Autoroutes : l'Autorité de la concurrence, saisie par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, rend public son avis

Publié le 18 septembre 2014

Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence a été auditionné le 17 septembre à 17h00 par la commission des Finances de l'Assemblée nationale pour présenter les conclusions de l'avis sollicité par cette dernière sur le secteur des autoroutes.

Le principal constat : **la rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes « historiques » est assimilable à une rente**, qui doit être davantage régulée en faveur de l'Etat et des usagers.

L'Autorité propose **13 recommandations novatrices** : parmi elles, la mise en place d'une nouvelle formule de calcul du tarif des péages, prenant en compte l'évolution du trafic, susceptible de limiter leur hausse, voire de permettre leur baisse.

Si le plan de relance autoroutier peut constituer un facteur favorable à l'emploi et à l'investissement, la prolongation – jusqu'à 6 ans pour un cas – de la durée des concessions doit être l'occasion d'une renégociation avec les sociétés d'autoroutes, dans laquelle l'Etat doit reprendre la main.

Le secteur des autoroutes

La France compte aujourd'hui 11 882 km d'autoroutes dont 9 048 sont exploitées, sous le régime de la concession, par 19 sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA).

Parmi celles-ci, les sept SCA « historiques » représentent, à elles seules, 92% du chiffre d'affaires du secteur (8,9 milliards d'euros en 2013).

A l'exception de COFIROUTE, filiale de Vinci, qui a toujours été une société privée, les six autres SCA « historiques » ont été privatisées en 2006 au profit des groupes Vinci, Eiffage et Abertis pour un montant total de 14,8 milliards d'euros.

Sociétés concessionnaires	**Groupes actionnaires (en gras, l'actionnaire majoritaire)**			
APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône) AREA (Société des autoroutes Rhône-Alpes)	EIFFAGE, Macquarie			

Sociétés concessionnaires	Groupes actionnaires (en gras, l'actionnaire majoritaire)			
ASF (Autoroutes du Sud de la France) ESCOTA (Esterel - Cote d'Azur-Alpes) COFIROUTE (Compagnie Financière et Industrielle des autoroutes)	VINCI			
SANEF (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France) SAPN (Société des autoroutes Paris-Normandie)	ABERTIS, Caisse des dépôts et consignations, Crédit agricole assurance, FFP, AXA, CNP			

Sociétés concessionnaires	Groupes actionnaires (en gras, l'actionnaire majoritaire)

APRR (Autoroutes Paris-Rhin-Rhône) AREA (Société des autoroutes Rhône-Alpes)	EIFFAGE, Macquarie
ASF (Autoroutes du Sud de la France) ESCOTA (Esterel -Cote d'Azur-Alpes) COFIROUTE (Compagnie Financière et Industrielle des autoroutes)	VINCI
SANEF (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France) SAPN (Société des autoroutes Paris-Normandie)	ABERTIS, Caisse des dépôts et consignations, Crédit agricole assurance, FFP, AXA, CNP

La rentabilité exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes "historiques", largement déconnectée de leurs coûts et disproportionnée par rapport au risque de leur activité est assimilable à une rente.

Sur la base des comptes consolidés des SCA « historiques », l'Autorité a constaté que **l'augmentation du chiffre d'affaires des SCA depuis 2006, nourrie par l'augmentation continue du trafic et du tarif des péages,**

apparaissait largement déconnectée de leurs coûts. Par conséquent, la rentabilité nette des SCA est très élevée puisqu'elle a atteint en 2013, selon les sociétés, entre 20 et 24% de leur chiffre d'affaires. En d'autres termes, **pour 100 € de péages payés par l'usager, entre 20 et 24 € sont du bénéfice net pour les concessionnaires d'autoroutes.**

Or, **la rentabilité exceptionnelle des SCA n'apparaît pas justifiée par le risque de leur activité :**

- s'agissant du tarif des péages, le cadre juridique des concessions autoroutières leur garantit une hausse réglementaire annuelle égale à 70% de l'inflation jusqu'à la fin des concessions, à laquelle se substitue, le plus souvent, la loi tarifaire des contrats de plan (80-85% de l'inflation + un pourcentage correspondant à la compensation des investissements qu'ils prévoient) ;
- s'agissant du trafic autoroutier, si les SCA mettent systématiquement en avant le risque d'une baisse du trafic, il convient de le relativiser : les trajets par un autre mode de transport (avion ou train) ou par les routes nationales ne sont que très partiellement substituables aux trajets par autoroutes et l'analyse de la demande fait apparaitre qu'elle est peu sensible au prix. Enfin, sur les dix dernières années, on observe que si le trafic a pu baisser une année, il est toujours reparti à la hausse les années suivantes, au moins pour les véhicules légers, qui constituent la grande majorité des recettes. Les prévisions les plus récentes estiment cette hausse à 0,7% par an jusqu'en 2030.

De plus, **même lorsque le trafic autoroutier baisse fortement, comme par exemple lors de la crise financière de 2008-2009, le chiffre d'affaires des SCA « historiques » comme leur rentabilité nette ont, d'une manière générale, continué à croître, par le seul effet de l'augmentation du tarif des péages.** En d'autres termes, seule une crise plus grave encore que la crise financière de 2008-2009, aboutissant à une baisse également plus forte du trafic, pourrait – éventuellement – entraîner une baisse de leur chiffre d'affaires.

L'autre risque mis en avant par les SCA est la dette qu'elles portent. La dette nette des sept SCA « historiques » s'élève aujourd'hui à plus de 23,8 milliards d'euros. Bien que lourde en valeur absolue, l'Autorité a toutefois calculé que les cash-flows que les SCA génèrent sont tels qu'ils permettront, jusqu'à la fin de la concession, sauf crise économique majeure entraînant un effondrement du trafic, le remboursement de cette dette. D'ailleurs, depuis la privatisation, la dette des SCA a, globalement, pu augmenter de 17% (hors COFIROUTE) sans rencontrer de difficulté particulière de financement. **Non seulement cette dette n'est pas risquée mais elle leur permet en plus de bénéficier de l'avantage fiscal découlant de la déductibilité totale des intérêts d'emprunts** (avantage évalué à 3,4 milliards d'euros depuis 2006).

Enfin, l'Autorité a constaté que, dividendes exceptionnels inclus, **les dividendes versés par les six SCA « historiques » privatisées entre 2006 et 2013 ont représenté 14,9 milliards d'euros**. Certes, ces dividendes ont, pour une part, servi à rembourser la dette contractée par les actionnaires des SCA pour les acquérir mais ont également rémunéré les actionnaires. La part des dividendes rémunérant les actionnaires sera d'ailleurs croissante à mesure que la dette d'acquisition sera remboursée.

La rentabilité exceptionnelle des SCA, largement déconnectée de leurs coûts et disproportionnée par rapport au risque de leur activité, est assimilable à une rente.

Une part importante des marchés de travaux des sociétés concessionnaires d'autoroutes sont attribués à des sociétés appartenant à leur groupe respectif

Dans son avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005, le Conseil de la concurrence avait identifié le risque que les marchés de travaux autoroutiers (entretien et construction) des sociétés concessionnaires soient principalement attribués à des entreprises liées en cas de privatisation au profit de groupes de BTP. Il avait donc recommandé que, même privatisées, ces sociétés continuent à se voir

appliquer les mêmes obligations que lorsqu'elles étaient publiques.

Des obligations de publicité et de mise en concurrence formellement respectées

Le gouvernement a suivi l'avis du Conseil sur ce point et a imposé aux six SCA privatisées des obligations de publicité et de mise en concurrence inspirées du code des marchés publics, pour la passation de leurs marchés de travaux d'un montant supérieur à 2 millions d'euros. L'Autorité, avec l'appui de la DGCCRF, a constaté que ces obligations étaient globalement respectées, même si elle déplore que certaines SCA refusent de communiquer à leur commission consultative des marchés toutes les informations nécessaires au contrôle de la régularité de leurs marchés.

Pour autant, une part importante des marchés de travaux des SCA privatisées, dont le montant représente 4,5 milliards d'euros depuis 2006, a été attribuée à une entreprises liée (ou à un groupement l'incluant) :

- environ 35% des marchés de travaux ont été en moyenne confiés à une entreprise liée (ou à un groupement l'incluant) par les SCA appartenant à Vinci et Eiffage, soit une proportion très supérieure à celle que l'on observe pour les marchés attribués par les SCA qui ne leur sont pas liées.
- en valeur, cette part monte à plus de 50% pour ASF et ESCOTA, mettant en évidence que ce sont principalement les marchés d'un montant élevé qui sont attribués à Vinci.

Des modalités d'attribution contestables

L'Autorité observe que **certaines SCA, en particulier ESCOTA, ont fait des choix contestables en sous-pondérant le critère prix dans la note globale et en optant pour des formules de notation qui neutralisent les écarts de prix entre les offres**. Non seulement de tels choix les empêchent de bénéficier des offres les plus avantageuses mais ils sont également susceptibles de favoriser les entreprises liées du fait de la subjectivité de la notation des critères techniques.

Ce risque est d'autant plus important que **l'appartenance des SCA aux groupes Vinci et Eiffage favorise potentiellement les échanges d'informations avec les sociétés liées de travaux routiers** : ils peuvent en effet les mettre dans une position plus favorable que leurs concurrentes dans leurs appels d'offres.

Les recommandations pour une régulation du secteur des autoroutes rééquilibrée en faveur du concédant et des usagers

L'ensemble des 13 recommandations de l'Autorité figure en annexe de l'avis (voir tableau p. 137).

Renforcer la régulation du secteur des autoroutes

L'existence d'une rente au profit des SCA montre la nécessité d'une meilleure régulation du secteur des autoroutes concédées. L'Autorité préconise notamment :

- de **mettre en place une nouvelle formule d'indexation du tarif des péages**. Alors que ceux-ci aujourd'hui sont indexés sur l'inflation, une formule d'indexation basée sur d'autres variables comme les coûts ou le trafic, telle que celle proposée par l'Autorité, serait de nature à limiter leur augmentation, voire à rendre possible leur baisse ;
- de limiter les contrats de plan à la **stricte compensation des investissements** sans aller au-delà de l'augmentation réglementaire ;
- de confier à une **autorité de régulation indépendante** compétente sur l'ensemble des transports terrestres des missions d'expertise, de contrôle et de sanction. Cette autorité pourrait notamment rendre des avis sur les contrats de plan ;
- enfin, si la rentabilité des SCA continuait à augmenter, d'introduire des **clauses de réinvestissement et de partage des bénéfices** au bénéfice de l'Etat. Il disposerait ainsi des ressources nécessaires pour financer d'autres projets d'infrastructures de transports.

Améliorer les conditions de la concurrence dans les appels d'offres des concessionnaires

S'agissant des marchés de travaux des SCA, il apparaît nécessaire de préserver les conditions d'une concurrence équilibrée dans les appels d'offres que celles-ci organisent. L'Autorité recommande :

- l'abaissement à 500 000 euros du seuil de mise en concurrence, actuellement fixé à 2 millions d'euros, ainsi que la publication systématique d'un avis de pré-information six mois avant le lancement de l'appel d'offres ;
- la transmission aux commissions consultatives des marchés des avenants excédant de 5% le montant initial du marché ;
- d'appliquer à COFIROUTE les mêmes obligations de publicité et de mise en concurrence que celles auxquelles sont soumises les autres SCA ;
- le recours à la procédure de l'appel d'offres ouvert pour les travaux techniquement simples ;
- la possibilité pour la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes de saisir le juge administratif d'un appel d'offres dont elle estimerait la légalité douteuse.

Renégocier le Plan de relance autoroutier

Enfin, au-delà de ces deux enjeux structurels, **l'Autorité a analysé un enjeu plus conjoncturel : le Plan de relance autoroutier**. En application de ce Plan, qui doit encore être validé par la Commission européenne, les SCA réaliseraient 3,6 milliards d'euros de travaux en contrepartie desquels elles bénéficieraient d'un allongement jusqu'à six ans de la durée de leur concession.

- L'Autorité comprend l'intérêt de ce plan pour stimuler l'emploi et l'investissement dans le secteur des travaux publics, sans recourir aux ressources budgétaires. Il a cependant un prix élevé pour l'Etat concédant et les usagers : le prolongement des concessions retarde en effet la date à laquelle l'Etat récupèrera la maîtrise de l'exploitation des autoroutes et pourra éventuellement remettre en jeu les concessions, aux conditions qu'il fixera.

- Par conséquent, l'Autorité recommande de rééquilibrer ce Plan en faveur des usagers et de l'Etat. Les contrats de concession des SCA devraient être renégociés en contrepartie de leur prolongation : à la faveur des avenants nécessaires pour mettre en œuvre le Plan de relance, pourraient être introduites une nouvelle formule d'indexation du tarif des péages ainsi que des clauses de réinvestissement et de partage des bénéfices.

AVIS 14-A-13 DU 17 SEPTEMBRE 2014

sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires

Consulter le texte intégral

Contact(s)

Virginie Guin
Directrice de la communication
01 55 04 02 62
Contacter par mail

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la communication
01 55 04 02 14
Contacter par mail