



HAL
open science

Concessions d'autoroutes : démêler le vrai du faux dans le débat présidentiel

Jean-Baptiste Vila, Yann Wels

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Vila, Yann Wels. Concessions d'autoroutes : démêler le vrai du faux dans le débat présidentiel. 2021. <hal-04072767>

HAL Id: hal-04072767

<https://hal.science/hal-04072767v1>

Submitted on 13 May 2023

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

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



Distributed under a Creative Commons CC BY-ND 4.0 - Attribution - No Derivative Works - International License



La reprise en main par l'État des concessions d'autoroutes coûterait « au minimum 40 milliards d'euros », a avancé le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, le 13 septembre dernier. Pierre Andrieu / AFP

Concessions d'autoroutes : démêler le vrai du faux dans le débat présidentiel

Publié : 23 septembre 2021, 00:24 CEST

Jean-Baptiste Vila

Maître de conférences en droit public, Université de Bordeaux

Yann Wels

Directeur juridique SPL, enseignant vacataire, Aix-Marseille Université (AMU)

Contre toute attente, le sujet des concessions d'autoroutes n'aura pas disparu avec le rapport de la Commission d'enquête du Sénat rendu en septembre 2020. À la faveur du début de la campagne présidentielle, certains candidats déclarés à l'Élysée, Marine Le Pen (Rassemblement national), Arnaud Montebourg (ancien ministre socialiste), Fabien Roussel (Parti communiste) ou Sandrine Rousseau (Europe Écologie–Les Verts), entre autres, ont d'ores et déjà fait de la renationalisation des autoroutes une promesse.

Les débuts de cette campagne n'échappent donc pas à la règle du débat récurrent depuis leur privatisation sous le gouvernement Villepin en 2005, notamment en raison du fait que cette activité rapporterait « gros » aux sociétés. Il est vrai que le dernier rapport du Sénat a pu alimenter les sujets de discussion, en estimant le montant des dividendes versés par Vinci, Eiffage et les autres opérateurs à 40 milliards d'euros entre l'année 2022 et la date de fin des concessions.

Pas d'inventaire

Si nous devons résumer le débat public actuel, deux positions s'opposent : soit « renationaliser » sans attendre la fin de ces contrats en invoquant la nécessité de reprendre en main cette activité (certains candidats) ; soit attendre la fin des concessions initialement prévues dans les contrats, car « cela coûterait zéro euro à l'État », position exprimée notamment par le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, dans une interview à LCI le 13 septembre, et par le ministre délégué aux Transports Jean-Baptiste Djebbari, sur France Info le 14 septembre.

Renationalisation des autoroutes : une proposition "populiste et démag...

Powered by

2:51

Combien coûterait de mettre un terme à ces contrats dès aujourd'hui ? À l'inverse, attendre leur fin normale coûterait-il vraiment « zéro euro » ? N'existe-t-il pas d'autres solutions qui ne sont pas pour le moment évoquées ? Comment et sur quelles bases prendre une décision politique ? Il nous semble essentiel de démêler succinctement le vrai du faux sur ces questions et positions car le sujet est trop important pour supporter l'approximation.

Reprenons d'abord les positions exprimées. L'idée de « renationaliser » les autoroutes est d'abord impropre car il ne s'agit pas tant, dans l'esprit des candidats, de racheter/renationaliser les sociétés concernées (aucun motif ne semble le justifier) que de mettre un terme plus rapidement que prévu aux contrats en cours. Or, comme l'a relevé le débat public, les sociétés gestionnaires disposeront dans ce cas d'un droit à indemnisation.

Mais attention, seuls deux éléments ont été consacrés par le Conseil d'État pour le calcul de l'indemnité : le manque à gagner, jusqu'à l'échéance initialement prévue pour chaque contrat, et la valeur résiduelle du patrimoine (la valeur des biens à la date de fin prématurée des contrats).

À ce stade, notons que tout autre aspect financier (comme la valeur marché de ces contrats, la dette des sociétés qui semble être un choix de gestion puisque la distribution de dividendes a été préférée voire financée grâce à celle-ci) n'a jamais été pris en compte par le Conseil d'État. En revanche, tout surplus financier qui n'était pas dû par l'État ou les usagers, pour lesquels nos récents travaux de recherche se sont déjà prononcés en partie, peuvent venir amoindrir le montant de l'indemnité.

Université de Bordeaux 

@univbordeaux · [Follow](#)



"Concessions d'autoroutes : les hausses de tarifs aux péages en question" - article dans [@FR_Conversation](#) cosigné par [@JBVilaDroit](#) , maître de conférences en droit public [@facdroitscpo](#) [@univbordeaux](#) :



theconversation.com

Concessions d'autoroutes : les hausses de tarifs aux ...

Deux études se sont intéressées à certains points de droit des concessions d'autoroutes. Il en ressort ...

8:40 AM · Feb 2, 2021



3



Reply



Share

[Read more on Twitter](#)

À combien pourrait-elle alors s'élever ? Pour répondre à cette question, il faut d'abord se pencher du côté de la seconde position et sur le chiffre situé entre 40 et 50 milliards d'euros avancé par l'exécutif depuis plusieurs années. Notons immédiatement qu'un delta de 10 milliards d'euros n'est tout de même pas insignifiant... Il laisse même supposer que le chiffre n'a pas ou insuffisamment été expertisé. L'origine de ce chiffre confirme ce constat.

Rappelons que la somme de 40 ou 50 milliards apparaît pour la première fois en 2014 dans le rapport Chanteguet à l'Assemblée nationale en précisant qu'il n'a pas pu être expertisé depuis et qu'il a simplement été fourni « par les services de l'État » sans justification.

Il est repris en 2015 lors de l'audition du ministre de l'Économie et des finances d'alors, Emmanuel Macron, qui suggérait d'isoler 20 milliards dans une caisse d'amortissement). Il est repris le 6 mai 2021 par le ministre délégué aux Transports, Jean-Baptiste Djebbari, lors d'une séance publique au Sénat et, depuis quelques jours, par le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire. Les chiffres évoqués depuis lors souffrent donc toujours d'une imprécision éloquente.

Au surplus, pour connaître le montant de cette indemnité potentielle, encore faudrait-il savoir combien pèse le patrimoine autoroutier aujourd'hui (sa valeur résiduelle). Or, le ministre délégué aux Transports Jean-Baptiste Djebbari annonçait au Sénat que l'État ne disposait pas d'inventaire de ce patrimoine, ce qu'impose pourtant la loi.

Si le patrimoine est la première composante selon le Conseil d'État, l'absence d'inventaire rend donc impossible de chiffrer l'indemnité potentielle... De la même manière, l'affirmation selon laquelle attendre la fin normale « coûterait zéro euro » à l'État ne tient pas. En effet, le Conseil d'État avait énoncé en 2012 qu'attendre la fin normale du contrat ne dispensait pas l'État de s'acquitter d'une indemnité aux partenaires au titre du patrimoine. Cela pourrait pourtant être le cas, notamment si de nouveaux investissements venaient s'ajouter aux contrats d'ici à leur échéance (les projets de décarbonation des autoroutes par exemple, ou encore l'idée récente de contrats multimodaux pour acheminer des marchandises par des voies de transports différents, etc.).

Autres voies

Dépassons maintenant ces deux premières positions pour envisager les autres options possibles. À notre sens, le débat public est incomplet car il en existe au moins deux hypothèses supplémentaires.

La première pourrait consister à résilier les contrats avant la fin, indemniser les sociétés, passer de nouveaux contrats (pour définir un nouvel équilibre horizon 2040/2050) et intégrer dans ces derniers l'éventuel poids financier de l'éventuelle indemnité. Dans ce cas, l'indemnité de rupture des précédents contrats (actuels) deviendrait un « droit d'entrée » des futurs contrats. Les textes applicables aux concessions le permettent. La solution financière (si indemnité il y a) pourrait être alors optimale pour les finances publiques, tout en conservant la qualité du réseau et en préservant les intérêts économiques. On notera simplement que les nouveaux contrats devront être construits avec (plus de) précision.

La seconde consisterait à réviser les contrats existants pour les mener ensuite à leur terme. C'est la position par exemple de la Commission d'enquête sénatoriale de 2020 qui suggère de renégocier afin d'obtenir un rééquilibrage, voire des investissements supplémentaires à réaliser avant la fin et sans contrepartie. L'enjeu tiendrait ici non seulement à cette renégociation, mais aussi aux éventuels recours qui pourraient être introduits par les opérateurs (le Conseil d'État concluant en principe que les nouveaux investissements doivent être indemnisés).

On le comprend, le débat public ne peut se contenter de la dichotomie actuelle et d'inverser la méthode du discours en discours sur la méthode. Revenons à plus de rationalité pour « dépasser les certitudes » (qui, selon Friedrich Nietzsche, rendent fou) actuelles du débat public.

D'ailleurs, il nous paraît essentiel d'attirer l'attention sur un dernier point fondamental passé sous silence jusque-là : le périmètre des autoroutes concédées qui pourrait faire l'objet d'une rupture de contrat.

En effet, tous les contrats d'autoroutes n'ont pas été conclus en même temps.

Résilier les plus récents (qui représentent à peu près 7/8 % du réseau actuel concédé) pourrait, après expertise, être effectivement coûteux. Leur date d'échéance se situant aux alentours de 2070, cela gonflerait l'indemnisation du manque à gagner des sociétés (seconde composante de l'indemnité).

Mais résilier les plus vieux contrats (dont certains datent des années 1960 ! – on note d’ailleurs que la privatisation opérée entre 2002 et 2006 aurait dû conduire à la conclusion de nouveaux contrats...) pourrait se faire contre un coût relatif, voire très relatif (l’échéance étant plus rapprochée – entre 2031 et 2036). Or, ils représentent 92/93 % du réseau concédé ! Le diable se cache dans les détails...

Début et fin prévisionnelle des contrats de concession en cours au 31 décembre 2019. Autorité-
transports.fr

L’absence évidente de chiffrage contradictoire et sérieux de l’éventuelle indemnité (qui conditionne pourtant une décision politique), des inventaires inexistantes (empêchant son calcul), des aspects financiers jamais évoqués par le Conseil d’État (par exemple, la dette des sociétés, ici estimée à 25/20 milliards d’euros et dont une partie a permis de financer 5 milliards d’euros de dividendes), la mise à l’écart des conclusions de la Commission du Sénat, l’éviction de certains sujets sensibles (comme les augmentations annuelles de tarifs dont les bases légales sont fragiles)... Tous ces éléments rendent maintenant nécessaire de poser sur la table toutes les questions liées à ces contrats, d’expertiser de manière fiable les options et de présenter les avantages et inconvénients de chaque hypothèse.

C’est ce que tentera de faire le colloque organisé par l’Université de Bordeaux et l’Institut Léon Duguit au Sénat le 14 février 2022 en réunissant les experts, les autorités administratives et les professionnels du secteur.