

Avis n° 2021-040 du 29 juillet 2021

relatif au projet de douzième avenant à la convention passée entre l'État et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995 modifiée et au cahier des charges annexé à cette convention

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie, d'un dossier enregistré au service de la procédure et déclaré complet, en application de l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité, le 30 avril 2021 ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-8 et R. 122-27 ;

Vu le décret du 3 mai 1995 approuvant la convention passée le 24 mars 1995 entre l'État et la Société des autoroutes Paris-Normandie pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention, ensemble les décrets des 26 octobre 1995, 26 décembre 1997, 30 décembre 2000, 29 novembre 2001, 30 novembre 2001, 5 novembre 2004, 11 mai 2007, 22 mars 2010, 28 janvier 2011, 21 août 2015 et 28 août 2018 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 29 juillet 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 29 avril 2021, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis d'un projet de douzième avenant à la convention passée entre l'État et la Société des autoroutes Paris-Normandie (ci-après, la « société SAPN ») pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995, et au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète le 29 avril 2021 par le service de la procédure de l'Autorité.
2. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

1.1. Caractéristiques du projet d'avenant

3. Le principal objet du projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité est le déploiement d'un dispositif de péage dit « en flux libre », c'est-à-dire permettant l'identification des véhicules et la perception du péage sans recours à une barrière physique, sur les autoroutes A13, entre Orgeval et Caen (201 kilomètres), et A14, entre La Défense et Orgeval (23 kilomètres). Le dispositif concerne 14 sites, dont 5 avec une barrière de péage en pleine voie compte tenu du système de péage ouvert retenu sur l'axe. Il repose sur un système de 34 portiques supportant des équipements de détection des classes de véhicules, des équipements de communication avec les antennes de péage (par exemple, DSRC¹ et RFID²) et des caméras de lecture des plaques d'immatriculation, reliés au système informatique assurant le recueil et l'envoi des données vers leur centre de traitement. Dans ce cadre, le paiement s'effectue selon trois modalités : s'il dispose d'un badge de télépéage, l'utilisateur n'a pas de démarche particulière à effectuer ; dans le cas contraire, il peut enregistrer son immatriculation en ligne en y associant une carte bancaire pour que le paiement se réalise automatiquement à chaque passage (cet enregistrement pouvant avoir lieu après le premier trajet effectué sur le réseau), ou bien se rendre dans un point de paiement physique dans les 48 heures qui suivent chaque trajet.
4. Le projet d'avenant prévoit, en compensation des opérations envisagées et par ordre décroissant d'importance en montant :
 - le versement par le concédant, à l'échéance de la concession, d'une indemnité correspondant, pour les biens de retour associés au système de flux libre, à leur valeur nette comptable, telle qu'évaluée à la date de publication du douzième avenant (ci-après « la soulte ») ;
 - l'application, pour les années 2022 à 2024, d'une hausse des tarifs de péage additionnelle de 0,24 % ;
 - la consommation partielle de l'avantage financier découlant des retards dans la mise en œuvre du Plan de relance autoroutier (PRA) (ci-après « indus financiers ») - l'article 7.6 du cahier des charges de la concession SAPN prévoit en effet la comptabilisation d'un « avantage financier » dont la société concessionnaire est redevable à l'État en cas d'écart entre l'échéancier d'investissements défini à la contractualisation du PRA et l'échéancier reflétant le rythme réel des dépenses constatées, la compensation prenant en priorité la forme d'investissements supplémentaires non prévus ;
 - l'abandon, par l'État, de la créance correspondant aux avances remboursables historiquement octroyées à la société SAPN ;
 - le retrait du diffuseur des Gravières, prévu dans le cadre du PRA, du programme des opérations à réaliser par le concessionnaire.
5. Le projet d'avenant précise en outre les principes et les modalités de paiement propres au péage en flux libre, et comporte un dispositif de partage du risque lié au non-paiement du péage. En effet, l'absence de barrières de péage physiques est susceptible de se traduire par une augmentation de la fraude, dont l'impact financier est incertain.

¹ *Dedicated Short Range Communications*, correspondant au format actuel des badges utilisés pour le télépéage sans arrêt.

² *Radio Frequency Identification*, technologie d'identification par radiofréquences.

1.2. Cadre juridique de l'avis

6. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a réformé le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé en instituant une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante sur les projets d'avenants ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée du contrat de concession.
7. Aux termes de son étude d'impact, l'objectif général poursuivi par le projet de loi était de « *renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes* » et se déclinait en un objectif spécifique de « *garantir un meilleur paramétrage et un meilleur cadrage financier des investissements autoroutiers compensés par des hausses de péages, afin d'éviter que les SCA ne perçoivent une rémunération excessive pour ces investissements* ». Il s'agissait également de « *réinterroger dans le cadre des contrats de plan l'équilibre entre la gestion et le développement du réseau autoroutier concédé et le pouvoir d'achat des consommateurs* ».
8. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière introduit par cette loi prévoit ainsi que « *[l']Autorité [de régulation des transports] est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. [...] Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. [...]* ». L'article L. 1261-2 du code des transports prévoit que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une plus grande transparence dans le contrôle des concessions autoroutières.
9. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « *sans préjudice des dispositions du code de la commande publique, [d]es ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, impliquant l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé. [...] Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. [...]* ».
10. Par ailleurs, l'article L. 122-10 du même code dispose que « *les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent, outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant* ».

2. METHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITE

11. Au regard des dispositions qui précèdent, lorsqu'elle est saisie d'un projet d'avenant à un contrat de concession, l'Autorité en apprécie la régularité en vérifiant notamment dans quelle mesure le projet respecte l'ensemble des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.1. Sur le périmètre du contrôle de l'Autorité

12. En application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, entrent dans le périmètre de contrôle de l'Autorité les projets d'avenants et de contrats de plan prévoyant la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus au contrat initial qui ont une incidence sur les tarifs de péage.
13. La finalité de ce contrôle est d'apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'usager des opérations envisagées. L'Autorité s'attache donc à vérifier le respect des principes énoncés par la jurisprudence et par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière justifiant qu'il puisse être fait appel à un financement par le péage, même partiellement.
14. Ce contrôle s'exerce non seulement sur les opérations supplémentaires dont le financement est assuré par une hausse des tarifs de péage pour l'avenir, mais aussi, plus largement, sur toute opération supplémentaire dont le financement a une incidence sur les tarifs de péage.
15. Doivent en particulier être considérés comme ayant une incidence sur les tarifs de péage les ouvrages ou aménagements supplémentaires :
 - financés par la consommation des indus financiers constitués en cas d'écart entre les échéanciers prévisionnel et réel des dépenses relatives à des opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée ;
 - réalisés en contrepartie de l'abandon d'opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée.
16. En effet, dans cette hypothèse, les opérations supplémentaires sont *de facto* financées par le péage. Ainsi, comme pour une hausse tarifaire qui serait accordée pour l'avenir, il convient alors, afin de s'assurer de la bonne prise en compte des intérêts de l'usager, de vérifier le respect des conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relatives à la nécessité ou l'utilité de l'opération et à l'estimation des coûts.

2.2. Sur le caractère non prévu de l'opération

17. L'Autorité s'attache, en premier lieu, à vérifier si les opérations intégrées dans le projet d'avenant ne relèvent pas d'obligations préexistantes, notamment au titre du contrat de concession ou de ses avenants successifs. Les dépenses qui relèvent des obligations ordinaires du concessionnaire ou qui sont déjà prévues au contrat de concession ne sauraient en effet être couvertes par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage.

2.3. Sur la condition de nécessité ou d'utilité de l'opération

18. En deuxième lieu, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus sont nécessaires ou utiles, au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, étant entendu qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'intérêt public ou sur l'utilité générale du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet d'une procédure d'utilité publique distincte.

19. Dans le cadre de cet exercice, l'Autorité apprécie si la condition de nécessité de l'ouvrage ou de l'aménagement considéré, telle qu'interprétée par la jurisprudence³, est satisfaite, ou alternativement si la condition d'utilité de l'ouvrage ou de l'aménagement considéré est satisfaite au regard des trois exigences cumulatives prévues à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, à savoir (i) une amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, (ii) une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession (iii) et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires.
20. Il appartient à l'Autorité d'apprécier, pour chaque opération et au vu des éléments du dossier qui lui ont été communiqués, si la condition de nécessité ou, alternativement, celle d'utilité est bien satisfaite.

2.4. Sur le caractère accessoire de l'opération

21. En troisième lieu, si les opérations correspondent à des obligations nouvelles, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus revêtent un caractère accessoire⁴ par rapport au réseau concédé.

2.5. Sur l'estimation des dépenses et des recettes prévisionnelles

22. En quatrième lieu, l'Autorité vérifie que les dépenses destinées à être compensées par les tarifs de péage se rattachent directement et exclusivement à l'opération considérée et que leur montant prévisionnel est strictement justifié, au regard notamment des coûts habituellement constatés, compte tenu de sa nature et de ses caractéristiques propres. Elle vérifie en outre les hypothèses qui fondent le calcul de la compensation prévue pour financer ces nouvelles dépenses. Cela suppose de s'intéresser, d'une part, aux dépenses prévisionnelles, d'autre part, aux recettes prévisionnelles.
23. Les coûts et les recettes retenus dans le projet d'avenant ne résultent pas d'une procédure de mise en concurrence. Par conséquent, indépendamment des expertises des parties, l'analyse de l'Autorité constitue le seul regard extérieur porté sur ces données.
24. S'agissant des dépenses prévisionnelles, l'Autorité contre-expertise les montants arrêtés par les parties dans le cadre de l'élaboration du projet d'avenant en établissant ses propres estimations de coûts. Pour ce faire, soit elle considère des opérations comparables, soit elle procède à une reconstitution à partir de prix et de quantités qu'elle juge pertinents.
25. S'agissant des recettes prévisionnelles, leur contre-expertise consiste à étudier les projections de trafic sur la durée résiduelle de la concession, dès lors que les recettes supplémentaires induites par l'avenant résulteront de l'application de hausses additionnelles de tarifs aux véhicules qui emprunteront l'autoroute sur cette période.

³ Le Conseil d'État considère que doivent être regardés « [...] comme « *devenus nécessaires* » les nouveaux ouvrages ou aménagements dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui ». Tel est le cas des ouvrages ou aménagements qui ont pour objet de répondre à un accroissement du trafic actuel ou à venir dès lors que l'accroissement est sérieusement prévisible, de résoudre un problème de sécurité ou d'améliorer celle-ci, ou encore de mettre à niveau la qualité du service autoroutier, notamment par l'insertion environnementale de la section d'autoroute concernée, tout comme les diffuseurs nouveaux dès lors qu'il est possible, sur la base de prévisions de trafic sérieuses et étayées, de démontrer qu'ils sont nécessaires et efficaces compte tenu notamment des autres diffuseurs existants ou déjà prévus (Avis de la section des travaux publics du Conseil d'État du 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697).

⁴ C'est-à-dire s'ils sont d'un coût et d'une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble, et s'ils ne présentent aucune autonomie fonctionnelle par rapport à l'ouvrage principal. Voir notamment en ce sens : Conseil d'État, avis, 16 septembre 1999, n° 362908 et Conseil d'État, avis, 21 juin 2011, n° 385183.

2.6. Sur le caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage

26. En cinquième lieu, l'Autorité détermine si l'augmentation des tarifs de péage est raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour financer les ouvrages ou aménagements intégrés à l'assiette de la concession.
27. Elle apprécie, en particulier, si la rémunération des capitaux investis qui en découle peut être considérée comme raisonnable et conforme aux conditions du marché à la date de la conclusion de l'accord sur le projet d'avenant.
28. L'Autorité précise que cette analyse est étrangère à l'appréciation de l'équilibre existant de la convention. Ainsi, la seule circonstance que la société concessionnaire dégagerait un bénéfice sur les investissements déjà réalisés ne saurait interdire, par principe, la compensation de la réalisation de nouveaux investissements, sauf à méconnaître les fondements mêmes du modèle économique de la concession.

2.7. Sur le bilan coûts-avantages pour l'utilisateur

29. L'Autorité considère, par ailleurs, qu'il peut être pertinent, pour apprécier le bien-fondé du financement d'un projet par une hausse des tarifs de péage, d'opérer une comparaison entre les coûts et les avantages qui en résultent pour l'utilisateur. En effet, quand bien même l'augmentation des tarifs de péage refléterait strictement les coûts d'un concessionnaire parfaitement efficace pour mener à bien le projet, il se pourrait que les bénéfices pour l'utilisateur ne soient pas à la hauteur de cette augmentation. Il convient ainsi de vérifier, en adoptant le point de vue de l'utilisateur, que les avantages l'emportent sur les coûts. Cette démarche est différente de celle traditionnellement mise en œuvre par l'État, notamment dans le cadre de la procédure d'utilité publique mentionnée au point 18, pour justifier la réalisation d'un projet d'aménagement : cette dernière repose en effet sur un calcul socioéconomique visant à en démontrer l'intérêt pour la collectivité prise dans son ensemble et non pour les seuls usagers de l'infrastructure.
30. Dans ce cadre, les coûts pris en compte peuvent différer des coûts totaux du projet, par exemple s'il est prévu de le financer partiellement par une subvention publique. Les coûts considérés correspondent, d'une part, aux dépenses de péage induites par la hausse des tarifs envisagée, et d'autre part, à la réduction des dépenses de péage dont les usagers pourraient bénéficier si le choix était fait d'infléchir la trajectoire tarifaire (par exemple, lorsque des indus financiers sont mobilisés pour la réalisation de l'opération) plutôt que de réaliser le projet. Les avantages pris en compte dépendent quant à eux du projet considéré : il peut s'agir de gains de temps, d'économies de carburant, d'améliorations en termes de sécurité ou de confort, etc. au bénéfice des usagers. Pour effectuer le bilan coûts-avantages, les différents effets du projet sont monétarisés et actualisés comme dans le cadre de l'évaluation socioéconomique d'un projet visée au point 29.

2.8. Sur les modifications apportées à la rédaction du contrat de concession

31. En outre, l'Autorité a la faculté de donner un avis sur les stipulations relatives aux conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Elle examine ainsi, lors de la conclusion d'un avenant, les différentes modifications apportées à la rédaction du contrat de concession.

3. ANALYSE DES OPERATIONS

3.1. Déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14

32. Le projet de déploiement du dispositif de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 entraîne des investissements nouveaux (liés à des travaux d'aménagement et aux mises aux normes rendues nécessaires par ces travaux, à des mises à niveau par anticipation et à la mise en place d'équipements spécifiques sur cinq barrières de péages pleine voie et neuf diffuseurs), à des investissements de renouvellement (compte tenu d'une durée prévisionnelle de dix ans des équipements de télédétection et du système d'information) et à des investissements de transition (traitement des sollicitations des usagers, dispositif de communication). Il entraîne également des charges d'exploitation accrues (pour le traitement de la fraude et la relation avec les points de paiement physiques).

3.1.1. Sur le caractère « non prévu » de l'opération

33. Il ressort du dossier de saisine et du contrat de concession de la société SAPN, ainsi que du cahier des charges y annexé, que le déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 ne relève pas d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

3.1.2. Sur la condition de nécessité ou d'utilité de l'opération

34. Il ressort des pièces du dossier de saisine et de l'instruction que le déploiement du flux libre aura pour effet d'améliorer la qualité du service autoroutier sur le périmètre concédé en ce que la suppression des arrêts au niveau des gares de péages permettra une fluidification du trafic et un gain de temps pour les usagers, aussi bien sur la section courante que sur les diffuseurs. Ce faisant, il concourt également à l'amélioration de la sécurité des usagers de l'autoroute. Enfin, cette fluidification du trafic et ces gains de temps sur la section courante et au niveau des diffuseurs contribuent à la fois à une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession et à une amélioration de la desserte des territoires traversés.
35. Par conséquent, cette opération satisfait la condition d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.1.3. Sur le caractère accessoire de l'opération

36. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 présente un coût et une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble. En outre, le déploiement du système de péage en flux libre consiste à remplacer le dispositif actuel de perception du péage, et ce dispositif ne comporte aucune autonomie fonctionnelle par rapport au réseau dont la gestion est concédée à SAPN.
37. Par conséquent, la condition tenant au caractère accessoire de l'opération est satisfaite.

3.1.4. Sur les avantages qu'en tire l'utilisateur

38. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 se traduira par un gain de temps annuel global pouvant être estimé

à 1,7 million d'heures, déduction faite des pertes de temps supportées par les usagers ne disposant pas d'un badge de télépéage, ce qui correspond à un gain de temps moyen de 70 secondes par passage au péage, ainsi que par une économie annuelle de 9,5 millions de litres de carburant. L'opération devrait également se traduire par la suppression des accidents liés au franchissement des barrières de péage, mais ce gain en termes de sécurité pour les usagers n'est pas quantifié. Actualisés au taux retenu par l'État dans le cadre de l'évaluation socioéconomique simplifiée d'un projet⁵, et cumulés sur la durée résiduelle de la concession, les avantages pour les usagers concernés ont été évalués par l'Autorité, dans un scénario central, à 502 millions d'euros (valeur 2018) pour les gains de temps et à 114 millions d'euros (valeur 2018) pour les économies de carburant, soit un total de 616 millions d'euros (valeur 2018).

3.1.5. Sur les dépenses prises en compte

a. Concernant les investissements nouveaux

- Les aménagements

39. Des aménagements du réseau routier au droit des échangeurs équipés d'une barrière ou d'une gare de péage (soit 14 sites) sont nécessaires dans le cadre du déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 : il s'agit de déposer les barrières et les équipements des gares de péage, de réduire le profil en travers de la section courante, de raccorder les bretelles à cette section courante et de déplacer des aires de service.
40. Après déduction des montants associés au rapprochement des bretelles de Beuzeville, Chambourcy et Heudebouville (voir 3.2), l'Autorité observe que l'estimation prévisionnelle des coûts d'aménagement utilisée pour paramétrer le projet d'avenant, de [90-100] millions d'euros, dépasse de 7 % les coûts estimatifs qu'elle a établis en se référant à sa base de données « Prix », ce qui constitue un écart limité. Elle estime ainsi que les coûts d'aménagement sont correctement estimés.
41. L'Autorité relève par ailleurs que le projet de déploiement d'un système de péage en flux libre devrait avoir une incidence financière sur le complément du diffuseur de Heudebouville dont la réalisation est prévue dans le cadre du plan d'investissement autoroutier (PIA). Elle invite ainsi le concédant à établir un bilan des conséquences financières du projet sur cette opération qui a donné lieu à une compensation à travers le péage : il conviendra de définir les reliquats éventuels dus à la non-réalisation des équipements de péage ou des voies d'entrecroisement et à la non-mise à niveau de la section courante par la société SAPN, initialement prévus et qui ne sont plus nécessaires en raison du déploiement du système de péage en flux libre.

- Les équipements de flux libre, les systèmes informatiques et l'accompagnement de la transition

42. S'agissant des équipements de flux libre, des systèmes informatiques et de l'accompagnement de la transition, l'Autorité n'a pas été en mesure, à partir des éléments fournis dans le dossier de saisine et présentés sous forme de forfait, d'examiner le détail des coûts opérationnels. Dans l'éventualité de nouvelles saisines sur le déploiement d'un système de péage en flux libre, l'Autorité sera attentive à ce que le concédant lui transmette les éléments détaillés de coûts tirés des procédures de sourçage et des expérimentations menées par les sociétés concernées.

⁵ Référentiel d'évaluation des projets de transport, consultable sur le site du ministère en charge des transports : <https://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-des-projets-transport>

43. L'Autorité estime toutefois, à partir de son analyse macroscopique des coûts présentés [...] dans le cadre de la mise en concession de la portion de l'autoroute A79 reliant Sazeret à Digoïn, sur la Route Centre Europe Atlantique (RCEA), que les coûts pris en compte pour paramétrer le présent projet d'avenant, soit [20-30] millions d'euros, sont raisonnables.

b. Concernant les investissements de mise à niveau avancés

44. L'Autorité constate que les investissements de mise à niveau prévus au contrat de la société SAPN, mais réalisés par anticipation à l'occasion des aménagements nécessaires au déploiement du système de péage en flux libre, sont neutralisés, dans le modèle financier, par une réduction des dépenses futures à hauteur du montant correspondant, soit [10-20] millions d'euros. Elle accueille favorablement cette séparation stricte des dépenses déjà prévues au contrat et des dépenses d'investissement nouvelles, qui assure que la société concessionnaire n'est pas doublement compensée pour une même obligation.

c. Concernant les investissements de renouvellement préalables à la restitution en bon état des biens de retour associés au projet

45. Il ressort du dossier de saisine que la société SAPN programme un renouvellement complet de ses équipements de flux libre à la fin de la concession et prévoit une dépense identique à celle de son investissement initial.
46. Au regard [...] de la mise en concession de la portion de l'autoroute A79 située entre Sazeret et Digoïn (RCEA), ces dépenses de renouvellement apparaissent élevées. Pour une part, il est vrai que l'exigence de remise en « bon état » des biens de retour introduit une contrainte artificielle sur les cycles d'investissement⁶. Toutefois, le montant retenu ne couvre pas seulement les coûts des caméras, détecteurs et antennes, qui doivent effectivement être renouvelés tous les 10 à 12 ans, mais également, notamment, des frais d'ingénierie (les coûts de recherche et développement étant particulièrement élevés pour ces équipements innovants), des coûts de renouvellement du système de fixation au portique, des services de maintenance ou encore une somme à valoir, dont il apparaît clairement qu'ils ne se reproduiront pas en totalité dans 10 ans.
47. La société SAPN n'ayant pas fourni de décomposition du forfait « équipements fixes d'exploitation » correspondant à la dépense initiale, l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier précisément la part des investissements nécessitant effectivement un renouvellement préalablement à l'échéance de la concession, alors que l'enjeu financier est important. L'Autorité n'est ainsi pas en mesure de statuer sur la nécessité de près de la moitié des dépenses prévisionnelles associées au renouvellement des équipements de flux libre, soit un tiers de l'ensemble des investissements de renouvellement liés à l'avenant, évalués à [20-30] millions d'euros.
48. Dans la perspective de prochaines saisines sur le déploiement d'un système de péage en flux libre, l'Autorité sera attentive à ce que des éléments de coûts plus détaillés lui soient transmis afin de permettre de développer une approche analytique des coûts des projets qui lui seront soumis.

⁶ Pour une présentation plus précise de ce point, voir le rapport sur l'économie des concessions autoroutières publié en juillet 2020 par l'Autorité (Études thématiques, 3.2.b, pp. 150-155).

d. Concernant les investissements de renouvellement évités du fait de la dépose des équipements de péage et de la réduction du profil en travers de la section courante

49. Ne disposant pas de référence lui permettant d'expertiser les dépenses de renouvellement économisées du fait de la dépose des équipements de péage et la réduction du profil en travers de la section courante, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur les montants présentés dans le dossier de saisine, correspondant à une économie de [30-40] millions d'euros.

e. Concernant les charges d'exploitation

50. Il ressort du dossier de saisine que la société SAPN prévoit une augmentation de [30-40] millions d'euros de ses charges d'exploitation cumulées sur la durée résiduelle du contrat en conséquence du déploiement d'un système de péage en flux libre.
51. Si l'augmentation des charges d'exploitation peut sembler contradictoire avec l'objet du déploiement d'un système de péage en flux libre, qui est d'automatiser la perception du péage, l'instruction de l'Autorité ne conduit pas, au vu des éléments qui lui ont été transmis, à sa remise en cause. L'automatisation dont bénéficie l'utilisateur n'est en effet pas nécessairement incompatible avec un alourdissement des tâches assignées au concessionnaire. Du reste, le dossier de saisine apporte des justifications détaillées sur cet accroissement des charges, en se fondant sur le retour d'expérience de la société SAPN en France et à l'étranger. Il ressort enfin [...] de la mise en concession de la portion de l'autoroute A79 située entre Sazeret et Digoin (RCEA) que le flux libre génère un surcoût du même ordre de grandeur que celui prévu par la société SAPN en termes de charges d'exploitation.

3.2. Rapprochement des bretelles de Beuzeville, Chambourcy et Heudebouville

52. Il ressort de l'examen des pièces composant le dossier de saisine que le projet d'avenant porte également sur le rapprochement des bretelles de Beuzeville, Chambourcy et Heudebouville, qui représente un montant de [5-10] millions d'euros.
53. La réalisation de cette opération, qui consiste à limiter les alignements droits favorisant la prise de vitesse sur les bretelles, ne se rattache pas directement et exclusivement au déploiement du péage en flux libre. Elle doit, par conséquent, être appréciée de manière distincte, nonobstant la présentation des opérations retenue dans le dossier de saisine.
54. En l'espèce, il ne semble pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge du concessionnaire. Cependant, eu égard aux éléments transmis tant dans le dossier de saisine qu'au cours de l'instruction, et faute, en particulier, d'étude sur l'accidentologie de ces bretelles, l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier si la condition de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière est satisfaite. Par conséquent, elle appelle le concédant à s'assurer que les différentes opérations constitutives d'un projet d'avenant soient clairement distinguées dans le dossier de saisine, et que tous les éléments nécessaires à l'appréciation de la conformité de chacune d'entre elles lui soient transmis.

4. APPRECIATION DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AVENANT

4.1. Sur les recettes prises en compte

4.1.1. Recettes de péage supplémentaires

55. Les prévisions d'évolution du trafic ont une incidence sur le chiffre d'affaires de la société et, dans une moindre mesure, sur l'évolution de certaines charges (par exemple, la taxe d'aménagement du territoire). En l'espèce, les hypothèses de trafic présentées par l'autorité concédante correspondent, pour les véhicules légers, à un retour à un niveau de trafic pré-crise de 2019 en [...] puis à une croissance du trafic de [0-1] % par an jusqu'à 2033, année de fin de concession. Quant aux prévisions pour les poids lourds, les hypothèses correspondent à un retour à un niveau de trafic pré-crise en [...] et à une croissance annuelle de [1-2] % jusqu'en 2033.
56. Les analyses conduites par l'Autorité montrent que si les hypothèses concernant le trafic des poids lourds peuvent paraître légèrement sous-estimées, l'impact est négligeable sur les recettes.
57. En revanche, les hypothèses concernant le trafic des véhicules légers soulèvent plusieurs questions. En premier lieu, elles sont notamment calculées à l'aide d'un scénario moyen par référence à la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), qui s'applique difficilement au contexte des autoroutes concédées. En effet, les taux de croissance du trafic pour les trajets courte distance pris en compte dans le scénario SNBC correspondent à l'ensemble des infrastructures routières. Or, sur le réseau autoroutier, la mobilité sur les trajets de courte distance est davantage péri-urbaine. Ainsi, les conditions et les modalités de la mobilité sur courte distance en milieu urbain ne peuvent être simplement transposées aux déplacements de courte distance sur autoroute, qui obéissent à d'autres déterminants et à d'autres contraintes. En deuxième lieu, d'après la méthode de calcul utilisée par la société SAPN, le trafic des véhicules légers sur son réseau rejoindrait la tendance du scénario SNBC en 2070, ce qui revient à faire l'hypothèse que les conséquences de la crise sanitaire seront particulièrement durables. En troisième lieu, enfin, le retour à un niveau de trafic pré-crise en [...] semble tardif au regard des prévisions de reprise économique, aux termes desquelles un retour du PIB à son niveau pré-crise pourrait intervenir dès 2022.
58. L'Autorité a ainsi mené sa propre contre-expertise des prévisions de trafic pour les véhicules légers et estime, qu'une fois le niveau de 2019 retrouvé, celui-ci devrait croître d'au moins 1,0 % par an. En prenant en compte la spécificité des trajets courte distance sur autoroute, les mesures d'incitation au covoiturage prévues dans le scénario volontariste de la SNBC ainsi que l'observation des trafics passés sur le réseau SAPN, plusieurs scénarios ont été construits en faisant varier l'année où le trafic rejoint la tendance du scénario SNBC. Si les résultats varient fortement d'un scénario à l'autre, il apparaît que, même dans le cas le plus conservateur (à savoir un rattrapage de la tendance du scénario SNBC à l'horizon 2070 et un retour du trafic à son niveau pré-crise en 2025), la croissance annuelle du trafic des véhicules légers devrait être supérieure à 1,0 % après le retour du trafic à son niveau pré-crise ; dans le cas le moins conservateur, elle pourrait atteindre 2,0 %.
59. Par ailleurs, le phénomène d'induction de trafic, c'est-à-dire le trafic additionnel dû aux gains de temps générés par le déploiement du péage en flux libre, n'a pas été pris en compte dans le paramétrage du projet d'avenant. Sans étude de trafic approfondie, ce phénomène est difficile à quantifier précisément ; néanmoins, il devrait exercer une influence non négligeable sur les recettes de la concession puisque les recettes associées à l'induction de trafic augmentent à

hauteur des tarifs de péage et non seulement à hauteur des incréments de tarifs permis par l'avenant.

4.1.2. Modification des recettes engendrée par l'augmentation de la fraude

60. La conversion du système de péage en flux libre devrait se traduire par un accroissement de la fraude : l'absence de barrières physiques facilite en effet le passage de véhicules circulant sans s'acquitter du péage. Plus précisément, le taux de fraude pourrait augmenter pour les véhicules ne disposant pas d'un boîtier de télépéage. Si la fraude engendre des pertes de recettes, celles-ci devraient toutefois être largement contrebalancées par les indemnités dont les fraudeurs qui régularisent leur situation doivent s'acquitter : en 2013, pour augmenter le taux de régularisation, l'article 529-6 du code de procédure pénale, complété par l'article R. 49-8-4-1 du même code, a prévu qu'une indemnité forfaitaire s'ajoute à la somme due à la société concessionnaire au titre du péage ; depuis le décret n° 2020-1494 du 30 novembre 2020, cette indemnité s'établit à 90 euros ; celle-ci doit être payée sous deux mois ; dans le cas contraire, le procès-verbal de contravention est adressé par l'exploitant au ministère public et l'amende forfaitaire majorée, dont le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule devient redevable, revient intégralement au Trésor public.
61. Il ressort du dossier de saisine que le taux de fraude global avant recouvrement retenu pour fixer la compensation tarifaire de la société SAPN dans le cadre du projet d'avenant est de [2-5] % en [...], et de [2-5] % ensuite. En comparaison d'autres cas connus, ces taux sont faibles et conduisent à des prévisions de pertes de recettes limitées.
62. En revanche, les prévisions relatives au recouvrement, qui influent fortement sur l'équilibre financier du projet, apparaissent pessimistes. D'une part, les taux de recouvrement retenus pour déterminer la compensation tarifaire octroyée à la société SAPN dans le cadre de l'avenant s'établissent à [30-40] % pour les fraudeurs immatriculés en France et à [20-30] % pour les fraudeurs immatriculés à l'étranger. D'autre part, il est supposé que le montant des indemnités perçues par la société SAPN dans le cadre de la procédure de recouvrement sera fortement modéré par la possibilité offerte aux fraudeurs régularisant leur situation dans un délai de 15 jours de bénéficier d'une minoration de l'indemnité due : il est ainsi prévu que l'écart entre le niveau des indemnités minorées (10 euros) et celui des indemnités majorées (90 euros) incitera les fraudeurs qui acceptent de régulariser leur situation à le faire rapidement.
63. Bien que la nouveauté du système de péage en flux libre et le caractère limité des expériences comparables ne permettent pas d'en avoir la certitude, l'Autorité estime probable que les recettes prévues en conséquence de l'augmentation de la fraude soient sous-estimées, contribuant à surévaluer les hausses de péage nécessaires pour assurer l'équilibre financier de l'avenant.
64. Cependant, les difficultés posées par l'estimation des paramètres relatifs à la fraude et au recouvrement devraient être levées après quelques exercices. Afin d'éviter une surcompensation de la société SAPN, l'Autorité préconise donc l'instauration d'une « clause de revoyure ». Plutôt que de figer dès à présent les modalités de calcul de la compensation applicables pour l'ensemble de la durée résiduelle de la concession, un mécanisme automatique⁷ d'ajustement des tarifs de péage devrait permettre d'établir progressivement la compensation, en fonction du niveau observé des paramètres relatifs à la fraude.

⁷ Au sens où les paramètres financiers seraient inscrits dans le contrat et ne donneraient pas lieu à renégociation.

4.1.3. Indemnité perçue en contrepartie de la restitution en fin de contrat des biens de retour non amortis correspondant au système de flux libre

65. Le projet d'avenant prévoit la modification de l'article 37 du cahier des charges afin de tenir compte de la durée d'utilisation des actifs constitutifs du dispositif de péage en flux libre, qui est supérieure à la durée résiduelle de la concession. Dans ce cadre, en fin de contrat, une indemnité correspondant à la valeur nette comptable de ces actifs, telle qu'évaluée à la date de publication de l'avenant, est versée à la société concessionnaire. Il ressort du dossier de saisine que le versement de cette « soulte » permet de limiter l'incrément de hausse des tarifs de péage : le concédant estime qu'en son absence, la hausse aurait été de 1 %, au lieu de 0,24 %, entre 2022 et 2024.
66. L'Autorité ne dispose pas du détail des immobilisations liées au projet et de leurs durées d'amortissement respectives, mais n'a pas détecté d'anomalie de principe dans l'établissement de leur valeur nette comptable à 55 millions d'euros au 31 août 2023.
67. L'Autorité relève que le recours au mécanisme de la « soulte » interdit à la société SAPN d'amortir les actifs considérés en caducité⁸ : l'objet de ce type d'amortissement n'est en effet pas de constater une dépréciation technique des installations, mais de ramener à zéro leur valeur nette comptable à l'expiration de la concession, lorsqu'elles sont restituées au concédant. Or la méthode d'amortissement retenue a une incidence fiscale. Le modèle financier transmis dans le cadre de la saisine ne prend en compte que l'amortissement technique des actifs considérés.

4.2. Sur les autres hypothèses sous-jacentes à l'évaluation du TRI « projet »

68. Sous réserve du montant des dépenses et des recettes, objet des analyses qui précèdent, l'Autorité a souhaité s'assurer que les hypothèses retenues dans le modèle financier ne présentent pas de biais qui puisse conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par la société concessionnaire.
69. S'agissant, en premier lieu, de l'hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation, celle-ci a, eu égard aux clauses tarifaires du contrat de concession, une double incidence sur les tarifs de péage : d'une part, l'inflation fait croître l'assiette de la hausse supplémentaire des tarifs ; d'autre part, elle amplifie les pertes liées à la fraude, ce deuxième effet l'emportant sur le premier. Cette hypothèse a également, dans une moindre mesure, un effet sur certaines charges d'exploitation.
70. L'analyse de l'Autorité fait apparaître que l'hypothèse d'évolution des prix à la consommation retenue pour élaborer le projet d'avenant, soit une croissance moyenne de [1-2] % par an entre 2021 et 2034, est en ligne avec les différentes prévisions publiées par les institutions compétentes.
71. S'agissant, en second lieu, de l'hypothèse d'évolution de l'indice TP01 (relatif aux travaux publics), celle-ci est utilisée pour indexer les dépenses de travaux et de maintenance, négociés et figurant éventuellement dans l'avenant en euros constants, c'est-à-dire pour les exprimer en euros courants afin d'établir l'évolution des tarifs de péage permettant l'équilibre financier de l'avenant.
72. L'analyse de l'Autorité fait ressortir que l'hypothèse d'évolution de l'indice TP01 retenue pour élaborer le projet d'avenant, soit une croissance moyenne de [2-5] % par an, est raisonnable à

⁸ Voir la décision du Conseil d'État, 14 janvier 2008, Société Sogeparc France, req. n° 297541.

l'aune de l'actualité, qui montre plutôt un renchérissement des coûts des travaux, notamment en lien avec l'augmentation du prix des matières premières.

4.3. Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

73. Il ressort du modèle financier transmis dans le cadre de la saisine que le taux de rentabilité interne (TRI) du projet, qui est indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire, s'établit à [2-5] % avec les hypothèses de dépenses et de recettes prévisionnelles retenues. Ce taux de rentabilité interne représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet.
74. De manière générale, la rémunération du capital investi dans un projet s'apprécie en comparant le TRI au coût du capital, c'est-à-dire au taux de rentabilité exigé par les pourvoyeurs de fonds (actionnaires et créanciers), qui dépend du risque que ces derniers supportent.
75. En l'espèce, il ressort du dossier de saisine que le concédant a évalué le coût du capital en se fondant sur la méthode et le paramétrage usuellement préconisés par l'Autorité pour les projets d'avenants à un contrat de concession autoroutière. Ainsi, il a estimé un coût moyen pondéré du capital (CMPC), le coût des fonds propres étant obtenu en recourant au modèle d'évaluation des actifs financiers (MÉDAF), en s'appuyant, pour les paramètres spécifiques au secteur, sur une étude réalisée pour l'Autorité en 2017 par un cabinet extérieur. Selon le concédant, le CMPC ainsi évalué s'établit entre [2-5] % et [2-5] %. Ce chiffrage repose sur des données de marché partiellement actualisées à la date de saisine. Le TRI retenu se situe donc en haut de la fourchette de CMPC déterminée par le concédant.
76. Or ces paramètres reflètent les risques de l'activité de concessionnaire d'autoroutes, en particulier le risque lié au trafic. Cependant, le projet associé au présent avenant se différencie des projets usuels par le fait que ses recettes ne proviennent pas seulement d'une hausse des tarifs de péage, mais consistent également en une soulte, garantie par l'État. Il en résulte que le risque de ce projet diffère de celui de l'activité de concessionnaire d'autoroutes : comme le reconnaît le concédant dans le dossier de saisine, le recours au mécanisme de la soulte réduit le risque du projet. Par conséquent, la comparaison directe opérée par le concédant entre le TRI du projet, d'une part, et le CMPC tel qu'il est habituellement calculé, d'autre part, ne semble pas pertinente.
77. Il est en revanche possible, pour apprécier la rémunération des capitaux immobilisés dans le cadre de l'avenant, de regarder le projet comme la combinaison de deux sous-projets :
- dans le premier sous-projet, la perception de la soulte (qui représente au moins⁹ [40-50] % du capital nouvellement immobilisé par le concessionnaire) est associée à une partie des dépenses ;
 - dans le deuxième sous-projet, des recettes de péage (y compris les indemnités versées par les fraudeurs en cas de régularisation de leur situation) viennent compenser le reste des dépenses.
- Les TRI de chacun de ces sous-projets peuvent alors être comparés à des coûts du capital distincts.
78. Le deuxième sous-projet présente les caractéristiques d'un projet d'avenant autoroutier usuel, ses recettes évoluant en fonction du trafic et du niveau des tarifs de de péage. Son TRI peut donc être comparé au coût du capital obtenu en appliquant la méthode habituelle : dans les conditions

⁹ En retenant, pour le calcul, le taux de rentabilité ressortant du modèle financier transmis dans le cadre de la saisine, tel que présenté au point 73.

de marché actuelles, il ne devrait pas dépasser la borne haute de la fourchette de CMPC, soit [2-5] %.

79. S'agissant du premier sous-projet, il diffère d'un projet d'avenant autoroutier usuel, puisque ses recettes sont certaines. L'Autorité considère que son profil de risque pourrait s'apparenter à celui d'un marché de partenariat plutôt qu'à celui d'une concession. Elle estime que des travaux complémentaires seraient nécessaires pour chiffrer précisément les risques associés à ce type de projet ; en outre, elle dispose de peu de références en termes de rémunération du capital pour des marchés de partenariat. Néanmoins, au regard des éléments portés à sa connaissance dans le cadre de l'instruction, elle estime que le TRI du premier sous-projet ne devrait pas dépasser [2-5] % dans les conditions de marché actuelles, taux qui correspond au coût de la dette normatif augmenté d'une prime.
80. Finalement, en tenant compte des taux de rémunération maximaux qu'il lui paraît possible d'associer aux différents types de recettes compte tenu des risques correspondants, l'Autorité considère que la compensation tarifaire envisagée dans le cadre de l'avenant ne correspond pas à une rémunération raisonnable des capitaux investis : elle estime, sur le fondement des éléments dont elle dispose, que l'augmentation complémentaire des tarifs de péage devrait au plus s'établir à 0,18 % au lieu de 0,24 % entre 2022 et 2024.

4.4. Sur le bilan coûts-avantages pour l'utilisateur

81. Si les avantages du déploiement d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14 sont évalués par l'Autorité à 616 millions d'euros (valeur 2018) pour la durée résiduelle de la concession¹⁰, en ne tenant compte que des gains de temps et des économies de carburant, il apparaît que les coûts mis à la charge de l'utilisateur à travers le péage, que ce soit directement, avec la hausse supplémentaire prévue par le projet d'avenant, ou indirectement, avec la consommation des indus financiers et l'abandon de l'opération de réalisation du diffuseur des Graviers, peuvent être évalués à 60 millions d'euros (valeur 2018), soit 10 fois moins.
82. Ainsi, indépendamment de la question de savoir si les coûts opérationnels et financiers ont été justement appréciés pour déterminer la hausse supplémentaire des tarifs de péage destinée à compenser la société SAPN pour le déploiement du système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14, il apparaît que le bilan coûts-avantages de l'opération est très favorable à l'utilisateur.

4.5. Sur les autres clauses contractuelles

4.5.1. Concernant le partage du risque lié à la fraude

83. L'Autorité relève que le projet d'avenant introduit un article 28 bis relatif au « *suivi de la perception des péages au moyen d'un dispositif de péage en flux libre* ». Il ressort du dossier de saisine que le dispositif de partage du risque lié au non-paiement du péage prévu par cet article a été conçu pour répondre à l'incertitude sur la fraude et son impact financier : il s'agit, sauf accord sur d'autres mesures en faveur, le cas échéant, de la société concessionnaire ou des usagers, de réviser la formule d'évolution des péages dans les cas où l'impact financier cumulé de la fraude se révélerait inférieur à un plancher (en cas de perte pour la SCA) ou supérieur à un plafond (en cas de gain pour la SCA).

¹⁰ Voir point 38 du présent avis.

84. L'Autorité considère que malgré les expérimentations qui ont pu avoir lieu, la prévision de la fraude reste un exercice aléatoire. Dans ces conditions, une compensation inadéquate du concessionnaire est probable. Le mécanisme prévu dans le cas présent devrait donc atténuer les effets d'une possible surestimation du coût de la fraude, au bénéfice des usagers. Par ailleurs, la fraude présentant un caractère en partie exogène, l'effet désincitatif d'une clause de partage des risques devrait être limité.
85. L'Autorité constate néanmoins que le paramétrage du dispositif retenu dans le cas présent présente deux caractéristiques qui affaiblissent considérablement son efficacité. Premièrement, aucune correction n'est apportée aux erreurs comprises dans un premier « tunnel » (entre un premier plancher et un premier plafond) : ainsi, tant que l'impact constaté de la fraude sur les recettes ne dépasse pas un premier plafond, aucune correction n'est apportée à la formule d'évolution tarifaire. Le concessionnaire est donc fortement incité à surestimer le niveau prévisionnel de la détérioration de ses résultats découlant de la fraude. Deuxièmement, une correction complète est apportée aux erreurs lorsque l'impact financier dépasse les limites d'un second « tunnel » (en-deçà d'un second plancher et au-delà d'un second plafond) : la clause supprime donc totalement des risques qui constituent pourtant une forme d'incitation à faire les efforts nécessaires à la réduction de la fraude et à l'amélioration du recouvrement.
86. La clause porte sur les erreurs cumulées concernant l'effet financier net de la fraude, ce qui limite les mouvements de bilan peu lisibles : ainsi, le mécanisme de correction ne se déclenche pas pour des erreurs qui se compensent d'une année sur l'autre ; au contraire, si le sens des erreurs est le même tous les ans, l'agrégat peut atteindre un seuil qui déclenche la correction. Toutefois, l'Autorité relève que les seuils actuellement prévus sont tels qu'une erreur cumulée de l'ordre de [5-10] millions d'euros ne donnerait lieu à aucune correction tarifaire. Or une faible erreur concernant le taux de recouvrement ou la répartition entre indemnités minorées et indemnités majorées suffit pour que l'agrégat varie d'un montant de cet ordre de grandeur.
87. L'Autorité estime ainsi que le paramétrage retenu pour la clause permet à la société SAPN de bénéficier d'une surestimation de l'impact prévisionnel de la fraude, dans des proportions telles qu'un gain de l'ordre de [5-10] millions d'euros par rapport au scénario central, qui apparaît hautement probable, ne serait pas corrigé.
88. Comme elle l'a relevé en section 4.1.2, l'Autorité estime que la réponse pertinente à l'incertitude sur les paramètres relatifs à la fraude consiste à instaurer, en lieu et place de la clause décrite dans la présente section, une « clause de revoyure » permettant la révision automatique des tarifs de péage après que ces paramètres auront pu être observés, de façon à ajuster progressivement la compensation pour la fraude. Si un mécanisme tel que celui prévu à l'article 28 bis est néanmoins maintenu, l'Autorité estime nécessaire au minimum d'en revoir les paramètres.

4.5.2. Concernant les clauses de récupération des indus financiers

89. L'Autorité relève que le projet d'avenant introduit un article 7.8 relatif au traitement d'indus financiers qui pourraient résulter d'un décalage dans le temps de la réalisation des investissements de déploiement du péage en flux libre par rapport à l'échéancier prévisionnel. Elle note favorablement des évolutions dans la rédaction de cette clause par rapport aux clauses similaires introduites dans le cadre du plan de relance autoroutier (PRA) et du plan d'investissement autoroutier (PIA).
90. En premier lieu, l'article 7.8 a vocation à s'appliquer pour tout décalage de l'engagement des dépenses par rapport à l'échéancier prévisionnel, même si celui-ci n'a pas eu pour effet un retard dans la mise en service du péage en flux libre.

91. En second lieu, la clause permet que la compensation des indus financiers se répercute sur le niveau des tarifs de péage, alors que la seule compensation précédemment envisagée était l'affectation de ces indus à la réalisation d'investissements supplémentaires non prévus au cahier des charges. Plus précisément, l'article 7.8 prévoit qu'il est possible d'affecter ces indus au dispositif de partage du risque lié à la fraude prévu à l'article 28 bis du cahier des charges lorsque le concessionnaire peut prétendre à une hausse des tarifs de péage additionnelle en application de celui-ci. Cela est de nature à permettre des hausses tarifaires de moindre importance pour les usagers.

4.5.3. Concernant la durée des contrats emportant occupation du domaine public autoroutier

92. Le projet de douzième avenant au cahier des charges du contrat de concession de SAPN modifie les articles 30 et 30 bis, relatifs respectivement aux contrats d'installations annexes à caractère commercial et aux installations de télécommunications, afin d'introduire la faculté, pour le concessionnaire, de conclure avec des tiers des contrats d'exploitation de ces installations annexes ou d'accorder des droits relatifs à l'installation, l'usage et l'exploitation de ces réseaux emportant occupation du domaine public autoroutier, dont la durée peut excéder le terme normal de la concession, comme l'autorise l'article L. 3132-3 du code de la commande publique. Une faculté similaire est prévue dans le nouvel article 30 ter qui introduit la possibilité, pour le concessionnaire, de délivrer des titres d'occupation du domaine public autoroutier en vue d'y permettre l'exercice d'activités de production d'énergies renouvelables.
93. Si le recours à ce dispositif, qui permet de manière pragmatique la réalisation d'investissements qui ne pourraient être amortis sur la durée résiduelle de la concession, n'appelle, sur le principe, pas d'objection de la part de l'Autorité, celle-ci relève toutefois qu'au cas particulier, les modalités encadrant sa mise en œuvre n'apparaissent pas totalement conformes à l'article L. 3132-3 du code de la commande publique. En effet, celui-ci prévoit que le concessionnaire peut être autorisé à conclure des baux ou droits réels d'une durée excédant celle du contrat de concession avec « *l'accord expressément formulé de l'autorité concédante* ». Or, dans l'hypothèse où le concessionnaire envisage de conclure un contrat ou d'accorder des droits excédant la durée de la concession, les clauses introduites dans le projet d'avenant prévoient qu'en l'absence de décision du ministre chargé de la voirie routière nationale dans un délai de deux mois (un mois pour l'article 30 bis) suivant la réception du dossier qui lui est transmis par le concessionnaire, l'accord du ministre est réputé acquis, ce qui n'est pas conforme à l'article L. 3132-3 précité.

4.6. Sur l'opportunité de conclure un avenant en phase d'incertitude

94. De manière générale, la question peut se poser de la pertinence, pour le concédant, de s'engager pour des durées moyennes ou longues sur des hypothèses issues d'une négociation de gré à gré lorsqu'elles concernent des éléments exogènes aux deux parties au contrat (indicateurs macro-économiques, évolution du trafic). Dans le cadre de la négociation d'avenants, le concédant ne peut en effet compter sur la force de rappel du marché pour discipliner l'opérateur auquel il délègue une mission : ce dernier a alors tout intérêt à surévaluer ses coûts et à sous-évaluer ses recettes, de façon à obtenir la compensation maximale, sans craindre qu'un concurrent plus optimiste soit retenu, à sa place, à l'issue de l'appel d'offres.
95. Cette question se pose avec une acuité particulière dans le contexte de la crise sanitaire et de l'incertitude qui en découle concernant la situation économique à moyen et long terme. En effet, en période de crise, l'incertitude est accrue, au sens où les trajectoires les plus probables divergent plus fortement qu'en période normale.

96. Devant cette incertitude, le recours à des mécanismes de partage du risque apparaît comme la solution adéquate. Dans le cadre du projet de déploiement d'un système de péage en flux libre sur le réseau SAPN, l'Autorité considère en particulier qu'une clause de partage du risque pourrait être instaurée pour le trafic des véhicules légers. En effet, si l'Autorité n'a guère de doute sur le fait que cette catégorie de trafic devrait croître d'au moins 1,0 % après 2022, il lui est difficile de se prononcer sur sa croissance au sein de l'intervalle [1,0 % ; 2,0 %]. Introduire une clause de partage du risque sur ce paramètre permettrait ainsi de tenir compte des divergences d'appréciation possibles sur les conséquences exogènes de la crise sanitaire.

5. CONCLUSION

97. L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de douzième avenant au contrat de concession de la société SAPN, sous réserve que soient apportées les trois modifications suivantes.
98. En premier lieu, l'Autorité estime qu'une révision de la rémunération du capital octroyée à la société SAPN dans le cadre du projet doit être opérée pour tenir compte du risque limité associé à des recettes prenant la forme d'une « soule » garantie en fin de contrat. Toutes choses égales par ailleurs, en tenant compte des taux de rémunération maximaux qu'il lui paraît possible d'associer aux différents types de recettes compte tenu des risques correspondants, l'augmentation complémentaire des tarifs de péage devrait au plus s'établir à 0,18 % au lieu de 0,24 % entre 2022 et 2024.
99. En deuxième lieu, une révision des prévisions de trafic des véhicules légers sous-tendant l'estimation des recettes de péage associées au projet devrait être réalisée. Le trafic des véhicules légers sur le réseau SAPN devrait revenir à son niveau pré-crise dès 2022 et croître par la suite de 1,0 % par an au moins. Toutes choses égales par ailleurs, cette seule modification ramènerait l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage entre 2022 et 2024 à 0,22 % au lieu de 0,24 %. Combinée à la révision de la rémunération du capital octroyée à la société SAPN, mentionnée au point 98, l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage entre 2022 et 2024 s'établirait à 0,17 %¹¹ au lieu de 0,24 %.
100. En troisième et dernier lieu, le mécanisme introduit par l'avenant en réponse à l'incertitude sur les paramètres relatifs à la fraude doit être modifié. Une « clause de revoyure », permettant d'ajuster progressivement la compensation pour la fraude en fonction des paramètres observés, devrait être privilégiée. À défaut, si un mécanisme de correction *a posteriori* de la compensation octroyée à la société SAPN devait être maintenu, ses paramètres devraient être amendés pour éviter une surcompensation. Toutes choses égales par ailleurs, une correction totale des erreurs sur les paramètres relatifs à la fraude, dans le cas où ils auraient été fixés dans un sens trop favorable à la société SAPN, pourrait revenir à limiter l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage entre 2022 et 2024 à 0,17 % au lieu de 0,24 %. Combinée à la révision de la rémunération du capital octroyée à la société SAPN, mentionnée au point 98, et à la révision des prévisions de trafic mentionnée au point 99, l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage entre 2022 et 2024 s'établirait à 0,10 % au lieu de 0,24 %.
101. L'Autorité formule par ailleurs les recommandations suivantes, à titre de bonnes pratiques.
102. Premièrement, et sur le fond, l'Autorité invite le concédant à envisager le recours à des clauses de partage de risque pour les paramètres exogènes. Compte tenu de l'asymétrie de négociation qui caractérise la conclusion d'avenants, l'incertitude peut en effet se traduire par une rémunération des risques non seulement à travers le coût du capital, mais également à travers le

¹¹ L'effet combiné sur l'augmentation des tarifs de péage de plusieurs modifications apportées à l'avenant n'est pas strictement égal à la somme de leurs effets calculés individuellement toutes choses égales par ailleurs.

choix des hypothèses du scénario de référence. Dans le cas du présent avenant, une telle clause pourrait être instaurée pour les prévisions de trafic.

103. Deuxièmement, en termes de procédure, l'Autorité souhaite, bien qu'elle ne soit pas liée par la présentation des opérations retenue dans le dossier de saisine, qu'à l'avenir les différentes opérations constitutives d'un projet d'avenant soient clairement distinguées par le concédant dans le dossier de saisine et que soient transmis des éléments permettant d'apprécier la conformité de chacune d'entre elles. Dans le cas du présent avenant, la régularité du financement par le péage de l'opération de rapprochement des bretelles de Beuzeville, Chambourcy et Heudebouville aurait pu être vérifiée.
104. Troisièmement, s'agissant encore de procédure, dans la perspective de nouvelles saisines sur le déploiement d'un système de péage en flux libre, et afin de procéder à un examen complet des coûts opérationnels, l'Autorité demande que le concédant lui transmette les éléments de coûts tirés des procédures de sourçage et des expérimentations menées par les sociétés concernées. Dans le cas du présent avenant, ces éléments lui auraient permis de mener une analyse précise du caractère strictement nécessaire de l'ensemble des dépenses prévisionnelles de renouvellement des équipements de flux libre.

*

Le présent avis sera notifié aux ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 29 juillet 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman