

## **Avis n° 2022-030 du 21 avril 2022**

relatif au projet de dix-septième avenant à la convention passée entre l'État et la société Area pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 9 mai 1988 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, à la date du 4 février 2022 ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-8, L. 122-10 et R. 122-27 ;

Vu le décret du 9 mai 1988 approuvant la convention passée entre l'État et la société Area 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 17 juillet 1990, 12 avril 1991, 14 mai 1991, 31 mars 1992, 26 octobre 1995, 29 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 5 novembre 2004, 11 mai 2007, 5 janvier 2011, 28 janvier 2011, 24 janvier 2014, 21 août 2015, 6 novembre 2018 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 21 avril 2022 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CONTEXTE**

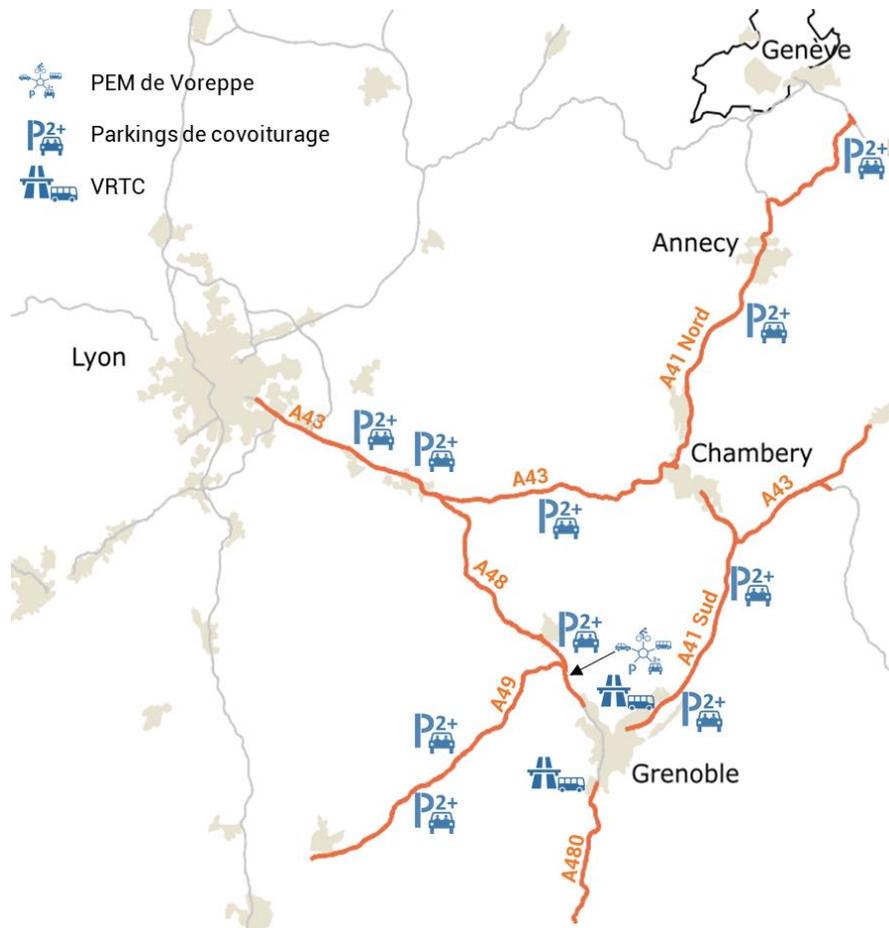
1. Par courrier enregistré le 4 février 2022, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de dix-septième avenant à la convention passée entre l'État et la société Area pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 9 mai 1988, et au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète à la date du 4 février 2022 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. L'objet du projet d'avenant

3. Le projet d'avenant consiste en la réalisation de plusieurs opérations correspondant à un montant total de travaux de [100 – 200] millions d'euros (valeur septembre 2020) :
- L'aménagement de dix parkings de covoiturage, pour un total de 553 places (35 places sur l'aire de Seynod Sud sur l'autoroute A41 Nord ; 49 places sur l'aire de Villard-Bonnot et 49 places sur l'aire de Pontcharra sur l'autoroute A41 Sud ; 100 places sur l'aire de Chesnes, 75 places sur l'aire de l'Isle d'Abeau et 49 places sur l'aire des Abrets sur l'autoroute A43 ; 49 places sur l'aire de Moirans sur l'autoroute A48 ; 49 places sur l'aire de Saint-Marcellin et 49 places sur l'aire de La Baume d'Hostun sur l'autoroute A49 ; 49 places sur l'aire de La Roche-sur-Foron sur l'autoroute A410) et un coût de construction de [2 – 5] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
  - L'aménagement de deux voies réservées aux transports collectifs (ci-après « VRTC ») ; la première, sur l'autoroute A41 Sud qui relie l'aire urbaine de Grenoble à celle de Chambéry, se situe sur une section libre de péage entre Meylan, en entrée de Grenoble, et la barrière de Crolles ; elle s'étend sur un linéaire de 5,5 kilomètres entre deux diffuseurs et utilise la bande d'arrêt d'urgence ; le coût de construction est estimé à [20 – 50] millions d'euros (valeur septembre 2020) ; la seconde VRTC, sur l'autoroute A480 qui traverse l'agglomération grenobloise, s'étend de la bifurcation avec la RN85 à l'échangeur du Rondeau qui assure les échanges avec la rocade Sud de Grenoble ; la section concernée est longue d'environ 4 kilomètres ; le coût de construction est estimé à [10 – 20] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
  - L'aménagement d'un pôle d'échange multimodal (ci-après « PEM ») sur l'autoroute A48 au niveau de l'aire de Voreppe, en entrée de l'agglomération grenobloise ; destiné à favoriser la connexion du réseau autoroutier avec les autres types de mobilités, le PEM se composerait, en l'état actuel des études, de 250 places de stationnement, 4 quais de bus, 10 arrêts-minutes et 20 stationnements de vélo sécurisés ; le coût de construction est estimé à [10 – 20] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
  - La réalisation d'études en vue de l'aménagement d'un PEM sur l'autoroute A43 en entrée Est de l'agglomération lyonnaise et d'une voie réservée au covoiturage (ci-après « VR2+ ») reliant ce pôle et l'extrémité de la concession sur l'autoroute A43 ; le coût de réalisation de ces études est chiffré à [1 – 2] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
  - Le passage en « flux-libre » des entrées d'une partie du réseau Area ; il s'agit d'implanter, en entrée de réseau et entre les diffuseurs en section courante, des portiques permettant l'identification des véhicules à partir de leur plaque d'immatriculation ou d'un badge de télépéage ; dans ce système, les barrières de péage physiques sont maintenues à la sortie du réseau, permettant à l'utilisateur de s'acquitter du montant de son péage avec les moyens de paiements habituels ; le projet concerne 7 gares de pleine voie et 22 gares en diffuseur ; le coût de l'opération est estimé à [20 – 50] millions d'euros (valeur septembre 2020).

La carte ci-après situe ces différentes opérations.

## Carte de situation des différents aménagements prévus sur le réseau Area



Source : Réalisation ART

### 1.2. Les particularités du projet d'avenant

4. Le projet d'avenant prévoit, en compensation des opérations envisagées et par ordre décroissant d'importance en montant :
  - l'application d'une hausse additionnelle des tarifs de péage additionnelle à l'échelle de l'ensemble de la concession, de 0,08 % pour l'année 2023 et de 0,33 % pour les années 2024 à 2026 ;
  - la consommation partielle de l'avantage financier (ci-après « indus financiers ») découlant des décalages dans la mise en œuvre du Plan de relance autoroutier (ci-après « PRA »), à hauteur de [20 – 50] millions d'euros en valeur actualisée nette 2022 - l'article 7.6 du cahier des charges de la concession Area 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 lors de 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.
5. Il convient de relever que, bien que la durée d'utilisation des aménagements envisagés soit probablement très supérieure à la durée résiduelle de la concession attribuée à la société Area (dont l'échéance est fixée au 30 septembre 2036), le projet d'avenant ne prévoit pas de

mécanisme permettant de limiter l'incrément de hausse des tarifs de péage mis à la charge des usagers de court terme. Il n'est pas prévu que le concédant, à l'issue de la concession, verse au concessionnaire une « soulte », c'est-à-dire une indemnité correspondant, par exemple, à la valeur nette comptable des biens de retour associés aux aménagements qui serait constatée si ces derniers faisaient l'objet d'un amortissement sur leur durée de vie économique au lieu d'un amortissement de caducité<sup>1</sup>.

6. Par ailleurs, le projet d'avenant prévoit l'intégration dans le cahier des charges de la concession des dispositions relatives à la définition des sections de référence du réseau, au délai de transmission par la société Area des grilles tarifaires annuelles et aux modalités de vérification de l'absence de foisonnement tarifaire<sup>2</sup>. Ces dispositions figuraient jusqu'alors dans le contrat de plan.
7. Le projet d'avenant prévoit également une clause de récupération de l'avantage financier généré par d'éventuels retards dans la réalisation des travaux.
8. Le projet d'avenant prévoit en outre différentes évolutions concernant les indicateurs de performance. Ainsi, une annexe « EMP » relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine est ajoutée au contrat, précisant que « *la société et le concédant travaillent à définir les objectifs communs induits par l'article 37.3 du cahier des charges [relatif à la remise des biens de retour en bon état d'entretien]* ». Par ailleurs, le projet ajoute des objectifs à atteindre pour les indicateurs relatifs à la structure des chaussées et aux délais de dépannage. En outre, une annexe au projet liste et complète les indicateurs statistiques pour lesquels la société Area doit assurer un suivi.
9. Le projet d'avenant apporte des précisions concernant les contrats relatifs à l'exploitation des installations annexes à caractère commercial, de pylônes radioélectriques et de fibres optiques, mais également les titres d'occupation du domaine public délivrés par le concessionnaire pour la production d'énergies renouvelables. D'une part, le projet prévoit la possibilité que la durée de ces contrats et titres dépasse le terme de la concession et précise que l'État se substitue au concessionnaire en fin de concession. D'autre part, il définit les modalités de mise en œuvre du droit de regard de l'État sur leur contenu, et précise que l'État se substitue au concessionnaire dans tous les droits et obligations liés à leur exécution à compter de la date d'échéance de la concession.

### 1.3. Le cadre juridique de l'avis

10. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») 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.

---

<sup>1</sup> Pour les actifs dont la durée d'usage dépasse le terme de la concession, les SCA pratiquent un amortissement dit « de caducité », c'est-à-dire que la durée d'amortissement comptable dépend moins des caractéristiques techniques des actifs et de la durée de leur usage que de leurs dates d'acquisition et de restitution : l'amortissement de caducité est un amortissement destiné à constater non pas la dépréciation physique des immobilisations, mais la dépréciation du capital investi, liée à l'obligation du transfert gratuit des biens de retour à l'échéance de la concession. De fait, cet amortissement dérogatoire est plus rapide qu'un amortissement usuel.

<sup>2</sup> Le foisonnement est une pratique des SCA qui consiste à opérer des différenciations tarifaires ciblées pour optimiser les recettes de péage : les principales hausses portent sur les trajets les plus fréquentés. Ceci se traduit par des recettes qui augmentent, à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs autorisées.

11. 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. ».*
12. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « *[s]ans préjudice des dispositions du code de la commande publique, des 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. ».*
13. 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. MÉTHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITÉ**

14. 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**

15. 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 ou de contrats qui ont une incidence sur les tarifs de péage.
16. Lorsque le projet d'avenant ou de contrat prévoit la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus au contrat de concession initial, 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, ainsi que sur ses modalités. L'Autorité s'attache donc à vérifier le respect des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et éclairés par la jurisprudence, justifiant qu'il puisse être fait appel à un financement par le péage, même partiellement.
17. 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.

18. 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 lieu et place d'opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée.

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'utilisateur, 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 des opérations

19. L'Autorité s'attache 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 le caractère accessoire des opérations

20. Si les opérations correspondent à des obligations nouvelles, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus revêtent un caractère accessoire par rapport au réseau concédé.
21. Le caractère accessoire a été défini par le Conseil d'État comme impliquant que les ouvrages ou aménagements soient d'un coût et d'une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble, et qu'ils ne présentent aucune autonomie fonctionnelle par rapport à l'ouvrage principal<sup>3</sup>. Si le Conseil d'État prend en considération l'existence d'un lien fonctionnel, notamment au regard du type et de la continuité du trafic, il tend également à rapprocher son contrôle de celui opéré pour vérifier qu'un avenant à un contrat de concession est conforme au droit de la commande publique. En particulier, il s'agit de vérifier l'impossibilité d'un changement de concessionnaire, au sens de l'article R. 3135-2 du code de la commande publique, qui peut venir de l'absence de viabilité, d'un point de vue technique et économique, d'une concession autonome. Le Conseil d'État a précisé que « *[p]our qu'il soit possible de procéder par voie d'un simple avenant aux concessions en cours, en application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, il faut [que les investissements] présentent avec l'ouvrage concédé un lien suffisamment étroit pour que la désignation d'un nouveau concessionnaire soit impossible ou non rationnelle* »<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Voir notamment en ce sens : Conseil d'État, avis, 16 septembre 1999, n° 362908 et Conseil d'État, avis, 21 juin 2011, n° 385183.

<sup>4</sup> Conseil d'État, avis, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697.

22. La vérification du caractère « accessoire » des ouvrages et des aménagements poursuit ainsi trois objectifs :
- veiller à ce que l'opération ne remette pas en cause les conditions de l'appel d'offres initial – le coût et l'ampleur des ouvrages envisagés doivent être limités ;
  - s'assurer de la cohérence du rattachement des ouvrages ou aménagements en question à la concession ;
  - vérifier qu'il est impossible ou non rationnel de confier la réalisation du projet envisagé à un autre concessionnaire – les ouvrages et aménagements envisagés ne doivent présenter aucune autonomie technique ou économique par rapport au réseau concédé considéré.

#### **2.4. Sur la condition de nécessité ou d'utilité des opérations**

23. 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 pour la collectivité dans son ensemble<sup>5</sup> du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet d'une procédure d'utilité publique distincte.
24. 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 jurisprudence<sup>6</sup>, 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 :
- une 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 ;
  - une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires.
25. 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.

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

26. 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,

---

<sup>5</sup> Qui doit être distinguée de l'appréciation que fait l'Autorité du bilan coûts-avantages pour les usagers, lorsqu'elle vérifie que les règles générales applicables aux redevances sont respectées (cf. partie 2.7).

<sup>6</sup> 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 (Conseil d'État, avis, Sect. TP, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697).

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.

27. 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.
28. 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.
29. 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.

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

30. 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.
31. 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.
32. 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 des opérations pour les différentes catégories d'utilisateurs**

33. L'Autorité considère qu'une comparaison entre les coûts d'un projet et les avantages qui en résultent, en distinguant les coûts mis à la charge des usagers dans leur ensemble ou les coûts mis à la charge de certaines catégories d'utilisateurs en particulier, mais également les avantages qui en résultent pour l'ensemble des usagers ou pour certains groupes spécifiques d'utilisateurs, peut fournir un éclairage utile sur les modalités de financement du projet. 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 les usagers dans leur ensemble ne soient pas à la hauteur de cette augmentation, ou que les bénéfices pour une catégorie d'utilisateurs en particulier ne soient pas proportionnés à l'augmentation des tarifs qu'ils supportent. 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 23, 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 dans son ensemble et non pour les seuls usagers de l'infrastructure. La démarche de l'Autorité vise plutôt à clarifier dans

quelle mesure les évolutions tarifaires envisagées pour financer une opération respectent une logique, efficace sur le plan économique, d'usager-payeur.

34. Dans ce cadre, sont considérés comme des évolutions tarifaires non seulement les hausses explicitement envisagées, mais également les réductions qui ne sont pas mises en œuvre alors qu'elles auraient pu l'être en l'absence de réalisation du projet (par exemple, lorsque des indus financiers sont mobilisés pour mener l'opération). Les avantages pris en compte dépendent quant à eux du projet considéré : il peut s'agir de bénéfices directs pour les usagers (par exemple, gains de temps, économies de carburant, améliorations en termes de sécurité ou de confort), de réduction des externalités négatives créées par les usagers (par exemple, réduction des nuisances sonores grâce à des panneaux anti-bruit, diminution des émissions polluantes grâce à des aménagements limitant la congestion, rétablissement de la continuité écologique grâce à des écoponts, des crapauducs ou des passes à poissons), voire de bénéfices pour la collectivité (par exemple, réduction de la pollution ou de la congestion en dehors du réseau concédé grâce à des VRTC ou à des VR2+ incitant à réduire le recours au véhicule individuel). 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 23.

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

35. 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 DE LA POSSIBILITÉ DE COMPENSER LES OPÉRATIONS ENVISAGÉES PAR LE PÉAGE**

### **3.1. Sur le caractère « non prévu » des opérations**

36. Il ne ressort pas du contrat de concession de la société Area, ainsi que du cahier des charges y annexé, que l'une des opérations envisagées dans le projet de dix-septième avenant relève d'une obligation contractuelle préexistante à la charge de la société concessionnaire d'autoroutes.

### **3.2. Sur le caractère « accessoire » des opérations**

#### **3.2.1. Les parkings de covoiturage, les VRTC, le PEM et les études**

37. Le projet d'avenant prévoit la réalisation de 10 parkings de covoiturage, l'aménagement de 2 VRTC, l'aménagement d'un PEM et la réalisation d'études.
38. Chacune de ces opérations, prise individuellement, est d'un coût et d'une ampleur limités par rapport au montant global de la concession. Par ailleurs, elles ne présentent pas d'autonomie par rapport au réseau concédé.
39. Par conséquent, la condition tenant au caractère accessoire de ces opérations est satisfaite.

### 3.2.2. Le déploiement du péage en flux libre

40. Il ressort du dossier de saisine et de l'instruction que le déploiement d'un système de péage en flux libre sur l'ensemble des entrées nord du réseau concédé à la société Area présente un coût et une ampleur limités (*[20 – 50]* millions d'euros) au regard du montant global de la concession. En outre, dans la mesure où le déploiement du système de péage en flux libre consiste à remplacer le dispositif actuel de perception du péage, la question de l'« autonomie » de l'opération en cause ne se pose pas.
41. Par suite, la condition tenant au caractère accessoire de l'opération est satisfaite.

### 3.3. Sur la nécessité ou l'utilité des opérations

#### 3.3.1. Les parkings de covoiturage

42. Ces aménagements apparaissent, sur le principe, répondre à la condition de nécessité, en tant qu'ils correspondent aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en termes de qualité environnementale, de sorte que l'infrastructure autoroutière en serait nécessairement dotée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui. En effet, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (« LOM ») a introduit à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière l'obligation de prévoir, dans toute nouvelle convention de délégation, « *la mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau* ».
43. Il ressort, par ailleurs, du dossier de saisine que la construction de parkings de covoiturage répond à un fort potentiel de covoiturage aux heures de pointe sur des sections faisant l'objet d'un important trafic pendulaire. En outre, selon le concédant, ces ouvrages permettront d'endiguer les phénomènes de stationnement illicite observés aux abords des entrées du réseau autoroutier. De ce fait, les parkings de covoiturage permettent, en l'espèce, d'améliorer la sécurité aux abords du réseau autoroutier et correspondent aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en termes de qualité environnementale en ce qu'ils contribuent à fluidifier le trafic et à réduire les émissions polluantes.
44. Par conséquent, ces opérations satisfont la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

#### 3.3.2. Les VRTC

45. Ce type d'aménagements fait écho à la possibilité ouverte par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités de créer des VRTC sur les grands axes routiers autour des métropoles.
46. Il résulte du dossier de saisine que l'aménagement de VRTC sur les autoroutes A480 et A41 au sud de Grenoble consiste en un aménagement des bandes d'arrêt d'urgence situées sur le côté droit de la chaussée afin de desservir les diffuseurs à proximité.
47. En ce qui concerne la voie réservée sur l'autoroute A480, le concédant estime qu'elle permettra de réduire considérablement le temps de trajet des usagers empruntant les transports en commun, qui devrait être divisé par deux, sans accroître sensiblement le temps de trajet des autres usagers.

48. S'agissant de l'autoroute A41, l'aménagement d'une VRTC entre la bretelle du diffuseur n° 24c et celle du diffuseur n° 25 vise à réduire les congestions observées à cet endroit. Selon le concédant, elle permettra par ailleurs un gain de temps de 7 minutes en moyenne pour un volume annuel de 450 000 voyageurs empruntant les transports en commun sur l'axe.
49. Ces aménagements sont donc de nature à réduire les émissions de gaz polluant et correspondent aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en termes de qualité environnementale. Ils sont par ailleurs de nature à permettre d'améliorer la qualité du service en fluidifiant le trafic.
50. Par conséquent, ces opérations satisfont la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

### 3.3.3. Le PEM

51. Il ressort du dossier de saisine que la construction du pôle d'échanges multimodal doit permettre de relier l'autoroute A48 aux six lignes de transports en commun Translère passant à proximité du site retenu. Le concédant invoque par ailleurs les flux de déplacements importants et les débuts de congestion réguliers observés au niveau du futur pôle d'échange.
52. La construction d'un tel aménagement apparaît, sur le principe, répondre à la condition de nécessité en ce qu'il correspond aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en termes de qualité environnementale, de sorte que l'infrastructure autoroutière en serait nécessairement dotée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui. À cet égard, l'article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que « *Les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent dans la création ou le développement [...] de pôles d'échanges multimodaux adaptés aux besoins identifiés, à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public autoroutier, sous réserve des contraintes techniques et de disponibilité foncière, le cas échéant en participant à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territorialement concernées.* ». En outre, il ressort de l'instruction que la construction du pôle pourrait permettre de fluidifier le trafic et donc d'améliorer la qualité du service autoroutier.
53. Par conséquent, ces opérations satisfont la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

### 3.3.4. Les études

54. Le projet d'avenant prévoit la réalisation d'études préliminaires relatives à la création, d'une part, d'un PEM à Saint Bonnet de Mure sur l'autoroute A43, d'autre part, d'une VR2+ sur 11 kilomètres sur cette même autoroute, qui est comprise dans l'assiette de la concession Area.
55. L'Autorité observe que ces études se rapportent à des opérations portant sur le périmètre de la concession et qui apparaissent de nature à améliorer le service autoroutier sur le périmètre concédé, à sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession, enfin à renforcer la connexion avec les ouvrages permettant de desservir les territoires. Dans ces conditions, lesdites opérations sont susceptibles d'être considérées comme nécessaires ou comme utiles, au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour l'exploitation du réseau concédé, ce qui pourrait justifier le financement par le péage des études correspondantes.
56. L'Autorité précise toutefois que l'utilité ou la nécessité des opérations en cause, pas plus que leur caractère accessoire par rapport au réseau de la société Area, ne sauraient être présumés. Il

appartiendra à l'Autorité, saisie, le cas échéant, conformément à l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, d'apprécier le respect de ces conditions au vu des paramètres de l'opération définis à l'issue des études et figurant dans le projet d'avenant qui lui serait soumis pour avis.

### **3.3.5. Le déploiement du péage en flux libre**

57. 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 et, partant, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession et une amélioration de la desserte des territoires traversés. Ce faisant, il concourt également à l'amélioration de la sécurité des usagers de l'autoroute dans la mesure où les phases de freinage et les barrières de péage seront supprimées et les risques de collision réduits.
58. Par conséquent, cette opération satisfait la condition d'utilité au sens des dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, de sorte que son financement par le péage est bienfondé.

## **3.4. Sur le bilan coûts-avantages des opérations pour les différentes catégories d'usagers**

### **3.4.1. Des éléments insuffisants pour évaluer les bénéfices apportés par les opérations envisagées**

59. De manière générale, l'Autorité estime que les éléments d'opportunité qui ont été fournis par le concédant mériteraient d'être mieux étayés. Dans certains cas, la justification du principe de l'opération et de son dimensionnement se limite à des éléments succincts. Ainsi, l'instruction a révélé que la localisation et le dimensionnement des parkings de covoiturage ne s'étaient pas appuyés sur des études mais plutôt sur des échanges réalisés avec les collectivités et sur une analyse multicritère principalement qualitative dont le détail n'a pas été transmis à l'Autorité. Dans d'autres cas, la société Area s'appuie sur des analyses plus poussées, mais qui relèvent davantage de l'analyse du potentiel d'utilisation que d'une véritable estimation des effets de l'infrastructure. Ainsi, sur le fondement d'une étude des déplacements existants, il a été estimé que le projet de VR2+ sur l'autoroute A42 serait susceptible de concerner 20 % à 25 % des déplacements domicile-travail empruntant cet axe. En revanche, cette étude n'analyse pas les conséquences de la mise en service de la VR2+ sur la circulation et le temps de parcours, alors que ceux-ci sont essentiels pour statuer sur l'intérêt d'un tel investissement. En général, les éléments d'opportunité fournis, bien qu'utiles, ne suffisent pas à réaliser une évaluation précise des bénéfices apportés par les opérations envisagées. Seules deux opérations ont fait l'objet d'une étude d'opportunité quantitative suffisamment précise pour permettre à l'Autorité de réaliser leurs bilans coûts-avantages, dont les résultats sont détaillés en sections 3.4.1.a et 3.4.1.b.
60. L'Autorité regrette que le concédant et la société Area aient fourni peu d'éléments d'évaluation des bénéfices apportés par les opérations envisagées. De tels éléments lui auraient notamment permis d'apprécier la proportionnalité des coûts des opérations aux avantages qu'ils procurent aux usagers, pris dans leur ensemble ou considérés par catégories.
61. En particulier, elle appelle le concédant à renforcer l'exhaustivité et la qualité des éléments quantitatifs d'appréciation des aménagements environnementaux. À cette fin, elle estime que le concédant pourrait se munir de référentiels d'évaluation robustes et conditionner le financement

des aménagements les plus importants à la démonstration, sous les hypothèses de ces référentiels, d'un bilan coûts-avantages acceptable. L'Autorité recommande en outre la mise en place de dispositifs de suivi pour les investissements les plus novateurs, notamment les projets de VR2+ et de VRTC, afin de mesurer et de documenter leurs effets sur les comportements de mobilité.

#### a. Bilan coûts-avantages pour l'utilisateur du péage en « flux libre »

62. Si, en ne tenant compte que des gains de temps et des économies de carburant mises en évidence par la société Area, les avantages du déploiement de ce système sont évalués par l'Autorité à 143,5 millions d'euros (valeur actualisée en 2022) pour la durée résiduelle de la concession, il apparaît que les coûts mis à la charge de l'utilisateur à travers le péage pour cette opération s'établissent à [20 - 50] millions d'euros (valeur actualisée en 2022), soit [2 - 5] fois moins.
63. Ainsi, indépendamment de la question de savoir si les coûts opérationnels et financiers ont été correctement appréciés pour déterminer la hausse supplémentaire des tarifs de péage destinée à compenser la société Area pour le déploiement du système de péage en flux libre en entrée du réseau, il apparaît que le bilan coûts-avantages de l'opération est très favorable aux usagers.

#### b. Bilan coûts-avantages pour l'utilisateur de la VRTC sur l'autoroute A41 Sud

Carte de situation de la VRTC prévue sur l'autoroute A41 Sud



64. La VRTC analysée se situe sur une section libre de péage. Pour ce cas, trois catégories d'usagers peuvent être identifiées : les usagers de l'ensemble de la concession qui s'acquittent d'un péage au cours de leur trajet, les usagers des transports en commun, et les transporteurs qui exploitent les lignes de bus. Les coûts mis à la charge des usagers qui paient le péage peuvent être évalués à [10 – 20] millions d'euros (valeur actualisée en 2022).
65. En considérant les hypothèses de la société Area s'agissant du taux de remplissage des bus et de la plage horaire de la période de pointe quotidienne, et en reprenant son scénario le plus optimiste pour l'évolution de l'offre de bus<sup>7</sup>, les avantages peuvent être évalués à 7,5 millions d'euros pour les usagers des transports en commun. Ils résultent des gains de temps, des économies de carburant, des gains relatifs aux surcoûts d'entretien et de dépréciation des véhicules, ainsi que des gains de sécurité. Pour les transporteurs, les avantages proviennent de gains de productivité<sup>8</sup>, et peuvent être évalués à 0,4 million d'euros (valeur actualisée en 2022).
66. Sur la base des éléments transmis, il semble ainsi que le bilan coûts-avantages de l'opération est défavorable non seulement pour les usagers qui subissent les coûts de l'opération sans en bénéficier, mais également pour les usagers pris dans leur ensemble. Il conviendrait par conséquent que le concédant s'assure plus précisément de l'opportunité de l'opération.

### 3.4.2. Des coûts intégralement supportés par les actuels usagers de la concession alors que les aménagements seront utilisés au-delà de l'échéance de la concession

67. Les modalités de financement du projet d'avenant retenues sont telles que les usagers de la concession Area supporteront l'intégralité des coûts, *via* les péages versés sur la durée résiduelle de la concession, alors qu'une part importante des bénéfices des opérations sera postérieure à l'échéance du contrat et concernent donc les usagers futurs.
68. L'Autorité considère que cette situation pourrait être évitée en prévoyant de recourir à un mécanisme de « soulte » que l'État verserait à la société Area, à l'issue de la concession en cours et dont le montant correspondrait à la valeur non amortie des investissements résultant de l'avenant. Ce mécanisme aurait pour avantage de limiter les augmentations tarifaires sur la durée résiduelle de la concession, quitte à ce que l'État, dans le cas où il déciderait de remettre en concession l'infrastructure, exige du délégataire suivant un droit d'entrée correspondant à cette « soulte » qui pourrait être répercuté dans les péages dont s'acquitteraient les usagers futurs.

<sup>7</sup> La société Area envisage deux options quant à la réalisation de l'opération : à offre de bus constante et avec une offre de bus multipliée par trois (hypothèse la plus optimiste).

<sup>8</sup> Ce sont des économies réalisées par les opérateurs de transports du fait de la diminution des temps de parcours des services de transports en commun et de l'amélioration de leur régularité.

## 4. ANALYSE DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES DU PROJET D'AVENANT

### 4.1. Sur l'estimation des dépenses ouvrant droit à compensation

#### 4.1.1. Concernant les investissements

69. Complémentaire à la contre-expertise des coûts menée par le concédant avec l'aide d'un cabinet d'ingénierie<sup>9</sup>, l'analyse des dépenses de l'Autorité se concentre sur les opérations aux enjeux financiers ou techniques les plus importants<sup>10</sup>. Pour cette analyse, elle utilise son référentiel interne sur les prix<sup>11</sup> afin de disposer de références à l'échelle des opérations (approche « macroscopique ») ou à l'échelle des prestations courantes de travaux (approche « microscopique »). Par ailleurs, pour les prestations de travaux spécifiques, elle établit ses références de prix à partir de marchés de travaux passés par les sociétés concessionnaires ou par l'État sur la période 2018-2021<sup>12</sup> et caractérisés par des travaux de même nature, des prestations comparables ou des lieux d'exécution similaires.

#### a. Concernant l'appréciation des risques et des singularités techniques

70. La présentation des coûts prévisionnels permet d'apprécier pour chaque opération les singularités techniques et l'analyse des risques, ce qui est nécessaire à la contre-expertise des coûts de construction menée par l'Autorité. Les risques ont été pris en compte, dans la structuration des coûts prévisionnels, au travers de marges (sur les prix ou sur les quantités) différenciées par familles de prestations ou de sommes-à-valoir (marges sur les coûts globaux).
71. L'Autorité estime que les niveaux de marge sur les quantités et les sommes-à-valoir considérés sont usuels au stade des études de faisabilité. S'agissant des marges sur les prix, l'Autorité a davantage de réserves.
72. En premier lieu, afin de tenir compte de l'évolution des prix spécifiques au secteur des travaux publics, les valeurs de référence prises en compte ont été ramenées à une date de valeur identique à celle des projets présentés dans le contrat de plan (septembre 2020), en utilisant les

<sup>9</sup> L'Autorité s'est fait transmettre les rapports de contre-expertise du cabinet d'ingénierie par mesure d'instruction.

<sup>10</sup> Le coût prévisionnel des études A43 PEM & VR2+, de 1,7 million d'euros, utilisé pour paramétrer l'avenant, n'a pas été examiné de façon approfondie par l'Autorité.

<sup>11</sup> L'Autorité a construit, en 2020, à partir de données collectées auprès des sociétés concessionnaires d'autoroutes, un référentiel interne sur les coûts des projets d'investissement sur le réseau autoroutier concédé. Ce référentiel est constitué d'un ensemble de données structurées et des méthodes d'analyse associées. Il a notamment été construit au travers de l'analyse détaillée de 450 dossiers de marchés de travaux (rattachés à 320 opérations distinctes) et de 490 dossiers d'études (rattachés à 380 opérations distinctes). Des analyses statistiques ont été conduites sur le coût des opérations d'investissement (utiles pour des opérations de faible complexité telles que les aménagements d'aires), mais aussi sur les prix constatés pour certaines prestations standardisées récurrentes externalisées par les sociétés concessionnaires. Ce travail a permis de calculer plus de 100 indicateurs statistiques relatifs aux prix unitaires des prestations de travaux sur les thématiques chaussée (203 références en moyenne par prix), terrassement (159 références en moyenne par prix), ouvrage d'art (88 références), assainissement (87 références en moyenne par prix), équipement et signalisation (123 références en moyenne par prix) et protection acoustique (78 références).

<sup>12</sup> L'Autorité a recherché des valeurs de référence dans les marchés suivants :

- A41 Sud, complément du diffuseur de la Bâtie, terrassement assainissement chaussée, section du diffuseur n° 17 au passage supérieur 3105 (Area, 2017),
- Élargissement à 2x3 voies secteur Annecy (Area, 2016),
- A41 Nord, lot n° 2A, passages supérieurs 3104 et 3105 (Area, 2016),
- A75 Sud, terrassement ouvrages d'art assainissement chaussées (APRR, 2017),
- Aménagement du parc multimodal de Longvilliers, lot n° 1 (Cofiroute, 2019),
- A15, réalisation d'une voie de covoiturage (Dirif, 2021),
- RN118, réalisation d'une voie réservée aux transports en commun (Dirif, 2019 et 2021),
- A12, réalisation d'une voie réservée aux transports en commun (Dirif, 2017).

index TP adaptés aux différentes familles de prestations<sup>13</sup>. Or, pour la famille des ouvrages d'art, les prix sont globalement surestimés, car des provisions ont été retenues pour tenir compte du contexte actuel de forte tension sur les matières premières. Ces provisions n'apparaissent pas justifiées : le coût prévisionnel doit être établi à des conditions économiques de référence, la hausse des prix éventuelle devant s'appréhender à travers l'évolution prévisionnelle des indices de construction (voir section 4.3). En revanche, compte tenu d'un contexte inflationniste qu'aucune des deux parties ne maîtrise, l'Autorité recommande la mise en place d'une clause de partage de risques sur les indices d'évolution des prix.

73. En deuxième lieu, si les contraintes d'exploitation sous chantier et les sujétions de réalisation doivent être prises en compte, cela ne doit pas aboutir à retenir systématiquement des niveaux de prix excédant la borne haute des valeurs de référence utilisées par l'Autorité. En effet, le référentiel interne de l'Autorité sur les prix, constitué à partir d'une grande diversité d'opérations d'aménagement du réseau concédé, prend en compte les contraintes d'exploitation sous chantier et les sujétions de réalisation couramment observées sur ces opérations (par exemple, les références de prix d'ouvrages d'art tiennent compte des fondations ainsi que des conditions de réalisation sous fermeture ou hors autoroute). En général, la valeur médiane issue de ce référentiel peut ainsi être retenue comme prix de référence. Pour les opérations de VRTC néanmoins, compte tenu des contraintes particulièrement fortes d'exploitation sous chantier (travaux sous circulation et emprises de chantier exigües), l'Autorité estime que la borne haute issue de ce référentiel peut être retenue pour les familles « chaussées » et « terrassements ».
74. En troisième lieu, les études sont peu avancées à ce stade. Pour la plupart des opérations, en l'absence de diagnostic (chaussée, assainissement) ou d'investigation géotechnique, les hypothèses de chiffrage (non-maximalistes dans l'ensemble), sont susceptibles de varier. Des marges de l'ordre de [5 – 10] % sont donc appliquées sur les prix des travaux. L'Autorité considère cependant que des études plus détaillées auraient permis de fiabiliser les estimations de coûts.

#### **b. Concernant la réalisation du PEM**

75. En appliquant la méthode exposée *supra*, l'Autorité observe que le coût prévisionnel de [10 – 20] millions d'euros utilisé pour paramétrer le projet d'avenant dépasse de 7 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart limité. Elle estime ainsi que le coût prévisionnel est correctement estimé.

#### **c. Concernant l'aménagement de la VRTC sur l'autoroute A41 Sud**

76. Il ressort de l'analyse des prix et des risques menée par l'Autorité que le coût prévisionnel de [20 – 50] millions d'euros utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de 17 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est excessif.
77. Les principales sources d'écart entre le coût prévisionnel et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau ci-après.

---

<sup>13</sup> Pour l'actualisation des valeurs de référence sur les prix, des index TP spécifiques à chaque famille de prix sont utilisés (par exemple, l'index TP02 pour les ouvrages d'art).

Désignation des postes		Coût prévisionnel Area (M€)	Coût de référence ART (M€)	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre (A)		[2 - 5]	[2 - 5]	/	Ratio de [10 - 20] % du montant des travaux adapté
Acquisitions foncières (B)		[0 - 1]	[0 - 1]	/	Poste non modifié
Travaux (C)	Prix généraux	[2 - 5]	[2 - 5]	+ 7 %	Ratios du montant des travaux réhaussés pour tenir compte des contraintes d'exploitation sous chantier fortes, au regard du référentiel interne de l'Autorité sur les prix
	Assainissement	[1 - 2]	[1 - 2]	- 35 %	Prix surestimé de dispositif de collecte en comparaison de la borne haute issue du référentiel interne de l'Autorité pour de l'assainissement de surface retenue pour intégrer la réalisation d'ouvrages bétonnés
	Ouvrages d'art	[2 - 5]	[2 - 5]	- 19 %	Prix surestimé de pont de type PRAD <sup>14</sup> au regard de la borne haute issue du référentiel interne de l'Autorité et retenue pour tenir compte du biais des ouvrages construits Prix forfaitaire de prolongement des ouvrages hydrauliques excessif au regard du détail des prestations, des données du référentiel interne de l'Autorité sur les prix et du marché utilisé en référence
	Chaussées	[2 - 5]	[1 - 2]	- 26 %	Prix de chaussées surestimés au regard de la borne haute issue du référentiel de l'Autorité et retenue pour tenir compte des contraintes fortes d'exploitation sous chantier
	Équipements	[2 - 5]	[2 - 5]	- 24 %	Plusieurs prix surestimés : dispositif de retenue, réseau multitubulaire, de clôture, de caméra et refuge
	Total	[10 - 20]	[10 - 20]	/	/
Somme à valoir (D)		[1 - 2]	[1 - 2]	/	Ratio de [5 - 10] % du montant des travaux adapté
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[20 - 50]	[10 - 20]	- 17 %	/

<sup>14</sup> Ponts à poutres précontraintes par fils adhérents.

#### d. Concernant l'aménagement de la VRTC sur l'autoroute A480

78. Il ressort de l'analyse des prix et des risques menée par l'Autorité que le coût prévisionnel de [10 – 20] millions d'euros utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de 14 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est excessif.
79. Le raisonnement de l'Autorité est similaire à celui tenu sur la voie réservée aux transports en commun sur l'autoroute A41 Sud. Les prix de référence peuvent cependant différer car le linéaire de voie réservée à aménager sur l'autoroute A480 est inférieur. L'Autorité estime un coût de référence de [10 – 20] millions d'euros, dont [5 – 10] millions d'euros de travaux. Les principales sources d'écart entre le coût prévisionnel et le coût de référence sont les prix de travaux d'assainissement (- 30 %), de chaussées (- 17 %) et d'équipements (- 23 %).

#### e. Concernant le déploiement du péage en flux libre

80. En appliquant la méthode exposée *supra*, l'Autorité observe que le coût prévisionnel de [20 – 50] millions d'euros utilisé pour paramétrer le projet d'avenant dépasse de 6 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart limité. Elle estime ainsi que le coût prévisionnel est correctement estimé.

#### f. Concernant l'aménagement de parkings de covoiturage

81. Le coût prévisionnel de [2 – 5] millions d'euros retenu pour la compensation des travaux, qui correspond à un ratio de [5 – 10] mille euros par place créée, apparaît raisonnable au regard des coûts réalisés<sup>15</sup> sur la période 2016-2020.

### 4.1.2. Concernant les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance

82. Il ressort du dossier de saisine que les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance cumulées sur une période 12 ans correspondent à [2 – 5] % des dépenses d'investissement initiales. Au regard du faible enjeu financier que celles-ci représentent, l'Autorité n'en a pas réalisé la contre-expertise.

### 4.2. Sur l'estimation des recettes de péage induites par la hausse tarifaire envisagée

83. 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 VL comme pour les PL, à un retour à un niveau de trafic pré-crise de 2019 en 2022. Pour la période allant de 2022 jusqu'à la fin de concession, en 2036, les hypothèses de croissance du trafic sont de [0 – 1] % par an pour les VL et de [1 – 2] % par an pour les PL.
84. L'Autorité estime que ces hypothèses sont sous-estimées.
85. Tout d'abord, ces valeurs sont nettement inférieures aux tendances historiques sur le réseau Area et sur le réseau concédé. Entre 2011 et 2019, le trafic a crû de 2,4 % par an pour les VL et de 1,8 % par an pour les PL. Par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble du réseau concédé historique (APRR,

<sup>15</sup> 9 références du groupe APRR-Area, 6 références de la société ASF, 10 références du groupe Sanef-SAPN, 1 référence de la société ATMB pour des coûts réalisés de parkings de covoiturage.

Area, ASF, Cofiroute, Escota, Sanef et SAPN) sur le long terme, entre 2002 et 2021, la tendance est encore plus dynamique, avec une croissance moyenne de 2,3 % par an pour les VL et de 2,5 % par an pour les PL, alors même que cette période a connu deux crises économiques et une crise sanitaire dont l'impact sur le trafic a été notable.

86. Ensuite, il ressort de l'instruction du dossier que, pour le cas particulier des autoroutes concédées, la méthode utilisée n'est pas robuste. Certes, elle repose sur l'application du référentiel d'évaluation des projets de transport du ministère de la transition écologique, un document qui constitue une référence et dont les hypothèses de cadrage font globalement consensus. Néanmoins, l'estimation retenue pour l'avenant repose sur deux hypothèses structurantes : (i) les déplacements de courte distance, c'est-à-dire de moins de 100 kilomètres, représentent un tiers du trafic sur autoroute et (ii) ceux-ci évolueront comme l'indique le référentiel pour la moyenne nationale, soit une quasi-stagnation, à 0,02 % par an.
87. Or ces deux hypothèses sont fragiles.
88. D'une part, la répartition entre déplacements courte distance et longue distance n'est pas estimée de manière robuste, en ce qu'elle s'appuie sur l'analyse des déplacements entre gares de péage alors qu'elle devrait se fonder sur l'origine et l'arrivée du déplacement.
89. D'autre part, les projections du référentiel sont globales, alors que les trafics évoluent de façon hétérogène selon les réseaux, si bien que les décliner sur le réseau autoroutier nécessite de les adapter. En particulier, le référentiel estime que ce sont principalement les trafics sur les réseaux routiers urbains qui vont ralentir sous l'action des mesures visant à favoriser le report modal et à maîtriser la circulation automobile. En revanche, les trajets périurbains pourraient augmenter, car il n'existe encore que peu d'alternatives à la voiture personnelle et le développement du covoiturage ne devrait pas suffire à inverser la tendance.
90. Compte tenu de ces limitations, l'Autorité a mené sa propre contre-expertise des prévisions de trafic selon une méthode qu'elle estime plus robuste. Elle s'est appuyée sur une analyse économétrique des trafics passés pour construire une projection à l'horizon de la fin de la concession. Cette approche permet de mieux tenir compte des spécificités du trafic autoroutier. Des corrections ont été opérées pour prendre en compte les différents facteurs qui pourraient ralentir la croissance des trafics dans les années à venir, notamment le développement du covoiturage. L'analyse conclut que le taux de croissance moyen du trafic entre 2022 et 2036 devrait s'établir à 1,2 % par an pour les VL. Cette estimation a été obtenue avec des hypothèses particulièrement prudentes. Le taux de croissance moyen du trafic PL entre 2022 et 2036, estimé à 1,7 % par an par le concessionnaire, n'appelle quant à lui pas de remarque particulière.

### **4.3. Sur les hypothèses d'évolution des prix**

91. Le modèle financier qui fonde le financement de l'avenant repose sur des hypothèses d'évolution de deux indices de prix. L'instruction a révélé que, compte tenu d'un contexte particulièrement inflationniste depuis le début de l'année 2022, ces hypothèses sont incertaines sur le court terme.
92. En premier lieu, les hypothèses d'évolution de l'indice des prix à la consommation ont, eu égard aux clauses tarifaires du contrat de concession, une incidence sur les tarifs de péage : l'inflation fait croître l'assiette de la hausse supplémentaire des tarifs. Ces hypothèses ont également, dans une moindre mesure, un effet sur certaines charges d'exploitation.
93. Or celles retenues pour élaborer le projet d'avenant, si elles étaient crédibles au moment de cette élaboration, ne le sont plus à la date de publication de cet avis, tout du moins en ce qui concerne le court terme. En effet, le modèle financier fait l'hypothèse d'une croissance de l'indice de

[2 – 5] % en 2022, évoluant progressivement jusqu'à atteindre un taux de long terme de [1 – 2] % par an à partir de 2026. Si l'Autorité estime que le taux de long terme est cohérent avec les estimations publiées par les institutions compétentes, elle observe que l'hypothèse retenue pour 2022 est significativement inférieure aux dernières publications de la Banque de France<sup>16</sup>. Cette dernière estime en effet qu'en 2022, l'inflation se situera entre 3,7 % et 4,4 % et qu'elle pourrait redevenir inférieure à 3,0 % en 2023.

94. S'agissant, en second lieu, de l'hypothèse d'évolution de l'index 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.
95. L'analyse de l'Autorité fait également ressortir que les hypothèses retenues pour l'évolution à court terme de l'index TP01 ne sont plus crédibles au regard du contexte actuel. Le modèle financier prévoit en effet une croissance de [2 – 5] % en 2022 et se stabilisant à [2 – 5] % par an à partir de 2023. Or, compte tenu de l'inflation des prix des matières premières, il est vraisemblable que l'augmentation de l'index TP01 s'établira à plus de 10,0 % en 2022 et qu'elle restera nettement supérieure à [2 – 5] % en 2023.
96. Il convient de relever que ces hypothèses ont des effets adverses sur l'équilibre économique du péage : une hypothèse d'inflation des prix à la consommation élevée vient réduire la hausse de péage nécessaire pour financer l'avenant, alors qu'une hypothèse de croissance élevée de l'index TP01 vient l'augmenter.
97. L'Autorité, consciente de la difficulté de statuer sur des prévisions robustes alors que les évolutions des prix sont particulièrement volatiles, recommande de mettre en place une clause de partage de risque sur ces deux indices. En revanche, elle rappelle que mettre en œuvre une telle clause sans retirer les provisions mentionnées au point 72 remettrait en cause l'équilibre économique de l'avenant puisque cela reviendrait à couvrir deux fois le concessionnaire pour le même risque.

#### 4.4. Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

98. 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 TRI représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet.
99. 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.
100. 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 employés jusqu'ici 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

<sup>16</sup> Projections macro-économiques, Mars 2022, <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-mars-2022#:~:text=%C3%80%20cause%2C%20en%20particulier%2C%20de,2022%20dans%20le%20sc%C3%A9nario%20d%C3%A9grd%C3%A9>.

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] % après impôts.

101. L'Autorité a procédé à sa propre estimation du CMPC en recourant, comme l'autorité concédante, à la méthode du MÉDAF, et en tenant compte des données de marché les plus récentes. Il en ressort une fourchette de CMPC supérieure à celle déterminée par le concédant.
102. Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent et de ses propres estimations du CMPC du secteur, l'Autorité estime que le TRI du projet présente un caractère raisonnable et conforme aux conditions du marché, comme le prévoit l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

## 5. ANALYSE DES DISPOSITIONS EN LIEN AVEC LA DÉFINITION DU BON ÉTAT EN FIN DE CONCESSION

103. L'Autorité, dans son rapport sur l'économie générale des concessions (pages 150 et suivantes), a préconisé qu'une clarification soit rapidement apportée à la notion de « bon état » employée dans les contrats de concession autoroutière en cours pour qualifier les actifs restitués à leur échéance.
104. L'Autorité relève avec intérêt que le concédant a clarifié sa doctrine sur la définition du bon état en fin de concession, ainsi qu'en atteste le document, annexé au contrat relatif à la concession de l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil, qui explicite ses critères d'appréciation en la matière. Ce faisant, le concédant offre de la visibilité aux sociétés concessionnaires autoroutières sur ses exigences relatives à la fin de concession, en leur permettant de les intégrer au plus tôt dans leur stratégie de gestion de patrimoine. Même si la définition du bon état en fin de concession mérite des adaptations ou des précisions pour le cas des concessions historiques, l'Autorité estime que cette définition devrait être stabilisée au minimum 3 ans avant la fixation du programme d'entretien et de renouvellement des 5 dernières années de concession, qui intervient 7 ans avant l'expiration du contrat, soit au moins 10 ans avant l'échéance des contrats. En effet, compte tenu de l'importance et de la complexité du patrimoine autoroutier concédé historique, des temps d'étude et de passation des marchés de travaux, mais également de la nécessité de lisser les travaux sur plusieurs années pour éviter des contraintes opérationnelles excessives sur le réseau, au détriment des usagers, il est impératif de disposer d'une période relativement longue pour planifier correctement les opérations de renouvellement.
105. Par ailleurs, l'Autorité note avec intérêt la volonté du concédant de préciser la différence entre bon état du patrimoine en cours d'exploitation et bon état en fin de concession. Celle-ci se matérialise d'abord par le suivi d'un nouvel indicateur, relatif à l'état structurel des chaussées (ISTRU), et par l'établissement d'objectifs concernant cet indicateur. Elle s'exprime ensuite par la présentation du projet d'une annexe « EMP » relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine ajoutée au contrat par le projet d'avenant.
106. Cependant, l'Autorité s'interroge sur la rédaction de cette annexe eu égard à l'objectif de bon état. Elle stipule en effet que « *la société et le concédant travaillent à définir les objectifs communs induits par l'article 37.3 du cahier des charges [relatif à la remise des biens de retour en bon état d'entretien]* ». La formulation retenue semble ainsi subordonner l'application de l'article 37.3 du cahier des charges à la définition préalable conjointe, par le concédant et son concessionnaire, d'« objectifs communs » sur la remise en bon état des biens de retour. Or aux termes de cet article 37.3, il appartient au concédant d'établir, après concertation avec la société concessionnaire et, le cas échéant, avec l'aide d'experts, le programme d'entretien et de renouvellement pour les cinq dernières années de la concession qui s'avérera nécessaire pour assurer la remise des ouvrages de la concession en bon état d'entretien. Dans la mesure où la

définition des objectifs communs serait considérée par les parties comme indispensable à la définition du programme d'entretien et de renouvellement, la rédaction envisagée exposerait le concédant à l'éventualité d'une absence d'accord sur les « objectifs communs » à la date prévue, au risque de paralyser la mise en œuvre des stipulations de l'article 37.3. En conséquence, l'Autorité considère que, dans l'hypothèse où une annexe actant la différence entre bon état en cours et bon état en fin de concession serait conservée, il conviendrait d'être vigilant sur sa rédaction.

## 6. SYNTHÈSE ET CONCLUSION

107. L'Autorité considère que les investissements envisagés dans le cadre du projet de dix-septième avenant au contrat de concession passé avec la société Area ne relèvent pas d'une obligation préexistante de la société concessionnaire d'autoroutes, qu'ils revêtent un caractère accessoire par rapport au réseau qui lui a été concédé et qu'ils satisfont la condition de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. Elle estime par ailleurs, en dehors des réserves formulées ci-après, que les paramètres économiques du projet d'avenant sont raisonnables.
108. L'Autorité invite le concédant à apporter les modifications suivantes au projet de dix-septième avenant au contrat de concession passé avec la société Area.
109. En premier lieu, l'Autorité estime qu'il convient de réviser certains paramètres économiques pour aboutir à une moindre hausse des tarifs de péage.
110. Ainsi, les estimations de certains coûts opérationnels méritent d'être rectifiées. Les coûts associés à l'aménagement de la VRTC sur l'autoroute A41 Sud pourraient être réduits de 3,7 millions d'euros (valeur septembre 2020) ; de même, les coûts associés à l'aménagement de la VRTC sur l'autoroute A480 pourraient être réduits de 2,0 millions d'euros (valeur septembre 2020). Toutes choses égales par ailleurs, la modification de ces coûts pourrait représenter une économie de 3,6 millions d'euros (en valeur actualisée en 2022 au TRI du projet) pour les usagers, et faire baisser l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage entre 2024 et 2026 de 0,330 % jusqu'à 0,302 %.
111. Par ailleurs, une révision des prévisions de trafic sous-tendant l'estimation des recettes de péage associées au projet devrait être réalisée. Le taux de croissance moyen du trafic entre 2022 et 2036 devrait s'établir à 1,2 % par an pour les VL, au lieu de 0,7 %. Toutes choses égales par ailleurs, cette modification représenterait une économie de 1,5 million d'euros (en valeur actualisée en 2022 au TRI du projet) pour les usagers, et ramènerait l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage à 0,318 % entre 2024 et 2026, au lieu de 0,330 %.
112. En second lieu, l'Autorité considère que le projet d'avenant mérite d'être amendé, en ce qui concerne les modalités de partage des risques. Une clause de partage des risques relatifs à l'inflation des prix de la construction devrait être intégrée, de façon à éviter non seulement que des marges soient appliquées sur les prix dans le cadre de l'estimation des coûts prévisionnels, mais également qu'un exercice de prévision particulièrement hasardeux soit réalisé dans un contexte où les évolutions des prix sont fortement volatiles.
113. L'Autorité formule par ailleurs les recommandations suivantes, à titre de bonnes pratiques.
114. Premièrement, s'agissant du choix des opérations inscrites dans un plan d'investissement, il importe qu'à l'avenir, le concédant étudie plus précisément la proportionnalité des avantages des opérations à leurs coûts afin de s'assurer qu'ont été retenus les investissements les plus

efficaces pour la collectivité. Dans cette perspective, le concédant devrait se mettre en situation de capitaliser sur les retours d'expérience des aménagement environnementaux financés par l'avenant, de façon à construire des référentiels d'évaluation socio-économique plus robustes.

115. Deuxièmement, en ce qui concerne les choix de tarification, le concédant devrait s'attacher à retenir une logique d'usager-payeur de façon à optimiser l'usage des infrastructures concernées. Par exemple, le financement de PSPL pourrait *a priori* porter uniquement sur les usagers concernés, qui sont aisément identifiables ; réciproquement, tous les usagers d'un aménagement, présents comme futurs, devraient *a priori* contribuer à son financement, ce qui supposerait de recourir à un mécanisme de « soulte » dès que la durée de vie des investissements dépasserait l'échéance de la concession.

#### Recommandations de l'Autorité

Recommandation	Type	Impact en M€ (actualisés au TRI du projet d'avenant)	Impact sur la hausse de péage (à 0,330 % dans le projet d'avenant)
Réduction des coûts de construction prévisionnels	Modification à apporter à l'avenant	3,6 M€	2,8 points de base
Rehaussement des prévisions de trafic	Modification à apporter à l'avenant	1,5 M€	1,2 point de base
Introduction d'une clause de partage des risques relatifs à l'inflation des prix de la construction	Modification à apporter à l'avenant	Non chiffrable	Non chiffrable
<b>Total des modifications à apporter à l'avenant</b>		5,2 M€	3,8 points de base
Sélection des investissements les plus efficaces grâce à une étude précise de la proportionnalité des avantages des opérations à leurs coûts	Recommandation à titre de bonnes pratiques	--	--
Optimisation de l'usage des infrastructures grâce à des choix de tarification répondant à une logique d'usager-payeur	Recommandation à titre de bonnes pratiques	--	--

\*

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 21 avril 2022.*

***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