

10 ans de régulation du secteur autoroutier

Eclairer par l'expertise, agir pour les usagers



Sommaire

04

➤ L'édito
du Président

06

➤ La genèse
de la régulation
du secteur

10

➤ 10 ans
de régulation
en 5 chiffres clés

12

➤ 8 réalisations
majeures



L'édito du Président

Dix ans, c'est un moment charnière. Depuis la loi « Macron » du 6 août 2015, entrée en vigueur le 1^{er} février 2016, qui confie à l'Autorité de régulation des transports une mission de régulation économique des autoroutes concédées, dix ans se sont écoulés. C'est l'occasion de regarder le chemin parcouru, de mesurer ce qui a été construit et d'en tirer les enseignements afin de mieux préparer la suite. C'est aussi l'occasion de penser au futur du réseau aujourd'hui concédé.

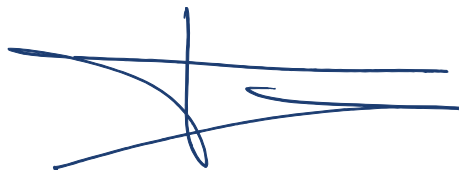
Pour ma part, je tire trois conclusions de ces dix années de régulation autoroutière.

Tout d'abord, la confiance dans le sens de notre action : réguler, c'est d'abord jouer le rôle de tiers de confiance entre l'État, les concessionnaires d'autoroutes et les usagers. Certes, les missions de l'ART sont extrêmement variées, mais elles visent toutes à apporter un regard indépendant sur des relations complexes, marquées par des enjeux économiques, financiers et territoriaux importants. La régulation n'a pas vocation à se substituer à la décision politique : elle l'éclaire, la sécurise dans la durée et en renforce la légitimité, en garantissant, de manière indépendante, que les choix opérés reposent sur des analyses objectives et transparentes.

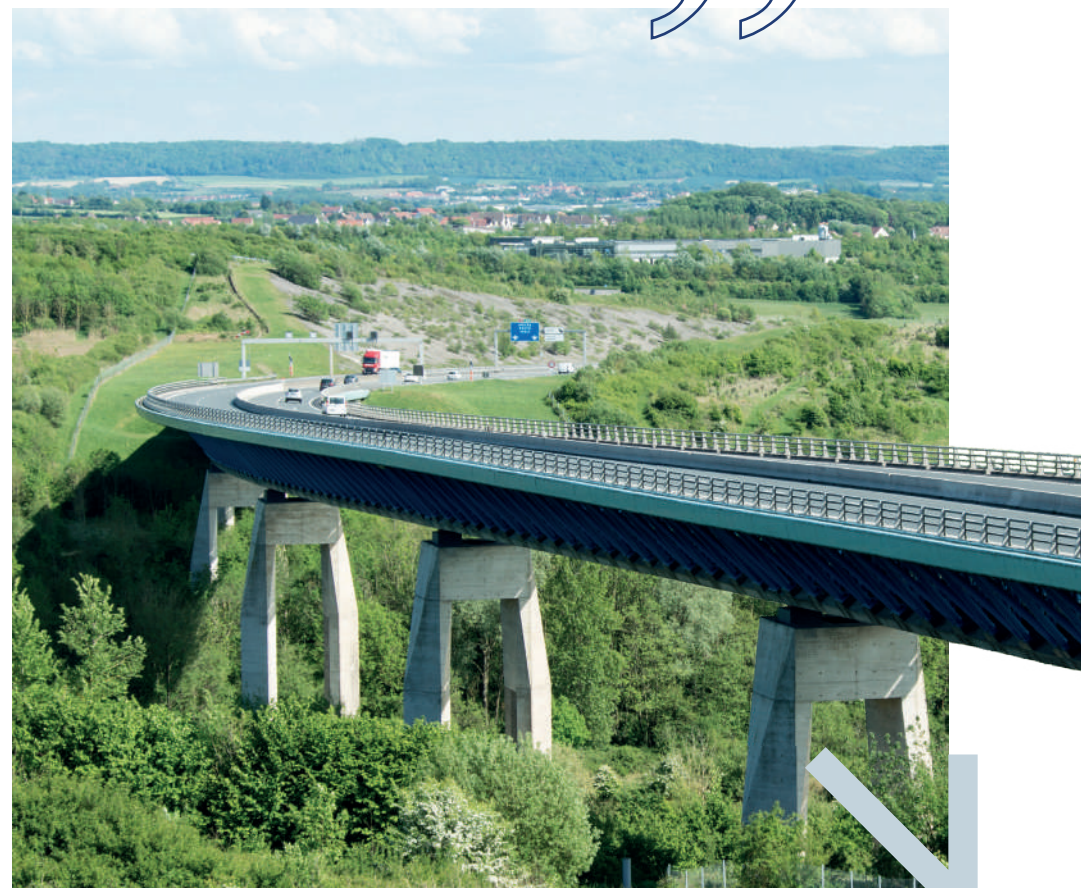
Ensuite, une fierté sincère du chemin parcouru par les équipes de l'ART : la capacité d'expertise du régulateur est aujourd'hui reconnue car indéniable. Elle a atteint ses objectifs et il n'est pas exagéré de dire qu'il existe un « avant » et un « après » la mise en place d'une régulation des autoroutes concédées. Aujourd'hui, d'une part, les relations entre l'État-concédant et les sociétés concessionnaires sont plus équilibrées, même s'il subsiste des marges de progrès. D'autre part, le secteur est devenu plus transparent et l'économie générale des contrats est mieux documentée grâce au suivi économique et financier assuré par l'ART. Bien sûr, cela ne s'est pas fait sans heurts, et la mise en place de cette régulation a nécessité un temps d'appropriation, tant pour les acteurs du secteur que pour les pouvoirs publics. Mais ces ajustements ont permis de consolider progressivement les méthodes de travail, de clarifier les rôles et d'ancrer durablement l'expertise du régulateur dans le fonctionnement du modèle concessif.

Enfin, la conviction que la régulation des autoroutes concédées peut être un outil précieux au service des enjeux de mobilité de demain. Les défis sont nombreux : il faut adapter les infrastructures autoroutières, répondre aux nouveaux besoins de mobilité, mais aussi dégager des financements pour les mobilités alternatives. Les montants sont colossaux : ce sont plusieurs milliards d'euros qui sont prélevés annuellement auprès des usagers, qui devront être affectés aux bons investissements routiers ou redirigés vers d'autres usages et dont l'exécution devra être contrôlée. Une telle refonte des principes de financement du secteur autoroutier – et même du secteur des transports dans son ensemble – ne peut se faire sans un régulateur indépendant à même de remplir ce rôle. La confirmation de sa mission est indispensable pour l'avenir.

Thierry Guimbaud, Président de l'ART



“ Une refonte des principes de financement du secteur autoroutier – et même du secteur des transports dans son ensemble – ne peut se faire sans un régulateur indépendant à même de remplir ce rôle. ”



La genèse de la régulation du secteur

La régulation du secteur autoroutier trouve son origine dans le diagnostic porté par de nombreuses institutions sur le fonctionnement du modèle concessif.

Au début des années 2010, des travaux convergents de l'Autorité de la concurrence, de la Cour des comptes et du Parlement mettent en lumière les déséquilibres du secteur autoroutier concédé. Ils pointent une faible transparence des comptes ainsi que des négociations contractuelles structurellement déséquilibrées et estiment que l'intégration des sociétés d'autoroutes dans de grands groupes de travaux publics pourrait réduire la concurrence sur les marchés des travaux routiers. Le constat est alors unanime : si le contrat de concession organise formellement la relation, il ne suffit pas à discipliner économiquement un monopole naturel sur une durée de plusieurs décennies. Or, les contrôles existants alors sont ponctuels, ex post et fragmentés ; en l'absence d'un dispositif de régulation dédié, l'État dispose de peu d'outils pour apprécier l'équilibre réel des concessions et encadrer leurs adaptations successives.

C'est pourquoi la loi du 6 août 2015, dite « Macron », a confié à l'ART une mission de régulation économique fondée sur la transparence, l'expertise et l'encadrement des négociations contractuelles.

Le modèle de régulation créé à cette occasion repose sur trois piliers. D'abord, un suivi économique et financier sur le long terme est mis en place, en garantissant à l'ART un accès complet et régulier aux données économiques et financières des concessions d'autoroutes et en imposant des publications régulières. Ensuite, le pouvoir de négociation de l'État est renforcé en systématisant une consultation de l'ART sur les évolutions contractuelles ayant un impact sur le péage ou la durée des contrats. Enfin, l'ART est chargée d'encadrer la passation des marchés des sociétés d'autoroute afin d'éviter qu'elles ne les attribuent préférentiellement à leurs sociétés sœurs. L'ensemble de ces missions participe à l'instauration d'une régulation économique indépendante dans la durée.



Le cadre de régulation n'a cependant pas vocation à être statique.

La remise en concurrence des concessions historiques, qui s'échelonnnera vraisemblablement de 2031 à 2036, permettra de renouveler le cadre contractuel, mais ne remettra pas en cause le constat fondamental : dès lors que l'État contractualise sur une durée longue avec des acteurs incontournables, disposant de moyens conséquents et d'informations privilégiées, un encadrement des relations est nécessaire. Une régulation indépendante reste alors indispensable pour garantir une continuité, conforter une expertise, et assurer la séparation entre, d'une part, le pilotage stratégique et, d'autre part, l'analyse technique et économique. Il ne s'agit pas d'attribuer au régulateur les rôles et responsabilité des parties mais d'apporter un appui à l'État concédant et une garantie externe d'équilibre entre les parties : la régulation doit être un outil pour apporter de la stabilité aux relations contractuelles – et ainsi offrir un cadre propice aux investissements – tout en apportant aux usagers l'assurance d'un juste péage. Mais elle devra être repensée pour accompagner la remise en concurrence des concessions, intégrer les nouveaux besoins d'investissement et tenir compte de l'évolution des usages et des modèles économiques.



La régulation du secteur autoroutier par l'ART : des missions au service de l'équilibre du modèle concessif

Mission de régulation concurrentielle

L'ART contrôle les procédures de passation des **marchés de travaux, de fourniture et de services** mises en oeuvre par les concessionnaires.

VINCI   EIFFAGE  BOUYGUES  NGE

Fournisseurs

Marchés
amont

Mission générale de suivi économique et financier

L'ART publie annuellement **une synthèse des comptes des sociétés d'autoroutes**, suit la rentabilité des concessions et réalise des études sur l'économie du secteur.

État

concède à

Société
d'autoroutes

concède à

Exploitant
d'aires
d'autoroute

VINCI   APRR  sanef

 eni  Shell  ENGIE  Fastned  TotalEnergies

Mission de régulation tarifaire

L'ART rend un avis consultatif sur les **projets de nouveaux contrats de concession et sur les projets d'avenants aux contrats existants** dès lors qu'ils ont une incidence sur le péage ou la durée.

Marchés
aval

Usagers

Marchés
amont

Mission de régulation concurrentielle

L'ART contrôle les **procédures de passation des contrats** d'exploitation d'aires de services et examine notamment la **modération tarifaire du carburant**.

10 ans de régulation en 5 chiffres clés



330 M€

de péages économisés

Les contrats de concession sont régulièrement modifiés pour faire réaliser par le concessionnaire des aménagements non prévus au contrat (par exemple, un échangeur) en contrepartie d'une hausse de péage additionnelle. Depuis 2016, l'ART a contre-expertisé 21 projets de modifications de ce type et formulé de nombreuses recommandations visant à réduire le financement par l'utilisateur. Si le concédant n'a finalement pas suivi l'ensemble de ces recommandations, l'action de l'ART s'est néanmoins traduite par une réduction de péage représentant près de 330 M€ sur un total de l'ordre de 2 milliards d'euros.



Près de

10 centimes d'€

de moins par litre de carburant

C'est l'économie réalisée grâce à la mise en concurrence régulière des aires de services selon les préconisations de l'ART en matière de modération tarifaire. Depuis 2016, ce sont plus de 150 contrats pour la distribution de carburant qui ont été renouvelés : la baisse du prix du carburant qui en a résulté devrait se traduire, d'ici la fin des concessions, par des économies de plusieurs centaines de millions d'euros pour les usagers.



De l'ordre de
100 M€

**de marchés attribués en moins
à des entreprises liées en 2023**

En 2014, l'Autorité de la concurrence relevait que les sociétés d'autoroutes – qui sont généralement intégrées dans de grands groupes de travaux publics – attribuaient une part importante de leurs marchés de travaux à des filiales de ces mêmes groupes. Sous l'effet de modalités de passation des marchés mieux encadrées par l'ART, la part des marchés de travaux attribués à des entreprises liées est passée de 43 % en 2017 à 28 % en 2023 : c'est près de 100 M€ de marchés en moins attribués à des entreprises liées. Le taux d'attribution aux entreprises liées remontant à partir de 2024, l'ART a engagé des contrôles supplémentaires à ce sujet.



Le suivi économique et financier de
21 sociétés

**concessionnaires
d'autoroutes**

Le secteur autoroutier est caractérisé par des enjeux financiers importants : les concessionnaires dégagent 12,8 milliards d'euros de recettes, essentiellement de péage, ont des charges annuelles d'exploitation de 3,7 milliards d'euros et remboursent une dette importante, d'une valeur cumulée de 27,2 milliards d'euros. Apporter de la transparence sur ces montants et leur affectation constitue un prérequis pour négocier dans des conditions satisfaisantes avec les opérateurs. L'ART suit ainsi depuis 2016 toutes les sociétés d'autoroutes françaises en collectant et structurant leurs données économiques et financières puis en publiant une synthèse de leurs comptes.



La construction d'**1 consensus**

sur le modèle économique des sociétés d'autoroutes

À la prise de compétence de l'ART, le modèle concessif faisait l'objet de nombreuses controverses : rentabilité excessive des concessionnaires, péage injustifié ou encore privatisation contestée d'un service public. Le législateur, qui connaît la valeur des débats éclairés, a confié à l'ART la mission de documenter le secteur. Ainsi, en 15 ans et 3 rapports sur l'économie générale des concessions, un bilan objectivé du modèle concessif, de ses enjeux économiques et financiers, de ses forces et de ses possibilités d'amélioration a été dressé par le régulateur : ce travail constitue désormais un socle partagé pour toute réflexion prospective sur l'avenir du secteur. Il illustre les modalités du travail du régulateur : une approche ouverte, consistant à recueillir les points de vue des acteurs concernés afin de leur permettre de les faire valoir, à solliciter l'expertise de tiers pour enrichir les analyses et à organiser des échanges contradictoires autour des conclusions.

8 réalisations majeures de l'ART

En une décennie, l'ART a accompagné des évolutions majeures du secteur entre mise en œuvre de grands programmes d'investissements et participation à un riche débat public sur la place du modèle concessif dans le secteur des transports.

2017

**Les avis
sur le PIA**

**Proposer le premier grand
éclairage technique
du régulateur**

En 2017, le gouvernement consulte l'ART sur le plan d'investissement autoroutier (PIA) pour la réalisation d'environ cinquante opérations de travaux sur le réseau concédé, pour un montant de près de 800 millions d'euros, financé principalement par des hausses de péage. Ce premier grand éclairage technique conduit à resserrer le périmètre du plan à 43 opérations et à en réduire le coût global à 700 millions d'euros.

2019

**Le référentiel
d'évaluation des coûts
de construction**

**Construire une expertise
indispensable à une
régulation sur le long terme**

Pour réguler le secteur, il est essentiel d'être capable d'en expertiser les coûts. En 2019, l'ART lance un ambitieux chantier de collecte des coûts de construction et construit un référentiel de plus de 10 000 prix observés dans des marchés de travaux. Ce chantier s'achève en 2023 avec la certification du référentiel d'évaluation de l'ART par un bureau d'étude externe.

2020

**Le premier rapport
sur l'économie générale
des concessions**

**Documenter le modèle
économique des concessions
pour en comprendre les forces
et les pistes d'amélioration**

Fondé sur une approche pluri-disciplinaire, ouverte et factuelle, le premier rapport sur l'économie générale des concessions objective le fonctionnement économique des concessions et présente les modalités de gestion alternatives. En posant des repères partagés, il s'est rapidement imposé comme une référence dans le débat public.

2021

**L'avis
sur le contournement
Ouest de Montpellier**

**Conseiller le concédant
pour le financement d'une
infrastructure stratégique
pour un territoire**

En 2021, l'État envisage de financer le contournement ouest de Montpellier en mettant 300 millions d'euros à la charge des usagers de la concession ASF. Saisie sur ce montage, l'ART met en évidence un fort décalage entre bénéficiaires et payeurs et démontre que la compensation prévue pour le concessionnaire est excessive. Son avis conduit à réduire de près de 70 millions d'euros de la compensation envisagée et à améliorer les modalités de financement.

2022**Le référé
ASF****Garantir une concurrence
effective pour les marchés
de travaux**

En 2022, l'ART lance un contrôle sur la passation des marchés de travaux : elle vérifie que les SCA ne scindent pas artificiellement leurs achats pour contourner les règles de mise en concurrence. Constatant des irrégularités, elle saisit le tribunal judiciaire de Nanterre concernant deux marchés passés par ASF qui confirme son analyse. Ce jugement a clarifié le cadre juridique applicable pour une concurrence plus juste lors de la passation des marchés.

2023**Le focus sur la rentabilité
des concessions****Objectiver
un débat sensible**

La rentabilité des concessions autoroutières est un sujet à la fois central et complexe, qui ne peut s'apprécier qu'à long terme. En 2023, l'ART publie un focus dédié pour objectiver la rentabilité des concessions et identifier des leviers pour mieux l'encadrer. Dans un contexte de forte polémique, ce travail contribue à structurer un débat plus apaisé et informé sur le modèle concessif.

2024**L'analyse des enjeux
associés à la fin des
concessions historiques****Préparer un enjeu
patrimonial majeur**

À l'approche de l'échéance des principaux contrats, l'enjeu patrimonial devient essentiel. Dans le troisième rapport sur l'économie générale des concessions, l'ART analyse les risques associés à la fin des concessions et identifie les leviers juridiques, économiques et techniques dont dispose l'État pour préserver ses intérêts. Le rapport fixe un cadre de référence exigeant et rappelle qu'une gestion défaillante de la fin des contrats remettrait en cause leur équilibre économique.

2025**L'encadrement des
redevances versées par
les gestionnaires des aires****Refondre un cadre juridique
inadapté pour contenir le prix
des recharges électriques**

Sur le réseau concédé, les aires sont exploitées par des tiers en échange d'une redevance versée aux sociétés d'autoroutes. Le suivi de l'ART a mis en évidence une dérive de ces redevances, en particulier pour les contrats de recharge de véhicules électriques, dont certains prévoyaient un reversement de près de 20 % des recettes. En réformant le cadre juridique et en accompagnant sa mise en œuvre, l'ART a permis de contenir ces redevances, ce qui conduira à terme à une baisse de 10 % des tarifs de recharge.

Le kiosque de l'ART



Directeur de la publication : Thierry Guimbaud

Rédacteurs en chef : Jordan Cartier, secrétaire général ; Geneviève Lallemand-Kirche, secrétaire générale adjointe ;

Nicolas Wagner, directeur de la régulation sectorielle des autoroutes et du transport routier de voyageurs ;

Joël Deumier, directeur adjoint de cabinet, chargé des affaires européennes

Ont participé à la réalisation de la brochure : la direction de la régulation des autoroutes

Crédits photos : service communication ART, service photo de Matignon - Benoît Granier, Adobe Stock, Freepik et ©Tristan Paviot

Conception-création : Agence Enotikom - www.enotikom.fr





11, place des Cinq Martyrs du Lac de Buffon | CS 30054 75675 | Paris Cedex 14

[autorite-transport.fr](https://www.autorite-transport.fr)