



N° 2665

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'interdiction de la prolongation des concessions autoroutières à l'échéance des contrats en cours,

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Eva SAS, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. Pouria AMIRSHAHI, Mme Clémentine AUTAIN, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Lisa BELLUCO, M. Karim BEN CHEIKH, M. Arnaud BONNET, M. Nicolas BONNET, M. Alexis CORBIÈRE, M. Hendrik DAVI, M. Emmanuel DUPLESSY, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Damien GIRARD, M. Steevy GUSTAVE, Mme Catherine HERVIEU, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Julie LAERNOES, M. Tristan LAHAIS, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, Mme Julie OZENNE, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Marie POCHON, M. Jean-Claude RAUX, Mme Sandra REGOL, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Sandrine ROUSSEAU, M. François RUFFIN, Mme Sabrina SEBAIHI, M. Boris TAVERNIER, M. Nicolas THIERRY, Mme Dominique VOYNET, Mme Béatrice BELLAY, M. Mickaël BOULOUX, M. Julien BRUGEROLLES, M. Philippe BRUN, M. Pierrick COURBON, M. Emmanuel

MAUREL, Mme Claudia ROUAUX, Mme Sandrine RUNEL, M. Thierry SOTHER,
Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi vise à interdire toute nouvelle concession ou prolongation de concession d'autoroute. L'objectif est leur retour dans le giron public à l'expiration des contrats en cours.

Depuis la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2006, les concessions autoroutières ont fait l'objet de critiques constantes sur les plans économiques, juridiques et sociaux.

Ces critiques portent en premier lieu sur la durée démesurée des contrats, qui traduit un déséquilibre structurel au profit des sociétés concessionnaires. Certaines concessions ont été attribuées pour des périodes exceptionnellement longues. C'est notamment le cas du tunnel autoroutier « Duplex A86 » concédé à Cofiroute pour 75 ans. Le contrat court ainsi jusqu'en 2086 !

Cette dérive n'est pas marginale, elle constitue d'ailleurs la faiblesse principale des concessions historiques. Initialement prévues pour 35 ans, ces concessions ont été prolongées à plusieurs reprises. Aujourd'hui, les sept contrats historiques affichent des durées comprises entre 64 et 75 ans.

De plus, alors qu'il s'agit de concessions dont l'échéance est lointaine, ces contrats ne comportaient jusqu'en 2015 ni clauses de rendez-vous, ni clauses de révision, ni mécanismes de plafonnement de rentabilité, renforçant leur rigidité et empêchant tout ajustement au fil du temps. L'État, en tant que concédant, a systématiquement accepté ces prolongations sans réelle contrepartie, tandis que toute tentative de révision de nature à affecter le résultat des sociétés concessionnaires autoroutières s'est heurtée à un refus.

L'Autorité de régulation des transports appelait déjà, dans son rapport du 30 juillet 2020, à revoir la durée de ces contrats, considérée comme excessive. Cette alerte fait écho à un constat plus large. Dans le cadre des contrats de concession autoroutière, les hypothèses macroéconomiques et financières retenues sont systématiquement favorables aux concessionnaires et compensent des investissements qui, en toute logique, ne devraient pas l'être. Le plan de relance autoroutier (PRA) de 2015 en fournit une illustration frappante. Pour un investissement initial recherché par l'État de 3,5 milliards d'euros, l'opération pourrait conduire à un bénéfice net de 20 milliards pour les sociétés concessionnaires. Une

surcompensation vertigineuse, que des spécialistes du droit, comme le maître de conférences en droit public M. Jean-Baptiste Vila, qualifient d'aide d'État déguisée, en violation du droit européen.

Ce déséquilibre économique se traduit par une rentabilité hors normes. L'Autorité de la concurrence qualifie celle des sociétés concessionnaires d'autoroutes d'« exceptionnelle [et] déconnectée des coûts comme du risque de leur activité ». Même en 2020, en pleine crise sanitaire, ces entreprises ont dégagé un résultat net positif de 2,6 milliards d'euros, conservé un taux de marge bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA) supérieur à 70 % et versé 2,4 milliards d'euros de dividendes. Et au-delà de 2036, les dividendes versés aux actionnaires des quatre principales sociétés d'autoroutes devraient atteindre 76 milliards d'euros. Ces résultats ne traduisent pas une efficacité au service de l'intérêt général, mais une logique d'extraction de rente au bénéfice quasi exclusif des actionnaires. Cette situation révèle une contradiction fondamentale. Le modèle actuel est qualifié de « concession », alors même qu'il ne correspond pas à la définition juridique d'une concession. En principe, une concession suppose que l'opérateur supporte un risque réel d'exploitation qui se traduit notamment, s'agissant des concessions autoroutières, par un risque trafic. Or, dans les faits, ce risque est aujourd'hui très limité. Dès lors, il ne s'agit plus d'un modèle de concession, mais d'un dispositif assurant une rentabilité quasi certaine, déconnectée des aléas économiques.

Le détournement de la richesse générée par un patrimoine public vers des intérêts privés trouve son origine dans les conditions de cession des sociétés concessionnaires en 2006. En effet, cette opération a été menée selon une stratégie de cession séquentielle et une limitation de la mise en concurrence entre acheteurs, entraînant pour l'État une perte estimée à 6,5 milliards d'euros de recettes potentielles en 2006, soit près de 8,9 milliards d'euros en valeur 2024. Ainsi, plutôt que de conduire à une valorisation maîtrisée du patrimoine public, la cession des participations de l'État dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes à des groupes privés s'est traduite par un transfert à bas prix d'actifs hautement rentables. Ce choix budgétaire contestable a durablement privé les finances publiques de recettes précieuses, qui auraient pu être consacrées, par exemple, au développement des mobilités durables. Et les conséquences de cette cession à perte se font encore lourdement sentir aujourd'hui, dans la mesure où elle a privé l'État d'environ 37 milliards d'euros de dividendes sur la période 2006-2032. Elle a en outre privé l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de ressources estimées entre 1 et 2 milliards d'euros par an, sans aucune compensation

équivalente. Dès 2019, le sénateur Guillaume Gontard alertait sur les conséquences de cette ponction durable des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), alors même que celle-ci est chargée de missions structurantes pour le pays, notamment le financement d'infrastructures nouvelles dans un souci de développement durable. Priver l'AFITF de recettes pérennes revient donc à affaiblir sa capacité à impulser la transition écologique dans notre pays et à répondre aux besoins des territoires.

Cette fragilisation budgétaire est accentuée par le comportement des sociétés concessionnaires elles-mêmes. En effet, en 2021, elles interrompent le versement de la contribution volontaire exceptionnelle, prévue par le protocole d'accord signé en 2015, entraînant une perte de plus de 120 millions d'euros pour l'AFITF en deux ans. Les sociétés concessionnaires arguaient en effet de l'indexation sur les prix de la taxe d'aménagement du territoire, la contribution volontaire exceptionnelle ayant été contractualisée en contrepartie de la stabilité de leurs prélèvements obligatoires. Celles-ci ont donc intenté pas moins de 21 recours pour s'y soustraire. Une posture pour le moins fallacieuse de la part d'entreprises qui affichent un taux de rentabilité hors normes. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a d'ailleurs rejeté, en mars 2024, leur argumentaire rappelant que seul un déséquilibre financier avéré pouvait justifier un non-versement de la contribution, ce que les sociétés concessionnaires étaient bien incapables de démontrer. Malgré cette décision sans ambiguïté, les sociétés concessionnaires ont néanmoins choisi d'interjeter appel. Celui-ci a toutefois conduit au même résultat, à savoir le rejet de leur demande de condamnation de l'État à les indemniser annuellement jusqu'à l'expiration du contrat de concession, à l'exception du cas particulier de Cofiroute, eu égard aux stipulations spécifiques du cahier des charges de son contrat de concession. Cette attitude illustre une réalité crue. L'État ne peut plus dépendre de la « bonne volonté » de concessionnaires pour financer des politiques publiques.

Au-delà du manque à gagner considérable pour les finances publiques, les effets délétères de ce désengagement de l'État au profit d'intérêts privés ne se limitent pas à sa seule dimension budgétaire. Ils se traduisent également par une exécution défailante des engagements contractuels. En effet, les sociétés concessionnaires d'autoroutes ne respectent même pas pleinement les engagements contractuels qu'elles ont elles-mêmes signés. L'Autorité de régulation des transports alerte particulièrement sur les investissements dits de « seconde génération », aux enjeux financiers considérables. Il s'agit de travaux prévus de longue date dans les contrats

de concession, pris en compte dans leur équilibre économique, et, surtout, déjà compensés financièrement via les hausses de péages supportées par les usagers. Ainsi, selon les estimations de l’Autorité de régulation des transports, une trentaine d’opérations d’élargissement et l’aménagement d’une bretelle, ainsi que la construction d’une dizaine d’échangeurs, n’ont toujours pas été réalisés par les sociétés concessionnaires historiques, pour un coût estimé à plus de 5 milliards d’euros aux conditions économiques de 2024. Si certains travaux doivent encore être exécutés pour environ 1,2 milliard d’euros, ce sont au final près de 3,8 milliards d’euros qui restent en suspens, alors qu’ils sont, selon l’Autorité de régulation des transports, considérés comme dus aux usagers. Et quand bien même certains aménagements ne seraient plus techniquement ou économiquement justifiés aujourd’hui, l’Autorité de régulation des transports estime que ces montants, déjà intégrés dans l’équilibre financier des contrats et payés via les péages, pourraient être réutilisés à d’autres fins que des élargissements, par exemple pour financer l’adaptation du réseau aux besoins des mobilités du quotidien ou de décarbonation des autoroutes. Dès lors, il ne s’agit pas seulement de pointer des manquements, mais de tirer toutes les conséquences de cette situation. Comme le souligne le rapport d’information du sénateur Hervé Maurey sur la fin des concessions autoroutières, il est désormais crucial de vérifier, opération par opération, quels investissements ont été effectivement financés par les péages ; car si ces travaux devaient ne jamais être réalisés, ils constitueraient un avantage indu pour les sociétés concessionnaires, un enrichissement sans cause, payé par les usagers, au mépris des engagements contractuels.

C’est précisément pour mettre un terme à cette spirale d’inefficacité contractuelle et de rente privée que cette proposition de loi est déposée. Il ne s’agit pas ici de plaider pour une résiliation anticipée des contrats de concession, et ce, tout simplement, parce qu’un tel scénario serait financièrement insoutenable. Pour rappel, une résiliation unilatérale des concessions pour motif d’intérêt général entraînerait le versement d’une indemnité aux sociétés concessionnaires correspondant à la juste valeur de la concession, estimée selon la méthode d’actualisation des flux de trésorerie disponibles. Le ministère chargé de l’économie et des finances évalue le coût d’une telle indemnité entre 40 et 50 milliards d’euros pour l’État.

L’objectif ici est tout autre : éviter des pertes supplémentaires pour les finances publiques et préparer du mieux possible la réappropriation publique d’infrastructures essentielles. Face au bilan accablant de la « privatisation » autoroutière, il serait irresponsable de prolonger ce modèle

défaillant. Le retour en main publique n'est pas une fin en soi, il permet de reprendre le contrôle des recettes de péage, de mettre un terme à une rente privée induite et de réorienter ces ressources vers l'intérêt général. Il s'agit notamment de financer durablement les mobilités du quotidien, la transition écologique, et les investissements nécessaires au développement du transport ferroviaire.

Dans cette perspective, la période actuelle, jusqu'à l'extinction des concessions, doit être pleinement mise à profit pour reconstruire et renforcer les compétences publiques, afin de préparer la reprise de l'intégralité du réseau en gestion directe dans les meilleures conditions. Si le modèle des Directions interdépartementales des routes (DIR) constitue une base solide, l'État a néanmoins perdu des compétences techniques, notamment au sein des DIR et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), et ne forme plus suffisamment d'ingénieurs spécialisés, ce qui rend indispensable un effort de reconstitution des savoir-faire publics. Cette période de transition appelle donc à une réflexion globale portant notamment sur les modalités de transfert éventuel des salariés du secteur privé vers le secteur public, le cas échéant, sur la définition d'un « sac à dos social » protecteur, ainsi que sur le modèle économique des péages.

C'est dans ce cadre que cette reprise en main s'inscrit dans la perspective d'une gestion en régie par l'État, fondée sur une organisation centralisée du réseau autoroutier. À rebours de la logique introduite par la loi « 3DS », qui amorce un morcellement du réseau, il est indispensable de préserver une cohérence nationale sur ces infrastructures de grande circulation.

Mettre fin aux concessions autoroutières, c'est redonner à l'État la maîtrise d'un levier stratégique de politiques publiques aujourd'hui confisqué par des intérêts privés.

Si le projet de loi cadre relatif au développement des transports, présenté le 11 février dernier par le ministre Philippe Tabarot, affirme le principe d'une affectation intégrale des recettes supplémentaires issues des futures concessions au financement des infrastructures via l'AFITF, il évoque également, dans son exposé des motifs, la perspective d'un cadre contractuel présenté comme substantiellement amélioré (durée plus courte, périmètre réduit, association accrue de la puissance publique). Pour autant, ces éléments ne répondent pas, selon nous, pleinement aux limites structurelles du modèle concessionnaire. Ils en aménagent les modalités sans en corriger le fondement : la délégation à des opérateurs privés d'un

monopole générateur de rente sur un patrimoine public stratégique. C'est pourquoi seule l'interdiction de toute nouvelle concession ou prolongation constitue une réponse cohérente aux dérives constatées.

L'**article 1^{er}** prévoit l'interdiction de la création ou de la prolongation des concessions autoroutières à l'échéance des contrats en cours.

L'**article 2** correspond au gage financier.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 122-4 du code de la voirie routière est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du septième alinéa, les mots : « doit prévoir : « sont remplacés par les mots : « ou toute prolongation de convention de délégation existante est interdite. » ;
- ③ 2° Les huitième à avant-dernier alinéas sont supprimés.

Article 2

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.