

Synthèse de la consultation publique sur le projet de décision de transmission d'informations par les concessionnaires d'autoroute

Début : **22 avril 2016**

Fin : **27 mai 2016**

Sommaire

1. RAPPEL DES MISSIONS ET POUVOIRS DE DE L'AUTORITE.....	2
2. OBSERVATIONS SUR LES MISSIONS ET POUVOIRS DE L'AUTORITE	2
3. SUR LES DONNEES COLLECTEES.....	4
3.1. Données relatives aux péages autoroutiers (Question n° 1)	4
3.2. Données relatives au coût moyen pondéré du capital (Question n° 2).....	4
3.3. Données relatives aux comptes des sociétés (Question n° 3).....	5
3.4. Données relatives aux éléments techniques (Question n° 4).....	6
3.5. Données relatives à l'étude portant sur l'équilibre comptable et financier (Question n° 5)	7
3.6. Echéances (Question n° 6).....	8

1. RAPPEL DES MISSIONS ET POUVOIRS DE DE L'AUTORITE

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques confie, à compter du 1^{er} février 2016, de nouvelles compétences à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après désignée par « l'Autorité ») dans le domaine des autoroutes concédées.

Dans ce cadre, l'Autorité a notamment pour missions :

- de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier ;
- de surveiller les performances économiques du secteur ;
- de rendre des avis sur les projets de contrats de concession ou d'avenants aux contrats existants ;
- de mener des études et toute action d'information nécessaire dans ce secteur.

Pour ce faire, elle peut notamment, par une décision motivée, imposer la transmission régulière d'informations par les sociétés dans le secteur des autoroutes concédées.

Dans ce contexte, l'Autorité a souhaité interroger les acteurs du secteur sur son projet de décision de transmission d'informations par les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) dans le cadre d'une consultation publique qui s'est déroulée du 22 avril au 27 mai 2016. Les contributeurs étaient invités à se prononcer sur la nature des données demandées, leur confidentialité ou encore la fréquence de collecte.

Une seule réponse a été reçue par l'Autorité, de la part de de l'ASFA (Association des Sociétés Françaises d'Autoroute) le 27 mai 2016. Elle prend la forme d'une « contribution de l'ASFA » présentée comme l'expression des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA).

Aucune SCA n'a répondu à titre individuel.

Le présent document synthétise les éléments de réponse et fait état de la manière dont ceux-ci ont été pris en compte dans la décision n° 2016-100 du 15 juin 2016.

2. OBSERVATIONS SUR LES MISSIONS ET POUVOIRS DE L'AUTORITE

- Résumé de la contribution

L'ASFA indique que le contrôle exercé par l'Autorité est « supplémentaire » par rapport à celui de l'autorité concédante et qu'à ce titre, les sociétés concessionnaires entendent que ce contrôle repose sur les documents d'ores et déjà transmis à celle-ci et selon la même périodicité et dans les mêmes délais.

L'ASFA rappelle également que certaines données sont couvertes par le secret des affaires et les sociétés concessionnaires sollicitent que leur soient appliquées les différentes dispositions correspondantes en vigueur.

L'ASFA indique que l'Autorité étant compétente sur le secteur autoroutier depuis le 1^{er} février 2016, les données ne pourront être dues qu'au titre de cette année et des suivantes et demandées à compter de 2017.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

L'Autorité tient à rappeler que son contrôle ne se superpose pas à celui de l'autorité concédante : si cette dernière est responsable du contrôle de la bonne exécution des contrats de concession par les SCA en sa qualité de co-contractant et au nom du Gouvernement, l'Autorité s'est vu confier des missions spécifiques par le Parlement sur des champs distincts, s'agissant notamment de l'économie générale des contrats de concession ou des marchés passés par les sociétés concessionnaires. Ces missions lui ont été confiées dans un souci de transparence accru du secteur, tant lors des phases de négociation entre les sociétés concessionnaires et l'autorité concédante que lors des phases d'exécution des différents contrats. L'Autorité n'a donc nullement vocation à se substituer à l'autorité concédante ou à assurer un contrôle de « second niveau ».

En conséquence, le périmètre de ses missions étant différent de celui des missions de l'autorité concédante, les informations dont elle doit disposer pour mener à bien ses missions sont potentiellement différentes de celles communiquées par les sociétés concessionnaires à l'autorité concédante. De manière similaire, les échéances s'imposant à l'Autorité étant différentes de celles s'imposant éventuellement à l'autorité concédante, les échéances de collecte peuvent être différentes.

L'Autorité rappelle que, dans un souci de minimiser la charge de travail des sociétés concernées, elle a cherché à se rapprocher des informations déjà existantes et fournies à l'autorité concédante dans le cadre des relations contractuelles. Cependant, elle n'est nullement tenue de se limiter à ces seules informations si l'exécution de ses missions nécessite la communication d'autres informations par les sociétés concernées. L'Autorité maintient donc la plupart des informations demandées lors de la consultation publique. Certaines échéances ont été, le cas échéant, ajustées lorsque cela s'avérait possible.

Concernant le secret des affaires, l'Autorité entend s'inscrire dans le respect des dispositions existantes concernant la protection dont certaines informations bénéficient au regard de celui-ci. A cet égard, l'Autorité précise que les dispositions des articles 11 et 12 de son règlement intérieur, relatives à la demande et au traitement de protection au titre du secret des affaires, trouvent pleinement à s'appliquer dans le cas de la présente décision. Les sociétés sont donc invitées à formuler une demande de protection assortie de toutes les justifications utiles, demande qui sera examinée par les services de l'Autorité. De plus, d'autres données ou informations que celles demandées peuvent être occultées à l'initiative des services, pour préserver les intérêts légitimes de tiers. Enfin, il est rappelé que le caractère confidentiel de certaines informations ne saurait être opposé à l'Autorité dans sa demande de recueil de données.

Concernant la communication d'informations au titre de l'année 2016 et des années précédentes, l'Autorité indique que, si ses compétences sur le secteur autoroutier concédé ne sont effectives que depuis le 1^{er} février 2016, aucune disposition ne vient limiter sa capacité à collecter des données antérieures, dès lors que celles-ci sont nécessaires à l'exécution de ses missions. A cet égard, l'Autorité souligne que certaines de ses missions – comme l'évaluation annuelle des TRI ou les rapports quinquennaux sur l'économie générale des conventions de délégation – nécessitent de disposer d'éléments **rétrospectifs** (donc relatifs aux exercices précédant l'année 2016) et **prospectifs**.

Enfin, si la décision n°2016-100 du 15 juin 2016 organise la transmission de données régulières, en cohérence avec l'exercice de missions revêtant un caractère récurrent, l'Autorité souligne qu'elle peut également demander des informations ponctuelles (notamment au titre des années précédentes) aux intéressés dès lors qu'elles concourent à la bonne exécution de ses missions en application de l'article L. 1264-2 du code des transports.

3. SUR LES DONNEES COLLECTEES

3.1. Données relatives aux péages autoroutiers (Question n° 1)

- Synthèse des observations

L'ASFA souligne que les annexes financières des cahiers des charges et contrats de plan doivent être soumises au secret des affaires.

L'ASFA indique que la transmission des données de type O/D ne peut être envisagée que si celles-ci sont déjà transmises à l'Autorité concédante en vue de la vérification de la bonne application de clauses contractuelles.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

Il est rappelé que, si les sociétés en font la demande conformément aux dispositions des articles 11 et 12 du règlement intérieur de l'Autorité, les données collectées peuvent être couvertes par le secret des affaires. A cet égard, il est précisé que les sociétés concernées doivent effectuer cette demande de protection, assortie de tous les justificatifs utiles pour chaque donnée, lors de l'envoi de ces données. Cette demande sera ensuite examinée par les services de l'Autorité qui établiront, le cas échéant, une version non confidentielle du document concerné.

L'Autorité entend collecter les données de type O/D permettant d'évaluer l'éventuelle existence de « foisonnement » même si ce type de dispositions n'est pas ou plus censé exister dans les cahiers des charges et/ou contrats de plans liant les SCA à l'Autorité concédante. L'existence et l'ampleur d'une éventuelle pratique de « foisonnement » (augmentation des tarifs plus élevée sur les tronçons les plus fréquentés), critiqué à plusieurs reprises par la Cour des Comptes, constituent justement l'un des axes d'action de l'Autorité au titre de la surveillance du bon fonctionnement des tarifs de péage autoroutier (article L.122-7 du code de la voirie routière). Elle entend effectuer cette analyse quand bien même l'autorité concédante ne souhaiterait plus, pour sa part, exercer ce type de contrôle.

3.2. Données relatives au coût moyen pondéré du capital (Question n° 2)

- Synthèse des observations

L'ASFA souligne que la production de cette information faisant référence à l'article L.122-8 du code de la voirie routière relatif aux avis de l'Autorité sur les projets d'avenant et les nouveaux contrats, cette production ne saurait être de périodicité annuelle. Elle indique que l'Autorité ne devrait exercer son contrôle que sur la base des seules informations transmises à l'autorité concédante.

Elle indique enfin le caractère d'indicateur financier de cette information et ajoute que le CMPC n'est « *en principe, ni suivi, ni utilisé par les sociétés concessionnaires dans le cadre de leurs décisions d'investissements* » et ne peut être regardé comme une information existante.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

Il est rappelé que la note demandée n'a pas pour unique vocation de permettre à l'Autorité de se prononcer sur les projets d'avenants conformément aux dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière mais elle doit d'abord et surtout apporter un éclairage indispensable dans l'appréciation du suivi annuel des TRI prévu par l'article L. 122-9 du même code, ainsi que dans les rapports quinquennaux sur l'économie générale des conventions de délégation prévus par le même article. L'Autorité a donc modifié sa décision pour mieux illustrer la nécessité d'une note par société de périodicité annuelle. L'Autorité rappelle enfin que l'article L. 122-31 du même code prévoit que les « *concessionnaires d'autoroute (...) sont tenus de lui fournir toute information relative (...) aux coûts des capitaux investis sur le réseau* » ne limitant pas cette information aux seules avis prévus par l'article L. 122-8 du même code.

A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que l'article R. 122-27 fixe la composition du dossier que l'autorité concédante doit adresser à l'Autorité pour émettre les avis prévus à l'article L. 122-8 mais ne fait pas obstacle à une demande complémentaire d'informations le cas échéant.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'Autorité entend donc collecter cette information quand bien même celle-ci ne serait pas utilisée par les sociétés. Elle rappelle toutefois que cet indicateur financier a été retenu par l'Autorité des marchés financiers (AMF) dans le cadre d'autorisations de mise en œuvre de garantie de cours ou d'offre publique de retrait pour ces sociétés durant la dernière décennie.

3.3. Données relatives aux comptes des sociétés (Question n° 3)

- Synthèse des observations

Les SCA soulignent l'impossibilité de fournir certains éléments financiers demandés (comptes et rapports des commissaires aux comptes) dans le délai imparti (1^{er} juin puis 1^{er} mai dans la version modifiée du projet de décision) compte tenu de leur nécessaire adoption par l'assemblée générale des actionnaires avant diffusion.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

L'article L. 225-100 du code de commerce impose aux sociétés de faire valider les comptes annuels par les assemblées générales des actionnaires dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice N, soit au 30 juin N+1.

L'Autorité a modifié en conséquence sa décision. Sollicitées par les services de l'Autorité dans le cadre d'une autre demande, certaines sociétés ont effectivement confirmé que leurs assemblées générales ne se tiennent qu'au mois de juin de l'année N+1 pour l'approbation des comptes de l'exercice N.

Dès lors, l'Autorité, à laquelle obligation est faite par l'article R. 122-47 du code de la voirie routière de produire la synthèse des comptes avant le 30 juin de l'année en cours, ne saurait être en mesure de respecter une telle échéance.

3.4. Données relatives aux éléments techniques (Question n° 4)

- Synthèse des observations

Les SCA indiquent que les dispositions de l'article 52 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de son décret d'application ne sont pas applicables aux contrats déjà passés.

Elles jugent que les informations permettant une caractérisation détaillée du réseau (c. et d.) sont disproportionnées pour l'exercice des missions de l'Autorité. Elles considèrent que les informations relatives à la qualité du réseau et du service (f. et g.) ne sont pas utiles à l'exercice des missions de l'Autorité, différent selon les contrats et ne correspondent pas aux indicateurs définis avec l'Autorité concédante dans le cadre des contrats.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

L'Autorité a modifié sa décision pour tenir compte de ces remarques. Elle est revenue aux références existantes dans les conventions de concession en vigueur pour les sociétés concernées : « *les comptes propres de la concession, dans les conditions prévues par la directive 80/723/CEE du 25 juin 1980* ».

L'analyse statistique de l'exploitation et de la qualité du réseau, de l'intensité du trafic ou de la congestion sur des tronçons ou O/D, ou encore de l'environnement d'exploitation (accessibilité, exposition à la concurrence modale, zones de chalandises) nécessite d'avoir une connaissance précise du réseau exploité par les SCA. De même, la compréhension, l'analyse et le suivi des performances économiques en termes de gestion des concessions ne peuvent être réalisées qu'en prenant en compte de manière précise, entre autres éléments, les caractéristiques du réseau exploité.

Enfin, l'Autorité rappelle que l'article L.122-31 du code de la voirie routière énonce que les « *concessionnaires d'autoroute (...) sont tenus de lui fournir (...) tout élément statistique relatif à l'utilisation et à la fréquentation du réseau* ». La cartographie détaillée du réseau est donc un élément clé nécessaire en appui de ces données pour toute analyse statistique localisée. De plus, certaines données relatives aux caractéristiques des voies et de certains équipements sont déjà exploitées et diffusées par l'IGN (BD CARTO®). L'Autorité rappelle à toutes fins utiles qu'elle est équipée techniquement pour traiter et exploiter des bases de données de grande taille ainsi que des données SIG. Elle peut donc, sous conditions de validation préalable, accepter la transmission de données sous des formats exploitables alternatifs aux tableaux proposés en annexe de la décision, pour limiter les charges de mises au format par les acteurs.

L'Autorité entend donc collecter certaines de ces données quand bien même elles ne seraient pas suivies dans les rapports annuels des concessions.

Concernant les données techniques relatives à la congestion et aux indicateurs de qualité du service et du réseau, l'Autorité souligne que ces données constituent la base minimale nécessaire pour évaluer le degré, le mode et les conditions d'utilisation des réseaux. Elles sont ainsi nécessaires pour la tenue d'analyses économiques et statistiques cohérentes de l'utilisation du réseau.

Par ailleurs, l'Autorité entend les difficultés remontées sur la non homogénéité des indicateurs de congestion et de qualité de service suivant les contrats. Elle souhaite néanmoins les collecter pour d'une part étudier précisément les différences de périmètre et d'autre part intégrer ces indicateurs dans ses études et analyses de performance des concessions. C'est pourquoi elle demande aux SCA de préciser les définitions retenues pour chacun de ces indicateurs.

L'Autorité rappelle en outre que le site web « Autoroutes-Trafic », acteur principal de l'information de trafic en France et dont les actionnaires sont les SCA, collecte depuis 2003 « sur tout le réseau principal des données de congestion issues de capteurs de débit et taux d'occupation installés dans les voies ; des événements de la part de patrouilleurs parcourant le réseau ; de webcams sur les points clés du réseau » (site internet <http://www.autoroutes-traffic.fr/>). Ces données permettent bien de générer des cartes Web Trafic sur internet harmonisées entre opérateurs. L'Autorité mènera des recherches complémentaires afin de déterminer l'existence ou non de données harmonisées pouvant être collectées directement auprès des concessionnaires.

Enfin, compte tenu des difficultés signalées par les SCA de disposer d'un unique indicateur harmonisé à l'ensemble des sociétés en ce qui concerne les périodes de pointe, l'Autorité n'a pas maintenu sa demande relative à cet indicateur dans sa décision de collecte.

3.5. Données relatives à l'étude portant sur l'équilibre comptable et financier (Question n°5)

- Synthèse des observations

Les SCA indiquent qu'une telle étude est déjà prévue par les contrats de concession et sera communiquée à l'Autorité dans les mêmes délais qu'à l'autorité concédante.

Elles ajoutent que cette étude ne vaut pas engagement et réfute la pertinence de l'analyse des écarts entre la prévision et le réel.

Enfin, les sociétés jugent que le niveau de détail demandé dans l'étude n'est pas nécessaire pour apprécier l'économie générale de la concession.

Elles rappellent enfin le caractère purement indicatif de l'étude et que la rentabilité des contrats ne sera connue qu'en fin de concession. Elles insistent sur le caractère hautement confidentiel de ladite étude.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

L'Autorité souhaite préciser que l'étude demandée a une vocation plus large que celle prévue par les contrats de concession puisqu'elle doit concourir à répondre à une partie importante des missions de l'Autorité. En ce sens, elle se distingue de celle prévue par le contrat, dont l'Autorité aura également connaissance puisqu'elle demande la transmission du compte rendu d'exécution annuel auquel elle se rattache. La grande similarité entre ces deux études est issue, de nouveau, de la volonté de l'Autorité de ne pas alourdir la charge de travail des sociétés.

L'Autorité entend disposer de l'écart entre la prévision et le réel et des éléments d'éclairage correspondants en vue d'élaborer la synthèse des comptes annuelle qu'elle sera amenée à produire. En effet, cet éclairage permet à l'Autorité de distinguer, lors de l'analyse des comptes des sociétés, les éléments anticipés par la société (comme une opération de refinancement par exemple) de ceux auxquels elle a dû faire face dans le courant de l'année (pertes de recettes ou charges supplémentaires dues à un événement exceptionnel affectant la disponibilité et/ou la pérennité de l'infrastructure : inondation, événement neigeux,...).

L'Autorité a fait le choix de proposer un cadre unique à cette étude en vue d'harmoniser les différents cadres existants (anciennes comme nouvelles sociétés) et de permettre aux sociétés de lui fournir les éléments nécessaires à ses différentes missions par la production d'un seul et unique document. Cette harmonisation a abouti à une évolution dans la forme de l'étude dont le niveau de

détail est resté sensiblement identique à celui demandé par l'autorité concédante ainsi que celui retenu par les investisseurs pour l'élaboration de plan d'affaires lors du processus de mise en concurrence de nouvelles concessions autoroutières.

L'Autorité a pleinement conscience du caractère prospectif de ce type de document et entend en faire usage comme tel. Concernant la rentabilité des contrats, l'Autorité partage l'analyse des SCA soulignant que la rentabilité effective et avérée des contrats de concessions ne sera connue qu'au terme desdits contrats. Cependant, dans l'attente du terme du contrat, le législateur a souhaité que soit évalué un « taux de rentabilité interne » dont le concept est celui d'une rentabilité attendue et non avérée, avec toutes les réserves de prudence qu'il convient de rappeler. Concernant le caractère confidentiel de l'étude, l'Autorité mettra en œuvre la démarche précisée au paragraphe 3.1. de la présente synthèse.

3.6. Echéances (Question n° 6)

- Synthèse des observations

Les SCA indiquent qu'elles souhaitent voir la périodicité (annuelle) et les dates de communication alignées sur celles prévues dans leurs contrats.

- Prise en compte des éléments dans la décision de l'Autorité

Dans la mesure du possible, l'Autorité a recherché, dans sa décision n°2016-100 du 15 juin 2016, le compromis optimal entre les échéances déjà prévues dans les contrats et ses propres contraintes réglementaires.

Il est rappelé que l'Autorité poursuit des objectifs propres aux missions qui lui sont confiées. L'Autorité définit des indicateurs à collecter, détermine leur niveau de désagrégation et de segmentation ainsi que la fréquence de collecte et les délais d'obtention en vue de répondre à ses missions.

S'agissant des données de trafic et de congestion, seules informations collectées trimestriellement, il est souligné que la forte saisonnalité des trafics supportés par les autoroutes concédés nécessite une fréquence de collecte plus fine. Une analyse conjoncturelle de l'utilisation des réseaux ne peut raisonnablement se faire à une fréquence annuelle. La fréquence trimestrielle retenue est donc considérée par l'Autorité comme étant la plus pertinente au suivi de l'utilisation des réseaux, à défaut de disposer d'informations mensuelles pour ne pas alourdir la charge liée à la collecte de ces données.