

N° 601
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mai 2025

PROPOSITION DE RÉOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

relative à une régionalisation de l'ensemble du réseau routier national,

PRÉSENTÉE

Par M. Olivier JACQUIN,

Sénateur

EXPOSÉ DES MOTIFS

Madame, Monsieur,

Alors que s'ouvre la conférence « Ambition France Transports »¹, la présente proposition de résolution entend tracer des perspectives et une solution à l'un des enjeux majeurs dans ce domaine de la vie quotidienne qu'est la mobilité : l'avenir des concessions autoroutières et du réseau routier national non concédé.

Depuis 2020 et la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, la sonnette d'alarme a été tirée à plusieurs reprises. L'impréparation de l'État pour bien anticiper la fin des concessions d'ici à 2032 est inquiétante. Or, pour de telles infrastructures, 2032 c'est demain. Si rien n'est préparé et qu'aucune décision solide n'est prise pour la suite, l'État n'aura d'autre choix que de reconduire des contrats unanimement décrits comme déséquilibrés et qu'il est en incapacité de contrôler correctement.

Face à ce constat, le retour d'une véritable maîtrise publique de notre réseau routier national, concédé comme non concédé, est nécessaire pour améliorer la qualité de ce dernier.

1- La proposition « Routes de France » de 2022

C'est pour cette raison qu'en amont de l'élection présidentielle de 2022, l'auteur publiait une première proposition de résolution² relative à un nouveau système de gestion du réseau routier national. Il proposait de créer un nouvel établissement public industriel et commercial (EPIC) « Routes de France » dans lequel l'ensemble du réseau routier national non concédé ainsi que les autoroutes concédées, au fur et à mesure que les contrats arrivent à échéance, seraient intégrés. Il s'agissait à ce moment d'une part, de trouver une **sortie par le haut au sempiternel débat entre poursuite des concessions actuelles et renationalisation immédiate**, avec son corollaire : l'indemnisation des sociétés concessionnaires, et d'autre part, de sortir l'État

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/financer-lavenir-mobilites-philippe-tabarot-devoile-programme-conference-ambitions-france>

² Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national autour de l'EPIC « Routes de France » de M. Olivier Jacquin et plusieurs de ses collègues, déposée le 21 février 2022.

de la schizophrénie qui est la sienne d'avoir un réseau concédé parmi les mieux entretenus du monde et un réseau non concédé en souffrance, sur lequel les personnels des directions interdépartementales des routes (DIR) font un travail remarquable compte tenu de la faiblesse des moyens dont ils disposent.

Avec cet EPIC, la puissance publique aurait pu enfin développer une **véritable politique routière nationale et faire face à la triple problématique** de l'entretien et de la modernisation du réseau, du « verdissement » du réseau et des véhicules, c'est-à-dire leur inclusion complète dans la nécessaire et urgente transition écologique, et du report modal, notamment des marchandises.

Le réseau aurait été exploité de manière mixte, soit en régie avec les effectifs actuels des DIR, pour le réseau routier national qui n'est pas à péage, soit en délégation (sous-traitance de la maintenance et de l'exploitation) mais avec des contrats nouveaux visant à une véritable maîtrise publique : leurs périmètres auraient donc été revus notamment avec **la sortie du « risque trafic » des contrats, l'auteur estimant que seul l'État peut correctement l'assumer**. Cette réintégration du portage du risque trafic par la puissance publique est d'ailleurs l'un des principaux vecteurs de contrôle de la rémunération des délégataires. Et en tout état de cause, les contrats auraient été plus courts, proportionnés à la réalité des travaux et dotés de clauses de revoyure afin de ne pas reproduire les erreurs passées.

La fin des concessions actuelles entrainera la fin des péages tels que nous les connaissons en vertu de l'article 122-4 du code de la voirie routière qui précise que *« l'usage des autoroutes est en principe gratuit »* mais que *« il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. »*. Les échéances de 2032 à 2036 marqueront la fin des recouvrements concernant la partie construction et impliqueront donc une diminution importante de leur montant afin de ne plus couvrir que les dépenses d'exploitation et d'entretien. Cependant, les investissements colossaux pour assurer le verdissement de la route nécessitent de trouver de nouvelles ressources et de bâtir pour cela une nouvelle architecture contractuelle et fiscale. L'auteur avait ainsi dès 2022 proposé, d'une part, une **application étendue de l'écocontribution poids lourds à l'ensemble du réseau routier national** en application du principe pollueur-payeur et, d'autre part, de s'inspirer du modèle d'investissement de la Société du Grand Paris pour la construction du Grand Paris Express :

garantir les emprunts d'aujourd'hui par les recettes futures et ainsi actionner un effet levier. Un mécanisme financier applicable dès lors qu'un flux de recettes stable vient garantir la capacité de l'entité à honorer ses engagements financiers, ce qui est le cas avec les péages et redevances.

Cette proposition globale souffrait cependant d'un défaut majeur : son contrôle par l'État et donc la capacité de « Bercy » de capter les bénéfices qui auraient été dégagés par l'EPIC, comme cela a été fait à de nombreuses reprises (privatisation en 2005, remise en cause du fléchage des bénéfices des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes -SEMCA-vers l'AFITF...).

2- Une proposition améliorée et à perfectionner : la régionalisation du réseau routier national

C'est pourquoi, à deux ans de l'élection présidentielle de 2027, l'auteur reformule sa proposition initiale. Si l'idée générale de **maîtrise publique** reste le fil conducteur, c'est bien sa déclinaison organisationnelle qu'il convient d'adapter.

Une première étape de cette reprise en main sera au préalable de réussir la fin des contrats actuels. Elle passera notamment par la capacité à **imposer la réalisation des investissements de seconde génération** mis en avant par l'Autorité de régulation des transports via le rapport d'information sénatorial d'Hervé Maurey d'octobre 2024³ : « *Il s'agit d'opérations d'investissements prévues dans les contrats et financées par les péages mais non réalisées à ce jour par les sociétés d'autoroutes et qui correspondraient, selon un premier recensement réalisé par l'ART, à 37 élargissements représentant environ 1 000 kilomètres de linéaire, soit plus d'un dixième du réseau [...] D'après des éléments qu'a pu recueillir le rapporteur, ces investissements pourraient selon les avis représenter de 1 à 5 milliards d'euros.* »⁴. L'auteur préconise d'ailleurs d'intégrer la **généralisation du flux libre** d'ici la fin des concessions à ces investissements dès lors que cette solution est techniquement possible et financièrement assumable par les sociétés concessionnaires (3,5 milliards d'euros)⁵ dans les délais de cinq à huit ans.

La seconde étape consisterait à procéder au **transfert, compensé par l'État, de l'intégralité de la propriété du réseau routier national aux régions**, avec une double optique :

³ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières par M. Hervé Maurey, sénateur, publié le 23 octobre 2024.

⁴ Ibid p. 14.

⁵ Ibid p.167.

- 80 % des déplacements du quotidien se font en voiture individuelle et près de 90 % du transport de marchandises en France se faisait par la route en 2023 selon l'INSEE⁶. Il est donc **fondamental de véritablement intégrer la route aux politiques de mobilité** dont les régions sont les collectivités cheffes de file et principales actrices ;
- Il faut en parallèle faire **cesser le morcellement du réseau** intenté par la cafouilleuse loi 3DS de 2021. Cette loi d'expérimentation a eu quelques vertus mais seules trois régions se sont aventurées dans des transferts.

Ce transfert se ferait en plusieurs étapes : dès que possible pour le réseau routier national non concédé, puis au fur et à mesure que les contrats de concession s'arrêteront. Cette proposition garantirait aux nouveaux « lots régionaux » d'atteindre une taille pertinente pour mener à bien de véritables politiques routières. Dès 2032, les régions recréeraient donc un **système de concessions publiques maîtrisées**, comme cela fonctionne actuellement pour les autoroutes du Mont-Blanc, à **travers des sociétés publiques locales**, à l'actionnariat composé des régions, et peut-être d'autres collectivités, pour une part à déterminer. En tout état de cause, la création de ces concessions publiques **garantirait aux régions de gérer « directement » et rapidement le réseau transféré en ce qu'il serait possible de ne pas passer par de la mise en concurrence (théorie du « in house »)** et donc ne pas perdre du temps à travers les procédures d'appels d'offre classiques.

A) **Garantir des ressources : péages et redevance poids-lourds**

Cette « re-concession » vers une **société publique locale régionale permettra de maintenir un système de péages**, en ce qu'il doit rémunérer un investissement, **sur les seules autoroutes payantes actuelles**. Si, comme cela a été démontré précédemment, les montants des futurs péages seront nécessairement moins élevés qu'actuellement du fait de l'amortissement des investissements initiaux, il est **inimaginable de se priver des recettes significatives dont les régions et les sociétés publiques locales (SPL) auront besoin** pour financer l'entretien du réseau actuellement concédé, mais également la poursuite de son « **verdissement** » au « **juste prix** » pour les usagers, particuliers ou transporteurs. L'auteur a pleinement conscience du danger populiste et de son discours sur la gratuité de tout le linéaire routier national, d'où la nécessité de **garantir ce « juste prix » afin d'assurer l'acceptabilité du maintien de péages**. Il est convaincu que,

⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010751587>

concernant les usagers, des solutions techniquement simples et relativement peu coûteuses peuvent être déployées rapidement :

- l'accélération du déploiement des bornes électriques sur les aires de repos ;
- le développement de voies réservées au covoiturage et aux transports collectifs, urbains ou interurbains, et celui de places de parking dédiées au covoiturage en nombre suffisant ;
- le déploiement, en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité de services, de cars et de covoiturage, y compris sur lignes régulières ;
- la création de gares autoroutières d'intermodalité sur le modèle de celle de Briis-sous-Forges (91) ;
- l'utilisation de matériaux innovants pour réduire l'empreinte environnementale des routes ;
- l'augmentation du nombre d'abonnements à tarifs réduits pour les « navetteurs ».

Ce « juste prix » de l'usage de la route sera également atteint par la diminution du prix des péages par rapport à la situation actuelle via la réintégration du risque trafic par la puissance publique, qui justifie aujourd'hui une part significative des marges des concessionnaires, d'une part, et par la diminution de la quote-part des péages revenant à l'amortissement de l'infrastructure, d'autre part.

Par ailleurs, **puisque le nouveau système intégrera le réseau non concédé, une nouvelle recette affectée devra être perçue pour son entretien**, aujourd'hui trop délaissé, en sus de la compensation du transfert de compétence. Aussi, est-il proposé de **généraliser une redevance poids lourds sur l'ensemble du réseau routier national aujourd'hui gratuit. Son établissement comme son montant seront définis par chacune des régions**. Le volume de recettes escomptées sera particulièrement conséquent pour celles qui se saisiraient du dispositif. À titre d'exemple, avec 0,15 €/km, la région Grand Est, qui servira de modèle pour les autres régions avec l'instauration d'une redevance⁷ sur environ 500 kilomètres (A31 et RN4 principalement), prévoit de récolter près d'un milliard d'euros sur 10 ans ! Cette redevance est particulièrement attendue pour **enfin faire contribuer**

⁷ Dispositif prévu par l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et par l'ordonnance n°2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

les millions de poids lourds transeuropéens qui traversent gratuitement notre pays, du Luxembourg à l'Espagne, sans payer de taxe sur le carburant ou de péage et en laissant aux contribuables et usagers nationaux la charge complète de l'entretien des routes. **Cette mesure paraît donc d'autant plus juste qu'un poids lourd de 30 tonnes à cinq essieux use 10 000 fois plus la route qu'une voiture individuelle, d'après de multiples études.** Ce facteur d'usure est de fait encore bien plus important pour les poids lourds de 40 ou 44 tonnes (charge maximale autorisée aujourd'hui en France) ; l'auteur rappelle qu'un camion de 44 tonnes fait 1,5 fois plus de dégâts qu'un camion de 40 tonnes ⁸. Qu'en sera-t-il donc demain si les « méga-camions » jusqu'à 60 tonnes sont autorisés ?

Ce maintien des péages et cette redevance permettront par ailleurs de **maintenir le système de financement type « Société du Grand Paris » exposé précédemment** (garantie d'emprunt assurée par le flux de recettes) pour financer la masse des investissements de « court terme » : aires de recharges, gestion et entretien du réseau non concédé aujourd'hui en souffrance, garantir la résilience de l'infrastructure face au changement climatique...

B) Des ressources fléchées pour garantir l'acceptabilité

Ce nouveau modèle de régionalisation du réseau routier aujourd'hui national à travers des SPL semble d'autant plus intéressant à développer qu'il permet d'assurer au mieux **l'affectation des ressources pour que « la route finance principalement la route », ce qui serait un gage supplémentaire d'acceptabilité de la part des usagers.** Il serait également une garantie de protection tant face à « Bercy » et au comblement des déficits publics nationaux que face aux sociétés concessionnaires et leur logique de rentabilité insatiable, sans compter que les capitaux de ces sociétés peuvent être majoritairement étrangers. Cette décentralisation des routes est donc, en plus d'une assurance d'efficacité des ressources, un acte de souveraineté nationale dans un secteur stratégique.

Cependant, si cet acte de décentralisation est une marque de confiance envers les régions, la loi devra déterminer un cadre national de collecte des péages et redevances afin que le dispositif retenu soit simple pour l'ensemble des usagers, dans une logique de liberté de circulation et d'interopérabilité. Dès lors, **le flux libre paraît être la solution optimale pour assurer leur perception**, d'autant que la technologie permet dès aujourd'hui de faciliter la collecte via un système type GPS et de la centraliser en un point unique.

⁸ Rapport au parlement sur les enjeux et les impacts relatifs à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes du 22 janvier 2011.

En tout état de cause, l'auteur ne préconise pas de modifier la loi de 1955 définissant les péages. Dès lors que les SPL régionales deviennent concessionnaires des autoroutes aujourd'hui concédées, l'intégralité des recettes de péages sur le linéaire concerné sera perçue par la SPL. Charge à son actionnariat d'utiliser les profits générés, c'est-à-dire après que l'intégralité des coûts d'exploitation et des missions confiées à la SPL soient assurés, pour réinvestir dans la transition des mobilités.

Concernant **la redevance poids lourds**, l'auteur préconise qu'elle soit perçue directement par le conseil régional, dans un budget annexe « routes », et reversée à la SPL via sa subvention de fonctionnement, afin de garantir l'entretien des routes et d'avoir les capacités financières adéquates pour assurer les investissements importants sur le réseau national non concédé et véritablement entamer sa transition. Ce fléchage sera également un gage d'acceptabilité pour les entreprises de transports appelées à contribuer.

C) Clarification des compétences et enjeux sociaux

Ce nouveau système assurera donc une **clarification définitive des compétences en matière de transports en faveur des régions**. Si elles en sont cheffes de file, il leur manquait véritablement des leviers pour enfin intégrer la route aux politiques publiques locales de transports et assurer une coordination des investissements vers le réseau moins structurant et capillaire. Grâce aux recettes générées par les profits des SPL et la redevance poids lourds, elles pourront contribuer à :

- financer des programmes de verdissements des flottes des transporteurs locaux ;
- développer les alternatives à la voiture individuelle en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité (cars interurbains, BHNS, covoiturage...) ;
- investir dans le report modal vers les TER pour les personnes, et vers le rail et le fluvial pour les marchandises ;
- intégrer de la justice sociale et territoriale pour les usagers. Ainsi, les montants des péages et redevances pourront varier selon la fréquence d'usage pour les navetteurs dans les zones urbaines et péri-urbaines, selon les revenus ou selon des modalités d'abonnement... la décentralisation du nouveau système doit permettre d'instaurer de véritables tarifications solidaires et ainsi, mieux prendre en compte la situation des usagers qui sont dépendants de la voiture individuelle pour leurs déplacements, a fortiori s'ils utilisent le réseau autoroutier ;

- financer via des dotations des politiques routières des départements et du bloc communal qui ont grandement besoin d'argent pour l'entretien du réseau local.

Par ailleurs, l'un des enjeux majeurs reste la décarbonation du transport routier de marchandises. Il faudra donc doter le pays de grandes plateformes régionales de recharge électrique pour les poids lourds dès lors que les sauts technologiques pour le matériel roulant s'accélèrent et que les flottes de camions nécessiteront des espaces de recharges. Il y a donc urgence à mailler le territoire, et d'abord les grands axes transeuropéens, afin d'éviter un éparpillement anarchique de ces infrastructures de recharge. **La concession publique, via ses péages, est une solution pour assurer le financement de ce plan d'électrification qui coûte plusieurs dizaines de millions d'euros par plateforme.**

Enfin, concernant le volet social, **un point d'attention devra être porté, dans le cadre du nécessaire dialogue social qui accompagnera la création des sociétés publiques locales, à la dichotomie entre les personnels** des directions interdépartementales des routes (DIR) qui feront de fait l'objet d'un transfert et, via les SPL, le recrutement de salariés aux rémunérations plus élevées que celles de la fonction publique territoriale, dont nombre travaillent aujourd'hui dans les concessions autoroutières. La sphère publique ne serait ainsi pas privée de talents au seul motif de la rémunération.

Cette proposition de résolution apporte ainsi une réflexion complémentaire aux travaux actuels sur l'après-concession. Elle assure un financement pérenne pour nos routes et autoroutes, ne succombe pas aux facilités des discours simplistes, fait confiance aux régions et apporte des solutions pragmatiques aux financements du réseau routier national non concédé. **Elle propose un cadre de maîtrise publique de nos routes et se veut une contribution au débat sur la programmation financière de nos infrastructures pour les prochaines années, alors que la première phase (2019-2023) de la programmation issue de la loi d'orientation des mobilités est arrivée à échéance et que la ventilation des crédits pour la période 2023-2027 n'a jamais été présentée devant le Parlement.**

Proposition de résolution relative à une régionalisation de l'ensemble du réseau routier national

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du règlement du Sénat,
- ④ Vu le code de la voirie routière,
- ⑤ Vu le code de la commande publique,
- ⑥ Vu le code monétaire et financier,
- ⑦ Vu le code des transports,
- ⑧ Vu la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, et notamment son article 4,
- ⑨ Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, et notamment son article 2,
- ⑩ Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et notamment son article 137,
- ⑪ Vu l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022,
- ⑫ Vu la directive 1999/62 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite « directive eurovignette »,
- ⑬ Vu l'ordonnance n° 2001-273 du 28 mars 2001 transposant certaines dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes,
- ⑭ Vu le rapport au parlement du 22 janvier 2011 sur les enjeux et les impacts relatifs à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes en application du VI de l'article 11 de la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement,

- ⑮ Vu le décret n° 2006-267 du 8 mars 2006 autorisant le transfert au secteur privé de la participation majoritaire détenue conjointement par l'État et Autoroutes de France au capital de la société Autoroutes du Sud de la France,
- ⑯ Vu le décret n° 2021-1726 du 21 décembre 2021 approuvant l'avenant à la convention passée entre l'État et la Société SAPN pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et au cahier des charges annexé,
- ⑰ Vu le rapport n° 709 (2019-2020) du 16 septembre 2020 de M. Vincent DELAHAYE fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières,
- ⑱ Vu la contribution d'Olivier JACQUIN au nom du groupe socialiste, écologiste et républicain au rapport précité,
- ⑲ Vu le rapport n° 2476 (14^e législature) du 17 décembre 2014 de M. Jean-Paul CHANTEGUET fait au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport,
- ⑳ Vu le rapport d'information n° 1303 (14^e législature) du 24 juillet 2013 de MM. Olivier FAURE et Alain RODET fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes,
- ㉑ Vu le rapport d'information n° 313 (2020-2021) du 28 janvier 2021 de M. Olivier JACQUIN fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, intitulé : « Mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui »,
- ㉒ Vu le tome II « Transports » du rapport pour avis n° 167 (2021-2022) du 18 novembre 2021 sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, de M. Philippe TABAROT, Mme Évelyne PERROT et M. Olivier JACQUIN, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,
- ㉓ Vu les propositions de résolution n° 3407 (15^e législature) du 14 octobre 2020 de Mme Christine PIRES-BEAUNE, députée, et n° 365 (2020-2021) du 16 février 2021 de MM. Olivier JACQUIN et Patrice JOLY, sénateurs, invitant le gouvernement à solliciter un avis juridique sur la légalité et les conditions d'amendement ou de résiliation des concessions autoroutières historiques,

- ②④ Vu la proposition de résolution du Sénat n° 528 rect. (2021-2022) du 21 février 2022 de M. Olivier JACQUIN, relative au respect des obligations légales des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à une nouvelle organisation de la gestion du réseau routier national français autour de l'EPIC « Routes de France »,
- ②⑤ Vu le rapport d'information n° 65 (2024-2025) du 23 octobre 2024 de M. Hervé MAUREY fait au nom de la commission des finances, intitulé « Échéance des concessions d'autoroutes : tenir compte des erreurs du passé pour préparer l'avenir »,
- ②⑥ Vu le tome II « Transports » du rapport pour avis n° 148 (2024-2025) du 21 novembre 2024 sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025, de MM. Stéphane DEMILLY, Olivier JACQUIN et Philippe TABAROT, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable,
- ②⑦ Vu le rapport annuel de l'Autorité de régulation des transports du 16 décembre 2020, intitulé « synthèse des comptes des concessions autoroutières pour l'exercice 2019 »,
- ②⑧ Vu le rapport annuel de l'Autorité de régulation des transports, du 31 décembre 2021, intitulé « synthèse des comptes des concessions autoroutières pour l'exercice 2020 »,
- ②⑨ Vu le rapport de novembre 2020 de l'Autorité de régulation des transports sur l'économie des concessions autoroutières (1^{re} édition),
- ③⑩ Vu le rapport de janvier 2023 de l'Autorité de régulation des transports sur l'économie des concessions autoroutières (2^e édition),
- ③⑪ Vu le rapport de novembre 2024 de l'Autorité de régulation des transports sur l'économie des concessions autoroutières (3^e édition),
- ③⑫ Vu le référé n° S2018-4023 de la Cour des comptes du 23 janvier 2019 relatif au plan de relance autoroutier,
- ③⑬ Vu le rapport de la Cour des comptes du 24 juillet 2013 intitulé « Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes »,
- ③⑭ Vu l'avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires,
- ③⑮ Vu les délibérations de la collectivité européenne d'Alsace du 21 octobre 2024 instaurant le « R-pass »,

- ③⑥ Vu les travaux en cours au sein du Conseil régional du Grand Est pour instaurer une contribution poids lourds sur les routes non concédées dont elle a récupéré la gestion expérimentale,
- ③⑦ Vu le plan de relance autoroutier de 2015,
- ③⑧ Vu le plan d'investissement de verdissement du groupe Vinci,
- ③⑨ Vu la tribune « Les investissements cruciaux pour l'environnement impliquent des arbitrages urgents » de M. Thierry DALLARD parue dans Le Monde le 10 février 2022,
- ④⑩ Vu la tribune « Pour le retour des autoroutes dans le giron public » de MM. Olivier FAURE, Olivier JACQUIN, Hervé GILLÉ, Patrick KANNER, Mme Christine PIRES-BEAUNE, M. Boris VALLAUD et plusieurs de leurs collègues parlementaires parue dans Le Monde le 2 avril 2023,
- ④⑪ Vu la tribune « Autoroutes : l'État doit reprendre la main » de MM. Olivier JACQUIN et Vincent DELAHAYE, sénateurs, parue dans Le Journal du Dimanche le 9 avril 2023,
- ④⑫ Vu le livre « Concessions d'autoroutes, quels enjeux, quelles perspectives ? » sous la direction de Jean-Baptiste VILA et Yann WELS, restituant les actes du colloque organisé au Sénat sous le parrainage de M. Vincent DELAHAYE le 14 février 2022,
- ④⑬ Vu l'article « L'avenir du système autoroutier français : à la recherche d'un nouveau bien commun » de M. Patrick VIEU dans la revue Transports, infrastructures & mobilité n° 542 de novembre-décembre 2023,
- ④⑭ Vu la note du Think tank TDIE « Comment financer et réaliser les investissements nécessaires à la transition écologique ? » du 22 janvier 2025,
- ④⑮ Vu les propositions de l'Union des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (UNIPEF) développées dans le n° 884 de mai 2017 de la revue PCM (la revue des Ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts et des diplômés de l'École Nationale des Ponts et Chaussées) et exposées lors des Assises de la Mobilité de décembre 2017,
- ④⑯ Vu la nomination de M. Dominique BUSSEREAU, le 14 mars 2025, à la présidence de la conférence de financement des mobilités « Ambition France Transports »,
- ④⑰ Vu l'annonce, le 16 avril 2025, du lancement d'« Ambition France Transports » le 5 mai 2025 à Marseille, et particulièrement de son atelier n° 2 « Financement des infrastructures routières »,

- ④⑧ Considérant que les contrats de concessions autoroutiers sont manifestement déséquilibrés en faveur des sociétés concessionnaires, comme l'a prouvé la commission d'enquête sénatoriale dans son rapport du septembre 2020 ;
- ④⑨ Considérant que ce régime concessif s'apparente à celui des fermiers généraux du XVI^e siècle en ce qu'il garantit une rente par la privatisation d'un monopole naturel moyennant la collecte d'impôts, taxes et contributions ;
- ⑤⑩ Considérant le bénéfice que tire l'État de ce régime concessif en ce que, pour chaque kilomètre d'autoroute concédé, il perçoit une triple recette via :
- ⑤⑪ – la taxe d'aménagement du territoire : 645 millions d'euros en 2019,
- ⑤⑫ – la taxe sur la valeur ajoutée sur les péages et sur l'ensemble des prestations des sociétés concessionnaires, notamment sur les aires d'autoroutes : 2 milliards d'euros en 2018,
- ⑤⑬ – l'impôt sur les sociétés : 1,5 milliard d'euros en 2018,
- ⑤⑭ pour un total de près de 50 milliards d'euros de recettes fiscales depuis 2006, comme l'a démontré la commission d'enquête sénatoriale de 2020 ;
- ⑤⑮ Considérant dans le même temps qu'un kilomètre du réseau national non concédé, gratuit pour l'utilisateur, constitue une dépense nette pour le budget de l'État parce que non soumise à des redevances d'utilisation ;
- ⑤⑯ Considérant que l'utilisateur est la variable d'ajustement de ce système pernicieux ;
- ⑤⑰ Considérant le très faible risque économique pesant sur les sociétés concessionnaires, malgré leur taux d'endettement élevé expliqué par leur stratégie de performance financière et non par les charges d'investissement ;
- ⑤⑱ Considérant le taux de rentabilité exceptionnel des concessions autoroutières et ce, quel que soit l'agrégat de mesure de la rentabilité retenu ;
- ⑤⑲ Considérant que la privatisation des sociétés concessionnaires a eu lieu à une période à partir de laquelle cette rentabilité allait fortement augmenter ;
- ⑥⑰ Considérant que malgré la crise sanitaire et plusieurs confinements ayant réduit de 23 % le trafic des véhicules légers et de 7,7 % celui des poids lourds en 2020, les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ont tout de même dégagé 2,6 milliards d'euros de profit dont 2,4 milliards d'euros de dividendes, alors même que les investissements ont diminué de 16,3 % (1,6 milliard d'euros) ;

- ⑥1 Considérant que la hausse annuelle automatique des prix des péages, non justifiée par l'existence de charges ou de travaux supplémentaires, est susceptible d'avoir affecté l'équilibre économique des concessions autoroutières ;
- ⑥2 Considérant l'exigence du droit de la commande publique d'une remise en concurrence périodique ;
- ⑥3 Considérant que le coût supposé d'une résiliation pour motif d'intérêt général rend l'utilisation d'un tel pouvoir particulièrement complexe alors qu'il s'agit d'une règle générale applicable à tous les contrats administratifs ;
- ⑥4 Considérant que les plans de verdissement des SCA, vu les échéances choisies et l'état actuel de l'équipement des entreprises et des ménages français en véhicules électrique, semblent ne viser qu'à obtenir insidieusement une prolongation des contrats de concessions, d'autant qu'elles n'ont pas été expertisées contradictoirement pour déterminer leur impact sur la décarbonation attendue ;
- ⑥5 Considérant le bon état des autoroutes françaises concédées et l'état dégradé du réseau routier national non concédé ;
- ⑥6 Considérant la nécessité d'investir pour moderniser et verdir les réseaux routiers et permettre de nouvelles pratiques visant à mieux partager ou socialiser la route aux autres usages que la seule voiture individuelle ;
- ⑥7 Considérant que trop peu a été fait pour développer des alternatives à l'autosolisme et des tarifications sociales ;
- ⑥8 Considérant qu'alors que le plan de relance autoroutier de 2015 a octroyé aux SCA, sans clause de revoyure, une prolongation de trois ans des contrats censée compenser la réalisation de 3,2 milliards d'euros de travaux d'investissement nouveaux dont seule la moitié a été réalisée au 1^{er} trimestre 2020 ;
- ⑥9 Considérant que seuls 100 000 abonnés ont bénéficié des mesures commerciales sur les trajets du quotidien en juin 2020 au lieu du million sur lequel s'étaient engagées les SCA en janvier 2019, au lendemain de la « crise des gilets jaunes » ;
- ⑦0 Considérant les recommandations et propositions de la commission d'enquête sénatoriale de septembre 2020 ;
- ⑦1 Considérant que les autoroutes représentent 1 % du réseau routier français mais 30 % des kilomètres parcourus et 25 % des émissions de gaz à effet de serre des transports ;

- ⑦② Considérant que la voiture individuelle restera le principal moyen de transport de millions de Français, même avec la fin de la vente de véhicules thermiques neufs à partir de 2035 ;
- ⑦③ Considérant que malgré plusieurs stratégies de soutien et de développement du fret ferroviaire, la part modale du transport routier de marchandises reste bien supérieure à 85 % ;
- ⑦④ Considérant que le transport de marchandises continue d'augmenter et, avec lui, le nombre de poids lourds en circulation ;
- ⑦⑤ Considérant l'urgence écologique à laquelle toutes nos sociétés sont confrontées ;
- ⑦⑥ Rappelle que la très grande majorité des contrats de concession arrivent à leur terme entre 2031 et 2036 ;
- ⑦⑦ Estime qu'une renationalisation brute si proche de la fin des contrats serait très coûteuse pour l'État, d'autant plus que c'est sur cette période que la rentabilité des sociétés concessionnaires sera la plus importante, comme l'a démontré la commission d'enquête sénatoriale, et l'engagerait dans tous les cas dans des procédures judiciaires longues et complexes ;
- ⑦⑧ Rejette les propositions émises par les sociétés concessionnaires et certains élus de prolonger ou de renouveler de nouveaux contrats de concession, qui n'auraient pour but que de proroger la situation de rente des sociétés concessionnaires ;
- ⑦⑨ Affirme la nécessité de trouver une troisième voie entre renationalisation brute et poursuite du modèle concessif à paramètres constants ;
- ⑦⑩ Affirme la nécessité de retrouver une maîtrise publique des infrastructures routières et autoroutières ;
- ⑦⑪ Demande à l'État d'imposer aux sociétés concessionnaires la réalisation des investissements de seconde génération mis en avant par l'Autorité de régulation des transports ;
- ⑦⑫ Demande d'intégrer la généralisation du flux libre d'ici la fin des concessions à ces investissements dès lors que cette solution est techniquement possible et financièrement assumable par les sociétés concessionnaires ;
- ⑦⑬ Affirme qu'il est nécessaire d'intégrer la route aux politiques de mobilité menées par les conseils régionaux ;

- ⑧4 Affirme que le morcellement du réseau issu de la loi 3DS est préjudiciable à la lisibilité institutionnelle de la gestion du réseau routier national ;
- ⑧5 Propose de transférer l'intégralité de la propriété du réseau routier national aux conseils régionaux ;
- ⑧6 Propose que les conseils régionaux créent des concessions publiques maîtrisées à travers des sociétés publiques locales dont elles seraient les actionnaires uniques, ou principales avec d'autres collectivités locales pour une part à déterminer au cas par cas ;
- ⑧7 Affirme que cette disposition permet de maintenir un système de péages sur le linéaire aujourd'hui concerné ;
- ⑧8 Affirme que les recettes de ces péages sont nécessaires pour assurer un financement pérenne des investissements et de l'entretien du réseau autoroutier ;
- ⑧9 Affirme que du fait de l'amortissement des investissements liés à la construction des autoroutes, les futurs péages seront moins élevés qu'actuellement ;
- ⑨0 Assure qu'il est nécessaire que le « risque trafic » soit porté par la puissance publique en ce qu'il justifie aujourd'hui un taux de rentabilité interne extrêmement élevé et détermine donc substantiellement le taux de marge des sociétés concessionnaires ;
- ⑨1 Alerte sur la faiblesse des moyens consacrés à l'entretien du réseau routier national non concédé ;
- ⑨2 Affirme qu'une nouvelle recette affectée doit être perçue pour cela ;
- ⑨3 Propose de généraliser la possibilité pour chaque région, dans le cadre de la loi de transfert, de créer une redevance poids lourds ;
- ⑨4 Affirme que le volume de recettes escomptées sera particulièrement conséquent ;
- ⑨5 Affirme que cette solution est la plus à même de faire contribuer les millions de poids lourds transeuropéens qui traversent gratuitement la France sans payer de taxe sur le carburant, ni de péage lorsqu'ils utilisent le réseau non concédé, laissant ainsi aux seuls contribuables et usagers nationaux la charge complète de l'entretien des routes ;
- ⑨6 Affirme qu'il sera de la compétence de chaque conseil régional de l'instaurer ou non, et d'en fixer le montant ;

- ⑨7 Affirme que ce double flux de recettes, péages et redevance poids lourds, permettra de garantir les emprunts nécessaires pour financer les investissements conséquents que requiert le réseau routier, et particulièrement le réseau non concédé ;
- ⑨8 Alerte sur la nécessité que le nouveau système soit acceptable et accepté par les usagers ;
- ⑨9 Affirme que la transparence quant à l'utilisation des recettes des péages et des redevances devra être un impératif des conseils régionaux ;
- ⑩0 Affirme que les recettes des péages et des redevances doivent en priorité aller vers le financement de l'entretien et des investissements pour le réseau routier national ;
- ⑩1 Recommande de ne pas modifier la loi encadrant les conditions de mise en place et de maintien d'un péage ;
- ⑩2 Affirme que les sociétés publiques locales concessionnaires auront toutes la capacité de se doter de péages sur les portions actuellement concédées et ainsi, de percevoir les recettes pour assurer un entretien et des investissements sur le réseau concerné ;
- ⑩3 Recommande que la redevance poids lourds soit perçue directement par le conseil régional, dans un budget annexe « routes », et reversée à sa société publique locale via sa subvention de fonctionnement afin de garantir l'entretien des routes non concédées, d'avoir les capacités financières adéquates pour assurer les investissements importants qu'il nécessite et pour véritablement entamer la transition de ce réseau ;
- ⑩4 Affirme que la transition écologique des infrastructures doit donc être concomitamment associée à une politique sociale de leur usage ;
- ⑩5 Est convaincu que, concernant les particuliers, des solutions techniquement simples et relativement peu coûteuses peuvent être déployées rapidement :
- ⑩6 – l'accélération du déploiement des bornes électriques montant sur les aires de repos ;
- ⑩7 – le développement de voies réservées au covoiturage et aux transports collectifs, urbains ou interurbains, et celui de places de parking dédiées au covoiturage en nombre suffisant ;
- ⑩8 – le déploiement, en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité, de services de cars et de covoiturage, y compris sur des lignes régulières ;

- ⑩⑨ – la création de gares routières d'intermodalité sur le modèle de celle de Briis-sous-Forges en Essonne ;
- ⑩⑩ – l'utilisation de matériaux innovants pour réduire l'empreinte environnementale des routes ;
- ⑩⑪ – des abonnements à tarifs réduits pour les « navetteurs » ;
- ⑩⑫ Affirme que ce nouveau système assure une clarification des compétences en matière de transports ;
- ⑩⑬ Estime que les régions n'avaient jusqu'à présent pas les leviers pour intégrer la route aux politiques publiques locales de transports et assurer une coordination des investissements vers le réseau moins structurant et capillaire ;
- ⑩⑭ Estime que grâce aux recettes générées par les profits des sociétés publiques locales via les péages et la redevance poids lourds, les régions pourront :
 - ⑩⑮ – financer des programmes de verdissements des flottes des transporteurs locaux ;
 - ⑩⑯ – développer les alternatives à la voiture individuelle en lien avec les autorités organisatrices de la mobilité (cars interurbains, BHNS, covoiturage...) ;
 - ⑩⑰ – investir dans le report modal vers les T.E.R. pour les personnes, et vers le rail et le fluvial pour les marchandises ;
 - ⑩⑱ – intégrer de la justice sociale et territoriale pour les usagers ;
 - ⑩⑲ – contribuer à financer des politiques routières des départements et du bloc communal sous forme de dotations directes ;
- ⑩⑳ Insiste sur le fait que l'un des enjeux majeurs pour la décarbonation du transport routier de marchandises est de doter le pays de grandes plateformes régionales de recharge électrique pour les poids lourds dès lors que les sauts technologiques pour le matériel roulant continuent et s'accélèrent ;
- ⑩㉑ Insiste sur la nécessité de mailler le territoire, et d'abord les grands axes transeuropéens, de telles plateformes afin d'éviter l'éparpillement anarchique de ces infrastructures et ainsi, rationaliser les flux ;
- ⑩㉒ Estime le coût de construction d'une plateforme à plus de dix millions d'euros ;

- ⑫③ Affirme que les sociétés publiques locales concessionnaires, via les importantes recettes qu'elles percevront, auront la capacité de porter seules ou en partenariat avec des entreprises privées les coûts de construction et d'exploitation de ces plateformes ;
- ⑫④ Appelle à la vigilance quant à la dichotomie entre les personnels des directions interdépartementales des routes qui feront l'objet d'un transfert vers les sociétés publiques locales régionales et le recrutement de salariés aux rémunérations plus élevées que celles de la fonction publique territoriale, dont nombre travaillent aujourd'hui dans les concessions autoroutières ;
- ⑫⑤ Affirme qu'une telle solution est viable économiquement et financièrement pour les finances publiques ;
- ⑫⑥ Demande au Gouvernement de se saisir dès à présent de cette proposition globale, de la faire expertiser dans les meilleurs délais par la direction générale des infrastructures et des mobilités et d'entamer des discussions avec les conseils régionaux et l'association Régions de France afin de lancer de premières études pour sa mise en œuvre ;
- ⑫⑦ Demande à ce qu'elle soit mise au débat dans le cadre de la conférence « Ambition France Transports » et de son groupe de travail « Financement des infrastructures routières ».