écrit sur ce sujet. Pensons maintenant au renouvellement de ces contrats de concession. Auparavant, avec la technique de l'adossement, les contrats étaient systématiquement prolongés. Or ils doivent à présent pouvoir être revus, voire clos, notamment à la suite de bilans à date fixe.

**M. Alain Fouché.** - Je suis d'accord avec le programme annoncé par notre rapporteur. S'agissant des auditions plus politiques, nous pourrions entendre MM. Dominique de Villepin et Thierry Breton qui n'ont pas pris de bonnes décisions. Il sera probablement très difficile, financièrement, de renationaliser : les bijoux de famille ont été vendus !

**M. Michel Dagbert.** - Je remercie notre rapporteur pour son exposé dans lequel bon nombre d'entre nous peuvent se retrouver. Nous ne partons pas de rien : de nombreux travaux ont été consacrés à la situation du réseau autoroutier. Il n'est question ni de remettre en cause des contrats signés ni de nous interdire de ne toucher à rien. La technique très utilisée de l'adossement - les sociétés d'autoroutes proposent aux collectivités de reprendre la gestion d'une partie de leur réseau - devra être examinée. Ces contrats sont en effet très avantageux pour ces sociétés.

Nous ne sommes pas là en revanche pour débattre de la densité du réseau ou de son extension. Nous sommes là pour comprendre la situation actuelle et voir comment éclairer l'avenir.

**M. Éric Bocquet.** - Je tiens à saluer l'initiative du groupe de l'UC, qui nous invite à réaliser un travail utile et nécessaire. Nos travaux ne devront pas être seulement rétrospectifs - le Sénat a déjà beaucoup travaillé sur ce sujet -, car il s'agit aussi, à l'heure des privatisations d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux, d'un sujet pour le présent et pour l'avenir.

**M. Olivier Jacquin.** - Je remercie notre rapporteur d'avoir ainsi posé les attendus de nos travaux. Nous devons imaginer des solutions nouvelles et nous pourrions nous retrouver pour nous opposer à la rente et au monopole privés qui sapent l'économie de marché et spolient le patrimoine public. Nous devons imaginer de nouveaux modes de portage, innovants et préservant la maîtrise publique. À l'occasion de travaux que je mène sur le

ferroviaire, j'ai été très favorablement impressionné par la culture du contrôle et du contrat de nos voisins britanniques.

À l'issue du vote de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), j'ai déposé une question écrite sur la base d'un amendement très intéressant, qui avait été déposé par un certain Jean-Baptiste Djebbari, alors député. Il s'agissait d'anticiper la fin des contrats autoroutiers et de créer dès maintenant une société publique qui préempterait les bénéfices futurs, ce qui permettrait de financer les infrastructures. Cette question écrite n'a pas encore reçu de réponse.

**M. François Bonhomme.** – Nous ne partons pas de zéro. Le groupe de travail sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, constitué en 2014 par la commission du développement durable, proposait des pistes entre renégociation et résiliation. Dans nos auditions techniques, il nous faudra entendre des professionnels du droit, afin que nous ayons une vision claire du cadre juridique applicable.

**M. Patrice Joly.** – Nous aurons besoin de données fiables : les bénéfices annuels des sociétés d'autoroutes seraient en moyenne de 350 000 euros par kilomètre et pourraient atteindre 700 000 euros par kilomètre sur les tronçons les plus rentables. C'est famineux !

La tarification conduit à l'exclusion de certaines catégories sociales, qui doivent alors se déporter sur des axes plus dangereux. C'est un sujet de ségrégation sociale.

Je suis sensible au déséquilibre de l'expertise entre les services de l'État et ceux des sociétés d'autoroutes – comme nous avons pu le constater dans nos communes lorsqu'elles ont abandonné les compétences eau et assainissement. Plus que de concessions, il s'agit parfois d'abandons ! Ce déséquilibre dans l'expertise crée un déséquilibre contractuel.

**M. Jordi Ginesta.** – Les travaux sur les autoroutes sont souvent effectués par des filiales des sociétés d'autoroutes ; le coût des travaux peut s'en trouver renchéri.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur.** – Je constate que nous sommes en phase sur la façon d'aborder les travaux de notre commission d'enquête. Dans un premier temps, nous ferons une synthèse des travaux existants, notamment de l'intéressant rapport de 2014 de l'Autorité de la concurrence.

Les travaux autoroutiers sont souvent effectués par des sociétés liées : filiales, sociétés-sœurs, ou alors Vinci fait des travaux pour Eiffage et *vice versa*. Tout cela mérite d'être clarifié.

Nous aurons besoin de l'éclairage de juristes ou d'avocats spécialisés, mais indépendants. Les contrats sont très bien ficelés, mais ne peuvent-ils pas être remis en cause si les conditions économiques ne sont plus les mêmes – comme c'est le cas pour les concessions de nos collectivités ? À quelle date l'équilibre financier du contrat s'évalue-t-il ?



Dans une dizaine d'années, les concessions viendront progressivement à échéance. Cela s'anticipe, mais l'État semble assez mal armé pour cela. Je me suis laissé dire qu'une seule personne était chargée de suivre les tarifs autoroutiers à Bercy.

Des travaux ont déjà été menés sur cette question, mais notre commission d'enquête pourra apporter d'utiles compléments d'information, afin de mieux défendre l'État, le contribuable et l'usager.