

Avis n° 2022-055 du 26 juillet 2022

relatif au projet de treizième avenant à la convention passée entre l'État et la société SAPN pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995, 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 11 mai 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 3 mai 1995 approuvant la convention passée entre l'État et la société SAPN pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention, ensemble les décrets des 26 octobre 1995, 26 décembre 1997, 30 décembre 2000, 29 novembre 2001, 30 novembre 2001, 5 novembre 2004, 11 mai 2007, 22 mars 2010, 28 janvier 2011, 21 août 2015, 28 août 2018 et 21 décembre 2021 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 26 juillet 2022 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

RÉSUMÉ¹

L'Autorité a été saisie, le 11 mai 2022, d'un projet de treizième avenant au contrat de concession d'autoroutes passé entre l'État et la société SAPN. Le projet porte notamment sur la réalisation de plusieurs opérations correspondant à un montant total d'investissements de [20-50] millions d'euros (valeur janvier 2020). En contrepartie de ces travaux, la société concessionnaire est autorisée à pratiquer des hausses de péage supplémentaires.

Dans le présent avis, l'Autorité invite d'abord le concédant à contre-expertiser le projet d'avenant, afin de s'assurer de sa régularité avant sa conclusion. En effet, alors que le projet d'avenant prévoit une compensation de la société SAPN pour la réalisation de 100 places de stationnement dédiées aux poids lourds, l'Autorité observe, sur le fondement des éléments mis à sa disposition au cours de l'instruction, que cette opération pourrait relever d'une obligation préexistante du concessionnaire. Le cas échéant, elle estime que seule la compensation du coût du capital immobilisé pendant 3 ans en raison de l'anticipation des travaux pourrait être admise dans le cadre de l'avenant, sous réserve que la pertinence de cette dernière soit démontrée. Toutes choses égales par ailleurs, la suppression de cette compensation pourrait représenter une économie de 5,8 millions d'euros² pour les usagers, et faire baisser l'augmentation du coefficient interclasse des véhicules de classes 3 et 4 entre 2024 et 2026 de 0,250 % jusqu'à 0,019 %.

L'Autorité invite ensuite le concédant à apporter les deux modifications suivantes au projet de treizième avenant au contrat de concession passé avec le concessionnaire.

Premièrement, l'Autorité considère que les estimations prévisionnelles de certains coûts opérationnels doivent être révisées pour aboutir à une moindre hausse des tarifs de péage. Ainsi, les coûts associés à l'aménagement de la voie réservée au covoiturage et aux transports collectifs prévue sur l'autoroute A13 pourraient être réduits de 4,0 millions d'euros (valeur janvier 2020). Toutes choses égales par ailleurs, la modification de ces coûts pourrait représenter une économie de 4,4 millions d'euros pour les usagers³, et faire baisser l'augmentation des tarifs de péage entre 2025 et 2027 de 0,373 % jusqu'à 0,317 %.

Deuxièmement, l'Autorité considère qu'une clause de partage des risques relatifs à deux indices de prix devrait être intégrée, de façon à éviter qu'un exercice de prévision particulièrement hasardeux soit réalisé dans un contexte où les évolutions des prix sont fortement volatiles.

Dans son avis, l'Autorité formule enfin les recommandations suivantes, à titre de bonnes pratiques.

D'une part, s'agissant du choix des opérations inscrites dans un plan d'investissement, l'Autorité recommande au concédant de vérifier plus précisément que les avantages procurés par les opérations sont proportionnés à leurs coûts, afin de s'assurer que les investissements les plus efficaces pour la collectivité, si ce n'est pour les usagers, ont été retenus. En effet, l'Autorité a pu réaliser un bilan coûts-avantages pour l'aménagement prévu des voies réservées au covoiturage et au transport collectif sur l'autoroute A13, et celui-ci se révèle négatif ; par ailleurs, elle s'est appuyée, pour mener cet exercice, sur les hypothèses du concessionnaire, dont la robustesse paraît incertaine. Dans cette perspective, le concédant gagnerait à capitaliser sur les retours d'expérience relatifs aux aménagements environnementaux financés par l'avenant, de façon à construire des référentiels d'évaluation socio-économique plus robustes.

D'autre part, en ce qui concerne les choix de tarification, il serait socialement plus équitable et économiquement plus efficace que tous les usagers d'un aménagement, présents comme futurs, contribuent à son financement, ce qui supposerait de recourir à un mécanisme de « soulte » dès lors que la durée de vie des investissements dépasse l'échéance de la concession.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de l'avis ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

² En valeur actualisée en 2022 au TRI usagers de 4,5 %.

³ En valeur actualisée en 2022 au TRI usagers de 4,5 %.

Sommaire

1. CONTEXTE	5
1.1. L'objet du projet d'avenant	5
1.2. Les particularités du projet d'avenant	6
1.3. Le cadre juridique de l'avis.....	7
2. MÉTHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITÉ	8
2.1. Sur le périmètre du contrôle de l'Autorité	8
2.2. Sur le caractère non prévu des opérations	8
2.3. Sur le caractère accessoire des opérations	9
2.4. Sur la condition de nécessité ou d'utilité des opérations.....	9
2.5. Sur l'estimation des dépenses et des recettes prévisionnelles	10
2.6. Sur le caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage.....	11
2.7. Sur le bilan coûts-avantages des opérations.....	11
2.8. Sur les modifications apportées à la rédaction du contrat de concession.....	12
3. ANALYSE DE LA POSSIBILITÉ DE COMPENSER LES INVESTISSEMENTS ENVISAGÉS PAR LE PÉAGE	12
3.1. Une des opérations prévues au projet d'avenant pourrait relever d'une obligation contractuelle existante.....	12
3.2. Toutes les opérations revêtent un caractère « accessoire »	13
3.3. Toutes les opérations présentent un caractère nécessaire ou utile au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière	13
3.4. Les opérations envisagées n'ont pas été sélectionnées sur le fondement de bilans coûts-avantages et le ciblage des hausses de péages sur les différentes catégories d'usagers peut encore être amélioré	13
3.4.1. Les éléments transmis sont insuffisants pour évaluer les bénéfices apportés par les opérations envisagées	13
3.4.2. Le bilan coûts-avantages de la VR sur l'autoroute A13 semble défavorable	14
3.4.3. Les coûts sont intégralement supportés par les actuels usagers de la concession alors que les aménagements seront utilisés au-delà de l'échéance de la concession.	15
4. ANALYSE DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES DU PROJET D'AVENANT	16
4.1. Les dépenses prévisionnelles sont surestimées.....	16
4.1.1. Les investissements prévisionnels sont surestimés.....	16

4.1.2. L'Autorité n'a pas contre-expertisé les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance, qui représentent un faible enjeu financier	20
4.2. Les recettes de péage induites par la hausse tarifaire envisagée semblent légèrement sous-estimées, mais l'Autorité ne juge pas indispensable de réviser les prévisions de trafic	20
4.3. L'Autorité recommande de mettre en place une clause de partage de risques sur deux indices de prix	21
4.4. La rémunération des capitaux investis par le délégataire présente un caractère raisonnable et conforme aux conditions du marché	22
5. ANALYSE DES DISPOSITIONS EN LIEN AVEC LA DÉFINITION DU BON ÉTAT EN FIN DE CONCESSION	23

1. CONTEXTE

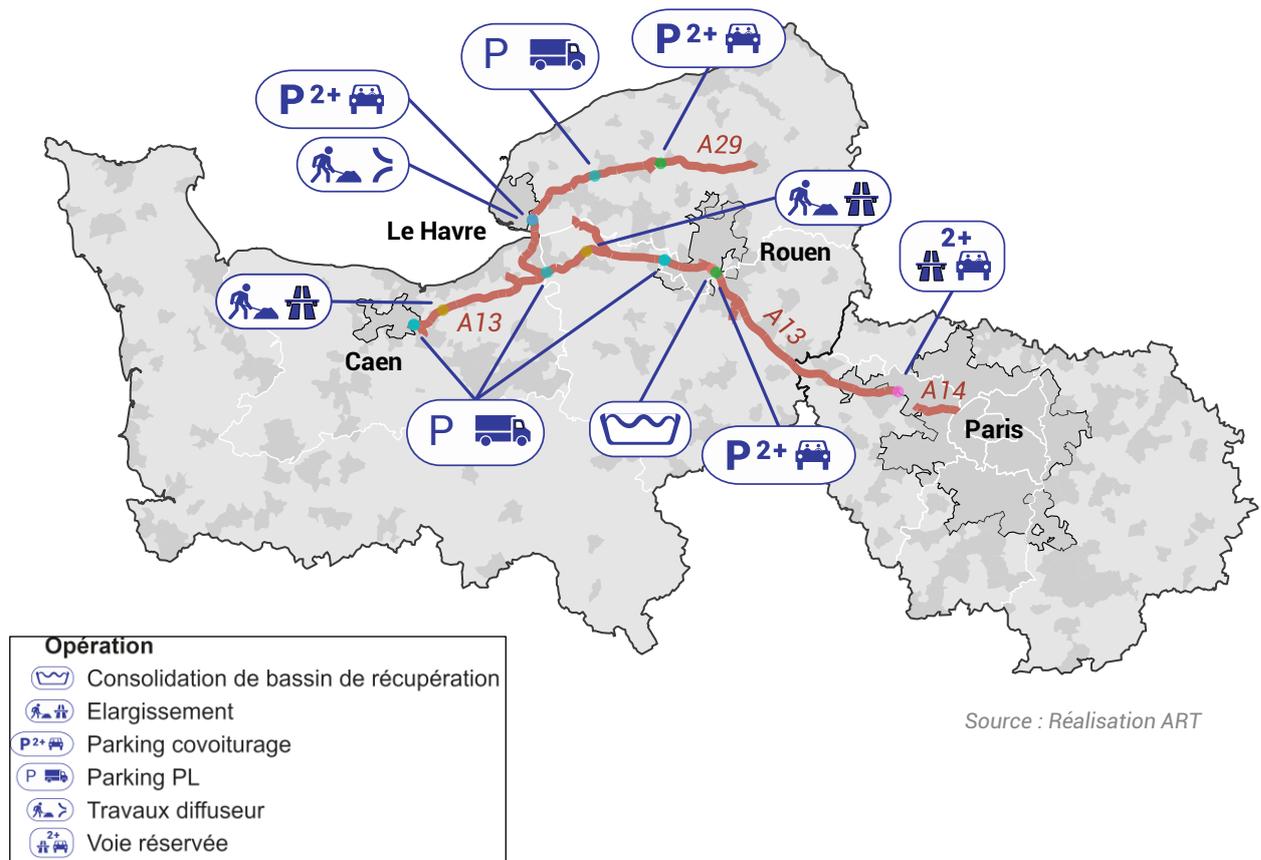
1. Par courrier enregistré le 11 mai 2022, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de treizième avenant à la convention passée entre l'État et la société SAPN pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 3 mai 1995, et au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète à la date du 11 mai 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 d'investissements de [20-50] millions d'euros (valeur janvier 2020). Ces opérations, classées par ordre décroissant d'importance en montant, sont listées ci-après.
 - L'aménagement d'une voie réservée au covoiturage et aux transports collectifs (ci-après « VR ») sur l'autoroute A13 ; la voie s'étend sur un linéaire d'environ 14,2 km dans le sens de la province vers Paris, entre l'est du diffuseur n° 10 d'Épône et l'ouest du diffuseur n° 7 d'Orgeval ; l'aménagement de cette VR est accompagné d'aménagements capacitifs par création de voies auxiliaires sur bande d'arrêt d'urgence, entre le demi-diffuseur Est n° 8 des Mureaux et l'ouest du diffuseur n° 7 d'Orgeval ; le coût de construction est estimé à [20-50] millions d'euros (valeur janvier 2020) ;
 - La reconfiguration du diffuseur n° 5 de l'autoroute A29 pour la desserte du Grand Port Maritime du Havre (GPMH) ; cette opération vise à créer une nouvelle bretelle d'entrée vers l'autoroute A29 Nord avec suppression de la bretelle existante, une nouvelle sortie de déboîtement depuis l'autoroute A29 Sud avec suppression de la bretelle existante, un élargissement à 2 voies de la bretelle de sortie de l'autoroute A29 Nord, ainsi qu'un giratoire ; le coût de l'aménagement est estimé à [2-5] millions d'euros (valeur janvier 2020) ;
 - L'aménagement de 100 places de parking réservées aux poids lourds (ci-après « parkings PL ») ; les places sont réparties sur cinq aires de services sur l'autoroute A13 (66 places) et sur l'aire bidirectionnelle de Bolleville sur l'autoroute A29 (34 places) ; le coût des aménagements est estimé à [2-5] millions d'euros (valeur janvier 2020) ;
 - La réalisation d'études et de procédures nécessaires au lancement de l'élargissement à 2x3 voies des sections Bourneville / Beuzeville et Dozulé / Mondeville sur l'autoroute A13 ; le coût de réalisation des études est chiffré à [2-5] millions d'euros (valeur janvier 2020) ;
 - La consolidation du bassin de récupération des eaux au droit du viaduc d'Oissel sur l'autoroute A13 ; cette opération vise à assurer la protection de la qualité des eaux de la Seine et à préserver les captages d'alimentation en eau potable de tout risque de contamination ; le coût de la consolidation est estimé à [1-2] million d'euro (valeur janvier 2020) ;
 - L'aménagement de trois parkings de covoiturage, pour un total d'au moins 121 places de stationnement (49 places prévues à proximité du diffuseur n° 21 de Tourville-la-Rivière, 42 places à proximité du diffuseur n° 5 de ZI Le Havre et 30 places à proximité du diffuseur n° 9 de Yerville) ; le coût de l'aménagement est estimé à [1-2] million d'euros (valeur janvier 2020).

La carte ci-après situe ces différentes opérations.

Figure 1 : Aménagements prévus sur le réseau SAPN



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 0,053 % pour l'année 2023, de 0,153 % pour l'année 2024 et de 0,373 % pour les années 2025 à 2027 ;
 - L'application d'une hausse du coefficient interclasse des classes 3 et 4 de 0,25 % pour les années 2024 à 2026, afin que le financement des aménagements spécifiques destinés aux PL porte à titre principal sur ces usagers ;
 - 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 [2-5] millions d'euros en valeur actualisée nette 2021 - l'article 7.6 du cahier des charges de la concession SAPN prévoit en effet la comptabilisation d'un « avantage financier » dont la société concessionnaire est redevable à l'État en cas d'écart entre l'échéancier d'investissements défini lors de la contractualisation du PRA et le rythme réel des dépenses constatées, la compensation prenant en priorité la forme d'investissements supplémentaires non prévus.
5. Il convient de relever que, bien que la durée d'utilisation des aménagements envisagés soit probablement très supérieure à la durée résiduelle de la concession SAPN (dont l'échéance est fixée au 31 août 2033), 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 caducité⁴.

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 de SAPN, au délai de transmission par SAPN des grilles tarifaires annuelles et aux modalités de vérification de l'absence de foisonnement tarifaire⁵. Ces dispositions figuraient jusqu'alors dans le contrat de plan.
7. Le projet d'avenant prévoit également une clause de récupération de l'avantage financier généré par d'éventuels retards dans la réalisation des travaux.
8. Le projet d'avenant prévoit en outre différentes évolutions concernant les indicateurs de performance. Tout d'abord, il prévoit l'ajout d'une annexe « EMP » relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine et d'une annexe « BEFC » relative à la méthode et aux critères d'objectivation du bon état en fin de concession. Par ailleurs, il 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 SAPN doit assurer un suivi. Cette nouvelle obligation à la charge du concessionnaire fait l'objet d'une compensation chiffrée à **[0,1 - 0,2]** millions d'euros par an (valeur octobre 2020) de 2023 à 2033.

1.3. Le cadre juridique de l'avis

9. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit 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.* ».
10. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « *[s]ans préjudice des dispositions du code de la commande publique, des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, impliquant l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé. [...] Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire.* ».
11. 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*

⁴ Pour les actifs dont la durée d'usage dépasse le terme de la concession, les sociétés concessionnaires d'autoroutes (ci-après « 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 à titre gratuit des biens de retour à l'échéance de la concession. De fait, cet amortissement dérogatoire est plus rapide qu'un amortissement usuel.

⁵ 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.

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

12. 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

13. 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.
14. 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'utilisateur des opérations envisagées, ainsi que sur ses modalités. L'Autorité s'attache donc à vérifier le respect des principes et des règles, 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.
15. 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.
16. Doivent en particulier être considérés comme ayant une incidence sur les tarifs de péage les ouvrages ou aménagements supplémentaires :
 - financés par la consommation des indus financiers constitués en cas d'écart entre les échéanciers prévisionnel et réel des dépenses relatives à des opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée ;
 - réalisés en lieu et place d'opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée.

En effet, dans cette hypothèse, les opérations supplémentaires sont *de facto* financées par le péage. Ainsi, comme pour une hausse tarifaire qui serait accordée pour l'avenir, il convient alors, afin de s'assurer de la bonne prise en compte des intérêts de l'utilisateur, de vérifier le respect des conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relatives à la nécessité ou à l'utilité de l'opération et à l'estimation des coûts.

2.2. Sur le caractère non prévu des opérations

17. 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, notamment d'entretien, 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

18. 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.
19. 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 principal⁶. 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 »⁷.
20. La vérification du caractère « accessoire » des ouvrages et des aménagements poursuit ainsi trois objectifs :
 - veiller à ce que l'opération ne remette pas en cause les conditions de l'appel d'offres initial – le coût et l'ampleur des ouvrages envisagés doivent être limités ; s'assurer de la cohérence du rattachement des ouvrages ou aménagements en question à la concession
 - vérifier qu'il est impossible ou non rationnel de confier la réalisation du projet envisagé à un autre concessionnaire – les ouvrages et aménagements envisagés ne doivent présenter aucune autonomie technique ou économique par rapport au réseau concédé considéré.

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

21. 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 ensemble⁸ du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet d'une procédure d'utilité publique distincte.
22. 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 jurisprudence⁹, est satisfaite, ou, alternativement, si la condition d'utilité de l'ouvrage ou de l'aménagement considéré est

⁶ Voir notamment en ce sens : Conseil d'État, avis, 16 septembre 1999, n° 362908 et Conseil d'État, avis, 21 juin 2011, n° 385183.

⁷ Conseil d'État, avis, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697.

⁸ 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).

⁹ 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).

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.
23. 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.
24. À cet égard, l'Autorité a pu considérer que la condition de nécessité prévue à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière est satisfaite pour la création d'aires de covoiturage, la création de VR, de PEM, et la création de PSPL¹⁰. Il en va de même, s'agissant de la mise en place de passages à faune¹¹ et d'aménagements visant à améliorer la protection de la ressource en eau¹².

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

25. 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.
26. 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.
27. 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.
28. 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.

¹⁰ Voir en ce sens : avis n° 2022-030 du 21 avril 2022 relatif au projet de dix-septième avenant à la convention passée entre l'État et la société Area pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 9 mai 1988 et au cahier des charges annexé à cette convention du 21 avril 2022 ; 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.

¹¹ Voir en ce sens : avis n° 2020-023 du 19 mars 2020 relatif au projet de huitième avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute Blanche B41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A42 entre Annemasse et Châtillon-en-Michaille approuvée par décret du 2 décembre 1977 et au cahier des charges annexé à cette convention.

¹² Voir en ce sens : avis n° 2017-055 du 14 juin 2017 relatif au projet de 11ème avenant à la convention passée entre l'État et la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 3 mai 1995 et au projet de contrat de plan pour la période 2017-2021.

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

29. 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.
30. 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.
31. 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

32. 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 21, 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'utilisateur-payeur.
33. Dans ce cadre, sont considérées comme des coûts pour l'utilisateur non seulement les hausses tarifaires 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 s'agit des bénéfices directs qu'en retirent les usagers (par exemple, gains de temps, économies de carburant, améliorations en termes de sécurité ou de confort). La comparaison entre d'une part, les coûts supportés par les usagers à travers les hausses de tarifs de péage et d'autre part, les avantages dont bénéficient les usagers, permet alors d'évaluer la pertinence de l'opération du strict point de vue des usagers.
34. Il est par ailleurs possible de retenir un périmètre plus large pour le bilan en prenant en compte la réduction des externalités négatives générées par les usagers (par exemple, réduction des nuisances sonores grâce à des panneaux anti-bruit, diminution des émissions polluantes, réduction de la congestion, rétablissement de la continuité écologique grâce à des passages à faune), voire d'autres bénéfices pour la collectivité (par exemple, réduction de la pollution ou de la congestion en dehors du réseau concédé grâce à des VR incitant à réduire le recours au véhicule individuel, effets sur les recettes fiscales). La comparaison entre, d'une part, les coûts supportés par les usagers à travers les hausses de tarifs de péage et, d'autre part, l'ensemble

des avantages envisagés, permet alors d'évaluer la pertinence de l'opération d'un point de vue plus global.

35. Bien que l'Autorité estime que la première approche est la plus conforme à la mission qui lui a été confiée, elle a choisi de présenter, afin d'éclairer le concédant, les résultats des bilans sans et avec prise en compte des externalités.
36. Pour effectuer les bilans coûts-avantages, les différents effets du projet sont monétarisés et actualisés à un taux d'actualisation « usagers » de 4,5 %, identique à celui retenu dans le cadre de l'évaluation socioéconomique d'un projet de transport visée au point 21.

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

37. 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. Une des opérations prévues au projet d'avenant pourrait relever d'une obligation contractuelle existante

38. Il ressort de l'analyse du contrat de concession de la société SAPN, ainsi que du cahier des charges y annexé, que les opérations envisagées dans le projet de treizième avenant, à l'exception de l'une d'entre elles, analysée ci-après, ne relèvent pas d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire d'autoroutes.
39. L'opération visant à créer 100 places de stationnement dédiées aux PL constitue une exception : il ressort de l'instruction que seule la compensation du coût du capital immobilisé pendant un peu moins de 3 ans en raison de l'anticipation des travaux pourrait être admise dans le cadre de l'avenant.
40. Il résulte en effet des stipulations de l'article 13.1 du cahier des charges de la société SAPN que le concessionnaire a l'obligation d'entretenir, de maintenir et d'exploiter à ses frais les ouvrages établis en vertu de la concession « *de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés* ». Dès lors, il lui appartient d'adapter les ouvrages de la concession afin de répondre à l'évolution des besoins des usagers de l'autoroute et de prendre en charge les aménagements qui en découlent.
41. Or il ressort du dossier de saisine que la création de ces places de stationnement est motivée par l'inadéquation entre l'offre actuelle et les prévisions concernant la demande des usagers (PL) à horizon 2030. Par conséquent, si ces prévisions devaient se réaliser, l'aménagement visant à créer 100 places de stationnement dédiées aux PL relèverait des aménagements déjà compensés par le péage et qui doivent être réalisés d'ici 2030 par le concessionnaire au titre de l'article 13.1 de son cahier des charges, afin de garantir que les aires répondent parfaitement à l'usage auquel elles sont destinées, sans compensation supplémentaire.

42. L'Autorité observe donc, sur le fondement des éléments mis à sa disposition au cours de l'instruction, que ces opérations pourraient relever d'une obligation préexistante du concessionnaire. Sous une telle hypothèse, la compensation du coût de ces travaux envisagée dans le cadre du projet d'avenant ne pourrait être admise.
43. Néanmoins, il ressort également du dossier de saisine que la mise en service des parkings est prévue 52 mois après la signature de l'avenant, soit en 2027, c'est-à-dire un peu moins de trois ans avant que le besoin soit avéré. L'anticipation de la réalisation des travaux ne relevant pas d'une obligation contractuelle existante, les coûts associés à l'avancement des travaux, à savoir l'immobilisation du capital correspondant sur une période de trois ans, pourraient par conséquent donner lieu à une compensation de la société SAPN.
44. Dans ces conditions, la compensation des seuls coûts supplémentaires engendrés par la réalisation anticipée de l'aménagement, en particulier le coût du capital immobilisé, pourrait en revanche être admise, sous réserve que sa pertinence soit démontrée.

3.2. Toutes les opérations revêtent un caractère « accessoire »

45. Chacune de ces opérations, prise individuellement, est d'un coût et d'une ampleur limités par rapport au montant global de la concession, et ne présente pas d'autonomie par rapport au réseau concédé.
46. Par conséquent, la condition tenant au caractère accessoire de ces opérations est satisfaite.

3.3. Toutes les opérations présentent un caractère nécessaire ou utile au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière

47. Il ressort de l'instruction du dossier que chacune des opérations envisagées dans le projet de treizième avenant satisfait la condition de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.4. Les opérations envisagées n'ont pas été sélectionnées sur le fondement de bilans coûts-avantages et le ciblage des hausses de péages sur les différentes catégories d'usagers peut encore être amélioré

3.4.1. Les éléments transmis sont insuffisants pour évaluer les bénéfices apportés par les opérations envisagées

48. De manière générale, l'Autorité estime que les éléments qui ont été fournis par le concédant mériteraient d'être plus approfondis, notamment les estimations des bénéfices que devraient retirer les usagers des aménagements réalisés. Dans la plupart des cas, la société SAPN s'appuie sur des analyses assez poussées mais qui relèvent davantage de l'analyse du potentiel d'utilisation que d'une véritable évaluation prévisionnelle des bénéfices apportés par l'infrastructure.
49. Seule une opération a fait l'objet d'une étude d'opportunité quantitative suffisamment précise pour permettre à l'Autorité de réaliser son bilan coûts-avantages, dont les résultats sont détaillés en section 3.4.2.
50. L'Autorité constate que le concédant et la société SAPN n'ont fourni que peu d'éléments d'évaluation des bénéfices apportés par les opérations envisagées. Or de tels éléments lui

auraient notamment permis d'apprécier le caractère proportionné des coûts des opérations aux avantages qu'ils procurent aux usagers pris dans leur ensemble ou considérés par catégories.

51. En particulier, elle recommande au concédant de 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 VR, afin de mesurer et de documenter leurs effets réels sur les comportements de mobilité.

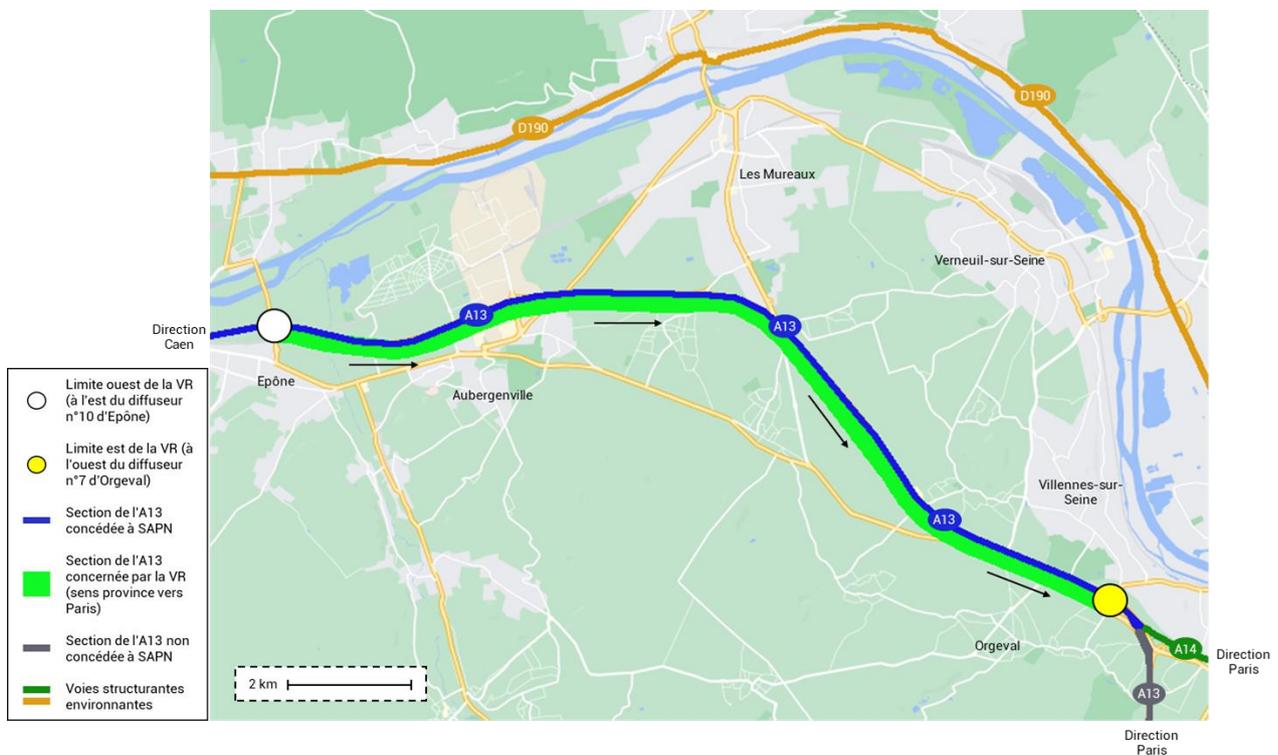
3.4.2. Le bilan coûts-avantages de la VR sur l'autoroute A13 semble défavorable

52. La VR analysée, implantée dans un unique sens de circulation (de la province vers Paris), se situe sur une section libre de péage (cf. figure 2 ci-après).
53. Les hausses des recettes de péage dues à l'aménagement, perçues par la société SAPN sur l'ensemble de la concession, couvrent les coûts de l'ouvrage et peuvent être évaluées à [20 – 50] millions d'euros (valeur actualisée en 2022).
54. Le calcul des avantages s'appuie sur le gain de temps journalier prévu sur le périmètre concerné par l'aménagement, communiqué par la société SAPN. Selon la société, cette valeur est issue, d'une part, des simulations de l'étude de faisabilité, d'autre part, des discussions avec le concédant. Il est à remarquer que cette valeur de gain de temps est un majorant, en ce qu'elle s'appuie sur des hypothèses très favorables, en particulier l'hypothèse selon laquelle l'aménagement générera un basculement modal de la classe des usagers solistes (c'est-à-dire seuls dans leur véhicule) vers la classe des usagers faisant du covoiturage : l'aménagement est supposé faire passer le taux de covoiturage des véhicules légers circulant sur les sections concernées, mesuré en % d'UVP (unités de véhicule particulier), de 12,1 % à 15,3 % entre 2019 et 2030.
55. Les avantages pour les usagers résultent du temps gagné, de la réduction de la consommation de carburant et de la réduction des coûts d'entretien et de la dépréciation des véhicules. Les avantages sont calculés pour l'ensemble des usagers présents sur la section concernée par l'aménagement. Cet ensemble inclut les usagers éligibles à la VR (c'est-à-dire les usagers dont le véhicule est occupé par au moins deux passagers, et les usagers des taxis et des transports en commun) et les usagers non éligibles à la VR (c'est-à-dire les usagers seuls dans leur véhicule, qui restent sur les voies non réservées lorsque la VR est activée). À partir des données fournies par la société SAPN et des hypothèses retenues par l'Autorité, la somme de ces avantages peut être évaluée à un total de 14,7 millions d'euros (valeur actualisée en 2022).
56. Plus globalement, il est possible d'étendre le périmètre des avantages aux externalités de l'aménagement liées à la réduction de la pollution atmosphérique, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et aux effets sur les recettes fiscales. À partir des données fournies par la société SAPN et des hypothèses retenues par l'Autorité, la somme des avantages liés à ces externalités peut être évaluée à un total de 10,1 millions d'euros (valeur actualisée en 2022). La somme des avantages des usagers et des avantages liés aux externalités considérées peut donc être évaluée à un total de 24,8 millions d'euros (valeur actualisée en 2022).
57. Finalement il semble ainsi que le bilan coûts-avantages de l'opération soit défavorable du strict point de vue des usagers, avec un écart entre les avantages perçus par les usagers et les coûts qu'ils supportent équivalent à une perte de [10 – 20] millions d'euros (valeur

actualisée en 2022). Il semble également que le bilan soit défavorable si l'on tient compte des externalités, avec un écart entre les avantages et les coûts équivalent à une perte de [5 – 10] millions d'euros (valeur actualisée en 2022).

58. L'identification, par le concédant, des sites les plus congestionnés permettrait de sélectionner les projets de VR les plus susceptibles d'engendrer un bilan coûts-avantages nettement favorable pour les usagers, alors que la propension de ces derniers à payer pour financer de tels aménagements (*via* des hausses de péage) est limitée. L'Autorité recommande au concédant de s'assurer, en amont de sa saisine, que les avantages procurés par les projets de VR prévus dans les projets d'avenants qui lui sont soumis pour avis sont proportionnés à leurs coûts afin de s'assurer que les investissements les plus efficaces pour la collectivité, si ce n'est pour les usagers, ont été retenus. Il conviendrait par ailleurs de capitaliser sur les retours d'expérience de ces aménagements, notamment pour analyser rétrospectivement leurs effets en matière d'incitation au covoiturage, afin de construire des référentiels d'évaluation socio-économique plus robustes.

Figure 2 : VR prévue sur l'autoroute A13



Source : Réalisation ART

3.4.3. Les coûts sont intégralement supportés par les actuels usagers de la concession alors que les aménagements seront utilisés au-delà de l'échéance de la concession

59. Contrairement à ce qui avait été retenu pour le douzième avenant à la concession SAPN en 2021, les modalités de financement du présent projet d'avenant sont telles que les usagers actuels de la concession SAPN 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 concerne donc les usagers futurs.
60. 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 SAPN à l'issue de la concession en

cours, et dont le montant correspondrait à la valeur non amortie des investissements prévus dans 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. Les dépenses prévisionnelles sont surestimées

4.1.1. Les investissements prévisionnels sont surestimés

61. Compte tenu du nombre important d'opérations et de leurs ampleurs très diverses, un échantillonnage a été opéré par l'Autorité pour la contre-expertise des coûts. L'analyse des dépenses s'est ainsi concentrée sur les opérations aux enjeux financiers ou techniques les plus importants, soit deux opérations représentant ensemble [20 – 50] millions d'euros, c'est-à-dire [60 – 70] % du montant des investissements.
62. Pour cette analyse, l'Autorité utilise son référentiel interne sur les prix¹³ 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 2018-2021¹⁴ et caractérisés par des travaux de même nature, des prestations comparables ou des lieux d'exécution similaires.
63. En particulier, elle sélectionne ses prix de référence en tenant compte des spécificités des projets. Par exemple, pour les opérations réalisées en Île-de-France, compte tenu des contraintes particulièrement fortes d'exploitation sous chantier (travaux sous forte circulation), elle a été amenée à retenir la borne haute issue de son référentiel pour les familles « terrassement », « chaussées » et « ouvrage d'art ».
64. 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 (janvier 2020), en utilisant les index TP adaptés aux différentes familles de prestations¹⁵.
65. L'Autorité s'appuie également sur la contre-expertise des coûts menée par le concédant avec l'aide d'un cabinet d'ingénierie¹⁶, en particulier sur l'analyse des marges retenues pour faire

¹³ 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 d'aménagements d'aires ou d'aménagements environnementaux), 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 chaussées (203 références en moyenne par prix), terrassements (159 références en moyenne par prix), ouvrage d'art (88 références), assainissement (87 références en moyenne par prix), équipements et signalisation (123 références en moyenne par prix) et protections acoustiques (78 références).

¹⁴ Des références de prix ont été recherchées pour les prestations spécifiques de travaux de réalisation de voies de covoiturage.

¹⁵ 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).

¹⁶ L'Autorité s'est fait communiquer les rapports de contre-expertise du cabinet d'ingénierie par mesure d'instruction.

face aux risques liés à la construction, la vérification des quantités et la documentation de certains prix.

66. Ensuite, pour chaque opération audité, l'estimation du coût prévisionnel est vérifiée globalement. En effet, les écarts pris de manière isolée sur chacune des lignes de prix peuvent être importants, à la hausse comme à la baisse, tout en aboutissant à une estimation globale pertinente.
67. À l'issue de cette analyse, l'Autorité relève une surestimation de [2 – 5] millions d'euros sur un montant de [20 – 50] millions d'euros, soit 16 % des coûts prévisionnels audités, ce qui est excessif.

a. L'analyse des risques de construction est sommaire

68. Des risques ont été pris en compte, dans la structuration des coûts prévisionnels, au travers d'une somme à valoir globale (marge sur le coût global) à hauteur de [10 – 20] % du montant des travaux pour le projet de protection de la ressource en eau au droit du viaduc d'Oissel sur l'autoroute A13 et de [20 – 30] % du montant des travaux pour le projet de VR et d'aménagements capacitifs sur l'autoroute A13. Pour certains projets, des marges (sur les prix ou sur les quantités) différenciées par famille de prestations ont été provisionnées en sus.
69. L'Autorité recommande une approche ciblée des risques, qui consiste en l'application de sommes à valoir différenciées par famille de prestations, plutôt que l'application de sommes à valoir globales élevées¹⁷, en particulier pour des opérations de moyenne à grande ampleur. Cette approche, en identifiant et en mesurant le risque autant que possible, se prête à la contre-expertise. L'Autorité rappelle ainsi la nécessité de faire figurer, dans les dossiers de saisine, des éléments étayés sur l'analyse de risques menée par les SCA, considérant que ceux-ci doivent être valorisés dans l'estimation des dépenses selon des hypothèses moyennes, c'est-à-dire en prenant en compte leur probabilité d'occurrence et l'ampleur de leur impact.
70. Cet élément d'analyse transverse sur les risques a également été relevé par le cabinet d'ingénierie du concédant.
71. L'Autorité a donc été amenée, comme développé *infra*, à réévaluer la somme à valoir suivant l'avancement des études et le type des opérations. Pour ce faire, elle s'est fondée sur des projets comparables examinés dans le cadre de saisines récentes.

b. Le coût prévisionnel de la VR et des aménagements de capacité¹⁸ sur l'autoroute A13 est surévalué et devrait être revu à la baisse

72. Il ressort de l'analyse des prix et des risques menée par l'Autorité que le coût prévisionnel de [20 – 50] millions d'euros pour la VR et les aménagements de capacité sur l'autoroute A13 utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de 17 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est excessif.
73. Le coût prévisionnel de [20 – 50] millions d'euros se décompose en [10 – 20] millions d'euros pour la voie réservée et [10 – 20] millions d'euros pour les aménagements de capacité. Pour la première partie des coûts, l'Autorité a fondé son analyse sur les coûts de voies réservées au

¹⁷ La somme à valoir représente en moyenne 13 % du montant des travaux pour les dossiers d'opportunité et de faisabilité renseignés dans le référentiel interne sur les prix de l'Autorité (volet macroscopique – ce type de dossiers n'a été remonté que pour la période 2013-2015). Ce taux augmente légèrement si les opérations sont conduites par les SCA privées ou s'il s'agit d'un type d'opération complexe (par exemple, échangeur ou élargissement). Il diminue au fur et à mesure de l'avancement des études. Dans le cadre de cette saisine, les projets sont au stade de la faisabilité.

¹⁸ Les aménagements de capacité consistent en des élargissements ponctuels de l'autoroute pour permettre notamment la création d'une voie auxiliaire.

covoiturage réalisées sur le réseau autoroutier (voies de covoiturage de 8 kilomètres sur l'autoroute A48 concédée à Area et de 8 kilomètres sur l'autoroute A15 non concédée) ainsi que de celles en projet sur le réseau autoroutier dont elle a connaissance, notamment en Île-de-France. Pour la seconde partie, qui consiste en des élargissements de l'autoroute A13, elle utilise son référentiel interne sur les prix, qui comporte de nombreuses références de prix pour ce type d'opérations.

74. Premièrement, en approche macroscopique, le coût prévisionnel de la VR seule est comparé aux références précitées sur le périmètre des travaux¹⁹ : un surcoût de 16 % est relevé pour le coût ramené au linéaire créé.
75. Deuxièmement, en approche microscopique, l'analyse comparative met en évidence des surestimations sur les postes « prix généraux », « dégagement des emprises », « génie civil » et « somme à valoir ». En particulier, la SCA retient un ratio de prix « exploitation sous chantier » de [20 – 30] % du montant des travaux, qu'elle a observé sur les opérations de création de refuges PAU (postes d'appels d'urgence) sur les autoroutes A1 et A2 et l'opération de voie réservée au covoiturage sur l'autoroute A15²⁰. L'Autorité considère que ces opérations ne sont pas des comparables acceptables pour déterminer ce prix : sur la première, l'exploitation sous chantier porte sur une zone de 160 kilomètres et 56 sites de travaux distants les uns des autres, ce qui implique une multiplication des balisages^{21,22}, alors que le chantier des aménagements de capacité ne porte que sur une zone de 6,5 kilomètres ; sur le second, les spécificités de l'opération (une négociation du prix par voie d'avenant et un périmètre de travaux différent donnant lieu à des besoins de balisage importants) ne permettent pas de généraliser ce ratio maximaliste à d'autres opérations de voies réservées au covoiturage en Île-de-France. Alors qu'aucun phasage de travaux n'a été produit à ce jour par la SCA pour établir ce prix, l'Autorité considère, d'une part, que, pour les zones non élargies, des travaux de nuit sous fermeture de circulation permettront un découpage par tronçons entre échangeurs, limitant les besoins de restrictions de circulation, et, d'autre part, que, pour les zones élargies, les exemples de réalisation de voie dédiée en accotement sur le réseau routier national en Île-de-France montrent que des neutralisations de bande d'arrêt d'urgence avec protection lourde sont envisageables sans recourir à des déplacements fréquents des dispositifs séparateurs de voies²³. Le travail d'analyse des prix mené par l'Autorité l'amène ainsi à abaisser ce ratio de prix « exploitation sous chantier » à [10 – 20] % du montant des travaux, ce qui génère un écart de 30 % ([1 – 2] million d'euros) sur le poste « prix généraux »²⁴.
76. Les principales sources d'écart entre le coût prévisionnel figurant dans le projet d'avenant et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau ci-après.

¹⁹ Le coût des études n'est en effet pas comparable entre le réseau autoroutier concédé et le réseau routier national non concédé, car sur ce dernier les prestations d'études réalisées en interne ne sont pas valorisées financièrement dans les coûts d'opération.

²⁰ Il s'agit de l'opération de mise en accessibilité des postes d'appel d'urgence conduite par la Sanef dans le cadre du plan de relance autoroutier et de l'opération de voie réservée au covoiturage sur l'autoroute A15 conduite par la direction des routes d'Île-de-France sur le réseau routier non concédé.

²¹ Amenée et repli des équipements de signalisation temporaire pour chaque site de travaux

²² Le linéaire est comptabilisé par sens pour les opérations de création de refuge PAU sur les autoroutes A1 et A2.

²³ Ripage systématique de séparateurs modulaires de voie.

²⁴ Le poste « prix généraux » comprend deux lignes de prix relatives à l'exploitation sous chantier et aux installations de chantier. L'écart généré par l'analyse de l'exploitation sous chantier est strictement de [1 – 2] million d'euros. Un écart supplémentaire de [0,2 – 0,5] million d'euros est créé sur la ligne installations de chantier mécaniquement, du fait de la baisse de montant des travaux, par l'application du ratio de prix de la SCA *au prorata* du montant des travaux.

Désignation des postes		Coût prévisionnel SAPN (Part du montant des travaux)	Coût de référence ART	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre (A)		[2 - 5] M€	[2 - 5] M€	- 16 %	Le ratio de [10 - 20] % du montant des travaux est adapté.
Acquisitions foncières (B)		Sans objet	-	-	-
Travaux (C)	Prix généraux	[2 - 5] M€ ([20 - 30] % du montant des travaux)	[2 - 5] M€	- 30 %	Le ratio de prix « exploitation sous chantier » est abaissé de [20 - 50] % à [10 - 20] % du montant des travaux au regard de l'analyse comparative menée par l'Autorité.
	Dégagement des emprises	[1 - 2] M€ ([5 - 10] % du montant des travaux)	[1 - 2] M€	- 33 %	Le ratio de prix « dégagement des emprises » est abaissé de [10 - 20] % à [5 - 10] % du montant des travaux au regard de l'analyse comparative menée par l'Autorité.
	Génie civil	[5 - 10] M€ ([20 - 30] % du montant des travaux)	[5 - 10] M€	- 9 %	Plusieurs prix de génie civil sont surestimés au regard de l'analyse comparative menée par l'Autorité : réseaux, massif d'implantation de la signalisation, refuge.
	Signalisation dynamique	[1 - 2] M€ ([5 - 10] % du montant des travaux)	[1 - 2] M€	- 6 %	Les prix de potence avec signalisation dynamique sont légèrement surestimés.
	Systèmes	[1 - 2] M€	[1 - 2] M€	0 %	-
Total ²⁵		[10 - 20] M€	[10 - 20] M€	- 15 %	-
Somme à valoir (D)		[2 - 5] M€ ([10 - 20] % du montant des travaux)	[2 - 5] M€	- 24 %	Le ratio de [20 - 30] % du montant des travaux est abaissé à 15 % sur la partie VR par analogie avec les projets d'APRR-Area et sur réseau non concédé. Le ratio de [20 - 30] % du montant des travaux est maintenu sur la partie « aménagements de capacité », compte tenu de l'avancement des études et de la complexité. L'ART retient donc une somme à valoir globale représentant 18 % du montant des travaux.
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[20 - 50] M€	[10 - 20] M€	- 17 %	-

c. Le coût prévisionnel de la protection de la ressource en eau au droit du viaduc d'Oissel sur l'autoroute A13 est correctement estimé

77. En appliquant la méthode exposée *supra*, l'Autorité observe que le coût prévisionnel de [1 - 2] million d'euros utilisé pour paramétrer le projet d'avenant dépasse de 9 % le coût de

²⁵ Le tableau n'indique que les principales prestations de travaux mais le montant total des travaux prend en compte l'ensemble des prestations de travaux. La part du montant des travaux est calculée à partir du montant total des travaux (ligne « Total »).

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

4.1.2. L'Autorité n'a pas contre-expertisé les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance, qui représentent un faible enjeu financier

78. Il ressort du dossier de saisine que les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance cumulées sur 11 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. Les recettes de péage induites par la hausse tarifaire envisagée semblent légèrement sous-estimées, mais l'Autorité ne juge pas indispensable de réviser les prévisions de trafic

79. 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 la concession, en 2033, les hypothèses de croissance du trafic sont de [0,5 – 1] % par an pour les VL et de [1 – 2] % par an pour les PL.
80. L'Autorité estime que ces hypothèses sont légèrement sous-estimées pour les VL.
81. Tout d'abord, la croissance moyenne annuelle prévisionnelle considérée jusqu'à la fin de la concession en 2033 est inférieure aux tendances historiques sur le réseau SAPN. Entre 2011, année précédant la crise économique de 2012, et 2019, année précédant la crise sanitaire, le trafic a crû de 0,8 % par an pour les VL. Par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble du réseau concédé historique (APRR, Area, ASF, Cofiroute, Escota, Sanef et SAPN) sur cette même période, la tendance est plus dynamique, avec une croissance moyenne de 1,5 % par an pour les VL. Si le réseau SAPN apparaît moins dynamique que le reste du réseau historique, la croissance moyenne annuelle observée sur cette période pour les VL reste supérieure à la croissance prévisionnelle considérée, alors même que cette période (2011-2019) a connu une crise économique qui a fait reculer les niveaux de trafic de 2,0 % entre 2011 et 2012.
82. Les multiples restrictions de déplacement liées à la crise sanitaire de 2020 et 2021 ont eu un effet notable sur le trafic des VL. Ce dernier a en effet chuté de près de 25 % entre 2019 et 2020 sur le réseau SAPN. Néanmoins, cette chute étant liée à des restrictions physiques plutôt qu'à une crise économique, les niveaux de trafic sur le réseau SAPN ont augmenté de 20 % entre 2020 et 2021 pour s'établir à 91 % de leur niveau de 2019. Ce rattrapage devrait se poursuivre en 2022.
83. Ensuite, il ressort de l'instruction 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 concernant les déplacements de courte distance, c'est-à-dire de moins de 100 kilomètres : (i) ils représenteraient un tiers du trafic sur autoroute et (ii) ils auraient vocation à évoluer comme l'indique le référentiel pour la moyenne nationale, soit une quasi-stagnation, à 0,02 % par an.
84. Or ces deux hypothèses sont fragiles.

85. 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 la destination du déplacement.
86. D'autre part, les projections du référentiel ministériel 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. Au contraire, les trajets périurbains, principale composante des trajets courte distance sur autoroute concédée, pourraient continuer à 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.
87. 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. Elle a par ailleurs conduit des études de sensibilité afin de définir une fourchette de valeurs possibles, notamment pour tenir compte de l'incertitude quant à l'évolution du contexte macro-économique. Il en ressort que le taux de croissance moyen du trafic entre 2022 et 2031 devrait être légèrement relevé pour s'établir à au moins 0,9 % par an pour les VL, ce qui constitue la fourchette basse de l'estimation de l'Autorité.
88. Certes, les prévisions de trafic des VL sur lesquelles repose le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité apparaissent sous-estimées. Néanmoins, l'Autorité estime, au regard de la forte incertitude qui caractérise actuellement le contexte macro-économique, que son modèle pourrait négliger des facteurs susceptibles de limiter la progression du trafic. En particulier, l'inflation et la hausse des prix du carburant sont historiquement élevées et l'étude des tendances passées ne renseigne qu'imparfaitement sur l'impact de ces changements sur les trafics du réseau autoroutier. Compte tenu du caractère limité des conséquences en termes de recettes de péage, l'Autorité ne juge pas indispensable de réviser ce paramètre du projet d'avenant.
89. Concernant le trafic des PL, celui-ci a crû de de 1,5 % par an sur le réseau SAPN entre 2011 et 2019, contre 1,9 % par an sur l'ensemble du réseau historique. Le réseau SAPN apparaît donc également moins dynamique pour le trafic des PL. Par ailleurs, l'impact de la crise économique y est plus marqué pour les PL, avec une chute du trafic de 3,1 % entre 2011 et 2012, contrairement à l'impact de la crise sanitaire qui a été moins important avec un retour à des niveaux de trafic de 2019 dès 2021.
90. Ainsi, au regard du contexte actuel très incertain évoqué précédemment et de l'évolution historique du trafic sur ce réseau, les analyses de l'Autorité ne remettent pas en cause le taux de croissance annuelle de $[1 - 2]$ % considéré pour les PL.

4.3. L'Autorité recommande de mettre en place une clause de partage de risques sur deux indices de prix

91. Le modèle financier qui fonde le financement de l'avenant repose sur des hypothèses d'évolution de deux indices de prix.
92. En premier lieu, les hypothèses d'évolution de l'indice des prix à la consommation ont, eu égard aux clauses tarifaires du contrat de concession, une incidence sur les tarifs de péage :

l'inflation a un impact positif sur la hausse annuelle des tarifs. Ces hypothèses ont également, dans une moindre mesure, un effet sur certaines charges d'exploitation.

93. Or celles retenues pour élaborer le projet d'avenant, si elles étaient crédibles lorsqu'elles ont été posées, ne le sont plus à la date de publication du présent 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 2024. 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 France²⁶. Cette dernière estime en effet que l'inflation sera de 5,6 % en 2022, de 3,4 % en 2023, et qu'elle pourrait redevenir inférieure à 2,0 % en 2024.
94. En second lieu, l'hypothèse d'évolution de l'index TP01 (relatif aux travaux publics) est utilisée pour indexer les dépenses de travaux et de maintenance, qui sont négociées et figurent dans l'avenant en euros constants, a également une incidence sur les tarifs de péage, puisqu'elle est utilisée pour intégrer les dépenses de travaux et de maintenance à l'équilibre financier en euros courants.
95. L'hypothèse d'évolution de l'index TP01 retenue pour élaborer le projet d'avenant, soit une croissance de [5 – 10] % en 2022, puis de [2 – 5] % à partir de 2023, ne paraît pas surestimée au regard du contexte actuel. Néanmoins, il s'agit d'un paramètre fortement volatile et des écarts significatifs pourraient apparaître entre cette hypothèse et l'évolution effective de l'index.
96. 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.
97. L'Autorité estime qu'il est particulièrement hasardeux de statuer sur des prévisions robustes alors que les évolutions des prix sont actuellement particulièrement volatiles. Par ailleurs, elle ne peut apprécier si les paramètres économiques retenus seront *in fine* favorables ou défavorables au concessionnaire ; cela dépendra des écarts de prévision respectifs sur l'inflation et sur l'index TP01. Elle recommande par conséquent de mettre en place une clause de partage de risques sur ces deux indices.

4.4. La rémunération des capitaux investis par le délégataire présente un caractère raisonnable et conforme aux conditions du marché

98. Le taux de rentabilité interne (ci-après « TRI ») du projet représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet. Il ressort du modèle financier transmis dans le cadre de la saisine que le 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.
99. De manière générale, la rémunération du capital investi dans un projet s'apprécie en comparant le TRI au coût du capital, c'est-à-dire au taux de rentabilité exigé par les pourvoyeurs de fonds (actionnaires et prêteurs), qui dépend du risque que ces derniers supportent.
100. En l'espèce, il ressort du dossier de saisine que le concédant a évalué le coût du capital en se fondant sur la méthode et le paramétrage employés jusqu'ici par l'Autorité pour les projets

²⁶ Projections macro-économiques, Juin 2022, <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-juin-2022>.

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.

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

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

103. L'Autorité, dans son premier 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 en cours pour qualifier les actifs restitués à leur échéance.
104. L'Autorité relève avec intérêt la volonté du concédant de considérer des indicateurs et des seuils différents pour évaluer l'état du patrimoine en cours d'exploitation et 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), pour lequel des objectifs ont été établis, ainsi que par le rehaussement des objectifs pour des indicateurs préexistants, tels que l'état structurel des ouvrages de franchissement et l'état de surface des chaussées. Ensuite, elle s'exprime par le projet d'ajouter au contrat une nouvelle annexe (« BEFC ») relative à la méthode et aux critères d'objectivation du bon état en fin de concession. Cette annexe comporte des avancées significatives sur la définition des critères d'appréciation du bon état en fin de concession. Dans le domaine des chaussées, d'une part, les parties définissent le critère du niveau de service de la couche de roulement et engagent, pour définir le critère de pérennité des chaussées, un travail méthodologique de gestion de l'état de l'échantillon selon la note ISTRU ou le résultat d'un diagnostic structurel. Dans le domaine des ouvrages d'art, d'autre part, les parties établissent que les ouvrages d'art cotés 3 ou 3U selon la méthode IQOA²⁷ ne sont pas en bon état et engagent un travail méthodologique de classification des ouvrages 2E selon leur criticité.
105. Cette annexe contractualise également la volonté des parties de travailler à la définition commune des critères d'appréciation du bon état en fin de concession à l'échéance du 31 décembre 2023, soit 10 ans avant l'expiration du contrat.

²⁷ La méthode, en application de l'instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art (ITSEO) de 2010, permet d'évaluer la qualité de l'ouvrage d'art et les investissements nécessaires. L'échelle de notation est composée de 5 notes :
- une note égale à 1 correspond à l'état neuf ;
- une note égale à 2 correspond à un ouvrage présentant des pathologies très légères nécessitant de légers investissements ;
- une note égale à 2E correspond à un ouvrage présentant plusieurs pathologies légères nécessitant des investissements légers ; l'indice E indique le caractère évolutif possible à brève échéance de l'état de la structure porteuse ;
- une note égale à 3 correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement, sans que les investissements nécessaires soient considérés comme lourds ;
- une note égale à 3U correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement et nécessitant des investissements lourds.

106. L'Autorité relève avec intérêt l'engagement de ces travaux, qu'elle considère nécessaires et urgents à l'approche de la fin de concession. Le calendrier retenu est en ligne avec les recommandations de l'Autorité en la matière. Comme elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer, l'Autorité estime que la définition du bon état en fin de concession devrait être stabilisée au minimum 3 ans avant la fixation du programme d'entretien et de renouvellement des 5 dernières années de concession, qui intervient 7 ans avant l'expiration du contrat, soit au moins 10 ans avant l'échéance des contrats ; en effet, compte tenu de l'importance et de la complexité du patrimoine autoroutier concédé historique, des temps d'étude et de passation des marchés de travaux, mais également de la nécessité de lisser les travaux sur plusieurs années pour éviter des contraintes opérationnelles excessives sur le réseau, au détriment des usagers, il est impératif de disposer d'une période relativement longue pour planifier correctement les opérations de renouvellement.
107. Enfin, cette annexe stipule que « *le concédant et la société concessionnaire font leur meilleur effort pour aboutir au plus tard le 31 décembre 2023 à une définition commune des critères d'appréciation du bon état d'entretien des biens de retour qui ne sont pas définis dans la présente annexe* ». Pour certains ouvrages ou équipements, il est même expressément prévu que « *la société et le concédant définissent les critères de qualification du bon état d'entretien sur ce patrimoine* ». L'Autorité rappelle qu'à défaut d'accord entre le concédant et la société concessionnaire au 31 décembre 2023, il reviendra au concédant de procéder lui-même à la fixation de ces critères, dès lors que ces derniers présideront à l'élaboration du programme d'entretien et de renouvellement des dernières années de la concession qu'il est chargé d'établir en vertu de l'article 37.3 du cahier des charges.

ÉMET L'AVIS SUIVANT

108. L'Autorité invite d'abord le concédant à contre-expertiser le projet d'avenant, afin de s'assurer de sa régularité avant sa conclusion. En effet, sur le fondement des éléments mis à sa disposition au cours de l'instruction, l'Autorité estime que la réalisation de 100 places de stationnement dédiées aux PL pourrait relever d'une obligation préexistante de la société SAPN.
109. L'Autorité invite ensuite le concédant à apporter les deux modifications suivantes au projet de treizième avenant au contrat de concession passé avec la société SAPN.
110. Premièrement, les estimations prévisionnelles de certains coûts opérationnels doivent être corrigées et les évolutions tarifaires prévues ajustées en conséquence. Les coûts associés à l'aménagement de la VR et aux aménagements de capacité sur l'autoroute A13 pourraient être réduits de 4,0 millions d'euros (valeur janvier 2020).
111. Deuxièmement, une clause de partage des risques relatifs à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et à l'évolution de l'index TP01 des prix à la construction devrait être intégrée.
112. L'Autorité formule par ailleurs les recommandations suivantes, à titre de bonnes pratiques.
113. Premièrement, s'agissant du choix des opérations inscrites dans un plan d'investissement, l'Autorité recommande au concédant de vérifier plus précisément que les avantages des opérations sont proportionnés à leurs coûts, afin de s'assurer que les investissements les plus efficaces pour la collectivité, si ce n'est pour les usagers, ont été retenus. Dans cette perspective, le concédant gagnerait à se mettre en situation de capitaliser sur les retours d'expérience relatifs aux aménagements environnementaux financés par l'avenant, de façon à construire des référentiels d'évaluation socio-économique plus robustes.
114. Deuxièmement, en ce qui concerne les choix de tarification, l'Autorité recommande au concédant de retenir une logique d'usager-payeur, de façon à optimiser l'usage des infrastructures concernées. Ainsi, tous les usagers d'un aménagement, présents comme futurs, devraient contribuer à son financement, ce qui supposerait de recourir à un mécanisme de « soulte » dès lors que la durée de vie des investissements dépasse l'échéance de la concession.

Recommandation	Type	Impact pour SAPN, en M€ 2022 (actualisés au TRI projet)*	Impact pour les usagers, en M€ 2022 (actualisés au TRI usagers)*
Retrait de la compensation de 100 places PL déjà prévues au contrat	Modification à apporter à l'avenant selon les résultats de la contre-expertise du concédant	4,3 M€	5,8 M€
Réduction des coûts de construction prévisionnels	Modification à apporter à l'avenant	3,3 M€	4,4 M€
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
Total des modifications à apporter à l'avenant		7,6 M€	10,2 M€
S'assurer de la proportionnalité du coût des opérations à leur bénéfices	Recommandation à titre de bonnes pratiques	--	--
Retenir une tarification selon une logique d'utilisateur-payeur	Recommandation à titre de bonnes pratiques	--	--

* Méthode de calcul de l'impact des modifications des paramètres de l'avenant

Afin d'évaluer l'impact qu'ont les modifications des paramètres économiques et financiers de l'avenant, plusieurs méthodes ont été utilisées par l'Autorité :

- L'impact pour la société SAPN a été évalué en effectuant la modification souhaitée (par exemple, la correction des coûts des aménagements) dans le modèle financier initial à l'équilibre, toutes choses égales par ailleurs. L'écart observé au niveau de la VAN du projet (calculée avec le TRI projet de [2 - 5] %, c'est-à-dire le taux qui annule la VAN dans le modèle initial à l'équilibre) représente alors l'impact, pour la société SAPN, de la modification effectuée.

- L'impact pour les usagers a été évalué en procédant à la modification souhaitée dans le modèle financier initial, puis à une remise à l'équilibre du modèle financier (c'est-à-dire à un ajustement des chroniques d'indus mobilisés et à une modification des hausses des tarifs de péage, qui permettent d'aboutir à une VAN projet nulle). L'écart, mesuré en termes de recettes de péage ou d'indus non consommés, entre la nouvelle configuration et la configuration initiale, représente alors l'impact que la modification effectuée génère sur les péages dont s'acquittent les usagers. Dans ce calcul, les recettes de péage sont actualisées au TRI usagers de 4,5 %, identique à celui retenu dans le cadre de l'évaluation socioéconomique d'un projet de transport.

Le total des modifications est calculé comme la somme des effets individuels, sans prendre en compte les effets croisés.

*

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 26 juillet 2022.

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président de séance ;
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 vice-président

Philippe Richert