

Avis n° 2022-031 du 21 avril 2022

relatif au projet de dix-neuvième avenant à la convention passée entre l'État et la société APRR pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 19 août 1986 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 19 août 1986 approuvant la convention passée entre l'État et la société APRR 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 25 mars 1991, 12 avril 1991, 14 mai 1991, 31 mars 1992, 29 septembre 1994, 4 janvier 1996, 26 décembre 1997, 29 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 5 novembre 2004, 11 mai 2007, 5 janvier 2011, 24 janvier 2014, 21 août 2015, 29 janvier 2016, 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-neuvième avenant à la convention passée entre l'État et la société APRR pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 19 août 1986, 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.

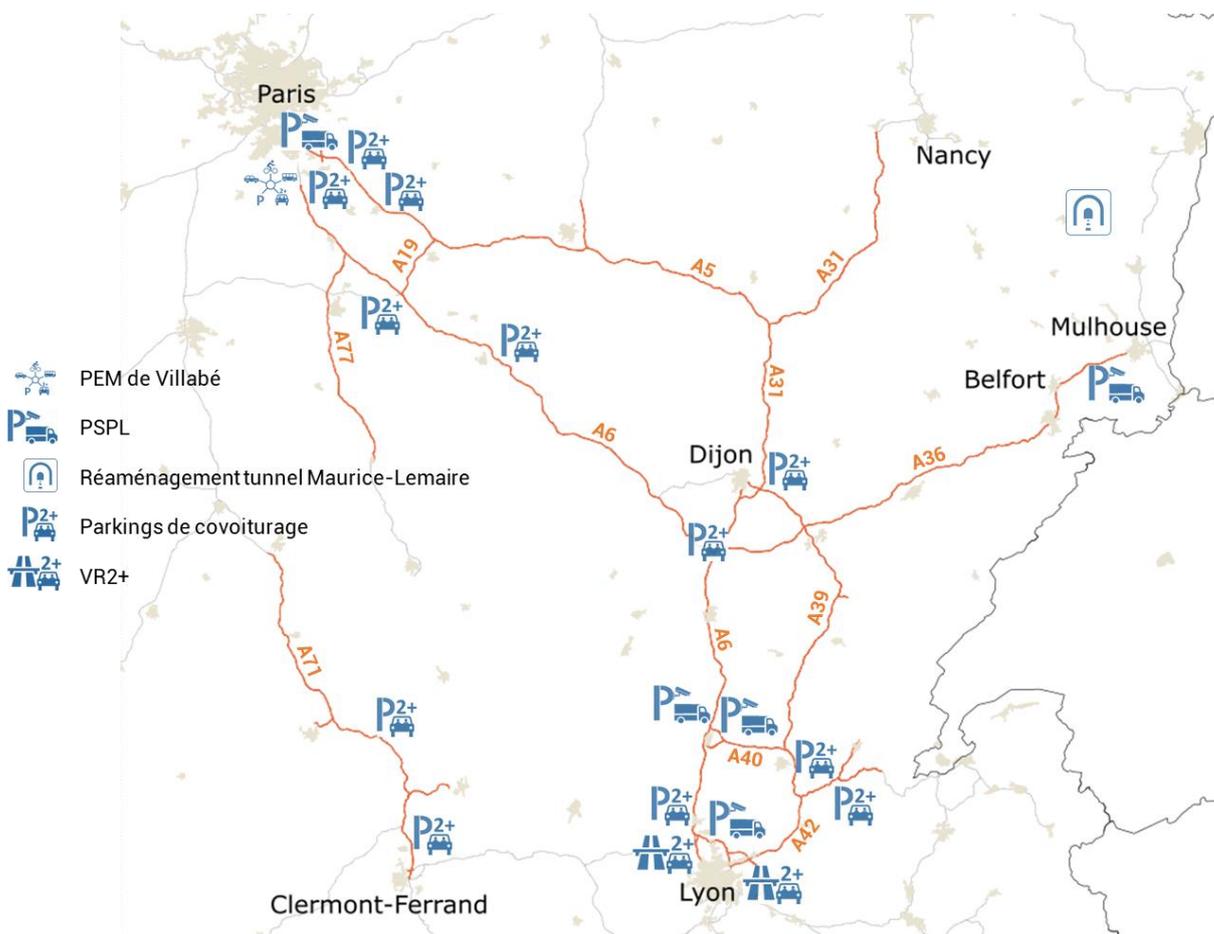
1.1. L'objet du projet d'avenant

3. Le projet d'avenant consiste en la réalisation de plusieurs opérations correspondant à un montant total de travaux de [200 – 500] millions d'euros (valeur septembre 2020) :
- L'aménagement de 12 parkings de covoiturage, pour un total de 716 places (49 places sur l'aire de Saint-Germain-Laxis, 49 places sur l'aire de Chatillon-la-Borde et 49 places sur l'aire de Forges sur l'autoroute A5 ; 49 places sur l'aire de Courtenay, 49 places sur l'aire d'Auxerre Sud, 49 places sur l'aire de Beaune Nord et 100 places sur l'aire de Villefranche Nord sur l'autoroute A6 ; 49 places sur l'aire de Crimolois sur l'autoroute A39, 75 places sur l'aire de Bourg Sud et 49 places sur l'aire de Saint-Martin-du-Fresne sur l'autoroute A40 ; 49 places sur l'aire de Montmarault et 100 places sur l'aire de Riom sur l'autoroute A71) et un coût de construction de [5 – 10] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
 - L'aménagement de deux voies réservées au covoiturage (ci-après « VR2+ ») ; la première, sur l'autoroute A42 qui relie Lyon à Pont d'Ain, s'étend sur un linéaire d'environ 4 kilomètres à 2x3 voies, entre le diffuseur n° 5 de Beynost et le nœud A42/A46/N346 ; le coût de construction est estimé à [2 – 5] millions d'euros (valeur septembre 2020) ; la seconde VR2+, sur l'autoroute A6 qui relie le sud-est de Paris et Lyon, s'étend sur un linéaire d'environ 3 kilomètres à 2x3 voies dans le sens de Paris vers Lyon, depuis la jonction de l'autoroute A89 jusqu'au début de la VR2+ déjà mise en place sur le boulevard urbain M6 ; le coût de construction est estimé à [1 – 2] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
 - La réalisation de deux études ; la première porte sur l'aménagement, en entrée de Dijon, de 4,5 kilomètres de RN274 entre les autoroutes A311 et A39 ; la seconde étude porte d'une part, sur l'aménagement, en entrée de Lyon, d'une portion de l'autoroute A42 et du nœud des Îles, et d'autre part, sur la possibilité de mettre en place une VR2+ sur l'autoroute A46 ; le coût de réalisation de la première étude est chiffré à [2 – 5] millions d'euros (valeur septembre 2020) et le coût de la seconde à [5 – 10] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
 - L'aménagement de 5 parkings sécurisés pour les poids lourds (ci-après « PSPL ») ; ces aménagements sont situés sur des aires de services existantes ; trois d'entre eux seront situés sur l'autoroute A6 sur les aires de Mâcon Saint-Albain (108 places), de Mionnay Saint-Galmier Ouest (264 places) et de Mionnay Chatanay Est (103 places) ; un quatrième parking se trouvera sur l'autoroute A105 sur l'aire de La Galande (200 places), et le cinquième sur l'autoroute A36 sur l'aire de La Porte d'Alsace Sud (191 places) ; le coût de construction de l'ensemble de ces parkings est estimé à [20 – 50] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
 - Le réaménagement de l'entrée ouest du tunnel Maurice-Lemaire qui se situe sur l'axe RN59-RN159 reliant Lunéville à Sélestat ; cette opération vise notamment à créer une aire de retournement pour les PL hors gabarit ainsi qu'à améliorer l'offre de stationnement et de service ; le coût de construction de cette opération est estimé à [2 – 5] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
 - Le réaménagement et l'adossement au réseau APRR d'une section de l'autoroute A6 ; la section concernée par ce réaménagement correspond à un linéaire de 17 kilomètres à 2x3 voies depuis la limite de la concession jusqu'à l'échangeur 16/N104 Est ; elle comprend 3 échangeurs avec la RN37, la RN337 et la RN104, et 3 diffuseurs ; l'aménagement comprend la mise en place d'une VR2+ ; le coût de l'opération est estimé à [200 – 500] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;

- Le réaménagement et l'adossement au réseau APRR d'une section de la RN105 ; la section concernée s'étend sur un linéaire de 1,3 kilomètre à 2x2 voies depuis la limite de concession avec l'autoroute A105¹ au diffuseur 14 de Vert-Saint-Denis, jusqu'au giratoire avec la RD1605 ; le coût de l'opération est de [5 – 10] millions d'euros (valeur septembre 2020) ;
- L'aménagement d'un pôle d'échange multimodal (ci-après « PEM ») sur l'autoroute A6, au niveau des aires de Lisses et de Villabé qui se situent en entrée de l'agglomération parisienne ; destiné à favoriser la connexion du réseau autoroutier avec les autres types de mobilités, le PEM, qui comprend 2 quais de bus, 20 places de stationnement pour vélos, 220 places de stationnement et 7 places d'arrêt-minute pour le covoiturage, contribuera à la mise en œuvre de VR2+ en aval du nœud 16/RN104, de lignes express circulant sur l'autoroute A6 au droit du pôle, d'une continuité cyclable entre le PEM et les centres-villes d'Évry-Courcouronnes et de Corbeil-Essonnes et d'une offre de vélos en libre-service ; le coût de construction de ce PEM est estimé à [10 – 20] millions d'euros (valeur septembre 2020).

Les cartes ci-après situent ces différentes opérations.

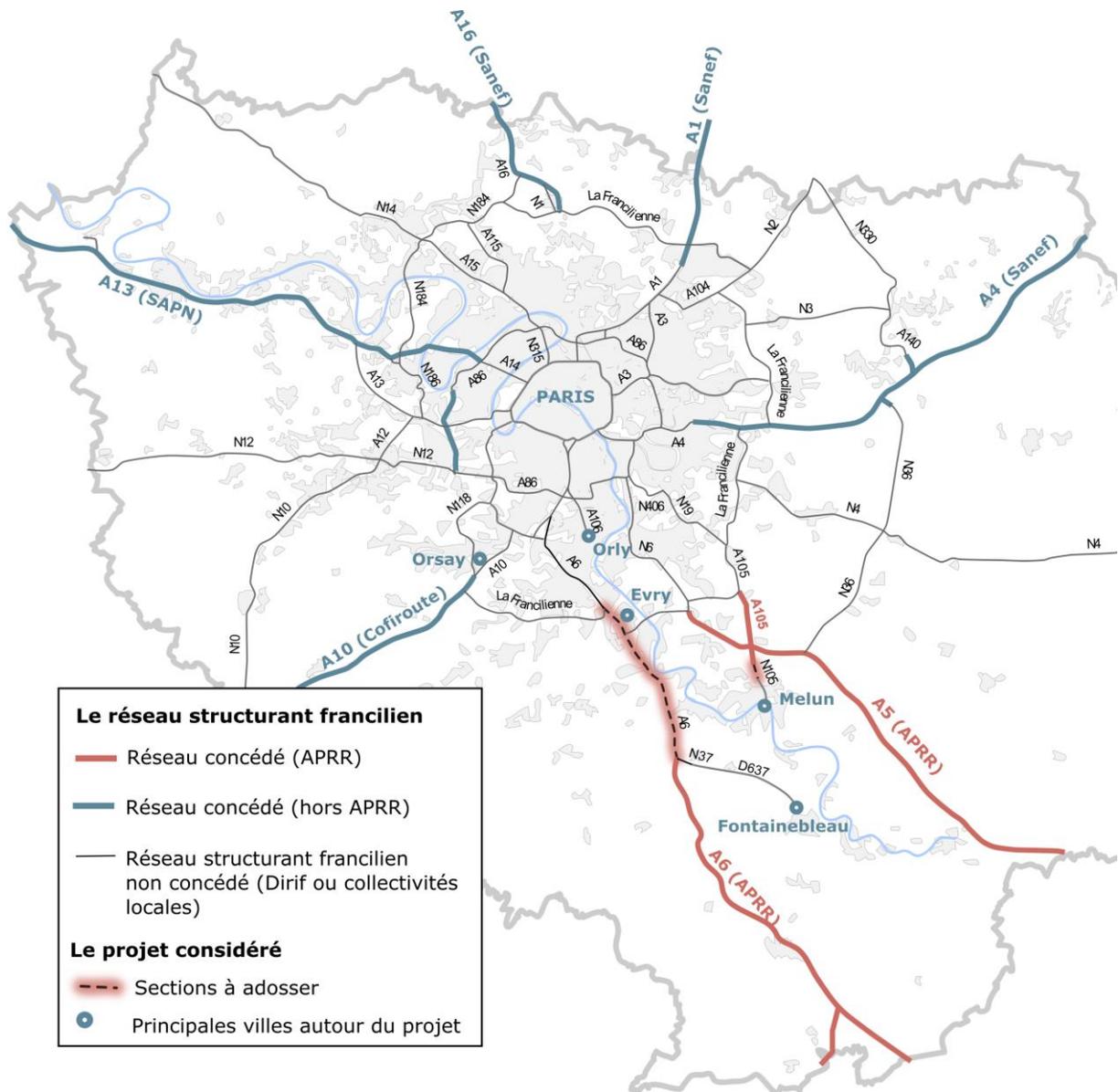
Carte de situation des différents aménagements prévus sur le réseau APRR



Source : Réalisation ART

¹ L'autoroute A105 est une antenne de l'autoroute A5, reliant la Francilienne (RN104) à l'autoroute A5 puis à la RN105, desservant Melun.

Carte de situation détaillée des sections à adosser



Source : Réalisation ART à partir de données de la direction des routes d'Ile-de-France

1.2. Les particularités du projet d'avenant

4. Le projet d'avenant prévoit une série de mesures destinées à compenser l'impact des opérations envisagées sur l'équilibre de la concession, à savoir, par ordre décroissant d'importance en montant :
 - l'application d'une hausse additionnelle des tarifs de péage à l'échelle de l'ensemble de la concession de 0,060 % pour l'année 2023, et de 0,315 % 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 [100 – 200] millions d'euros en valeur actualisée nette 2022 - l'article 7.5 du cahier des charges de la concession APRR 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 ;
 - l'application d'une hausse tarifaire spécifique au péage de Fleury-en-Bière, jouxtant la section adossée de l'autoroute A6 en entrée de Paris, à hauteur d'environ 2 % en 2023, ciblant les usagers bénéficiant de la lourde réhabilitation et des aménagements de cette section ;
 - l'application d'une hausse du coefficient interclasse de la classe 4 de 0,3 % pour l'année 2023, afin que le financement des aménagements spécifiques destinés aux poids lourds porte à titre principal sur ces usagers.
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 APRR (dont l'échéance est fixée au 30 novembre 2035), 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 caducité².
 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 d'APRR, au délai de transmission par APRR des grilles tarifaires annuelles et aux modalités de vérification de l'absence de foisonnement tarifaire³. 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 des 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 APRR doit assurer un suivi.

² 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 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.

³ 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.

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.
10. Le projet d'avenant contient enfin une clause de revoyure relative aux surcoûts qui pourraient être observés pour les travaux de structure de chaussée de l'autoroute A6 ou pour des travaux ou des participations à des investissements de tiers qui seraient engagés, avec l'accord du concédant, dans le but de répondre aux demandes formulées par les collectivités territoriales ou l'État à la suite de la concertation, des enquêtes publiques ou des procédures d'obtention des autorisations administratives ; la clause prévoit, dans cette hypothèse, que le concédant et le concessionnaire arrêtent une compensation supplémentaire pour ces surcoûts. En réponse à une mesure d'instruction, le concédant a indiqué qu'à ce stade, il est envisagé que cette compensation supplémentaire passe par la mobilisation d'une part des indus financiers relatifs au Plan d'investissement autoroutier (« PIA ») (constitués lorsqu'un écart a pu être observé 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 actée⁴). Ainsi, la compensation pourrait, de fait, relever d'un financement complémentaire par le péage.

1.3. Le cadre juridique de l'avis

11. 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.
12. 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.* ».
13. 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*

⁴ Le paragraphe 7.6 de l'article 7 du cahier des charges d'APRR prévoit ainsi : « [e]n cas d'écart entre l'échéancier d'investissements tel que défini [...] au présent cahier des charges et l'échéancier reflétant le rythme réel des dépenses constatées, le cas échéant minorées de l'apport de cofinancement des tiers et notamment des collectivités territoriales, relatives à la mise en œuvre du programme d'investissements prévu [au] présent cahier des charges, quelle qu'en soit la cause, la société concessionnaire sera redevable à l'État d'une compensation au titre de l'avantage financier découlant de cet écart. »

que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. ».

14. 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

15. 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

16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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'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 des opérations

20. 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

21. 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.
22. 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 principal⁵. 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 »⁶.
23. 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.

⁵ Voir notamment en ce sens : Conseil d'État, avis, 16 septembre 1999, n° 362908 et Conseil d'État, avis, 21 juin 2011, n° 385183.

⁶ Conseil d'État, avis, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697.

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

24. 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 ensemble⁷ du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet d'une procédure d'utilité publique distincte.
25. 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 jurisprudence⁸, 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.
26. 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

27. 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.
28. 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.
29. 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.

⁷ 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).

⁸ 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).

30. 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

31. 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.
32. 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.
33. 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'usagers

34. 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'usagers en particulier, mais également les avantages qui en résultent pour l'ensemble des usagers ou pour certains groupes spécifiques d'usagers, 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'usagers 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 24, 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.
35. Dans ce cadre, sont considérées 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 fonds 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 24.

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

36. 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 INVESTISSEMENTS ENVISAGÉS PAR LE PÉAGE

3.1. Sur le caractère « non prévu » des opérations

37. Il ne ressort pas du contrat de concession de la société APRR, ainsi que du cahier des charges y annexé, que l'une des opérations envisagées dans le projet de dix-neuvième avenant relève d'une obligation contractuelle existante 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 VR2+, le PEM, les études et le réaménagement du tunnel Maurice-Lemaire

38. Le projet d'avenant prévoit la réalisation de 12 parkings de covoiturage ; l'aménagement d'une VRTC, l'aménagement d'un PEM, la réalisation d'études, l'aménagement de PSPL et le réaménagement de l'accès ouest au tunnel Maurice-Lemaire.
39. 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.
40. Par conséquent, la condition tenant au caractère accessoire de ces opérations est satisfaite.

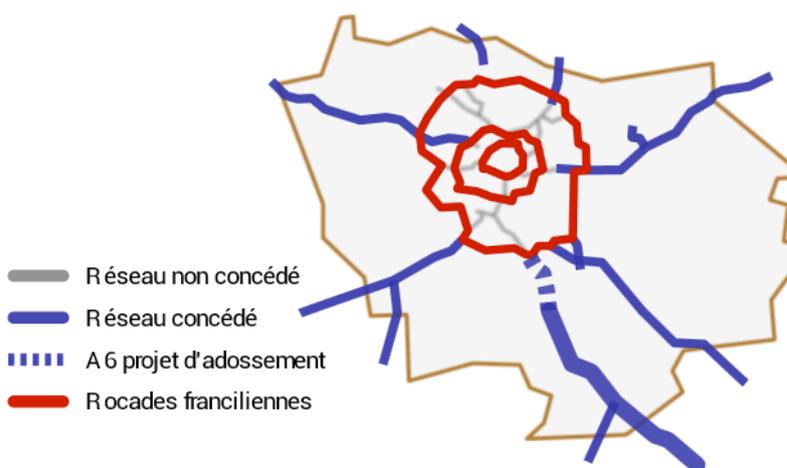
3.2.2. L'adossement d'une section de l'autoroute A6 entre la RN37 et la RN104 Est

41. Le projet d'avenant prévoit l'adossement à la concession d'APRR d'une section de la voirie routière aujourd'hui non concédée, à savoir environ 16 kilomètres de l'autoroute A6 en entrée de Paris, entre le diffuseur de la RN37 et l'échangeur de la RN104. Comme mentionné au point 23, trois conditions doivent être vérifiées.
42. En premier lieu, l'opération ne doit pas remettre en cause les conditions de l'appel d'offres initial. Au cas d'espèce, compte tenu de la longueur de 16 kilomètres de la section et des coûts prévisionnels de réalisation des travaux ([200 – 500] millions d'euros en valeur septembre 2020), il apparaît que l'adossement de la section de l'autoroute A6 peut être considéré comme d'une

ampleur et d'un montant limités au regard de la concession d'APRR dans son ensemble et même de la seule autoroute A6 dont elle constitue le prolongement.

43. En deuxième lieu, il faut vérifier la cohérence du rattachement de l'opération à la concession. En l'espèce, il n'y a guère de doute sur le fait que la section de l'autoroute A6 à adosser présente un lien fonctionnel fort avec le réseau contigu concédé à la société APRR.
44. D'une part, la section à adosser, qui vient s'insérer dans le réseau routier structurant d'Île-de-France, supporte un trafic essentiellement interurbain. En effet, elle relie le réseau concédé à la RN104, axe routier qui dessert les villes nouvelles et constitue un tronçon de la troisième rocade de l'agglomération parisienne (« Francilienne »). Elle ouvre donc aux usagers de la partie concédée de l'autoroute A6 également interurbaine, l'accès au réseau urbain francilien pour la dernière partie de leur trajet. Contrairement au réseau situé au nord de la RN104, elle se situe à l'extérieur du pôle urbain de l'agglomération parisienne et n'a donc pas pour fonction de porter des trafics locaux. Cette distinction entre les réseaux situés à l'intérieur et à l'extérieur de la troisième rocade francilienne semble d'ailleurs avoir servi de délimitation entre réseau autoroutier concédé et réseau non concédé au sein de la région Île-de-France, comme l'illustre la carte ci-dessous. À cet égard, l'autoroute A6 fait figure d'exception.

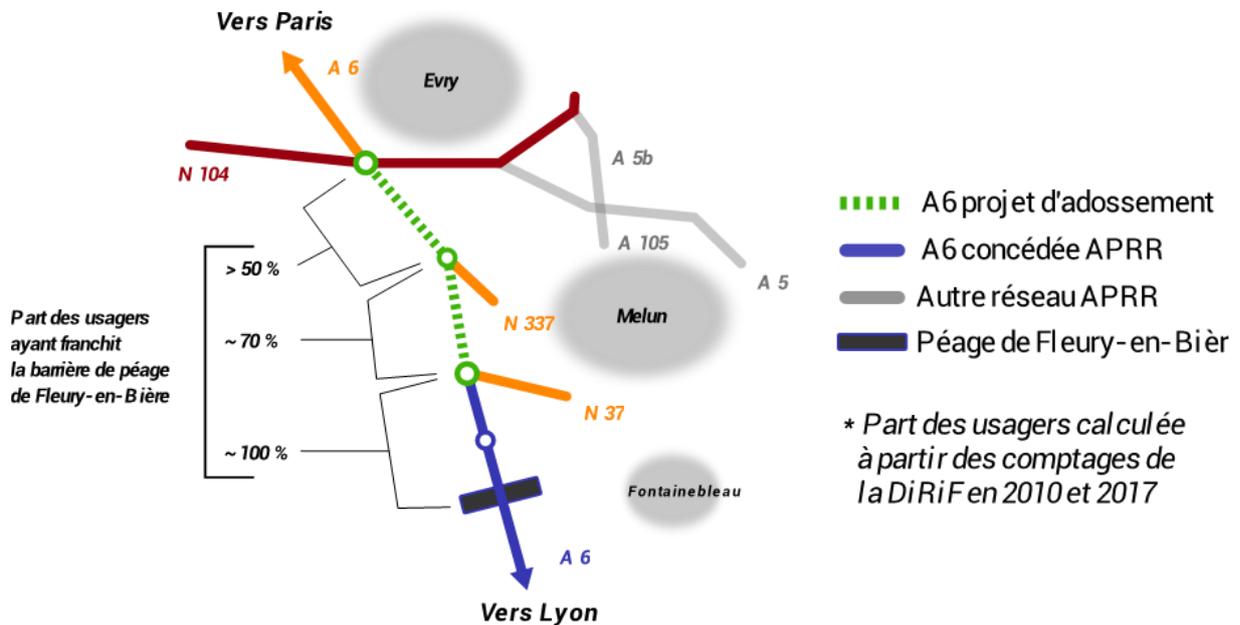
Plan de situation de la section à adosser



Source : Réalisation ART

45. D'autre part, les trafics supportés par la section adossée et par la section contigüe exploitée par la société APRR sont en grande partie les mêmes. L'itinéraire entre la barrière de péage de Fleury-en-Bière et la RN104, dans le sens province-Paris, comprend 4 échangeurs principaux. Le premier, encore situé sur la section concédée, est peu utilisé et ne change pratiquement pas la composition du trafic. Les entrées et sorties aux échangeurs suivants font progressivement diminuer la part des usagers de la section courante ayant passé la barrière de péage de Fleury, mais cette baisse reste toutefois d'ampleur limitée. Une estimation réalisée à partir des données de comptage les plus récentes indique que 70 % des usagers empruntant la section à adosser jusqu'à l'échangeur de la RN337 ont franchi la barrière de péage de Fleury, ce pourcentage se maintenant à plus de 50 % jusqu'à l'échangeur de la RN104.

Synoptique



Source : Estimations réalisées à partir du recensement du trafic moyen journalier annuel de la Direction des routes d'Île-de-France (<https://www.dir.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/recensement-du-traffic-journalier-moyen-mja-a159.html>)

46. En troisième et dernier lieu, il convient de vérifier l'absence d'autonomie technique ou économique de la section à adosser. À cet égard, l'Autorité estime que le projet d'adossement aurait dû faire l'objet de justifications plus étayées de la part du concédant. En particulier, il ressort du dossier de saisine que le concédant n'a pas mené une étude de « concédabilité ». L'Autorité rappelle la nécessité de justifier, sur la base de données tangibles, du respect des conditions fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, et l'importance qui s'attache à la réalisation d'une étude de « concédabilité » afin d'établir le caractère accessoire des projets d'adossement.
47. Toutefois, au cas particulier, le lien entre la section à adosser et l'ouvrage concédé apparaît suffisamment étroit pour que la désignation d'un nouveau concessionnaire puisse être regardée comme non rationnelle au sens de la jurisprudence du Conseil d'État rappelée au point 22.
48. En effet, une mise en concession autonome pourrait se révéler plus coûteuse que l'adossement de la section de l'autoroute A6 au réseau d'APRR. Premièrement, même si l'Autorité considère que certains des paramètres économiques négociés dans le projet d'avenant devraient être révisés (notamment les prévisions de coûts et de trafic, cf. section 4), elle estime que la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence engendre des coûts et que les gains associés à une mise en concurrence ne seraient pas nécessairement élevés. Deuxièmement, l'adossement pourrait au contraire être source d'économies, issues en particulier de la mutualisation des coûts d'exploitation. Troisièmement, multiplier le nombre de gestionnaires compliquerait l'exploitation du réseau et la gestion des situations de crise dans cette zone. En effet, l'autoroute A6 est un axe stratégique et fortement congestionné du réseau routier francilien, sur lequel la coordination entre la Direction des routes d'Île-de-France, la Ville de Paris et la société APRR pour gérer les besoins de fermeture est déjà complexe.

49. Enfin, à l'approche de l'échéance des concessions historiques, il semblerait peu rationnel de conclure une nouvelle concession dédiée à cette petite section.
50. Par suite, même si le choix de l'adossment de la section de l'autoroute A6 considérée mériterait d'être mieux justifié, la condition tenant au caractère accessoire de cette opération peut être considérée comme satisfaite.

3.2.3. L'adossment de la RN105 en entrée de Melun

51. Le projet d'avenant prévoit l'adossment à la concession d'APRR d'une section de la voirie routière aujourd'hui non concédée, à savoir 1,5 kilomètre de RN105 en entrée nord de Melun, entre le diffuseur de la RD82 et le diffuseur de la RD1605.
52. Rapportée à la concession d'APRR dans son ensemble, l'opération est d'une ampleur et d'un montant limités eu égard à la longueur de 1,5 kilomètre de la section concernée et aux coûts prévisionnels de réalisation des travaux nécessaires à son réaménagement (5 - 10 millions d'euros en valeur septembre 2020). De plus, au regard de son très faible linéaire, cette section, qui se situe dans le prolongement de l'autoroute A105 concédée, est dépourvue de toute autonomie tant sur le plan technique qu'économique.
53. Par suite, la condition tenant au caractère accessoire de cette opération est satisfaite.

3.3. Sur la nécessité ou l'utilité des opérations

3.3.1. Les parkings de covoiturage

54. 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 ».
55. 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.
56. 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.
57. 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 VR2+

58. Il ressort du dossier de saisine que l'aménagement d'une VR2+ sur l'autoroute A6, prolongeant celle existant sur la métropole du Grand Lyon, vise à répondre au développement observé du covoiturage sur cette section et à réduire les congestions et remontées de file qui en résultent.
59. En ce qui concerne la VR2+ sur l'autoroute A42, le concédant invoque un fort potentiel de covoiturage, représentant près de 25 % du trafic en direction de Lyon sur l'autoroute A42 Est.
60. Ces aménagements font écho à la possibilité ouverte par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités de créer des VR2+ sur les grands axes routiers autour des métropoles et peuvent être considérés, dans leur principe, comme correspondant aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure et susceptibles d'améliorer la qualité du service autoroutier notamment en le fluidifiant.
61. 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

62. Il ressort du dossier de saisine et de l'instruction que le pôle d'échanges multimodal vise à relier, dans un premier temps en partie, l'autoroute A6 au niveau de Villabé au réseau de transport existant, en raison de l'existence à proximité d'un important bassin d'emploi et d'un pôle d'enseignement.
63. 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* ».
64. 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

65. Le projet d'avenant prévoit la réalisation d'études préliminaires relatives au réaménagement de l'entrée de Dijon qui se traduirait par l'adossement de 4,5 kilomètres de la RN274 entre les autoroutes A311 et A39. Dans le cadre de cet adossement, sont envisagés la création de voies d'entrecroisement, la reconfiguration de bretelles de diffuseurs, la création d'une VR2+ sur la section adossée, la mise à niveau environnementale de la section concernée (protection acoustique, protection de la ressource en eaux, passage à faune, modulation dynamique de la vitesse, etc.), la remise à niveaux des ouvrages d'art et le renforcement des chaussées, sur lesquels porteront les études.
66. Le projet d'avenant prévoit également la réalisation d'études préliminaires relatives au réaménagement de l'entrée de Lyon qui se traduirait par l'adossement de 4,5 kilomètres de

l'autoroute A42 entre le périphérique de Lyon et le nœud des Îles ainsi que par la mise en place d'une VR2+ sur l'autoroute A46. Dans le cadre de cet adossement sont envisagés la reconfiguration de certains diffuseurs, la mise à niveau environnementale de la section concernée, la remise à niveau des ouvrages d'art et le renforcement des chaussées, sur lesquels porteraient les études.

67. Ces études préliminaires portent sur l'aménagement de sections situées en dehors du périmètre de la concession de la société APRR. En principe, leur financement doit être pris en charge par l'État, qui assure la maîtrise d'ouvrage des sections en cause.
68. Au cas particulier, l'Autorité observe que ces études se rapportent à des opérations 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.
69. 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 APRR, 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. Les PSPL

70. Il ressort du dossier de saisine que la création de PSPL répond au constat fait par la Commission européenne en 2019 d'un déficit d'aires de stationnement sécurisées pour les poids lourds sur le territoire européen et à la demande des transporteurs, des fédérations de transporteurs et du Comité des usagers du réseau routier national de voir de telles installations déployées.
71. Il apparaît en outre, dans le dossier de saisine, que le choix de la localisation et du dimensionnement de chaque parking a fait l'objet d'une analyse combinant la prise en compte des grands axes de transit longue distance des poids lourds, de la proximité de grandes agglomérations, de l'absence de service équivalent à proximité et de la disponibilité foncière pour la société APRR.
72. En effet, il ressort du dossier de saisine que le taux moyen d'occupation actuel des parkings est supérieur à 100 % pour quatre des aires retenues (La Galande sur l'autoroute A105, Mâcon Saint-Albain sur l'autoroute A6, Porte d'Alsace Sud sur l'autoroute A36 et Mionnay Saint-Galmier sur l'autoroute A46).
73. Il apparaît ainsi que les aménagements envisagés contribuent à mettre à niveau la qualité du service autoroutier et que l'infrastructure autoroutière concédée en serait nécessairement dotée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui.
74. Par conséquent, ces opérations satisfont la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3.6. Le réaménagement de l'accès ouest du tunnel Maurice-Lemaire

75. Il ressort du dossier de saisine que la hausse du trafic poids lourds a conduit à une forte augmentation des fermetures du tunnel Maurice-Lemaire générées par des PL hors gabarit, dégradant le service rendu aux usagers. Cette augmentation devrait se poursuivre en raison de la mise en service fin 2023 de la déviation permettant de relier l'autoroute A35 à Saint-Dié-des-Vosges *via* la RN59 et le tunnel Maurice-Lemaire. Les aménagements prévus dans le cadre de l'opération de sécurisation de l'entrée ouest du tunnel (création d'un giratoire permettant le retournement de tout véhicule y compris les PL hors gabarit, différenciation des flux VL et PL en amont du péage, mise en place d'un système de détection dynamique de gabarit), visent à limiter ces incidents. Les nouveaux aménagements prévus permettent en outre d'améliorer l'offre de stationnement et de services à l'entrée du tunnel.
76. Il apparaît que les aménagements envisagés ont à la fois pour objectif de résoudre un problème de sécurité ou d'améliorer celle-ci, ainsi que d'améliorer la qualité du service autoroutier.
77. Par conséquent, cette opération satisfait la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3.7. L'adossement d'une section de l'autoroute A6 entre la RN37 et la RN104 Est

78. Il ressort du dossier de saisine que l'adossement au réseau concédé d'APRR d'une section de l'autoroute A6 est motivé par les problèmes de congestion rencontrés sur cette section en heures de pointe.
79. Le projet d'avenant prévoit ainsi que l'adossement de cette section de l'autoroute A6 donne lieu à la réalisation d'aménagements tendant à améliorer les échanges et la fluidité du trafic en section courante (création d'une collectrice entre les bretelles sud de la RN104 Est et le diffuseur n° 9, création de voies d'entrecroisement dans chaque sens entre les diffuseurs n° 10 et n° 11, reprise des systèmes d'échanges au niveau des diffuseurs n° 9, n° 10 et n° 11 et des échangeurs RN337 et RN37). Dans ces conditions, et bien que le concédant n'en apporte pas directement la démonstration, l'Autorité estime que compte tenu de l'existence d'un lien fonctionnel étroit entre la section de l'autoroute A6 à adosser et la section contiguë concédée à APRR, ces aménagements sont de nature à sécuriser et à fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession, à permettre une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires et à améliorer ainsi la qualité du service autoroutier rendu aux usagers de la section concédée de l'autoroute A6.
80. Par conséquent, l'Autorité considère que l'adossement de la section concernée de l'autoroute A6 satisfait la condition d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
81. Par ailleurs, le projet d'avenant prévoit que l'adossement de cette section s'accompagne d'une série d'opérations ayant pour objectif d'améliorer son insertion environnementale (remise à niveau ou augmentation du linéaire de protections acoustiques, reprise et création du réseau d'assainissement, remise à niveau et création de bassins de traitement des eaux, amélioration de l'insertion paysagère) et d'améliorer l'état de l'infrastructure sur cette section pour la pérenniser (mise aux standards de sécurité actuels des équipements, renforcement des chaussées et des ouvrages d'art).
82. Il apparaît que ces opérations sont de nature, pour les premières, à permettre à l'infrastructure de répondre aux exigences aujourd'hui attendues en termes de qualité environnementale et, pour les secondes, à améliorer la sécurité de l'infrastructure, contribuant ainsi globalement à améliorer la qualité de service.

83. Si la démonstration de la nécessité *in concreto* de ces opérations pourrait être améliorée, ces dernières semblent néanmoins satisfaire la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
84. Enfin, le projet d'avenant prévoit la création d'une VR2+ sur un tronçon de 7,5 kilomètres de la section de l'autoroute A6 à adosser, qui doit permettre le développement des nouvelles mobilités.
85. Comme indiqué précédemment, les aménagements environnementaux peuvent être considérés comme nécessaires dans la mesure où ils répondent aux exigences aujourd'hui attendues de l'infrastructure en termes de qualité environnementale.
86. Par conséquent, ces opérations satisfont la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3.8. L'adossement de la RN105 en entrée de Melun

87. Il ressort du dossier de saisine que l'adossement au réseau concédé d'APRR de la RN105 en entrée nord de Melun est motivé par les problèmes de congestion rencontrés sur cette section, dont le trafic est en constante augmentation.
88. Le projet d'avenant prévoit que l'adossement de la RN105 donne lieu à la réalisation d'aménagements tendant à améliorer les conditions d'exploitation de la section, en particulier par l'information des usagers sur les conditions de circulation sur cette section et le signalement des queues de bouchons (installation d'un Panneau d'Information aux Accès – « PIA » - au sud de la section à destination des usagers entrant vers l'autoroute A105, déploiement d'un dispositif dynamique d'information de queue de bouchon pour les usagers sortant de l'autoroute A105) afin de fluidifier le trafic.
89. Dans ces conditions, compte tenu du lien fonctionnel étroit entre la section de la RN105 à adosser et la section contiguë concédée à APRR, les aménagements considérés paraissent de nature à améliorer la qualité du service rendu aux usagers de la section concédée de l'autoroute A105, à sécuriser et à fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et à permettre une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires.
90. Par ailleurs, le projet d'avenant prévoit que l'adossement de cette section s'accompagne d'une série d'opérations ayant pour objectifs, d'une part, d'améliorer l'insertion environnementale de la RN105 (reprise ou création du réseau d'assainissement de collecte des eaux, création de bassins de traitement des eaux, amélioration de l'insertion paysagère, matérialisation de l'entrée dans la ville de Melun) et, d'autre part, d'améliorer l'état de l'infrastructure sur cette section pour la pérenniser (mise aux standards de sécurité actuels des équipements, renforcement des chaussées).
91. Il apparaît que ces opérations sont de nature, pour les premières, à permettre à l'infrastructure de répondre aux exigences aujourd'hui attendues en termes de qualité environnementale et, pour les secondes, à améliorer la sécurité de l'infrastructure, contribuant ainsi globalement à améliorer la qualité de service.
92. Si la démonstration de la nécessité *in concreto* de ces opérations pourrait être améliorée, ces dernières semblent néanmoins satisfaire la condition de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

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

93. 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 le projet de VR2+ sur l'autoroute A6, qui vient prolonger la VR2+ existante réalisée et exploitée par la Métropole du Grand Lyon Métropole sur l'autoroute M6, s'appuie sur le simple constat de remontées de file. Dans d'autres cas, la société APRR 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, le potentiel du PEM de Villabé a été étudié en analysant le territoire qu'il desservirait, et notamment sa dynamique démographique et économique, mais sans que soit fournie une estimation prévisionnelle de sa fréquentation. Ces éléments, bien qu'utiles, ne suffisent pas à réaliser une évaluation précise des bénéfices apportés par les opérations envisagées.
94. L'Autorité regrette que le concédant et la société APRR 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.
95. 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.

3.4.2. Une structuration des hausses de péage dont la logique efficace d'usager-payeur pourrait être renforcée

96. L'Autorité relève avec intérêt que le concédant, dans le projet d'avenant examiné, prend en compte les recommandations qu'elle a émises sur la tarification à l'occasion de son avis sur le projet d'intégration à la concession ASF du Contournement ouest de Montpellier⁹. Deux choix de tarification permettent en effet de cibler les usagers qui bénéficieront spécifiquement de certaines infrastructures nouvellement intégrées à la concession :
- d'une part, un sur-péage est prévu au niveau de la barrière de Fleury-en-Bière, de sorte qu'une partie des coûts associés à la réhabilitation de la section adossée de l'autoroute A6 sera supportée directement par les usagers qui l'emprunteront ;
 - d'autre part, il est prévu que l'accès aux parkings sécurisés réservés aux poids lourds soit payant, et que le coefficient interclasse de la classe 4 soit rehaussé, si bien qu'une partie des coûts associés à l'aménagement de ces parkings sera mise à la charge de leurs utilisateurs.

⁹ Avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021 relatif au projet de dix-huitième avenant à la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 7 février 1992 et au cahier des charges annexé à cette convention.

97. L'Autorité regrette cependant que le concédant n'ait pas envisagé des choix de tarification reflétant plus strictement une logique efficace d'usager-payeur. Elle relève ainsi les limites suivantes :
- Le sur-péage prévu au niveau de la barrière de Fleury-en-Bière couvre seulement 33 % des coûts associés à la réhabilitation de l'autoroute A6, les 67 % restants étant mis à la charge de l'ensemble des usagers de la concession, dont la majorité ne bénéficiera pas du projet ; de plus, ce sur-péage est calculé comme un pourcentage du péage payé par les usagers franchissant la barrière, qui diffère selon la distance parcourue, alors même que tous bénéficient du même service – un sur-péage forfaitaire aurait ainsi davantage reflété le service offert ;
 - Le ticket d'entrée sur les parkings sécurisés réservés aux poids lourds ne couvre que 65 % des coûts correspondant à leur aménagement, le reste étant mis à la charge de l'ensemble des véhicules de classe 4 circulant sur le réseau d'APRR à travers la hausse de 0,3 % du coefficient interclasse en 2023, alors même que tous n'utiliseront pas le service, et que les bénéficiaires de ces parkings sont aisément identifiables.

3.4.3. 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

98. Les modalités de financement du projet d'avenant retenues sont telles que les usagers actuels de la concession APRR 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.
99. 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 APRR, à l'issue de la concession en cours et dont le montant correspondrait à la valeur non amortie des investissements 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.

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

100. Complémentaire à la contre-expertise des coûts menée par le concédant avec l'aide d'un cabinet d'ingénierie¹⁰, l'analyse des dépenses par l'Autorité se concentre sur les opérations aux enjeux financiers ou techniques les plus importants¹¹. Pour cette analyse, elle utilise son référentiel

¹⁰ L'Autorité s'est fait transmettre les rapports de contre-expertise du cabinet d'ingénierie par mesure d'instruction.

¹¹ Les coûts prévisionnels des études relatives au réaménagement de l'entrée de Lyon A42-A46, des études relatives au réaménagement de l'entrée de Dijon RN274-A39, des études et travaux pour la sécurisation de l'entrée ouest du tunnel Maurice-Lemaire, des études et travaux pour l'aménagement l'autoroute A105 entre le diffuseur de la RD1605 et le diffuseur de la RD82, respectivement de [5 - 10] millions d'euros, de [2 - 5] millions d'euros, de [2 - 5] millions d'euros et de [5 - 10] millions d'euros, utilisés pour paramétrer l'avenant, n'ont pas été examinés de façon approfondie par l'Autorité.

interne sur les prix¹², 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 spécifiques de travaux, elle établit ses références de prix à partir de marchés de travaux passés par les sociétés concessionnaires ou par l'État sur la période 2018-2021¹³ 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

101. 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 famille de prestations ou de sommes-à-valoir (marges sur les coûts globaux).
102. 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.
103. 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 index TP adaptés aux différentes familles de prestations¹⁴. 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.
104. 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

¹² 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)..

¹³ L'Autorité a recherché des valeurs de référence dans les marchés suivants :

- A5, extension du parking sécurisé PL-PK + Paris Sud-Est (APRR, 2015),
- A6, réfection chaussées aires de service Nemours, Maison Dieu, Chien Blanc (APRR, 2020),
- 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),
- RN10, élargissement déviation de Rambouillet (Dirif, 2018),
- marchés travaux de requalification de chaussées sur le réseau francilien sur A15 et A10 (Dirif, 2019 et 2021), sur A4 (Sanef, 2021) et sur A5a (APRR en 2022),
- réhabilitation d'ouvrages d'art sur A61/A9 échangeur de Lézignan (ASF), diffuseurs Ganat et Riom sur A71 (APRR), réhabilitation de 11 ouvrages d'art (Sanef), passage supérieur 1062 sur A63 (ASF)

¹⁴ 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).

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 l'opération de réaménagement de l'autoroute A6 néanmoins, compte tenu des contraintes particulièrement fortes d'exploitation sous chantier (travaux sous forte circulation), l'Autorité estime que la borne haute issue de ce référentiel peut être retenue pour les familles « chaussées » et « terrassements ».

105. 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 coûts.

b. Concernant le réaménagement de l'autoroute A6 entre le diffuseur de la RN37 et l'échangeur de la RN104 Est

106. Il ressort de l'analyse des prix et des risques menée par l'Autorité que le coût prévisionnel de [200 - 500] millions d'euros utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de 15 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est excessif.
107. Des écarts importants sont observés sur les postes à fort enjeu financier.
108. Premièrement, pour le poste « chaussées », l'Autorité a établi ses prix de référence au niveau de la borne haute de son référentiel interne sur les prix compte tenu des fortes contraintes d'exploitation sous chantier et du niveau général des prix observés en Île-de-France (un relevé des prix franciliens de chaussées a notamment été entrepris). Néanmoins, si les autres prix retenus sont très proches de ses prix de référence, le prix de couche de roulement générale retenu se révèle supérieur de 85 % au prix de référence de l'Autorité ([5 - 10] millions d'euros en valeur septembre 2020) et correspond à un prix normalement applicable pour de faibles quantités (inférieures à 1 500 tonnes). Or la quantité d'enrobés prévisionnelle sur ce projet est très importante (supérieure à 80 000 tonnes) ce qui permet des économies d'échelle. Par conséquent, même si la réalisation de la couche de roulement sera certainement fractionnée, il convient de ne pas retenir un prix maximum, qui pourrait être observé pour l'achat de faibles quantités, mais le prix moyen, qui sera observé avec une optimisation du phasage des travaux¹⁵.
109. Deuxièmement, pour le poste « ouvrages d'art », le programme de rénovation se révèle insuffisamment étudié. D'une part, les contours des prix forfaitaires de la rénovation des 35 ouvrages d'art, compris entre [0 - 1] million d'euros et [0 - 1] million d'euros, apparaissent mal définis : quelques prestations ressortent en doublon, et le programme présente des incohérences avec l'état apparent des ouvrages. D'autre part, les références de prix ne sont pas étayées. Or, à titre d'exemple, le prix de reprise des dispositifs de retenue en rive se révèle supérieur de 128 % au prix de référence de l'Autorité, obtenu en considérant que les prestations de travaux annexes couramment associées (hydrodémolition et renforcement structurel) sont comptabilisées en sus.
110. Troisièmement, pour le poste « équipements », plusieurs prix se révèlent surestimés. En particulier, les prix de dispositif de retenue et de réseau multitubulaire ne sont pas déterminés en

¹⁵ Le chantier est de très grande ampleur (durée estimée à 12 semaines ou 46 nuits). Des optimisations de moyens et de matériel (moindre repli, utilisation des aires de service, ouverture de centrales) sont attendues. Des rabais sur la fourniture d'enrobés (en fonction du tonnage) justifient de retenir le prix moyen.

tenant compte des quantités importantes ; de même, les prix forfaitaires de refuge et d'équipements dynamiques de la voie réservée au covoiturage comportent des doublons avec d'autres lignes de prix du même poste.

111. 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.

Désignation des postes		Coût prévisionnel APRR (M€)	Coût de référence ART (M€)	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage- maîtrise d'œuvre (A)		[20 - 50]	[20 - 50]	/	Ratio de [10 - 20] du montant des travaux adapté
Acquisitions foncières (B)		[2 - 5]	[2 - 5]	/	Poste non modifié
Travaux (C)	Terrassement	[10 - 20]	[10 - 20]	- 12 %	Écart sur le prix de couche de forme et de mise en œuvre de terre végétale
	Chaussées	[20 - 50]	[10 - 20]	- 30 %	Prix de couche de roulement surestimé
	Ouvrages d'art	[20 - 50]	[20 - 50]	- 15 %	Prix de rénovation des ouvrages d'art surestimés
	Équipements	[20 - 50]	[20 - 50]	- 22 %	Écarts sur plusieurs prix forfaitaires et prix surestimés ne tenant pas compte des quantités
	Aménagements d'environnement	[5 - 10]	[5 - 10]	- 14 %	Écart sur le prix des écrans
	Total	[100 - 200]	[100 - 200]	- 15 %	/
Somme à valoir (D)		[5 - 10]	[5 - 10]	/	Ratio de [2 - 5] du montant des travaux adapté
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[200 - 500]	[100 - 200]	- 15 %	/

c. Concernant l'aménagement du PEM

112. 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 8 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart limité. Elle estime ainsi que le coût prévisionnel est correctement estimé.

d. Concernant l'aménagement des VR2+ sur les autoroutes A6 et A42

113. En appliquant la méthode exposée *supra*, l'Autorité observe que les coûts prévisionnels de [1 - 2] et [2 - 5] millions d'euros utilisés pour paramétrer le projet d'avenant dépassent de 9 % les coûts de référence qu'elle a établis, ce qui constitue un écart limité. Elle estime ainsi que les coûts prévisionnels sont correctement estimés.

e. Concernant l'aménagement de parkings de covoiturage

114. Le coût prévisionnel de [5 - 10] 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 de parkings de covoiturage par les sociétés concessionnaires d'autoroutes¹⁶ sur la période 2016-2020.

f. Concernant l'aménagement des PSPL

115. Il ressort de l'analyse des prix et des risques menées par l'Autorité, concernant l'aménagement du PSPL sur l'aire de La Galande sur l'autoroute A105, que le coût prévisionnel de [5 - 10] millions d'euros utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de 11 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est excessif.
116. Les principales sources d'écarts entre le coût prévisionnel et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau ci-après.

Désignation des postes		Coût prévisionnel APRR (M€)	Coût de référence ART (M€)	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre (A)		[1 - 2]	[1 - 2]	/	Ratio de [10 - 20] % du montant des travaux adapté
Travaux (B)	Parkings Poids Lourds – Voies de circulation	[2 - 5]	[2 - 5]	- 17 %	Prix surestimé de déblais, remblais en grave 0/80, de dispositif de collecte d'assainissement et de couche d'assise au regard du référentiel interne de l'Autorité sur les prix
	Équipements	[1 - 2]	[1 - 2]	- 10 %	Prix forfaitaire d'énergie (TGBT, Coffret forain, etc.) surestimé
	Total	[5 - 10]	[5 - 10]	/	
Somme à valoir (D)		[0 - 1]	[0 - 1]	/	Ratio de [5 - 10] % du montant des travaux adapté
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[5 - 10]	[5 - 10]	- 11 %	/

¹⁶ 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.

117. Le même raisonnement peut être tenu pour les autres aménagements de PSPL. Par conséquent, les coûts prévisionnels, respectivement de [5 – 10] millions d'euros, de [10 – 20] millions d'euros, de [5 – 10] millions d'euros et de [10 – 20] millions d'euros, utilisés pour paramétrer l'avenant dépassent également de 11 % les coûts de référence qu'elle a établis, ce qui est excessif.

g. Concernant la clause de revoiyure

118. L'Autorité relève que le projet d'avenant introduit des stipulations spécifiques relatives à la compensation de la société APRR pour des surcoûts encore hypothétiques liés à la réhabilitation de l'autoroute A6.
119. En pratique, la clause définit deux situations dans lesquelles le concédant et le concessionnaire devraient s'accorder sur une éventuelle compensation supplémentaire au profit du concessionnaire, ainsi que sur son montant maximum (les surcoûts résiduels demeurant à la charge d'APRR) :
- en cas de réalisation de « *travaux supplémentaires relatifs à la structure de la chaussée et destinés à en assurer la pérennité, définis par le concessionnaire sur la base de diagnostics détaillés, et validés par le concédant, étant entendu que le montant de la prise en charge additionnelle de l'État à ce titre est plafonné à 25 millions d'euros en date de valeur [septembre 2020]* » ;
 - en cas de réalisation de « *travaux supplémentaires ou participations à des investissements de tiers, engagés par le concessionnaire avec l'accord du concédant dans le but de répondre aux demandes des collectivités territoriales ou de l'État suite à la concertation, aux enquêtes publiques et/ou aux autorisations administratives, à l'exception de travaux qui résulteraient d'obligations règlementaires ou du respect des règles de l'art, étant entendu que le montant de la prise en charge additionnelle de l'État à ce titre est plafonné à 10 millions d'euros en date de valeur [septembre 2020]* ».
120. L'Autorité estime que le recours à une telle clause résulte du choix du concédant d'accélérer la signature des avenants alors qu'une part de l'incertitude concernant l'état des chaussées aurait pu être préalablement levée par la réalisation des diagnostics mentionnés dans la clause. Au cas d'espèce, la transmission par la Direction des routes d'Île-de-France des fonds de dossier au concessionnaire aurait pu permettre de limiter cette incertitude qui n'a pas la nature d'un risque non maîtrisable.
121. L'Autorité constate que ces stipulations ont pour objet, dans le contexte spécifique d'incertitude entourant la signature de l'avenant, d'éviter que des provisions indues soient prises en compte dans le chiffrage du montant des travaux couvert par le péage.
122. Il reste que le dispositif envisagé présente trois défauts majeurs dans sa conception, que l'Autorité invite le concédant à corriger dans l'avenant final.
123. Premièrement, le périmètre des opérations pouvant donner lieu à une compensation supplémentaire est imprécis, car le contour des aménagements prévus dans le chiffrage initial manque de clarté. Par exemple, il conviendrait de mieux définir ce qui relève du programme de travaux relatifs à la structure de la chaussée déjà compensé à travers la hausse des péages contractée dans l'avenant et ce qui peut être couvert par la clause¹⁷ ; il en va de même pour le périmètre des aménagements environnementaux.

¹⁷ À titre d'illustration, l'instruction a montré que l'intention du concédant était que les dalles de béton (substitution, fragmentation, clavage, etc.) soient couvertes par la clause, mais cela ne transparait pas clairement dans sa rédaction.

124. Deuxièmement, la « prise en charge additionnelle de l'État » maximale semble arbitraire, et l'Autorité n'est pas en mesure de contre-expertiser le montant retenu. Une remise à neuf totale de la section de l'autoroute A6 adossée serait couverte par les 25,0 millions d'euros (en valeur septembre 2020) prévus par la clause, ce qui revient donc à ne transférer aucun risque lié aux travaux au concessionnaire.
125. Troisièmement, il conviendrait d'explicitier dans le contrat que les éventuels montants à compenser seront déterminés au vu des marchés de travaux et des décomptes généraux et définitifs.
126. Par ailleurs, même si le concédant conserve un droit de regard sur le programme révisé et sur les solutions retenues, l'Autorité rappelle que dans le cas, probable, où la « prise en charge additionnelle de l'État » correspondrait à une consommation des indus financiers, une saisine de l'ART serait nécessaire afin qu'elle puisse se prononcer sur les opérations correspondantes.
127. En tout état de cause, l'Autorité appelle le concédant à vérifier que la rémunération du capital reflète l'éventuelle réduction du risque systématique induite par les éventuelles clauses de revoyure ou de partage de risque sur les coûts.

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

128. Il ressort du dossier de saisine que les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance cumulées sur 13 ans correspondent à [5 – 10] % 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

129. 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 2035, les hypothèses de croissance du trafic sont de [0 – 1] % par an pour les VL et de [1 – 2] % par an pour les PL.
130. L'Autorité estime que ces hypothèses sont sous-estimées.
131. Tout d'abord, ces valeurs sont nettement inférieures aux tendances historiques sur le réseau APRR et sur le réseau concédé. Entre 2011 et 2019, le trafic a crû de 1,4 % par an pour les VL et de 2,1 % par an pour les PL. Par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble du réseau concédé historique (APRR, 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.
132. 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.

133. Or ces deux hypothèses sont fragiles.
134. 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.
135. 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.
136. 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 afin d'en déduire une projection à l'horizon de la fin de la concession. 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 2035 devrait s'établir à au moins 1,0 % par an pour les VL, et à 1,9 % par an pour les PL. Ces estimations ont été obtenues avec des hypothèses particulièrement prudentes.

4.3. Sur les hypothèses d'évolution des prix

137. 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.
138. 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.
139. 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 France¹⁸. 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.
140. 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

¹⁸ 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>.

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.

141. 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.
142. Il convient de relever que ces hypothèses ont des effets contraires 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.
143. 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 103 remettrait en cause l'équilibre économique de l'avenant puisque cela reviendrait à couvrir deux fois le concessionnaire pour un même risque.

4.4. Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

144. 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.
145. 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.
146. 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 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.
147. 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.
148. 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

149. 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.
150. 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 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.
151. 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 nouvelle annexe (« EMP ») relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine ajoutée au contrat par le projet d'avenant.
152. 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 eu égard au risque mentionné ci-dessus.
153. Enfin, l'Autorité s'étonne que le concédant n'accompagne l'opération de réaménagement de l'autoroute A6 entre le diffuseur de la RN37 et l'échangeur de la RN104 Est d'aucune exigence spécifique concernant le bon état en fin de concession, à l'instar de ce qui figure dans le document explicitant les critères d'appréciation du « bon état » en fin de concession annexée au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil. En effet,

avec la mise à niveau et la modification substantielle de l'infrastructure (création et équipement des voies pour améliorer la circulation, rénovation voire reconstruction des ouvrages de franchissement de l'autoroute A6, rénovation de la chaussée, mise aux normes de la signalisation et des équipements de sécurité, mise à niveau environnementale, etc.), la section concernée de l'autoroute A6 devient comparable à une autoroute neuve concédée. L'ampleur et les objectifs de l'opération plaident pour un traitement spécifique et anticipé de la problématique de restitution en bon état des biens de retour en fin de concession. En outre, l'introduction de telles exigences dans le projet d'avenant ne générerait pas de surcoût pour l'usager, puisque pour une infrastructure correctement construite et entretenue, le bon état perdure sans difficulté sur 15 ans.

SYNTHÈSE ET CONCLUSION

154. L'Autorité considère que les investissements envisagés dans le cadre du projet de dix-neuvième avenant au contrat de concession passé avec la société APRR 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.
155. L'Autorité invite le concédant à apporter les modifications suivantes au projet de dix-neuvième avenant au contrat de concession passé avec la société APRR.
156. En premier lieu, l'Autorité estime qu'il convient de réviser certains paramètres économiques pour aboutir à une moindre hausse des tarifs de péage.
157. Ainsi, les estimations de certains coûts opérationnels méritent d'être rectifiées. Les coûts associés au réaménagement de la section adossée de l'autoroute A6 pourraient être réduits de 32,3 millions d'euros (valeur septembre 2020) ; de même, les coûts associés à l'aménagement des PSPL pourraient être diminués de 5,0 millions d'euros (valeur septembre 2020). Toutes choses égales par ailleurs, la modification de ces coûts pourrait représenter une économie de 27,0 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 0,315 % jusqu'à 0,243 %.
158. 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 2035 devrait s'établir à au moins 1,0 % par an pour les VL, au lieu de [0 - 1] %, et à 1,9 % par an pour les PL, au lieu de [1 - 2] %. Toutes choses égales par ailleurs, cette modification représenterait une économie de 3,6 millions d'euros (en valeur actualisée en 2022 au TRI du projet) pour les usagers, et ramènerait l'augmentation supplémentaire des tarifs de péage à 0,305 % entre 2024 et 2026, au lieu de 0,315 %.
159. 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.
160. D'une part, une clause de partage de 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.

161. D'autre part, il serait nécessaire de clarifier la rédaction de la clause de revoyure sur les coûts de réhabilitation de l'autoroute A6 au regard du principe des risques et périls et en ce qui concerne le périmètre des opérations pouvant donner lieu à une compensation supplémentaire et les modalités de détermination des éventuels montants à compenser.
162. L'Autorité formule par ailleurs les recommandations suivantes, à titre de bonnes pratiques.
163. Premièrement, s'agissant des projets d'adossement, le concédant devrait systématiquement mener une étude de « concédabilité » afin de mieux justifier l'absence d'autonomie technique ou économique de la section d'autoroute supplémentaire par rapport à la concession existante.
164. Deuxièmement, 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 aménagements environnementaux financés par l'avenant, de façon à construire des référentiels d'évaluation socio-économique plus robustes.
165. Troisièmement, 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 ou d'une section adossée 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 0,315 % dans le projet d'avenant)
Réduction des coûts de construction prévisionnels	Modification à apporter à l'avenant	27,0 M€	7,2 points de base
Rehaussement des prévisions de trafic	Modification à apporter à l'avenant	3,6 M€	1,0 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
Clarification de la rédaction de la clause de revoyure sur les coûts de réhabilitation de l'autoroute A6	Modification à apporter à l'avenant	Non chiffrable	Non chiffrable
Total des modifications à apporter à l'avenant		30,6 M€	8,0 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'utilisateur-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