



**Avis n° 94-A-25 du 24 octobre 1994  
relatif à la réglementation des tarifs des péages d'autoroutes <sup>(1)</sup>**

Le Conseil de la concurrence (formation plénière),

Vu la lettre enregistrée le 29 juillet 1994 sous le numéro A 151, par laquelle le ministre de l'économie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 1er de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis portant sur un projet de décret ayant pour objet la modification de la réglementation des tarifs applicables aux péages autoroutiers ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié pris pour son application ;

Vu le code de la voirie routière ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

Vu le décret n° 88-1208 du 30 décembre 1988 relatif aux péages autoroutiers ;

Vu le décret n° 92-379 du 1er avril 1992 approuvant le schéma directeur routier national ;

Vu l'avis du Conseil de la concurrence n° 87 A 05 du 26 mai 1987 sur un projet de décret relatif à la réglementation des tarifs des péages autoroutiers ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 1er décembre 1986, 'L'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix est abrogée. Les prix des biens, produits et services relevant antérieurement de ladite ordonnance sont librement déterminés par le jeu de la concurrence' ; que le deuxième alinéa du même article dispose : 'Toutefois dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence' ;

Considérant que, par son avis du 26 mai 1987 susvisé, le Conseil, saisi d'un projet de décret ayant pour objet la réglementation des tarifs des péages autoroutiers a estimé que la condition visée par le deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance de 1986 était remplie ; que, saisi d'un projet de décret venant se substituer à la réglementation précédente, il appartient au Conseil d'indiquer si tel est toujours le cas ;

(1) Décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages auto-routiers, J.O. du 26 janvier 1995.

Sur les dispositions légales et réglementaires :

Considérant que, depuis l'adoption de l'avis susvisé et conformément à la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dont les articles 1er et 3 prévoient que 'le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité et concourir à l'unité et à la solidarité nationale' et que 'la politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux des divers modes de transports individuels et collectifs et favorise la complémentarité et la coopération des modes de transport, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés', a été approuvé par décret du 1er avril 1992, un schéma directeur routier national fondé sur la complémentarité des voies en fonction de leur objet, et qui dispose notamment dans son article 2 que 'les autoroutes de liaison sont généralement réalisées sous le régime de la concession et donnent lieu à péage pour leur exploitation' ; que le rapport annexé audit décret, et auquel fait référence l'article 3 de ce texte, précise les objectifs du schéma en matière de développement de l'économie, d'aménagement du territoire et d'équilibre régional harmonieux dans une situation où 'plus de 7 000 km de routes sont saturés en rase campagne' et où 'les encombrements s'accroissent très rapidement en zone urbaine' ; qu'il appartient aux sociétés concessionnaires d'achever, au terme de ce schéma, la construction prévue de 3 540 km d'autoroutes de liaison en supportant le poids financier et selon les contraintes définies par l'Etat ;

Considérant par ailleurs que l'article L. 122-4 du code de la voirie routière continue d'affirmer le principe de la gratuité des autoroutes permettant l'exercice sur le domaine public de l'État d'une liberté fondamentale et le caractère exceptionnel et temporaire des autorisations données par décret en Conseil d'État aux concessionnaires de percevoir des péages dans le seul but d'assurer le remboursement des avances et dépenses de toute nature faites par l'Etat et les collectivités ou établissements publics, l'exploitation et éventuellement l'entretien et l'extension de l'autoroute, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire ;

Considérant, en outre, qu'en contrepartie du monopole d'exploitation chaque société concessionnaire est soumise à des obligations chaque société concessionnaire est soumise à des obligations relatives aux services rendus fixées par le cahier des charges ; que ledit cahier des charges fixe les modalités de calcul des tarifs, les encadre dans les limites maximales et minimales et prévoit notamment qu'en cas de tarifs insuffisants le ministre chargé de l'équipement peut fixer les tarifs à appliquer : qu'au surplus les modalités d'utilisation des autoroutes par les usagers, telles qu'elles résultent des règles de circulation, sont propres à cette catégorie de voie ;

Considérant par conséquent que le jeu éventuel de la concurrence entre les différentes infrastructures publiques de transport, dont seulement certaines sont gérées par des concessionnaires, ne revêt pas la même nature et n'a pas la même conséquence que celles qui caractériseraient le jeu de la concurrence entre des offreurs indépendants de services non collectifs guidés par un souci de profitabilité dès lors, d'une part, que la création, les modalités d'exploitation ou le maintien des différentes infrastructures collectives de transport relèvent de la seule initiative de la puissance publique et que, d'autre part, la logique d'action de l'État quant à la structure et au volume de l'offre de ces infrastructures peut relever de considérations plus vastes et de contraintes différentes de celles que prendraient en compte des opérateurs guidés par le simple souci de profitabilité ;

Sur l'exercice d'une situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement :

Considérant que le péage n'est, pour l'utilisateur, qu'un élément du coût d'utilisation d'une autoroute concédée ; que le coût du transport qu'il supporte inclut également le coût de la consommation de carburant nécessaire au déplacement, l'usure du véhicule ou le coût d'opportunité du temps passé en transport ; que, de même, l'utilisation d'une infrastructure différente de l'autoroute n'est pas pour autant sans coût pour l'utilisateur, que dans ces conditions l'augmentation d'un péage sur une autoroute concédée augmente le coût d'utilisation de cette autoroute par rapport au coût d'utilisation de voies de communications substituables ; qu'il importe dès lors de rechercher si les sociétés concessionnaires seraient, pour la détermination de leurs tarifs, contraintes de se référer au coût pour les usagers de l'utilisation de ces autres voies ;

Considérant que la sous tarification des péages d'autoroute pour certains types de véhicules, en particulier pour les poids lourds, a, dans le passé, pu avoir pour effet d'inciter certaines catégories d'utilisateurs à privilégier ce mode de transport lorsque s'ouvraient à eux d'autres possibilités ; qu'ainsi la répartition du trafic entre l'autoroute, la route et d'autres modes de transport observée pour certaines utilisations ou certains trajets peut provenir non pas d'une situation de monopole que détiendrait l'autoroute, mais de l'existence même des contraintes en matière de tarification qui étaient antérieurement imposées aux sociétés concessionnaires ; que cependant il convient de vérifier si, en cas de liberté des tarifs des péages, la concurrence par les prix serait limitée par l'existence d'une situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement ;

Considérant que la situation de la concurrence entre différents modes de transports ou, à l'intérieur du mode routier, entre la route et l'autoroute, dépend tout d'abord de l'existence ou de la non-existence des différents types d'infrastructures susceptibles d'être utilisées pour un même itinéraire ; que, de ce point de vue, la situation n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire ; que le développement du réseau autoroutier depuis 1987, qui aurait pu conduire à une éventuelle concurrence entre les sociétés d'autoroutes sur certains itinéraires, n'a pas eu, sauf cas particulier isolés, ce résultat en raison du regroupement, dont le principe a été décidé, des sociétés d'économie mixte concessionnaires au sein des trois nouveaux groupes équilibrés en terme d'effectifs, de chiffres d'affaires et de résultats et dont les réseaux couvrent des secteurs géographiques et des itinéraires bien distincts ; que pour certains itinéraires il existe, parallèlement à l'autoroute, une route, une voie de chemin de fer et parfois une liaison aérienne, cependant que, dans d'autres cas, la route ou une autre infrastructure de transport font défaut ;

Considérant ensuite que pour les itinéraires pour lesquels le recours à plusieurs infrastructures de transport peut être envisagé, il importe, pour savoir s'il y a substituabilité entre elles, de prendre en compte tant les caractéristiques de ces infrastructures que la nature des déplacements et le comportement des usagers que diverses études <sup>1</sup> portant pour partie sur la question de substituabilité entre les différents moyens de communication ont été réalisées postérieurement à l'avis du 26 mai 1987 susvisé ; qu'il résulte par ailleurs des études conduites par l'Union des sociétés françaises d'autoroutes à péage <sup>2</sup> qu'au plan général la substituabilité entre les autoroutes concédées et les autres infrastructures de transport, en particulier la route, est très importante en ce qui concerne les déplacements journaliers de voyageurs à courte distance ; qu'en ce qui concerne les déplacements de voyageurs sur moyenne distance la substituabilité principale est entre l'autoroute et le fer, qui ont chacun

leurs avantages ; que l'importance de cette substituabilité varie d'un itinéraire à l'autre en fonction de la qualité de la desserte ferroviaire ; qu'en ce qui concerne les déplacements sur longue distance l'élasticité de la demande d'autoroute au tarif du péage est, en revanche, pratiquement nulle ;

Considérant que la substituabilité intermodale pour le transport des marchandises est faible dans le court terme en raison, notamment, des coûts de rupture de charge qu'implique fréquemment le transport ferroviaire ; que cette observation n'est pas incompatible avec le fait que le développement plus rapide des infrastructures routières que ferroviaires ; que cette observation n'est pas incompatible avec le fait que le développement plus rapide des infrastructures routières que ferroviaires a pu entraîner sur le long terme des déplacements de trafic du rail vers l'autoroute

Considérant qu'en ce qui concerne la substituabilité intramodale entre l'autoroute et la route pour le transport de marchandises, si le transport par autoroute bénéficie généralement d'avantages tels que la possibilité d'une vitesse plus élevée, une consommation kilométrique plus faible, une plus grande sécurité, une moindre usure de véhicule, en revanche il peut présenter des désavantages liés tant au prix du péage qu'au tracé plus long de l'autoroute pour certains itinéraires que ceux de la route, qu'au coût éventuellement plus onéreux du carburant le long des autoroutes ; que le bilan de ces avantages et désavantages dépend de l'itinéraire considéré ; qu'ainsi, par exemple, sur la liaison Paris - Toulouse, l'itinéraire autoroutier par Bordeaux allonge de 130 kilomètres le parcours le rendant peu attractif, que, pour la liaison Le Havre-Reims, l'autoroute, en raison de la traversée de la région parisienne ne présente pas d'avantage par rapport à la route ; que pour les liaisons Paris - Strasbourg ou Châlons Chaumont, l'avantage de l'autoroute par rapport à la route est négligeable aux tarifs actuels de péage ; qu'en revanche pour des liaisons telles que Calais - Lyon, Le Havre - Lyon, Marseille - Lyon ou Aix-Menton l'autoroute soit n'est pas concurrencée par la route parce qu'il n'existe pas de liaisons routières directes rapides, soit bénéficie d'un avantage tel qu'il n'y a pas véritablement de concurrence praticable avec la route, notamment en raison de contraintes de temps ;

Considérant enfin que dans certaines zones, même lorsqu'il existe des infrastructures routières desservant le même itinéraire que l'autoroute concédée, le volume de la circulation peut être tel que l'ensemble de ces infrastructures sont de façon régulière simultanément encombrées pendant des périodes significatives (Paris, Lille, Mâcon - Marseille) ; que dans ces circonstances, et pour les usagers qui ne peuvent effectuer leur déplacement à une période différente de celle pour laquelle l'ensemble des équipements sont saturés, la concurrence par les prix entre l'autoroute et la route est limitée par la difficulté pour les usagers de l'autoroute de reporter leur trafic sur une autre voie de transport ; que de manière plus générale, même dans les zones où les voies ne sont pas saturées, toute augmentation des tarifs de péage a pour effet de détourner une partie de la circulation de l'autoroute vers la route et a pour conséquence d'augmenter corrélativement le coût implicite d'usage de la voirie ordinaire ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que s'il ne peut être soutenu au plan général que les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui jouissent d'un monopole légal d'exploitation, disposent par nature d'une situation de monopole économique, il n'en reste pas moins que, pour certains itinéraires, d'une part, et pour certains usages, d'autre part, la concurrence par les prix entre l'autoroute et les autres infrastructures de transport est limitée en raison d'une situation de monopole, d'une insuffisance de capacité globale au regard de la demande ou de l'effet mécanique de la baisse des tarifs de péage sur le coût d'usage de la

voirie routière ; qu'un outre un même tronçon d'autoroute concédée peut être utilisé simultanément par des usagers dont les contraintes d'utilisation sont différentes et dont les itinéraires ne coïncident que partiellement de telle sorte que, même lorsque certains d'entre eux pourraient avoir recours à une autre infrastructure de transport, d'autres n'ont pas cette possibilité ; qu'en conséquence la concurrence par les prix est effectivement limitée au sens du deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 1er décembre 1986 susvisée.

Emet l'avis qu'en l'état de l'organisation actuelle de l'exploitation des autoroutes à péage en France, la condition fixée par le deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 1er décembre 1986 est remplie.

Délibéré sur le rapport oral de M. Jean Pierre Bonthoux par MM. Barbeau, président, Jenny et Cortesse, vice présidents, Blaise, Bon, Mme Hagelsteen, MM. Marleix, Pichon, Robin, Rocca, Sargos, Sloan, Urbain, membres.

Le rapporteur général suppléant,  
Marie Picard

Le président,  
Charles Barbeau

---

© Conseil de la concurrence

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes au Président de la République sur la politique routière et autoroutière (1992)  
Rapport du Conseil économique et social « La France dans l'Europe des transports » (Descoutures, 1992) et  
« Les liaisons autoroutières et routières à fort débit » (Fabre, 1982).

Rapport de la mission de réflexion demandée par le ministre de l'équipement « possibilités et modalités de mobilisation de financements privés en facteur des investissements collectifs » (Bellier 1993)

Rapport établi à la demande du ministre de l'équipement : « La Politique des transports » (Abord de Châtillon, 1993)

Rapport de la mission Transport 2002 au ministre de l'équipement (Carrere, 1992)

Rapport au ministre de l'équipement : « Les Réseaux de transport français face à l'Europe » (Bourdillon, 1991)

Rapport au groupe Transport 2000 Plus : « Les transports dans une Europe en mutation » (1990). Pierre Merlin.  
« Les Transports en France ». La Documentation française, 1994. Christian Gerondeau, « Les Transports en France ». Transports Actualités, 1993.

<sup>2</sup> « Avantages économiques procurés aux transporteurs poids lourds par l'usage de l'autoroute » (U.S.A.P., avril à novembre 1992), rapport de synthèse et deux rapports de travail.

« Distribution des avantages apportés aux véhicules légers sur quelques trajets autoroutiers » (U.S.A.P septembre 1994)