

RAPPORT

ÉCONOMIE DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

3^{ème} édition
Novembre 2024



Rapport

Économie des Concessions Autoroutières

L'édito du président

Les échéances sont désormais connues de chacun : entre 2031 et 2036, les sept principales concessions autoroutières arriveront à leur terme. Leur achèvement demande des travaux inédits dont les enjeux se comptent en milliards d'euros. Les concessionnaires devront rendre l'infrastructure autoroutière en bon état d'entretien, ce dont il appartiendra au concédant de s'assurer. Les concessionnaires ont également des obligations de développement du réseau qu'il est nécessaire de recenser avant d'exiger leur réalisation ou leur compensation.

Informier pour éclairer la décision publique en matière d'économie des concessions d'autoroutes est l'essence même de la mission de l'Autorité dans ce secteur. Appelée par le législateur, en vertu de l'article L. 122-31 du code la voirie routière, à « *procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées* », l'Autorité consacre donc la troisième édition du rapport sur l'économie générale des concessions, prévu par l'article L. 122-9 du même code, à l'examen des obligations des concessionnaires en fin de contrat.

Dans la conduite de ces travaux, l'Autorité a été fidèle à ses valeurs d'expertise, de dialogue et d'impartialité, au service de ses missions d'intérêt général. Les recommandations formulées s'appuient sur une lecture détaillée de chaque contrat, sur son expertise technique et économique ainsi que sur des données chiffrées. Les parties prenantes ont été largement consultées et leurs arguments retranscrits et analysés. Par cet exercice d'objectivation du débat, l'Autorité entend protéger l'intérêt des usagers, conformément à l'orientation donnée par le législateur à ses missions dans le secteur autoroutier concédé.

Le principal enseignement du rapport est que les obligations de fin de contrat doivent être précisées pour permettre leur achèvement dans de bonnes conditions. Les contrats sont incomplets - ils ne proposent pas de référentiels techniques pour définir objectivement le bon état de l'autoroute à sa restitution. Les contrats sont également ambigus – il y a plusieurs interprétations possibles quant aux obligations d'investissement restant à la charge du concessionnaire.



THIERRY GUIMBAUD

Président de l'Autorité de régulation
des transports

Conformément à son rôle d'éclairage du débat public, l'Autorité formule des recommandations et expose les interprétations des stipulations contractuelles qui lui paraissent les plus à même de protéger l'intérêt des usagers. C'est toutefois au concédant – et non à elle – qu'il appartient in fine de faire appliquer correctement leurs contrats par les concessionnaires, le cas échéant sous le contrôle du juge.

En démontrant que le service rendu aux usagers est à la hauteur des tarifs de péage, le concédant et les concessionnaires souligneront, par une bonne gestion de la fin des contrats, les vertus du modèle concessif – un système efficace, où l'utilisateur est le payeur, qui garantit que le concessionnaire dispose des fonds nécessaires pour l'entretien de l'infrastructure et le financement des investissements dont il a la charge.

Alors que, dans une prise de parole récente, le Ministre chargé des transports a souligné toute l'importance qu'il accordait au dossier de la fin des concessions autoroutières historiques, l'Autorité est prête à mettre son expertise au service des pouvoirs publics pour l'accompagner dans la mise en œuvre de ce chantier inédit et complexe.

A stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

Thierry Guimbaud



Introduction

Le législateur a confié à l'Autorité de régulation des transports (ART) une large mission d'éclairage du débat public dans le secteur des autoroutes concédées. En vertu de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière, elle *« peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées »*.

Conformément à l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, l'Autorité de régulation des transports (ART) *« établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation »* et réalise un *« suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession »*. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport, troisième de ce type que publie l'Autorité depuis sa prise de compétence au 1^{er} février 2016.

Cette édition, consacrée aux enjeux de fin de concession, est structurée autour de trois études. Deux études examinent d'abord les prin-

cipaux chantiers à mener d'ici l'échéance des contrats : s'assurer de la remise en bon état de l'infrastructure concédée et recenser les investissements restant à réaliser par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Chaque étude présente une analyse juridique, économique et technique des obligations incombant aux concessionnaires et en tire des recommandations à l'intention du concédant. Une troisième et dernière étude présente le suivi de la rentabilité des concessions, dans la continuité des précédent rapports, et évalue les conséquences des recommandations de l'Autorité sur l'économie des contrats.

Dans le cadre de la phase de revue contradictoire, certaines sociétés concessionnaires ont pu contester une partie des recommandations ou des chiffrages – sans toutefois que leur position soit toujours unanime. Afin que le rapport puisse contribuer utilement à l'arbitrage des pouvoirs publics, ces éléments sont présentés et discutés dans le rapport.

Table des matières

L'édito du président	4
Introduction	7
1 L'état des infrastructures autoroutières en fin de concession	10
Synthèse du chapitre	11
1 Avant-propos : dans le cadre de ses compétences définies par la loi, l'Autorité a mené une étude sur l'état des infrastructures autoroutières en fin de concession, qu'elle rend publique	13
2 La méthode : cette étude mobilise l'expertise technico-économique de l'Autorité pour proposer un plan d'action	14
3 Les travaux relatifs à la restitution des biens de retour en bon état d'entretien à la fin des concessions historiques sont désormais entamés	15
4 L'explicitation de la définition du « <i>bon état d'entretien</i> » en fin de concession doit être poursuivie et finalisée	22
5 Compte tenu des enjeux financiers, il est crucial de bien utiliser tous les leviers contractuels permettant de se prémunir contre le risque que les infrastructures ne soient pas restituées en bon état d'entretien	42
6 Tableau récapitulatif des recommandations	54
2 Les investissements de seconde phase	58
Synthèse du chapitre	59
1 Avant-propos : dans le cadre de ses compétences définies par la loi, l'Autorité a mené une étude sur les investissements autoroutiers dits « <i>de seconde phase</i> » qu'elle rend publique	61
2 La méthode : cette étude, qui repose sur un examen détaillé des différents contrats de concession, a fait l'objet d'une revue contradictoire qui a mis en évidence des interprétations différentes	64
3 Les contrats prévoient que les concessionnaires exécutent leurs différentes obligations à leurs frais, risques et périls	67

4	Selon l'Autorité, pèse sur les concessionnaires une obligation juridique de réaliser les travaux permettant d'atteindre les caractéristiques définitives des ouvrages à l'échéance du contrat	68
5	Selon l'Autorité, les concessionnaires ont, en outre, l'obligation de réaliser les investissements de seconde phase à la demande du concédant dès que ceux-ci se révèlent techniquement justifiés	70
6	Un montant important d'investissements prévus reste dû par les concessionnaires, mais le concédant peut estimer que tous ne sont pas souhaitables du point de vue de la collectivité	77
7	L'Autorité préconise que trois actions soient engagées dès maintenant pour préserver l'intérêt des usagers	79
8	Tableau récapitulatif des recommandations	82
3	La rentabilité des concessions d'autoroutes historiques	84
	Synthèse du chapitre	85
1	Les grands principes de mesure de la rentabilité ont été conservés	86
2	La rentabilité des concessions est cohérente avec les risques transférés	93
3	La taxe sur les infrastructures de transport de longue distance et la prise en compte des investissements de fin de concession ont conduit l'ART à compléter son estimation de la rentabilité	97
4	Que faut-il conclure des analyses précédentes s'agissant de la gestion de la fin des contrats de concession historiques ?	101
5	Tableau récapitulatif des recommandations	106
4	Annexes	108
	Réponses	154



Chapitre 1

L'état des infrastructures autoroutières en fin de concession

Synthèse du chapitre

La présente étude porte sur les modalités de restitution en bon état d'entretien des actifs autoroutiers concédés, qui constituent un élément clé de l'économie générale des concessions autoroutières en fin de contrat. Les contrats prévoient en effet spécifiquement que les concessionnaires remettent les biens de retour en « *bon état d'entretien* ». Ils mettent à disposition du concédant et des concessionnaires des outils qui doivent être mobilisés en temps utile, c'est-à-dire plusieurs années avant l'échéance des contrats, pour parvenir à ce résultat. Dès son premier rapport sur l'économie générale des concessions (novembre 2020), l'Autorité avait identifié les enjeux y afférents, relevant que « *les dépenses de remise en bon état des biens de retour pourraient représenter des montants importants à l'approche de la fin des concessions* » et appelant le concédant à préciser rapidement sa doctrine en la matière.

L'objet de cette étude n'est pas de porter un jugement sur l'état d'entretien actuel des autoroutes concédées, qui est objectivement satisfaisant. D'une part, malgré des conditions d'intervention parfois difficiles, les concessionnaires respectent leurs obligations contractuelles (elles n'ont ainsi jamais eu à verser de pénalité au titre d'un entretien défaillant); d'autre part, les comparaisons avec d'autres réseaux, qu'il s'agisse de réseaux autoroutiers à l'étranger ou du réseau routier national non concédé, attestent clairement de la qualité du réseau autoroutier concédé.

Dans le cadre de la présente étude, l'Autorité a, en premier lieu, dressé le bilan des travaux menés par les différentes parties prenantes en lien avec la question de la restitution des actifs autoroutiers concédés en bon état. Cette approche l'a d'abord conduite à réexaminer la logique de l'existence, dans les cahiers des charges de concession, de stipulations contractuelles dédiées à la remise en « *bon état d'entretien* » des biens de retour autoroutiers : en cours d'exécution du contrat, le concessionnaire est incité à bien entretenir le réseau, car il en retire les bénéfices; à la fin du contrat, ces incitations s'amenuisent; elles doivent alors être

complétées par des obligations spécifiques. L'Autorité s'est ensuite intéressée aux outils prévus à cet effet dans les contrats des concessions historiques, observant que leur mise en œuvre impliquait d'importants travaux préparatoires : il s'agit, d'une part, de l'établissement, par le concédant, sept ans avant l'expiration de la concession et après concertation avec le concessionnaire, du programme d'entretien et de renouvellement à mettre en œuvre au cours des cinq dernières années de la concession, ainsi que du programme des opérations préalables à la remise des ouvrages, d'autre part, de la garantie à constituer par le concessionnaire afin d'assurer que les travaux arrêtés pourront effectivement être réalisés et qu'ils seront correctement effectués, dont le montant est égal au coût prévisionnel des travaux. Elle a enfin rendu compte des avancées du concédant, qui a précisé les modalités de travail avec certains concessionnaires, s'est entouré d'experts et a progressé dans la définition du bon état d'entretien en fin de concession, notamment dans le cadre d'avenants à des contrats de concession qui ont été soumis à son avis consultatif.

En deuxième lieu, l'Autorité a exposé l'approche qu'elle recommande de retenir pour expliciter la définition du bon état d'entretien en fin de contrat. Cette définition constitue en effet un prérequis indispensable à la mobilisation des différents outils contractuels permettant d'obtenir la restitution en bon état d'entretien des actifs concédés. L'Autorité estime que cette définition doit reposer sur des critères exhaustifs (concernant toutes les catégories de bien de retour) et objectifs (laissant le moins de place possible aux évaluations au cas par cas et aux dires d'experts), avec des cibles correspondant à un niveau d'exigence permettant de répondre, en fin de contrat, aux difficultés particulières résultant de la transition entre deux gestionnaires. Elle a décliné ces principes pour trois ensembles d'actifs autoroutiers :

- **S'agissant des chaussées, l'Autorité a relevé que des critères portant uniquement sur l'état de leur surface ne suffisaient pas à caractériser leur état en fin de concession.**

Elle a donc recommandé de tenir compte d'indicateurs permettant d'appréhender l'état de la *structure* des chaussées; s'agissant des cibles, elle a invité le concédant à tenir compte de celles qui ont été définies dans le cadre du dernier contrat de concession octroyé, qui constitue la meilleure référence, si ce n'est la seule, en matière de doctrine technique relative au bon état en fin de concession;

- **S'agissant des ouvrages d'art, l'Autorité a observé que le respect des cibles visées en cours d'exécution du contrat n'interdirait pas au concessionnaire de prioriser les réparations les moins coûteuses**, en contradiction notamment avec la logique de bon entretien du patrimoine à long terme. Finalement, elle a invité le concédant à tenir compte, là aussi, des cibles figurant dans le dernier contrat de concession octroyé. Au regard de la classification actuelle des ouvrages d'art concédés, cette approche appelle un effort supplémentaire conséquent de la part des concessionnaires dans ce domaine;
- **S'agissant des autres biens de retour, l'Autorité a relevé qu'ils étaient divers, nombreux et que leur état d'entretien n'était suivi qu'indirectement en cours d'exécution du contrat, ce qui apparaît insuffisant pour assurer le maintien de bonnes pratiques jusqu'à l'échéance du contrat, mais surtout pour garantir la continuité du service public.** Elle a donc appelé à définir des indicateurs et des cibles permettant d'objectiver leur bon état d'entretien, mais également à tenir compte d'enjeux de maintenabilité, dès lors que certains biens de retour, comme les équipements dynamiques des tunnels, sont critiques puisque leur défaillance pourrait compromettre la disponibilité de l'infrastructure. Ainsi, elle a proposé de s'appuyer sur les systèmes de notation qui font référence, lorsqu'il en existe, de même que sur les indicateurs techniques suivis en interne par les différents concessionnaires et sur leurs valeurs historiques, de façon à pouvoir identifier les meilleures pratiques de maintenance.

En troisième lieu, l'Autorité a rendu compte de l'enjeu financier associé à la restitution des

biens de retour en bon état d'entretien, compte tenu des modalités de définition qu'elle proposait de retenir pour cette notion. Pour estimer les montants en jeu, l'Autorité a considéré, d'une part, que les sociétés concessionnaires d'autoroutes devraient maintenir le niveau de leurs dépenses d'entretien en régime de croisière, d'autre part, qu'elles devraient réaliser un effort spécifique à l'approche de la fin de leurs contrats. En s'appuyant sur les études financières que lui transmettent chaque année les concessionnaires, elle a évalué à 4,0 milliards d'euros (aux conditions économiques de 2022) les dépenses cumulées sur 5 ans que les sociétés concessionnaires d'autoroutes devront continuer à assurer pour maintenir l'infrastructure dans son état courant : en s'appuyant sur une approche macroscopique, faute de disposer de l'état patrimonial précis de chaque concession, elle a estimé à 1,2 milliard d'euros (aux conditions économiques de 2022) les dépenses supplémentaires à réaliser sur 5 ans par les concessionnaires sur le seul périmètre des ouvrages d'art et des chaussées. Les dépenses requises, concession par concession, pour assurer la restitution des biens en bon état d'entretien seront à affiner à l'occasion de l'élaboration des programmes d'entretien et de renouvellement devant être établis par le concédant et mis en œuvre par le concessionnaire.

En quatrième et dernier lieu, l'Autorité a formulé des recommandations pour que le concédant utilise au mieux les leviers contractuels dont il dispose en vue de la restitution en bon état d'entretien des actifs concédés. Elle a d'abord préconisé de mobiliser efficacement le mécanisme de la garantie, en établissant son montant sur le fondement non seulement des opérations d'entretien et de renouvellement qui peuvent être nommément listées (composante « *déterministe* »), mais aussi sur des ensembles génériques d'actions permettant d'éviter la dégradation tendancielle mais aléatoire des biens de retour (composante « *statistique* ») – valorisées le cas échéant à l'aide des informations contenues dans les contrats signés par les concessionnaires récents avec des exploitants externes. Elle a également appelé à programmer précisément la revue finale des infrastructures restituées, avec des modalités diffé-

renciées pour les composantes « *déterministe* » et « *statistique* » du programme d'entretien et de renouvellement préalablement défini, et à préci-

ser la mécanique de libération progressive des fonds mis en garantie pour ces ensembles de travaux.

1. Avant-propos : dans le cadre de ses compétences définies par la loi, l'Autorité a mené une étude sur l'état des infrastructures autoroutières en fin de concession, qu'elle rend publique

La présente étude s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à l'économie générale des conventions de délégation prévus à l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, aux termes duquel « *[l']Autorité de régulation des transports établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation* ». De manière plus générale, elle s'inscrit dans les missions de l'Autorité consistant à « *veill[er] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* » et à « *procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées* » prévues, respectivement, aux articles L. 122-9 et L. 122-31 du code de la voirie routière.

L'objet de la présente étude n'est pas de porter un jugement sur l'état d'entretien actuel des autoroutes concédées, qui est objectivement satisfaisant. Tout d'abord, malgré des conditions d'intervention parfois difficiles, les concessionnaires respectent leurs obligations contractuelles (elles n'ont ainsi jamais eu à verser de pénalité au titre d'un entretien défaillant). Par ailleurs, les comparaisons avec d'autres réseaux, qu'il s'agisse de réseaux autoroutiers à l'étranger ou du réseau routier national non concédé, attestent clairement de la qualité du réseau autoroutier concédé, comme a pu l'observer la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale du Sénat. Il ressortait par exemple du rapport établi en 2022 par cette

dernière¹, qu'en 2021, la proportion d'ouvrages d'art classés 2E (c'est-à-dire présentant des défauts nécessitant un entretien spécialisé à brève échéance²) était de 24 % sur le réseau concédé, contre 26 % sur le réseau non concédé, et que la proportion d'ouvrages classés 3 ou 3U (c'est-à-dire présentant au moins un défaut majeur remettant en cause leur fonctionnement³) était de 2,1 % sur le réseau concédé, contre 7,1 % sur le réseau non concédé. Ceci est, du reste, cohérent avec les différences dans les budgets alloués : sur la période 2017-2022, en moyenne, 112 millions d'euros (aux conditions économiques de 2022, soit 14 euros par m² d'ouvrage d'art) étaient dépensés chaque année pour l'entretien des ouvrages d'art du réseau concédé, tandis que 71 millions d'euros (aux conditions économiques de 2022, soit 13 euros par m² d'ouvrage d'art) étaient dépensés pour l'entretien des ouvrages d'art du réseau non concédé alors que l'intensité kilométrique sur ce dernier réseau est plus importante : les dépenses étaient par ailleurs stables sur le réseau concédé, alors qu'un rattrapage est en cours sur le réseau non concédé (de seulement 42 millions d'euros sur la période 2011-2016, les dépenses sont passées à 95 millions d'euros en 2022).

Dans la perspective de la fin des concessions historiques, l'Autorité estime en revanche essentiel de contribuer à la réflexion préalable à la mise en œuvre des stipulations contractuelles relatives à la restitution en bon état d'entretien des infrastructures concédées. En effet, cette dernière pourrait ne pas être assurée dans l'hy-

1. Voir le Rapport d'information du 15 juin 2022 fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat par la Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet « *suivi des recommandations de la commission de 2019 en matière de sécurité des ponts et des ouvrages d'art* ».

2. Voir la présentation du classement IQOA des ouvrages d'art en section 4.c.iii de ce chapitre.

3. Voir la présentation du classement IQOA des ouvrages d'art en section 4.c.iii de ce chapitre.

pothèse où aucun dispositif spécifique ne serait mis en œuvre pour amener les concessionnaires à s'y tenir. C'est pourquoi les concessionnaires ont une obligation contractuelle de restituer l'infrastructure concédée « *en bon état d'entretien* ». Ils bénéficient, au titre de cette obligation, d'une

compensation qui passe par le péage. Le bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, sur lequel l'Autorité a pour mission de veiller, implique, dès lors, que cette obligation soit respectée.

2. La méthode : cette étude mobilise l'expertise technico-économique de l'Autorité pour proposer un plan d'action

Dans la continuité de son premier rapport sur l'économie générale des concessions, l'Autorité propose un éclairage technico-économique sur les questions soulevées par l'obligation incombant aux concessionnaires de remettre en bon état d'entretien l'infrastructure restituée en fin de contrat. L'Autorité s'attache d'abord à présenter l'avancement des travaux de définition du bon état d'entretien en fin de concession, afin d'apporter de la transparence sur ce processus. Elle récapitule ensuite les grands principes qui semblent devoir guider la définition de l'état de retour des infrastructures et estime les montants d'investissement associés. Pour finir, elle étudie les leviers contractuels disponibles, notamment le mécanisme de garantie. À travers ces différentes analyses, en forme de recommandations adressées au concédant, il s'agit de faire en sorte que le contrat soit exécuté de la manière la plus conforme aux objectifs qu'il définit, dans l'intérêt des usagers.

Le concédant et les sociétés titulaires de contrats de concession historiques (à savoir les sociétés ASF, Escota, Cofiroute, APRR, Area, Sanef et SAPN) ont été consultés sur une version provisoire de cette étude. Ils ont ainsi eu la possibilité de communiquer à l'Autorité tous les éléments susceptibles de nourrir et, le cas échéant, de faire évoluer son appréciation de l'avancement des travaux ou le plan d'action qu'elle recommande. Toutes les parties sollicitées ont fait part d'observations détaillées sur le projet transmis par l'Autorité, à l'exception des sociétés ASF, Escota et Cofiroute. Les réponses reçues ont permis à l'Autorité de préciser son analyse.

L'Autorité retient de cette consultation que la

principale objection de fond, qui provient des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), porte sur le niveau d'exigence qu'elle préconise d'adopter pour la définition du bon état d'entretien des infrastructures en fin de contrat. Les SCA jugent infondée, aussi bien techniquement que juridiquement, la position de l'Autorité selon laquelle « *le niveau d'exigence de fin de contrat doit être plus élevé que celui qui résulterait de l'entretien courant de l'infrastructure par un gestionnaire avisé* ». Néanmoins, comme exposé ci-après, les arguments développés par les SCA ne l'ont pas conduite à faire évoluer sa position sur ce point, qui lui semble respectueuse des clauses contractuelles, techniquement justifiée et conforme à la logique de la régulation économique.

L'Autorité relève également que les SCA s'interrogent sur sa légitimité à s'exprimer sur les questions relatives à la restitution en bon état des ouvrages en fin de concession. Alors que le concédant s'est félicité des synergies entre ses travaux et ceux de l'Autorité, les concessionnaires ont fait part de leurs réserves à propos de la compétence de l'Autorité pour se prononcer sur une question technique relevant de l'exécution du contrat et mis en doute son impartialité.

En tant que régulateur économique sectoriel, l'Autorité estime utile de partager ses analyses sur la mise en œuvre des stipulations contractuelles destinées à permettre la restitution des actifs concédés en bon état. Comme elle le relevait déjà en 2020, la rédaction des contrats, s'agissant de la définition du bon état, est laconique, de sorte qu'il est nécessaire d'élaborer une doctrine pour permettre leur mise en œuvre. Or le sujet n'est pas uniquement technique ; il

soulève également des questions économiques, liées par exemple à l'évolution des incitations en cours de contrat ou aux conditions à vérifier pour permettre le bon déroulement d'une éventuelle remise en concurrence – le modèle de gestion des autoroutes qui sera retenu dans la période suivant l'expiration des contrats en cours ne devrait pas être contraint par les choix opérés aujourd'hui s'agissant de la définition du bon état. Enfin, la définition du « *bon état d'entretien* » des infrastructures autoroutières – dont on rappelle qu'elles sont restituées gratuitement au concé-

dant en fin de concession – emporte des incidences sur la fixation des tarifs de péage associés aux investissements correspondants. Par conséquent, s'il est de la seule responsabilité du concédant, sous le contrôle du juge, de veiller à l'exécution du contrat, il appartient néanmoins à l'Autorité, chargée par le législateur⁴ de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage et investie d'une mission d'information large sur le secteur des autoroutes concédées, de contribuer à éclairer le sujet.

3. Les travaux relatifs à la restitution des biens de retour en bon état d'entretien à la fin des concessions historiques sont désormais entamés

a. Des stipulations contractuelles portant spécifiquement sur la restitution en bon état de l'infrastructure doivent permettre de maintenir les incitations des concessionnaires à l'entretenir au mieux en fin de contrat

En cours d'exécution du contrat, la logique des « risques et périls » incite le concessionnaire à faire les choix les plus efficaces en matière d'entretien de l'infrastructure. À condition de respecter, en particulier, les exigences de confort, de rapidité et de sécurité associées à une infrastructure autoroutière, le concessionnaire est libre de définir sa politique d'entretien et de renouvellement. En effet, l'article 13 des cahiers des charges des concessions pose que « *[l]es ouvrages établis en vertu de la [...] concession, y compris les équipements et installations d'exploitation et de sécurité, sont entretenus et maintenus en bon état [...] de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés* », sans prévoir que le concédant intervienne dans la définition des mesures à prendre par le concessionnaire pour y parvenir. L'horizon temporel du contrat est tel que son titulaire a un intérêt financier, tant que son échéance reste éloignée, à préserver le patrimoine qui lui a été concédé : ses choix techniques sont, certes, guidés par

un objectif de minimisation des coûts, mais il peut alors réaliser l'arbitrage qu'il estime efficace entre coûts de court terme et coûts de moyen à long termes.

Cette approche responsabilisante atteint toutefois ses limites en fin de contrat, car le concessionnaire n'a plus, alors, la perspective d'économiser des dépenses futures. En l'absence de clause relative à l'état du patrimoine autoroutier en fin de contrat, il pourrait être incité, dans la période précédant la restitution de l'infrastructure, à minimiser les coûts de court terme, qui sont à sa charge, en négligeant les coûts de long terme, qu'il n'aura pas à supporter. Du point de vue collectif, une telle réduction des dépenses d'entretien et de renouvellement, qui se ferait au détriment de la conservation du patrimoine autoroutier, ne serait pas efficace à long terme : par ailleurs, elle engendrerait une charge financière supplémentaire pour le concédant ou pour les futurs usagers, qui pourrait affecter le bon fonctionnement du régime des tarifs de péage.

En outre, le concessionnaire et le concédant pourraient avoir une appréciation différente du bon état de restitution du patrimoine. Ainsi, même dans l'hypothèse où le concessionnaire garderait jusqu'à l'échéance du contrat toutes

4. Voir l'article L. 122-7 du code de la voirie routière et la présentation des articles 5 et 6 dans l'exposé des motifs du projet de loi pour la croissance et l'activité, fondant la compétence de l'Autorité dans le secteur : « *Les articles 5 et 6 réforment le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé. La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence ont estimé que les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute étaient déséquilibrées, ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers.* »

les incitations à maintenir sa politique d'entretien et de renouvellement du patrimoine, il se pourrait que cela ne permette pas de répondre aux attentes du concédant. Ce dernier pourrait, par exemple, estimer qu'à la fin d'un contrat de concession, l'infrastructure devrait lui être remise dans un état tel qu'aucun des investissements nécessaires au lendemain de la concession ne soit impossible à réaliser par un nouveau gestionnaire.

b. En l'espèce, des stipulations contractuelles dédiées ont pour objet de garantir l'adéquation de l'effort d'entretien et de renouvellement en fin de contrat

Les cahiers des charges des concessions d'autoroutes prévoient spécifiquement qu'à l'échéance des contrats, le concessionnaire remettra au concédant les biens de retour⁵ « **en bon état d'entretien** ». Au sein de l'article 37 des cahiers des charges des concessions, intitulé « *Reprise des installations en fin de concession* », le point 3 précise que « *[l]a société concessionnaire est tenue de remettre au concédant les biens de retour en bon état d'entretien* ». L'existence, au sein des cahiers de charges des concessions, de deux articles distincts portant sur le bon état d'entretien – l'article 13 pour le maintien en bon état au cours de la concession, et l'article 37 pour la remise des ouvrages en bon état à l'issue de la concession – indique clairement qu'en la matière, les obligations du concessionnaire à l'approche de son échéance ne sont pas nécessairement les mêmes que celles applicables au cours du contrat.

Au demeurant, les cahiers des charges des concessions d'autoroutes octroient au concé-

dant des outils dédiés pour obtenir la restitution des biens de retour en bon état d'entretien à l'échéance des contrats. Ainsi, deux ensembles d'outils doivent être mobilisés par le concédant dans le cadre d'un processus qui, pour la majorité des contrats de concession historiques, commence formellement sept ans avant l'échéance du contrat (voir figure 1.1).

D'une part, les travaux à réaliser par le concessionnaire préalablement à la restitution de l'infrastructure doivent *in fine* être déterminés par le concédant. Plus précisément, hormis le cahier des charges de Cofiroute⁶, tous les autres cahiers des charges prévoient, au point 3 de leur article 37, que le concédant établit, sept ans avant l'échéance du contrat, après concertation avec le concessionnaire et, le cas échéant, avec l'aide d'experts :

- premièrement, le programme d'entretien et de renouvellement pour les cinq dernières années de la concession, nécessaire à la remise en bon état d'entretien des ouvrages, qui comprend un chiffrage détaillé du coût des travaux correspondants;
- deuxièmement, le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages au concédant (par exemple, des visites de contrôle et d'inspection des ouvrages), qui donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux qui peuvent être assortis de réserves, celles-ci devant être levées à la date d'expiration de la concession.

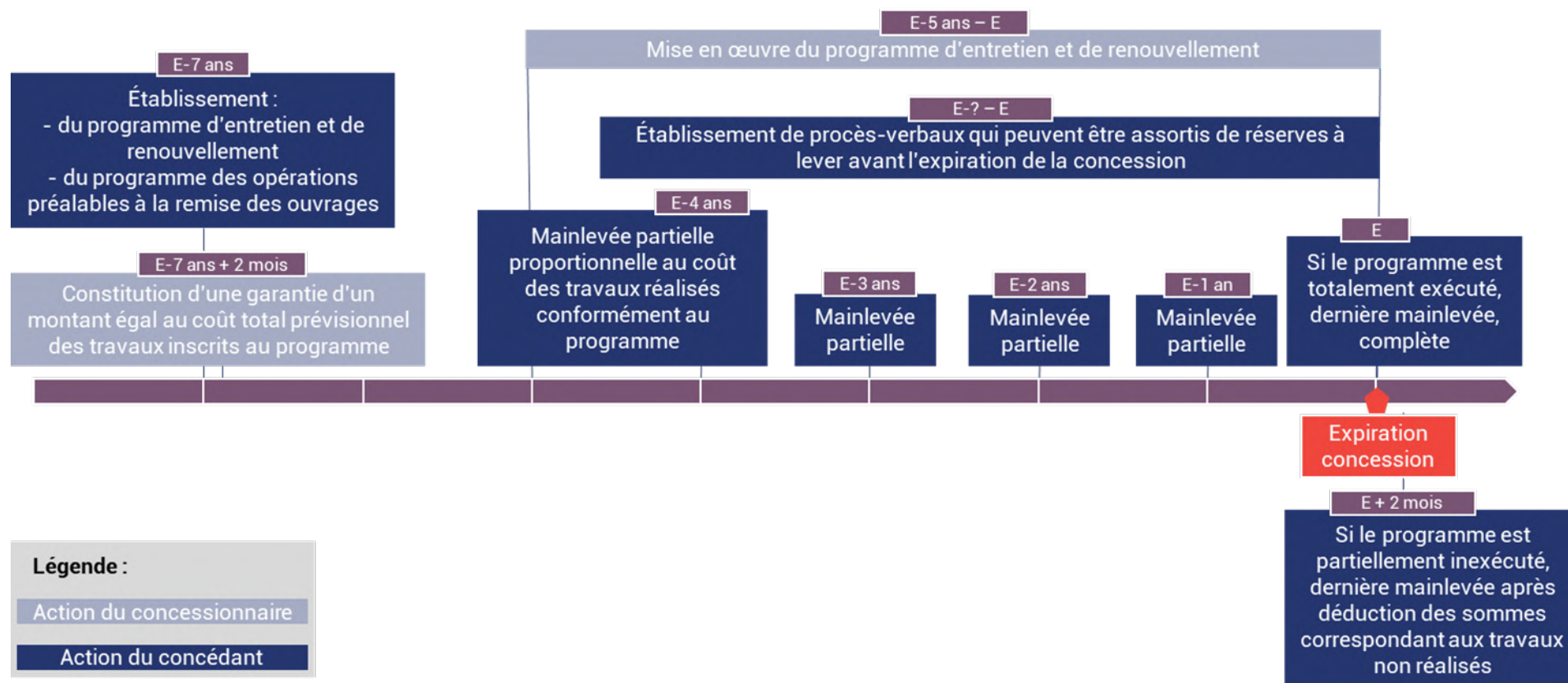
D'autre part, il est prévu, afin d'assurer la restitution des biens de retour en bon état d'entretien, que le concessionnaire constitue une garantie. Plus précisément, hormis le cahier des charges de Cofiroute⁷, tous les autres

5. Dans le silence du contrat, les biens de retour sont et demeurent, dès leur réalisation ou leur acquisition, la propriété de la personne publique. Ils se distinguent des biens de reprise, lesquels appartiennent au délégataire, mais peuvent faire l'objet d'une reprise par le concédant conformément aux conditions stipulées dans les contrats, et des biens propres, qui appartiennent pleinement au concessionnaire. Les biens de retour font obligatoirement retour au concédant à l'échéance du contrat, à titre gratuit, pour autant qu'ils aient été amortis au cours de l'exécution du contrat. Voir Conseil d'État, 21 décembre 2012, Commune de Douai, req. n° 342788.

6. Article 37.3 des cahiers des charges des concessions, à l'exception de celui de la concession Cofiroute.

7. Le cahier des charges de Cofiroute prévoit, quant à lui, d'une part, en son article 33.1, que le concessionnaire dépose, au cours de chacune des cinq dernières années de la concession, un cautionnement forfaitaire par kilomètre de réseau, d'autre part, en son article 37.3, que le concédant pourra « *se faire remettre les produits de la concession dans les deux dernières années précédant son terme, à charge par lui de les employer à rétablir en bon état les ouvrages, installations, appareils et accessoires si le concessionnaire ne se met pas en mesure de satisfaire pleinement à cette obligation et si le cautionnement n'est pas jugé suffisant pour couvrir la dépense reconnue nécessaire à cette fin* ». Voir ci-après, encadré 1.4.

Figure 1.1. Les étapes contractuelles du processus de restitution des biens de retour en bon état d'entretien en fin de concession



Source : ART

cahiers des charges prévoient, au point 1 de leur article 33, que le concessionnaire constitue une garantie auprès d'un établissement bancaire dans les deux mois qui suivent l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement. Le montant de cette garantie est égal au coût total prévisionnel des travaux prévus par le programme d'entretien et de renouvellement. Cette garantie fait l'objet de mainlevées partielles et successives, au cours des dernières années de la concession, proportionnelles au coût des travaux effectivement réalisés par le concessionnaire, tels que constatés dans le cadre d'un procès-verbal établi par le concédant. Dans l'hypothèse où le concessionnaire n'exécuterait pas la totalité des travaux inscrits dans le programme, la garantie serait appelée le concédant pouvant alors faire appel à un tiers pour effectuer les travaux manquants ou reprendre les travaux défectueux. Le mécanisme, qui prend la forme d'une garantie à première demande ou d'un mécanisme offrant des protections équivalentes pour l'État⁸, peut être actionné unilatéralement par l'État et lui offre un levier d'action efficace en cas de défaillance du concessionnaire, sans qu'il soit préalablement nécessaire de faire constater cette défaillance par le juge.

c. La mise en œuvre de ces stipulations contractuelles suppose d'importants travaux préparatoires, qu'il est urgent de finaliser

L'année 2024 apparaît comme une année charnière, avec la notification des premiers programmes d'entretien et de renouvellement. D'ici la fin de l'année 2036, les contrats de l'ensemble des sociétés concessionnaires historiques privées (APPR, Area, ASF, Cofiroute, Escota, Sanef et SAPN) arriveront à échéance (voir figure 1.2). Pour les deux concessions qui arriveront à terme les premières, celles attribuées à Sanef et à Escota, les échéances sont encore plus proches, respectivement à la fin de l'année 2031 et au début de l'année 2032. C'est donc dès 2024 que les objectifs du concédant doivent se matériali-

ser, avec l'établissement des programmes d'entretien et de renouvellement de ces deux concessions. Les arbitrages rendus pour Sanef et Escota auront valeur de précédents pour les décisions à prendre concernant les autres concessions. Il apparaît donc crucial d'établir ces premiers programmes d'entretien et de renouvellement avec la plus grande rigueur.

Or la notification des programmes d'entretien et de renouvellement implique d'importants travaux en amont.

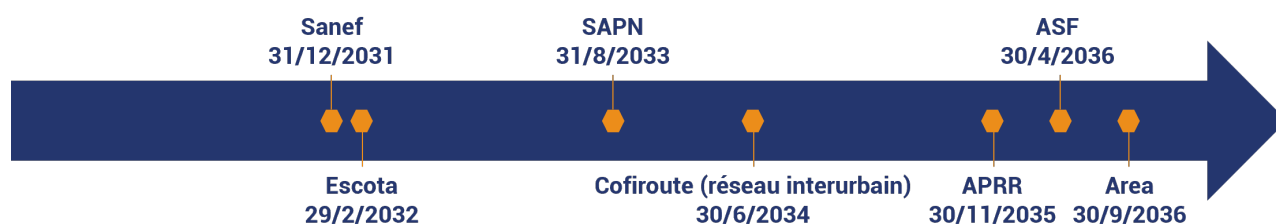
L'établissement des programmes d'entretien et de renouvellement suppose en premier lieu d'établir un inventaire des biens de la concession. Les contrats de concession en cours prévoient que cet inventaire est contradictoirement dressé par le concessionnaire, ce document devant être approuvé par le concédant et mis à jour tous les cinq ans par le concessionnaire⁹. La réalisation de cet inventaire repose sur une nomenclature, dont l'objet est notamment d'assurer une certaine homogénéité des classifications entre les différents contrats de concession; celle-ci apparaît particulièrement importante puisque l'inventaire recense, dans le silence des contrats, l'ensemble des biens de retour, qui doivent être restitués en bon état d'entretien.

L'établissement des programmes d'entretien et de renouvellement suppose, en second lieu, de définir ce qui est attendu du concessionnaire au titre du bon état d'entretien. Si l'obligation de restituer l'infrastructure en « *bon état d'entretien* » est, dans son principe, expressément prévue par les contrats de concession historiques, elle n'est pas clairement définie dans son contenu. Or il est indispensable de disposer d'une définition précise de la notion de « *bon état d'entretien* » pour élaborer un programme d'entretien et de renouvellement permettant que les infrastructures soient effectivement restituées dans l'état voulu. À ce jour, toutefois, le concédant n'a pas arrêté de définition du « *bon état d'entretien* » pour l'ensemble des catégories de biens de retour.

8. L'article 33.3 des cahiers des charges des concessions, à l'exception de celui de Cofiroute, prévoit que la garantie est constituée « *soit sous forme de garantie à première demande émise[s] par des établissements financiers de premier rang agréés dans les conditions de l'article 100 du code des marchés publics soit sous forme de tout autre mécanisme de garantie offrant des protections équivalentes pour l'État* ».

9. Article 2.2. des cahiers des charges des concessions, à l'exception de celui de la concession Cofiroute.

Figure 1.2. Les échéances des contrats des sept sociétés concessionnaires historiques privées



Source : ART

L'établissement des programmes d'entretien et de renouvellement suppose en troisième lieu de dresser un état des lieux initial de l'infrastructure. La juste évaluation de l'état initial des biens de retour constitue un préalable utile à l'établissement d'un programme de travaux destinés, d'une part, à réhabiliter des actifs dont l'état ne correspondrait d'ores et déjà pas aux exigences

du concédant, d'autre part, à prévenir la dégradation de ceux dont l'état serait à ce stade satisfaisant. Au regard de l'étendue géographique des concessions historiques privées et de la multiplicité des actifs à évaluer, cet exercice demandera de mobiliser d'importantes ressources pour effectuer massivement des visites sur site.



Recommandation n° 1.1

Veiller à la bonne exécution de l'ensemble des démarches nécessaires à la notification des programmes d'entretien et de renouvellement :

- Établir, dans les meilleurs délais, les inventaires des biens de la concession ;
- Poursuivre et finaliser la définition du « *bon état d'entretien* » de l'infrastructure en fin de concession ;
- Effectuer un état des lieux initial des biens de retour.

d. Depuis 2020, le concédant a travaillé sur le sujet de l'état des biens de retour en fin de concession, ce qui s'est matérialisé par la contractualisation d'éléments de définition du bon état d'entretien et la formalisation du recours à des experts

En 2020, dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions¹⁰, l'Autorité appelait le concédant à engager rapidement les travaux relatifs à la restitution en bon état des infrastructures autoroutières. Elle relevait déjà que la présence de clauses protectrices de ses intérêts patrimoniaux dans les cahiers

des charges ne pouvait, à elle seule, constituer une garantie du bon déroulement de la fin des concessions et elle lui recommandait, en particulier, de préciser sans tarder sa doctrine sur le bon état des biens restitués en fin de concession.

Depuis, le concédant a abouti à de premières conclusions sur les indicateurs pertinents pour apprécier l'état des principaux éléments constitutifs de l'autoroute, à savoir la couche de roulement et la structure des chaussées, ainsi que les ouvrages d'art.

Le concédant entend ainsi contractualiser la définition de la notion de « bon état d'entre-

10. https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/11/rapport_economie_des_concessions_autoroutieres_nov2020.pdf.

« tien » en fin de concession avec chaque société concessionnaire d'autoroutes. Il poursuit les négociations avec chaque concessionnaire afin de fixer des cibles pour chaque indicateur. Dans le cadre d'avenants approuvés par décret le 30 janvier 2023, des avancées ont été contractualisées avec quatre des sept sociétés concessionnaires d'autoroute¹¹ :

- Par l'introduction, dans les contrats de concession de Sanef, SAPN, APRR et Area, d'une annexe relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine (annexe « EMP »), les parties ont implicitement acté que les indicateurs jusqu'alors suivis n'étaient pas suffisants pour apprécier correctement l'état de l'infrastructure ;
- La modification, dans les contrats de concession d'APRR et Area, de l'annexe relative aux indicateurs statistiques (annexe « IS ») et de l'annexe relative à la définition des objectifs de performance et aux pénalités applicables (annexe « IPP ») marque la volonté de mesurer différents indicateurs relatifs au patrimoine ; une « clause de revoyure » est prévue au 31 décembre 2026 pour fixer des objectifs assortis de pénalités concernant ces indicateurs ;
- L'ajout, dans les contrats de concession de Sanef et de SAPN, d'une annexe relative au bon état d'entretien des biens de retour à l'échéance du contrat de concession (annexe « BEFC ») a posé, pour certaines catégories de biens, de premiers critères permettant de caractériser le bon état d'entretien en fin de concession.

L'annexe « BEFC » des contrats Sanef et SAPN a utilement précisé les modalités de travail entre le concédant et le concessionnaire, même si, en dernier recours, c'est au concédant qu'il appartient de définir le programme d'entretien et de renouvellement. Elle organise en particulier, par l'ajout de jalons supplémentaires (voir figure 1.3), la participation active du concessionnaire à l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement, ce que les contrats ne prévoyaient pas aussi explicitement. Cette clarification de la contribution attendue des concessionnaires est le signe d'une approche à la fois concertée et pragmatique, dans laquelle le concédant reconnaît que les concessionnaires sont ceux qui disposent de la meilleure connaissance du réseau qu'ils exploitent. Pour autant, le concédant devrait veiller à conserver une capacité d'analyse critique indépendante sur les propositions des concessionnaires : en dernier recours, c'est à lui qu'il appartient de définir les exigences en matière de bon état d'entretien¹².

Par ailleurs, pour répondre aux questions techniques qui se posent dans le cadre de l'établissement du programme d'entretien et de renouvellement en vue d'atteindre l'objectif de restitution en bon état d'entretien des actifs autoroutiers, le concédant a choisi de s'entourer d'experts, comme le prévoient, du reste, les contrats de concession¹³. Au demeurant, si le recours à des experts semble incontournable pour porter une appréciation *ex post* sur l'état des biens remis en fin de concession¹⁴, leur rôle peut également s'avérer essentiel pour établir un diagnostic objectif de l'état d'entretien des ouvrages de la concession préalable à l'établissement d'un programme de travaux.

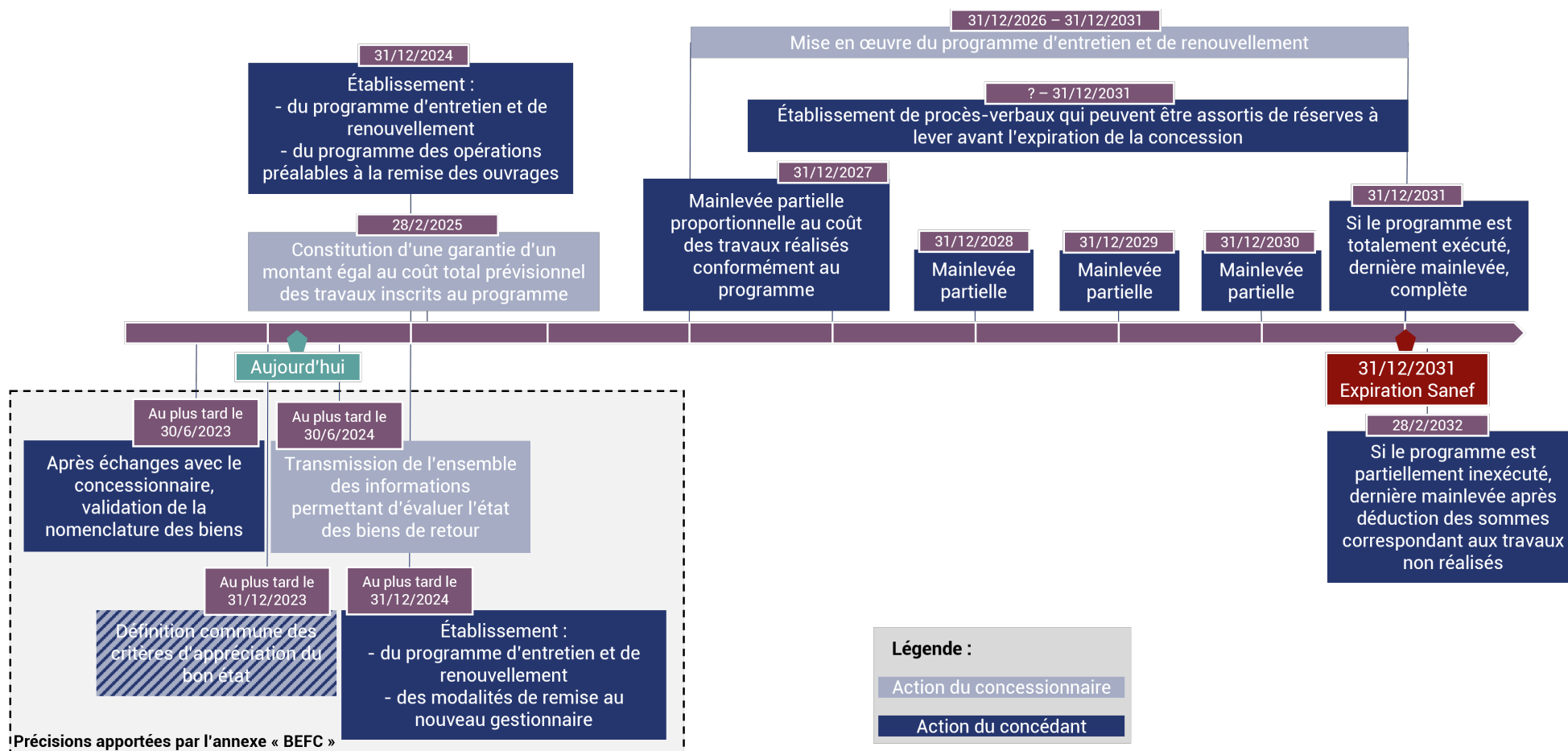
11. À ce stade, les avancées du concédant avec les sociétés ASF, Cofiroute et Escota ne se sont matérialisées que par des échanges de lettres.

12. Au demeurant, dans ses avis n° 2022-054 et n° 2022-055 du 26 juillet 2022 relatifs aux projets d'avenants aux contrats de concession de Sanef et de SAPN introduisant l'annexe « BEFC », l'Autorité avait « rappel[é] qu'à défaut d'accord entre le concédant et la société concessionnaire au 31 décembre 2023, il reviendra[it] 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 ».

13. Article 37.3 des cahiers des charges des concessions, à l'exception de celui de la concession Cofiroute.

14. Cour administrative d'appel de Paris, 2 mars 2023, chambre de commerce et de l'industrie de Seine-et-Marne contre Voies navigables de France, n° 21PA00337, affaire dans laquelle le juge administratif a pris en considération les différents rapports d'expertise disponibles pour conclure que les biens de retour n'avaient pas été remis en bon état au terme de la concession.

Figure 1.3. Les jalons ajoutés par l'annexe « BEFC » dans le processus de restitution des biens de retour de la concession Sanef



Source : ART

Ainsi, la direction des mobilités routières (DMR) a d'abord sollicité la communauté technique chargée de la gestion des autoroutes non concédées. Des groupes de travail composés d'experts du réseau scientifique et technique de l'État¹⁵ accompagnent la sous-direction des financements innovants et du contrôle des concessions autoroutières (FCA) dans l'établissement de sa doctrine dans les domaines « *chaussées* » et « *ouvrages d'art* » (qui regroupent les principaux biens de retour des concessions autoroutières) ainsi que dans la mise en œuvre des formalités préalables à la fin de concession (fiabilisation de l'inventaire, de l'état des lieux, du programme d'entretien et de renouvellement, quitus). Le Cetu fournit par ailleurs un accompagnement spécifique dans le domaine des tunnels – en 2024, il doit réaliser des audits sur un échantillon de tunnels des réseaux Escota et Sanef. Pour les autres domaines comme l'environnement et les dispositifs de retenue, des échanges techniques sont organisés à la demande avec les experts du Cerema et avec les gestionnaires de voirie du réseau routier na-

tional non concédé. Si l'asymétrie d'information avec les concessionnaires demeure, la mobilisation des nombreuses compétences d'ingénierie de l'État est de nature à rendre le dialogue plus équilibré.

Par ailleurs, face à l'ampleur des contrôles à réaliser dans un délai contraint, avec des actions d'inspection spécifiques à la fin des concessions, le concédant a choisi de recourir à des bureaux d'études extérieurs. Le recours à des prestataires extérieurs devrait permettre d'effectuer de façon plus rapide et plus efficace les contrôles de la complétude et de l'exactitude des états des lieux fournis par les différents concessionnaires, mais aussi une analyse approfondie des programmes de travaux prévus pour atteindre les exigences de bon état d'entretien en fin de concession et des inspections de fin de concession à grande échelle. Outre que sa capacité de contrôle s'en trouve démultipliée, le choix du concédant de se faire assister par des bureaux d'études extérieurs souligne son intention de mener les travaux dans le respect des règles de l'art.

4. L'explicitation de la définition du « *bon état d'entretien* » en fin de concession doit être poursuivie et finalisée

a. En fin de contrat, le bon état d'entretien doit s'apprécier à l'aune de critères objectifs et exhaustifs

Dans son premier rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières, l'Autorité décrivait quatre approches théoriquement possibles pour définir la notion de « *bon état* », correspondant à un niveau d'exigence croissant :

- **S'appuyer sur les critères applicables en cours d'exécution du contrat.** Cette approche, qui pourrait conduire le concessionnaire à réduire ses efforts d'entretien et de renouvellement en fin de contrat, doit être écartée : les indicateurs suivis historiquement correspondent à un périmètre d'actifs limité,

ce qui ne permet pas d'appréhender l'état de l'ensemble des biens de retour.

- **Se référer à une stratégie de gestion du patrimoine permettant de minimiser, sur une longue période, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité de service retenus.** Une telle acception du bon état correspond à la politique d'entretien que mettrait en œuvre un gestionnaire efficace dans le cadre d'une concession perpétuelle : les investissements seraient maintenus à leur niveau optimal à chaque période. Définir le bon état de cette façon supposerait néanmoins que le concédant et le concessionnaire se soient entendus très tôt sur la stratégie de gestion du patrimoine. Par ailleurs,

15. En particulier, les Directions Interdépartementales des Routes (DIR), le département de la Transition Écologique, de la Doctrine et de l'Expertise Technique (TEDET), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le Centre d'études des tunnels (Cetu) et l'Université Gustave Eiffel (anciennement IFSTTAR).

une telle approche risquerait de ne pas répondre à tous les enjeux associés à la transition entre deux gestionnaires : elle supposerait en particulier de partager une documentation technique conséquente, ce qui compliquerait la reprise par le nouveau gestionnaire et ne suffirait probablement pas, dans l'hypothèse d'une remise en concurrence, à placer tous les acteurs dans une situation équivalente en matière d'information sur l'état de l'infrastructure.

- **Se fonder sur des critères objectifs exhaustifs et sur des cibles spécifiquement définies pour l'échéance du contrat.** Cette approche permet non seulement d'éviter une diminution des efforts du concessionnaire, mais aussi de lui demander un effort accru en fin de contrat, par exemple pour répondre aux contraintes spécifiques que peut poser la transition entre deux gestionnaires : des investissements qui, en régime de croisière, auraient pu être lissés, sont ainsi « accélérés » avant l'échéance du contrat. Le concédant bénéficie ainsi de garanties fortes sur la sécurité et la disponibilité de l'infrastructure pour la période suivant la fin du contrat, tout comme sur le fait qu'il n'y aura pas d'investissement majeur à réaliser pendant un certain temps.
- **Viser l'état neuf**, ce qui est techniquement possible en théorie, mais doit être écarté tant au regard de la rédaction des contrats, lesquels visent un bon état d'entretien, que de la jurisprudence et de considérations technico-économiques. En effet, le renouvellement de toutes les infrastructures en fin de concession engendrerait des coûts injustifiés et ne serait en tout état de cause ni réalisable, ni souhaitable : les SCA ne disposent certainement pas de la capacité opérationnelle pour effectuer l'ensemble des travaux correspondants sur la période de cinq ans prévue à cette fin avant la remise des biens, et la disponibilité des infrastructures s'en trouverait gravement dégradée.

La rédaction laconique des contrats, loin d'impliquer qu'aucun effort supplémentaire de la part du concessionnaire n'est exigible en fin de concession, laisse ouverte la possibilité d'une lecture précise et exigeante de la notion de

« bon état d'entretien », la plus conforme aux intérêts des usagers, tenant compte d'une éventuelle évolution du consensus technique en la matière, le niveau du péage étant fixé de manière à couvrir les charges correspondantes.

La troisième approche apparaît la plus pertinente. Elle suppose d'explicitier les attentes du concédant pour l'ensemble des catégories d'actifs, en respectant, concrètement, les trois principes suivants :

- **Globalement, le niveau d'exigence de fin de contrat doit être plus élevé que celui d'un gestionnaire avisé pour l'entretien courant de l'infrastructure.** C'est la distinction même entre les deuxième et troisième approches. Par exemple, il est usuel de reporter certains travaux de gros entretien lorsque leur réalisation immédiate n'est pas requise pour des raisons de sécurité : une telle décision est économiquement pertinente puisqu'elle vient réduire les charges en allongeant les cycles d'entretien. En revanche, il ne serait pas acceptable qu'un concessionnaire puisse reporter certains investissements sur le futur gestionnaire, qui ne serait pas matériellement en mesure de les conduire au lendemain de sa reprise en gestion de l'infrastructure. De fait, le concédant a déjà acté, en ajoutant des indicateurs dans certains contrats et en entamant la contractualisation de cibles plus strictes en fin de contrat pour certains actifs, qu'il retenait cette approche.
- **La définition du bon état d'entretien doit s'appuyer sur la doctrine technique construite dans des cas similaires.** Les guides techniques portant sur l'entretien des infrastructures ne forment ainsi qu'une référence imparfaite car ils relèvent, par construction, de la deuxième approche. En revanche, les référentiels techniques construits dans le cadre des concessions les plus récentes, pour lesquelles la notion de « bon état d'entretien » en fin de contrat a été précisée dans le cahier des charges dès l'origine (voir encadré 1.1), apparaissent comme une référence précieuse : ils donnent une indication sur ce qu'il est techniquement possible d'attendre à la fin d'une concession pour un coût acceptable par le marché.

- **La définition du bon état d'entretien doit reposer sur des indicateurs robustes et laisser aussi peu de place que possible aux évaluations au cas par cas et aux dires d'experts.** La traduction de l'obligation de restitution des biens de retour en bon état d'entretien sous forme de critères et de seuils

quantifiés est indispensable pour s'assurer que les objectifs sont partagés et permettre de les atteindre. Cette exigence d'objectivation est nécessaire compte tenu de l'asymétrie d'information entre le concessionnaire et le concédant.



Les SCA contestent que la troisième approche soit la plus pertinente. Ils réfutent en particulier l'idée que le niveau d'exigence en fin de contrat doive, globalement, être plus élevé que celui d'un gestionnaire avisé pour l'entretien courant de l'infrastructure. À l'appui de leur point de vue, ils soutiennent que cette approche présente, en général, des défauts d'ordre juridique, environnemental et économique :

- Elle reviendrait à utiliser abusivement les stipulations contractuelles relatives au programme d'entretien et de renouvellement, puisque la notion de « *bon état d'entretien* », employée tant à l'article 13.1 des cahiers des charges des concessions qu'à l'article 37.3, devrait rester inchangée sur toute la durée de la concession ;
- Elle serait contraire à la jurisprudence en la matière, qui voudrait que le « *bon état d'entretien* » renvoie uniquement à l'idée de maintenir l'existant ou de le renouveler en cas de dégradations afin de conserver les biens en état d'usage ou de fonctionnement normal compte tenu de leur ancienneté ou de leur vétusté, à l'exclusion de toute idée d'amélioration ;
- Elle conduirait à accélérer certains investissements au mépris d'une gestion raisonnée et durable du patrimoine autoroutier ;
- Elle viserait uniquement à augmenter le montant des dépenses à la charge du gestionnaire d'autoroute en place pour alléger celles du gestionnaire suivant.

L'Autorité considère cependant que cette approche, quand bien même elle pourrait induire une compression des cycles d'investissement, est celle qui devrait être retenue.

Tout d'abord, elle observe que, si les exigences de continuité du service public autoroutier et de sécurité des ouvrages de la concession imposent au concessionnaire d'assurer un niveau minimum d'entretien de ceux-ci, la jurisprudence n'interdit pas aux parties au contrat de retenir un niveau d'exigence allant au-delà de ce socle minimum. En l'espèce, il apparaît clairement que les contrats ont été rédigés en tenant compte de la possibilité que les enjeux évoluent à la veille de la restitution de l'infrastructure, puisque les cahiers des charges comprennent des stipulations distinctes pour le « *bon état d'entretien* » en régime de croisière et à l'approche de l'échéance des contrats. De même, lorsque l'article 37.3 vise la réalisation d'un programme d'entretien et de renouvellement des ouvrages, en vue de leur remise en bon état, il implique que le concessionnaire puisse être tenu de procéder au « *renouvellement* » de certains ouvrages, notion qui apparaît distincte et plus exigeante que celle de simple « *entretien* ».

Or, l'Autorité constate (voir sections 4.b, 4.c et 4.d de ce chapitre) que la transition entre deux gestionnaires peut effectivement, d'un point de vue technique et d'un point de vue économique, soulever des difficultés auxquelles permet de répondre une appréciation plus exigeante du « *bon état d'entretien* » en fin de contrat, pouvant

impliquer une amélioration de l'état de l'infrastructure concédée au moment de sa restitution.

Pour finir, on ne peut exclure que cette approche ait pour effet collatéral d'alléger les charges du gestionnaire suivant, mais ce ne saurait être sa finalité, qui reste de garantir la continuité du service public autoroutier et de ne pas entraver une éventuelle remise en concurrence.

Encadré 1.1. Des éléments de définition du bon état d'entretien en fin de concession ont été contractualisés dès l'origine pour les concessions les plus récentes

À l'occasion de l'octroi des deux dernières concessions, des critères destinés à définir le bon état d'entretien des biens de retour en fin de concession ont été inscrits dès l'origine dans les cahiers des charges. Dans le cas de la concession octroyée en 2020 pour l'autoroute A79 entre Sazeret et Digoïn (section de la Route Centre Europe Atlantique), un critère portant sur l'état de la structure des chaussées en fin de contrat a été introduit et une cible correspondant à un niveau d'exigence renforcé en fin de contrat a été fixée pour les ouvrages d'art. Dans le cas de la concession octroyée en 2022 pour l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil (partie de la liaison Toulouse-Castres), la définition du bon état d'entretien en fin de concession a été précisée sur un périmètre d'actifs plus complet, incluant les dispositifs de retenue, les équipements de signalisation, les clôtures, les bassins et systèmes d'assainissement, les équipements et systèmes d'exploitation et de péage, les équipements nécessaires à l'exploitation et à la sécurité des tunnels, les équipements des installations annexes ainsi que les bâtiments (voir annexe 1.1).

Les contrats de concession les plus récents constituent une référence essentielle en vue de définir le bon état d'entretien pour les contrats de concessions historiques. Il apparaît nécessaire d'établir des critères d'appréciation de l'état d'entretien des biens de retour cohérents entre les concessions. Les critères retenus dans le cadre des contrats de concession les plus récents devraient par conséquent servir de base technique de travail pour les concessions historiques.

La transposition aux concessions historiques des critères de définition du bon état d'entretien en fin de concession figurant dans ces derniers cahiers des charges est nécessaire, mais il convient de relever qu'elle pourrait se heurter aux difficultés suivantes :

- **Tout d'abord, le fait d'explicitier, dès l'origine, les critères qui seront retenus par le concédant pour définir le bon état d'entretien en fin de concession permet aux nouveaux concessionnaires de faire des choix techniques qui n'étaient pas accessibles aux concessionnaires historiques.** Ils ont la possibilité d'opter pour des solutions de construction et de concevoir une stratégie d'entretien et de renouvellement répondant aux priorités du concédant. Les concessionnaires historiques, quant à eux, ne pouvaient que faire des hypothèses sur les critères qui seraient considérés.
- **Par ailleurs, les efforts requis pour la remise en bon état d'entretien des ouvrages dépendent nécessairement de l'âge des ouvrages.** Les ouvrages étant construits pour durer théoriquement entre 80 et 100 ans sous un régime régulier d'entretien et de renouvellement, les plus vieux ouvrages des concessions historiques, à l'issue d'un contrat ayant duré entre 64 et 75 ans, sont aujourd'hui dans un état patrimonial moins bon que ceux qui seront restitués au bout de 55 ans par les gestionnaires des dernières concessions octroyées. L'effort de rattrapage sera d'autant plus conséquent, pour les concessions historiques, que leur programme d'entretien et de renouvellement aura été sous-dimensionné.

- **Enfin, les efforts requis pour la remise en bon état d'entretien des ouvrages dépendent de la date de leur construction.** Les règles et les techniques de construction évoluent, avec des améliorations qui permettent de faciliter l'entretien des ouvrages et d'allonger leur durée de vie. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, les ouvrages à restituer par les concessionnaires historiques, construits à une autre époque, sont aujourd'hui dans un état patrimonial moins bon que ceux qui seront restitués au terme de leur contrat par les concessionnaires désignés dernièrement.

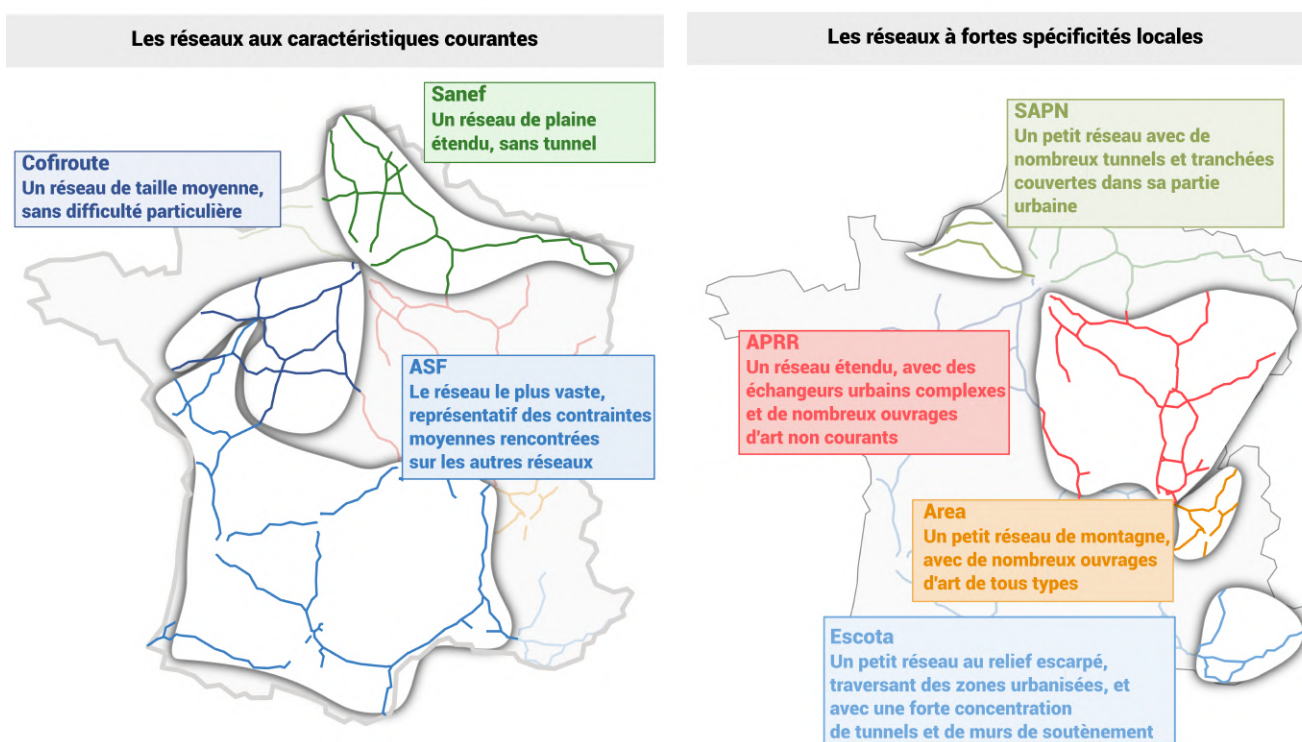
Il résulte de cette lecture deux conséquences générales.

Première conséquence : Les cibles permettant de caractériser le bon état d'entretien devraient être communes à toutes les concessions.

Les contrats de concession étant rédigés en des termes similaires, la définition du bon état d'entretien en fin de concession devrait refléter un niveau d'exigence équivalent pour les différents réseaux. Or le concédant s'est engagé dans des travaux bilatéraux avec les concessionnaires historiques pour trouver un accord sur la définition du

bon état d'entretien en fin de concession ; cette méthode pourrait le conduire à procéder à des ajustements de la définition du bon état d'entretien au cas par cas, avec des cibles variables selon les concessionnaires, en fonction des enjeux financiers anticipés pour chacun d'entre eux (voir figure 1.4). Dans la mesure où l'élaboration du programme d'entretien et de renouvellement lui revient, le concédant peut néanmoins veiller à la cohérence de l'approche, ce qui suppose de s'appuyer sur une définition unique du bon état d'entretien en fin de concession.

Figure 1.4. Chaque réseau présente des spécificités susceptibles d'influer sur les conséquences financières de la restitution des infrastructures en bon état d'entretien



Source : ART

	Ouvrages d'art non courants (nombre pour 1 000 km de réseau)	Tunnels et tranchées couvertes (nombre pour 1 000 km de réseau)	Surfaces de murs de soutènement (m ² par km de réseau)
APRR	79	4	68
Area	117	22	259
ASF	44	10	92
Cofiroute	53	2	20
Escota	113	91	498
Sanef	44	3	17
SAPN	102	54	107

Source : Exploitation par la DMR des fichiers ISIDOR 2021

Deuxième conséquence : Il convient d'associer un indicateur et une cible à atteindre à chaque catégorie d'actifs. Certes, pour certains actifs, au regard de leur nombre et de leur variété (voir figures 1.5 et 1.6), il pourrait apparaître plus simple de fixer un objectif d'enveloppe budgétaire plutôt que d'objectiver le bon état d'entretien sur le fondement de critères techniques. Néanmoins,

une telle approche risquerait d'aboutir à des résultats dégradés puisqu'elle pourrait conduire à une consommation inefficace de l'enveloppe. En tout état de cause, une telle approche ne serait pas conforme à la logique des contrats qui impose une obligation de restitution des biens de retour en bon état d'entretien et qui ne peut se traduire qu'en critères de résultat.



Recommandation n° 1.2

Établir une doctrine précise et exigeante s'agissant de la définition du « bon état d'entretien » :

- Faire reposer la définition du « bon état d'entretien » en fin de concession sur des critères identiques pour toutes les concessions ;
- Pour toutes les catégories d'actifs, associer la définition du « bon état d'entretien » en fin de concession à des objectifs de résultat.

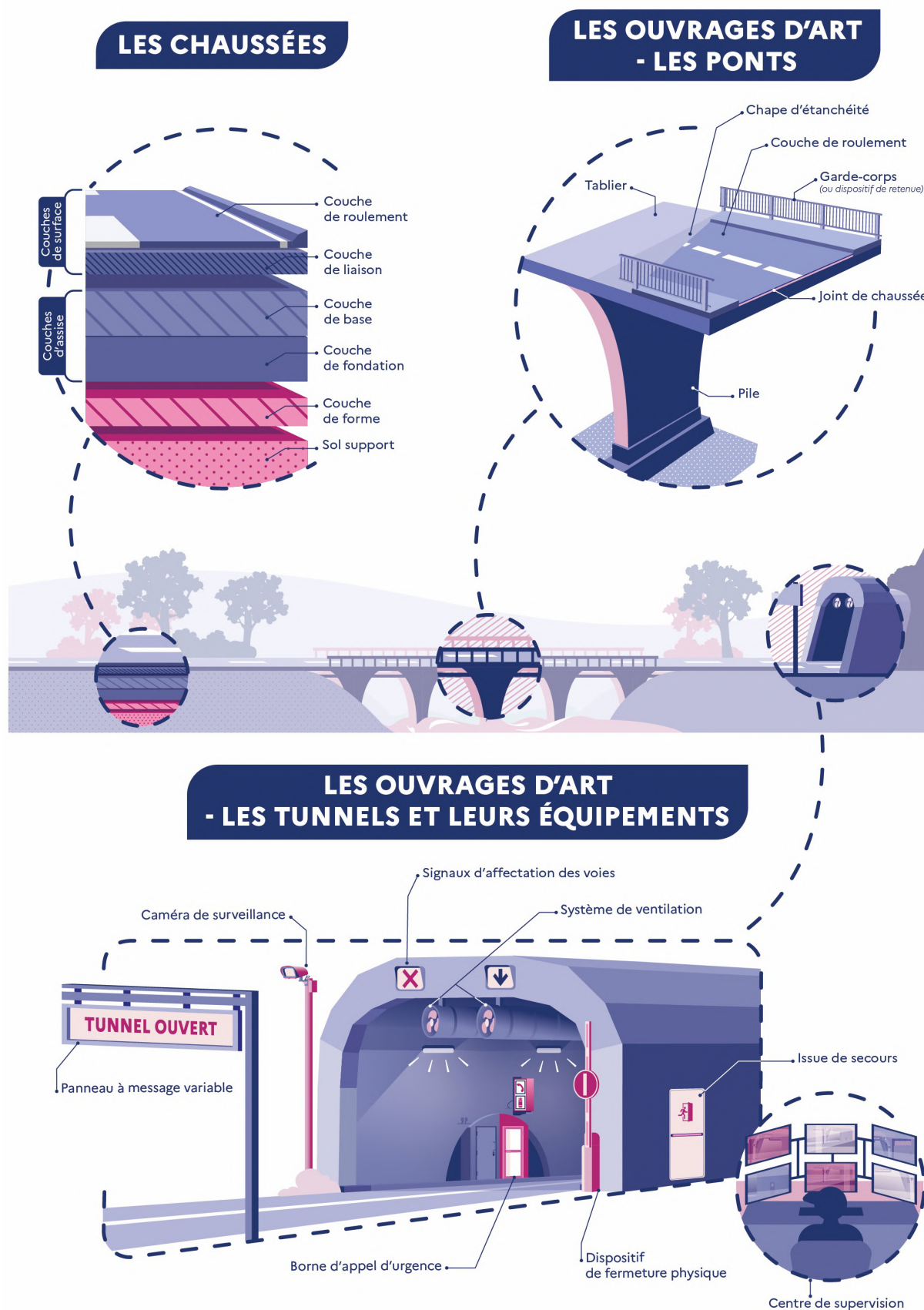
b. Tous les acteurs s'accordent sur le fait que l'état de la couche de roulement n'est pas suffisant pour caractériser l'état des chaussées

i. Généralités sur les chaussées

Les chaussées du patrimoine autoroutier sont composées de la section courante, des bretelles et collectrices au niveau des échangeurs et des voies annexes au niveau des aires de repos ou de services. Le réseau concédé comprend principalement des routes à 2x2 voies, un

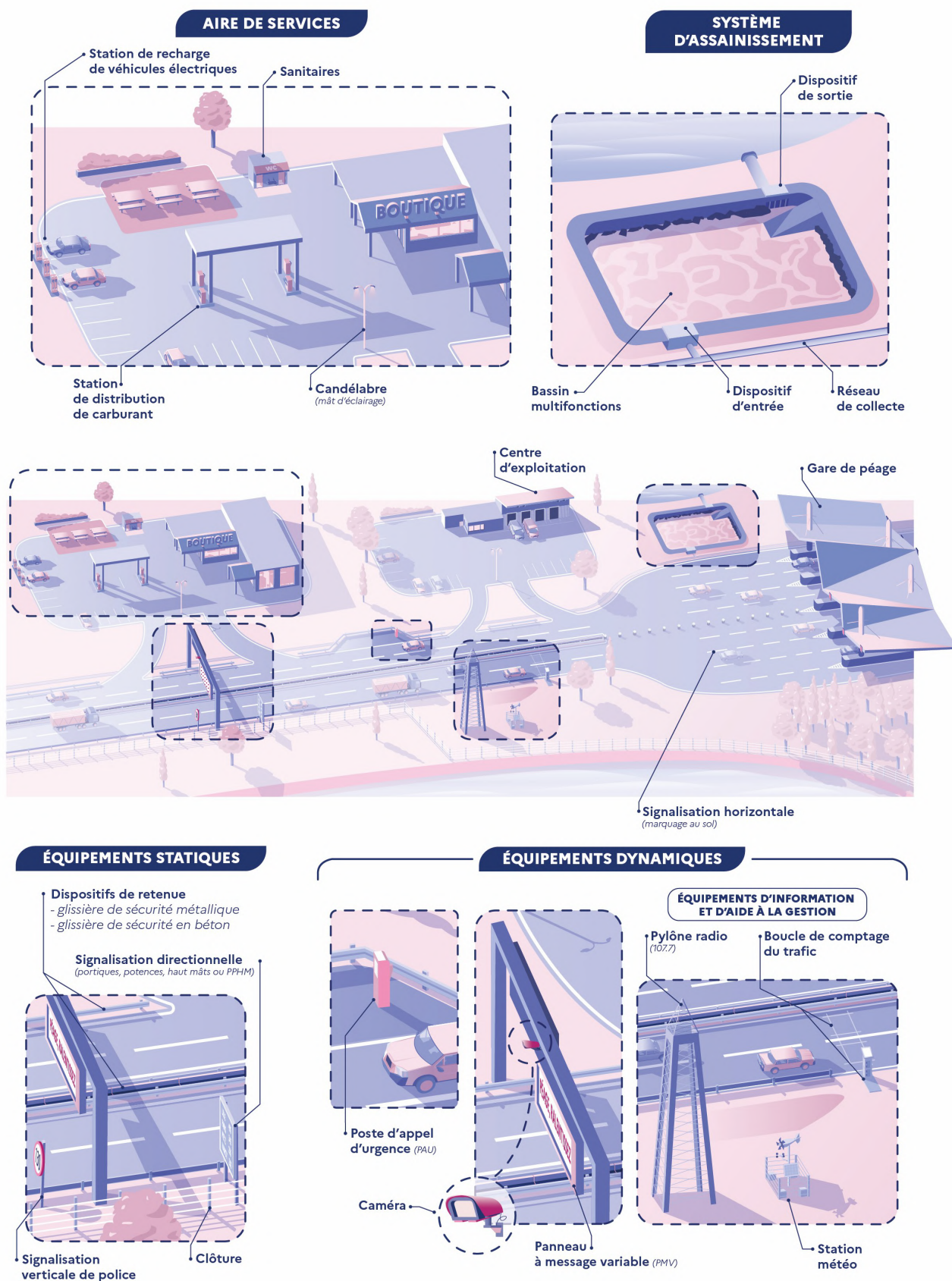
peu moins d'un quart de routes à 2x3 voies et, très minoritairement, des sections d'autoroutes à 2x4 voies ou plus. La profession distingue la voie lente, c'est-à-dire la voie de droite, principalement utilisée par les poids lourds, des voies rapides, utilisées principalement par les véhicules légers. La bande d'arrêt d'urgence, d'une largeur de plus de 2,5 m en général comprenant, ponctuellement, des élargissements pour les refuges (environ tous les 2 km et garantissant de meilleures conditions de sécurité avec une borne d'appel d'urgence), permet aux véhicules de s'arrêter en cas d'urgence.

Figure 1.5. Les chaussées et les ouvrages d'art sont les principaux éléments patrimoniaux du réseau autoroutier concédé



Source : ART

Figure 1.6. Le patrimoine autoroutier comprend une multitude d'autres actifs indispensables au fonctionnement du service public



Source : ART

Les chaussées sont constituées de plusieurs couches de nature et de durée de vie différentes. À partir du sol support¹⁶, puis de la couche de forme, différentes couches de matériaux hydrocarbonés (enrobés) sont appliquées : parmi les couches de surface, la couche de roulement détermine le niveau de service (confort et sécurité); les couches d'assise constituent la structure de la chaussée, qui conditionne sa pérennité. Le choix des matériaux constitutifs du corps de chaussée et de leur épaisseur dépend du trafic, notamment de poids lourds, ainsi que des cycles de gel et de dégel. La mobilisation de moyens importants lors de leur construction peut permettre d'améliorer les caractéristiques mécaniques des matériaux. Un bon collage des interfaces permet un fonctionnement optimal de la route. La durée de vie des couches de roulement varie fortement en fonction de l'intensité du trafic, mais s'échelonne généralement entre 7 et 20 ans. La structure neuve d'une chaussée est, quant à elle, généralement dimensionnée pour une durée de vie moyenne de 30 ans¹⁷.

ii. Enjeux associés à l'entretien des différentes couches de chaussées

L'état de la couche de roulement est d'abord suivi pour son influence sur la sécurité des usagers et plus généralement sur la qualité de service. Dans ce cadre, la texture de la surface de la couche de roulement a un rôle important : elle assure le contact avec le pneumatique du véhicule, une bonne adhérence contribuant à une capacité de freinage optimale et une bonne capacité à évacuer l'eau de ruissellement permettant de limiter les effets d'aquaplaning. L'absence de déformations de la surface de la chaussée est également un facteur de sécurité : dans le cas contraire, un décollement des pneumatiques est possible à haute vitesse. L'absence de déformations de la surface de la chaussée participe en outre au confort de l'utilisateur, en limitant les vibrations du véhicule.

Néanmoins, l'état de la couche de roulement a également des répercussions sur le plan patrimonial. Le remplacement des couches de roulement usagées est le socle d'une politique d'entretien pluriannuelle appropriée. Si la couche de roulement est fissurée, l'eau de ruissellement peut s'infiltrer et accélérer les dégradations de la structure lors des cycles de gel et de dégel. Même si la couche de roulement n'a pas d'impact direct sur la structure de la chaussée, son rôle d'étanchéité est très important.

Le vieillissement de la structure d'une chaussée dépend de la circulation, mais peut être atténué par un entretien adéquat. Néanmoins, sous l'effet du passage des véhicules, la chaussée se déforme : sans entretien, des phénomènes graves comme l'orniérage ou la fissuration se produisent, pouvant rendre la route impraticable. Des techniques de réparation spécifiques (pontage des fissures à l'aide d'enduits de surface) doivent alors être mises en œuvre, si ce n'est un renouvellement. Les voies lentes étant particulièrement sollicitées par la circulation des poids lourds, il est fréquent, à l'occasion du renouvellement d'une couche de roulement, de procéder à des purges des couches inférieures.

iii. Indicateurs permettant d'apprécier l'état des chaussées

Deux indicateurs font, de longue date, l'objet d'un suivi dans le cadre des contrats de concession historiques¹⁸ :

- L'indicateur « **IQRA¹⁹ surface** » permet d'évaluer, à un pas de 200 m, l'adhérence et l'étanchéité de la couche de roulement. Il prend en compte le coefficient de frottement, le confort de la chaussée et sa texture; la notation va de 0, la moins bonne note, à 4;
- L'indicateur « **IQRA structure** » permet de qualifier, à l'échelle de la section analysée, la nature des travaux nécessaires pour l'entretien de la chaussée; la notation va de 0 à 20, une note supérieure à 16 correspondant à

16. Il existe aussi, plus rarement, des chaussées constituées de dalles en béton.

17. Significativement plus pour les dalles en béton.

18. Ces indicateurs, spécifiques aux réseaux concédés, synthétisent des mesures effectuées selon des méthodes et avec des instruments certifiés par le Cerema. La formule de conversion des mesures en notation est précisée dans les contrats de concession.

19. Image Qualité du Réseau Autoroutier. Il existe de petites différences dans la définition de cet indicateur entre les contrats (en particulier, le contrat de Cofiroute présente des écarts avec les autres).

des travaux de rechargement ou de substitution des couches de surface, une note inférieure correspondant à des travaux de renforcement de voie lente avec des purges en profondeur, voire à des travaux de traitement des fondations pour les notes les plus faibles.

Un nouvel indicateur répond mieux au besoin du concédant d'évaluer l'état de la structure des

chaussées (voir encadré 1.2) et donne lieu à un suivi dans le cadre de certains contrats²⁰ : l'indicateur « **ISTRU**²¹ » permet d'évaluer, à un pas de 200 m, la qualité structurale de la chaussée, c'est-à-dire le niveau de gravité des dégradations. Il repose sur des auscultations des chaussées des voies de droite et des bretelles où la vitesse est supérieure ou égale à 90 km/h²². La notation va de 0, la moins bonne note, à 4.

Encadré 1.2. Le Cerema et l'université Gustave Eiffel (ex-IFSTTAR) ont développé un indicateur relatif à l'état structurel des chaussées répondant mieux au besoin du concédant

La refonte de l'IQRA structure utilisé depuis 2007 a abouti à un consensus au sein du secteur avec la référence à un nouvel indicateur : l'ISTRU.

L'IQRA structure présente un défaut majeur : il est calculé en fonction des travaux réalisés par la SCA. Il fournit donc une information précieuse sur la politique d'entretien et de renouvellement, mais il ne donne pas une vision globale du réseau, et il n'est pas comparable entre les SCA.

À l'inverse, l'ISTRU repose sur des mesures établies à partir de relevés à grand rendement. Il fournit une évaluation directe de l'état des structures des chaussées autoroutières puisqu'il est fondé sur un relevé tridimensionnel des fissures réalisé à haut rendement avec un laser LCMS (*Laser Crack Measurement System*). Sur un cycle de 3 ans, l'ensemble du réseau d'une société concessionnaire peut faire l'objet d'un relevé. Les résultats sont analysés automatiquement par un logiciel de traitement.

Dans la perspective de la restitution des biens de retour en bon état d'entretien, il conviendrait de se référer aux seuils définis dans le cadre de la dernière concession octroyée, en 2022, pour les cotations IQRA surface et ISTRU. Ainsi, s'agissant de l'état des surfaces, 100 % des chaussées devraient avoir une cotation IQRA sur-

face supérieure ou égale à 2 et au moins 90 % des chaussées devraient avoir une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 3. En ce qui concerne l'état des structures, 100 % des chaussées devraient avoir une cotation ISTRU supérieure ou égale à 2.



Certaines SCA s'opposent à la préconisation de l'Autorité de se référer aux cibles objectivées pour l'état des chaussées dans le cadre de la concession octroyée en 2022. D'une part, ils estiment juridiquement impossible de faire peser sur les concessionnaires historiques des obligations qu'ils n'auraient pas pu, contrairement au nouveau concessionnaire, prendre en compte dans leur équilibre économique. D'autre part, ils affirment que ces cibles ne sont pas pertinentes techniquement.

L'Autorité considère au contraire que les cibles figurant dans le dernier contrat de concession octroyé constituent une référence appropriée :

20. Au sein du groupe Vinci, l'introduction de l'ISTRU n'a pour l'instant été actée que par échange de courriers et pour la société Escota.

21. Indicateur STRUcturel.

22. Des contrôles visuels des dégradations sont réalisés sur les voies de gauche, les aires et les gares de péages.

- Le recours à une telle référence permet uniquement d'objectiver des obligations qui, dans les contrats historiques, ne l'étaient pas, ce qui est indispensable pour concevoir le programme d'entretien et de renouvellement ;
- Dans la mesure, précisément, où les cibles n'ont pas été remises en question dans le cadre de la procédure d'attribution de la concession considérée, leur pertinence technique semble avérée, et les respecter ne paraît ni impossible, ni excessivement coûteux ;
- Enfin, si l'application de telles cibles aux contrats de concession historiques conduisait à modifier l'équilibre économique des concessions concernées, il appartiendrait au concessionnaire de le démontrer.

Dans le cadre de la dernière concession octroyée, en 2022, le concédant a par ailleurs fait le choix, non seulement de fonder l'appréciation de l'état des surfaces de chaussées sur l'IQRA surface, mais aussi de poser un critère de bon état d'entretien de la chaussée relatif à l'âge de la couche de roulement. Sur les sections à faible trafic, l'application de ce critère d'âge implique un renouvellement des couches de roulement plus fréquent que ce qui résulterait de la seule référence à l'indicateur IQRA surface. Pour autant, un tel critère d'âge ne saurait être regardé comme un objectif de moyens. En effet,

un renouvellement régulier de la couche de roulement est seul de nature à garantir une bonne étanchéité de l'infrastructure et à permettre de préserver l'intégrité structurelle de la chaussée à moindre coût (ce qui correspond aux pratiques d'optimisation des concessionnaires au cours de l'exécution du contrat). Ainsi, l'application d'un critère d'âge est pertinente dans une logique de bon entretien de la structure des chaussées à long terme (alors que l'indicateur IQRA surface permet uniquement d'apprécier l'entretien de la surface des chaussées).



Recommandation n° 1.3

Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état des chaussées :

- Prévoir les travaux de réparation des chaussées permettant que 100 % aient une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 2 et que plus de 90 % aient une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 3 ;
- Utiliser l'ISTRU, en remplacement de l'IQRA structure, comme référence pour objectiver l'état des structures des chaussées sur les voies de droite et les bretelles où la vitesse est supérieure ou égale à 90 km/h et prévoir la réparation de toutes les chaussées ayant une cotation ISTRU inférieure ou égale à 2 ;
- Sur les zones qui ne sont pas concernées par l'ISTRU (voies de gauche, zones de péage, aires de services et de repos, bretelles sur lesquelles la vitesse est inférieure à 90 km/h), effectuer un relevé visuel de l'état de dégradation des chaussées avant leur restitution pour attester de leur bon état selon des critères à préciser ;
- Utiliser un critère d'âge de la couche de roulement, en complément de l'IQRA surface, pour l'appréciation de l'état des surfaces de chaussées ; par exemple, prévoir le renouvellement de toutes les couches de roulement dont l'âge dépasserait 20 ans.

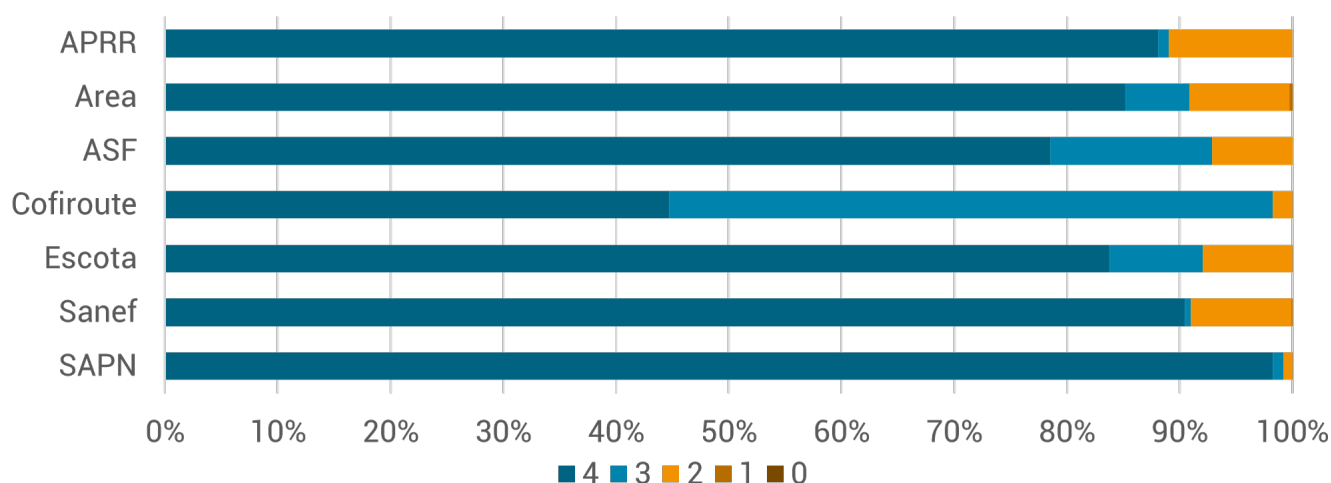
iv. Effort attendu pour la remise en bon état d'entretien des chaussées au regard de leur répartition actuelle en fonction des indicateurs suivis

L'analyse du niveau des indicateurs disponibles montre tout d'abord que les sociétés concessionnaires n'auront qu'un léger effort supplémentaire à réaliser en fin de concession pour réhabiliter la surface des chaussées. En 2021, pour une SCA, la cotation IQRA surface s'établissait en effet à 2 pour plus de 10 % des chaussées;

pour d'autres SCA, la cotation IQRA surface s'établissait à 1 pour quelques chaussées (voir figure 1.7).

L'analyse du niveau des indicateurs disponibles montre en revanche que les sociétés concessionnaires devront réaliser un effort supplémentaire non négligeable en fin de concession pour réhabiliter la structure des chaussées. En 2021, la cotation ISTRU d'une partie significative des chaussées s'établissait en effet à 2, voire à 1 ou à 0 (voir figure 1.8).

Figure 1.7. Répartition des chaussées en fonction de leur cotation IQRA surface, par SCA (2021)²³



Source : DMR

c. S'agissant des ouvrages d'art, le respect des cibles visées en cours d'exécution du contrat ne permet pas d'écarter le risque d'une priorisation inadéquate des réparations en fin de contrat

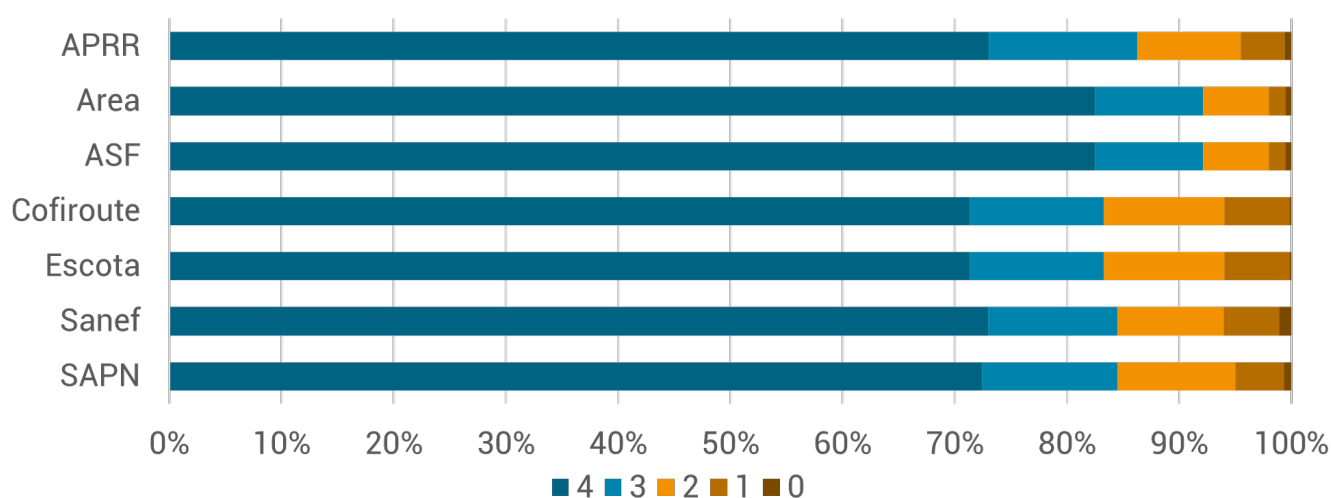
i. Généralités sur les ouvrages d'art

Un ouvrage d'art est une construction permettant le franchissement d'un obstacle par une infrastructure de transport ou un objet qui la protège de son environnement. Un pont franchissant une brèche (cours d'eau, fossé, etc.), un tunnel qui perce une montagne ou une tranchée couverte qui traverse une ville relèvent de la première

catégorie. Un mur de soutènement, une digue ou un ouvrage hydraulique (ouvrage traversant le remblai de l'autoroute comme une buse) relèvent de la deuxième catégorie.

Le référentiel technique (normes, fascicules, guides, etc.) prévoit le dimensionnement des constructions neuves pour un horizon de 100 ans. Depuis des décennies, l'augmentation de la qualité des matériaux (via des processus de certification), l'amélioration des modes de fabrication (mise en œuvre de plans de qualité) ainsi que les moyens de diagnostic et d'entretien adéquats participent globalement à l'augmentation de la durée de vie des ouvrages.

23. Cofiroute présente davantage de chaussées notées 3 que les autres SCA : cela s'explique par la définition différente de l'indicateur pour cette société. Des travaux sont en cours avec le concédant pour l'amener à adopter la même définition que les autres sociétés concessionnaires.

Figure 1.8. Répartition des chaussées en fonction de leur cotation ISTRU, par SCA (2021)

Source : DMR

ii. Enjeux associés à l'entretien des ouvrages d'art

L'absence d'entretien réduit considérablement la durée de vie d'un ouvrage et peut conduire à sa ruine. Les ouvrages d'art sont donc surveillés et notés afin de définir la politique et de prévoir le budget relatif au gros entretien et renouvellement (GER) sous une forme pluriannuelle. En plus de l'entretien régulier, les ouvrages d'art nécessitent souvent de grosses réparations ponctuelles, ce qui rend la chronique des dépenses d'entretien et de renouvellement très irrégulière.

Plusieurs facteurs justifient l'entretien et le renouvellement. Les différentes formes d'entretien et de renouvellement dépendent de l'état de l'ouvrage, donc des éventuelles dégradations liées à son exploitation (chocs de véhicules, par exemple) et des désordres tendanciels liés au vieillissement du patrimoine. Un ouvrage peut également nécessiter des travaux de réparation s'il a été mal construit, mal entretenu ou mal exploité (surcharges routières, rechargement d'enrobés sur ouvrages, etc.). L'environnement dans lequel il se trouve joue également un rôle majeur (sels de déverglaçage, embruns marin, exposition au vent, etc.).

Les ouvrages d'art qui présentent les en-

jeux patrimoniaux les plus importants sont les grands ouvrages de franchissement et les grands murs de soutènement (ouvrages d'art non courants). Les enjeux sont liés aux techniques de construction employées (caissons en béton précontraints, ouvrages à précontrainte extérieure ou haubanés, ouvrages métalliques, murs en terre armée, etc.) et aux difficultés d'accès pour les réparations (cours d'eau, zone escarpée en montagne, contraintes d'exploitation, etc.). En particulier, l'apparition d'un désordre sur un élément sensible peut avoir de graves conséquences, allant jusqu'à la ruine de l'ouvrage²⁴.

iii. Indicateurs permettant d'apprécier l'état des ouvrages d'art

Dans les contrats historiques, il existe déjà un indicateur patrimonial que le concédant suit annuellement : il s'agit de l'IQOA²⁵. Cet indicateur répartit les ouvrages en cinq classes par ordre décroissant de qualité :

- La classe 1 correspond à l'état neuf ou à un très bon état apparent, avec des désordres mineurs et sans gravité, pouvant être éliminés par un entretien courant ;
- La classe 2 correspond à des défauts légers pouvant justifier des interventions relevant

24. Ce cas de figure ne s'est jamais produit sur le réseau autoroutier national concédé. Les exemples les plus connus sont, en France, l'effondrement du pont Wilson à Tours en 1978 et, plus récemment, en Italie, le pont Morandi à Gênes, en 2018.

25. Image de la Qualité des Ouvrages d'Arts. Le concédant se réfère au guide ITSEOA (Instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art) dans sa version de 2010.

de l'entretien préventif ou à des équipements nécessitant un entretien spécialisé sans caractère d'urgence;

- La classe 2E correspond à des défauts, par exemple des équipements ou des éléments de protection, nécessitant un entretien spécialisé à brève échéance – l'indice E évoque un risque d'évolution rapide des dégradations vers des désordres de structure;
- La classe 3 correspond à au moins un défaut majeur remettant en cause le fonctionnement de l'ouvrage, les investissements nécessaires pouvant être complexes mais ne présentant pas de caractère d'urgence;
- La classe 3U correspond à au moins un défaut majeur remettant en cause le fonctionnement de l'ouvrage et impliquant des travaux de réparation urgents.

Si le choix de cet indicateur pour apprécier l'état des ouvrages d'art ne soulève aucune question, l'enjeu porte sur la fixation des cibles permettant de caractériser leur bon état d'entretien en fin de concession.

- Il existe un consensus sur le fait que les ouvrages classés 1 et 2 sont en bon état structurel et ne nécessitent pas de travaux de régénération.
- Il ne fait pas non plus de doute que tous les ouvrages classés 3 ou 3U sont en mauvais état et doivent être réparés avant la fin des concessions – du reste, ceci a d'ores et déjà été acté dans l'annexe BEFC des contrats Sane et SAPN.
- Les discussions portent sur les ouvrages classés 2E, qui représentent un tiers du patrimoine en surface (un quart en nombre).

Certes, il est rationnel qu'en régime de croissance, les concessionnaires conservent un stock d'ouvrages classés 2E. Les contrats autorisent parfaitement, en cours d'exécution, que des ouvrages d'art appartiennent à cette classe (il n'y a pas, comme pour les ouvrages classés 3 ou 3U, de proportion maximale à respecter). Dans ces conditions, il est logique que les concessionnaires adaptent leur rythme de traitement de ces ouvrages pour lisser leur activité de réparation, d'une part, et pour bénéficier d'économies d'échelle, d'autre part. Dans ce cadre,

puisque'ils ont une connaissance précise du réseau qu'ils exploitent, ils peuvent tenir compte, pour chaque ouvrage classé 2E, de sa criticité, c'est-à-dire de la probabilité que son classement évolue en 3 ou en 3U. En effet, lorsqu'un ouvrage est classé 2E, il existe un risque, si aucune action n'est entreprise, d'amplification du désordre constaté dans un délai qui peut aller jusqu'à une dizaine d'années, mais qui peut aussi être beaucoup plus bref sur des ouvrages sensibles comme les grands ouvrages de franchissement.

Le maintien d'un stock d'ouvrages classés 2E n'est cependant pas souhaitable à l'approche de la fin des concessions.

En effet, il ne s'agit plus, alors, de prioriser les opérations d'entretien et de renouvellement en assurant l'exploitation de l'infrastructure et en minimisant les coûts. Il s'agit aussi de garantir à l'État, propriétaire des autoroutes qui ne dispose pas du même niveau d'information que le concessionnaire sur la criticité de chaque désordre observé, qu'il réceptionnera des ouvrages qui seront véritablement en bon état d'entretien à la fin des concessions. Certes, sur un plan strictement technique, une cotation 2E, si elle indique le besoin d'un entretien spécifique, ne permet pas, à elle seule, d'établir la certitude d'une dégradation structurelle de l'ouvrage à l'horizon de la fin de la concession. Elle ne renseigne pas, notamment, sur le risque de basculement de l'ouvrage en cotation 3 ou 3U qui impose l'engagement de travaux d'entretien ou de renouvellement. Cependant, l'Autorité considère qu'en acceptant la restitution, en fin de concession, d'un ouvrage classé 2E, le concédant se priverait de réparations objectivement dues sur le plan juridique : il est avéré que l'ouvrage en cause n'est pas en « *bon état d'entretien* ». Il ferait alors supporter au gestionnaire suivant, quel qu'il soit – y compris lui-même –, des réparations potentiellement plus lourdes et plus onéreuses (lorsqu'un ouvrage bascule en classe 3, sa réhabilitation nécessite de réaliser un diagnostic pouvant conclure à la nécessité de recourir à des techniques exceptionnelles). En outre, dans l'hypothèse où une remise en concurrence serait envisagée, l'efficacité de la procédure pourrait être compromise par le niveau d'information inégal dont disposeraient les différents candidats sur la criticité des désordres constatés pour chacun

des ouvrages notés 2E.

Dans la perspective de la restitution des biens de retour en bon état d'entretien, il conviendrait donc de réduire le stock d'ouvrages classés 2E, en traitant *a minima* tous les ouvrages dont l'état est critique, si tant est que leur délimitation soit opérée selon des critères objectifs, transparents et communs à toutes les concessions. Les réparations nécessaires sont qualifiées de « *spécialisées* » car elles ne sont pas aussi simples et rapides que de l'entretien courant, si bien qu'elles impliquent de recourir à une équipe ou à une entreprise spécialisée, mais il ne s'agit pas encore nécessairement d'entretien curatif. Leur nature et leur ampleur dépendent du désordre constaté. En particulier, certains travaux de régénération des ouvrages classés 2E apparaissent indispensables. Ainsi, d'une part, tous les équipements (joints de chaussée, appareils d'appui, dispositifs de retenue, etc.) dont la cotation IQOA est 2E doivent être changés (de façon à s'assurer de leur étanchéité satisfaisante, de l'absence de phénomène de corrosion sur les parties métalliques comme les ancrages de glis-

sières, etc.); d'autre part, les protections des ouvrages (protection anticorrosion, chapes d'étanchéité, têtes d'ancrage et gaines de protection des câbles de précontrainte, etc.) dont la cotation IQOA est 2E doivent être traitées (réparées ou renouvelées) dans le cadre des programmes d'entretien et de renouvellement.

Par ailleurs, une analyse tenant compte de la famille à laquelle l'ouvrage d'art appartient, du milieu dans lequel il évolue et de l'histoire de sa construction est nécessaire pour diagnostiquer d'autres fragilités éventuelles. Afin de déterminer exhaustivement les travaux qu'il convient d'intégrer dans le programme d'entretien et de renouvellement, une analyse complémentaire des risques devrait être effectuée. En effet, certaines familles d'ouvrages présentent un risque de développer des pathologies que la cotation IQOA ne permet pas nécessairement de détecter. De même, la cotation IQOA peut être insuffisante pour appréhender toutes les répercussions du milieu où se trouve un ouvrage d'art et de l'histoire de sa construction (voir encadré 1.3).

Encadré 1.3. Des analyses patrimoniales complémentaires à l'examen de l'IQOA sont utiles

Des analyses patrimoniales complémentaires à l'examen de la cotation IQOA apparaissent utiles pour déterminer les travaux de renouvellement nécessaires à la remise en bon état d'entretien des biens de retour. En effet, il peut être utile de tenir compte de certaines caractéristiques des ouvrages qui font que ces derniers présentent un risque de développer des pathologies qu'il n'est pas toujours possible de détecter sur le seul fondement d'une inspection visuelle.

Premièrement, certaines grandes familles d'ouvrages présentent des points de fragilité connus. Trois exemples permettent de l'illustrer. La fatigue de certains câbles de précontrainte des ponts de type VIPP (*Viaducs à travées indépendantes à poutres préfabriquées précontraintes par post-tension*) est bien identifiée; il pourrait être nécessaire de compenser la perte de tension des câbles de construction historiques de ces ponts par l'ajout de câbles extérieurs de précontrainte additionnels. De même, les buses métalliques peuvent être sujettes à la corrosion; le cas échéant, un chemisage de renfort pourrait être nécessaire pour y remédier. De la même manière, la fragilité de conception des tirants d'ancrage de certains murs de soutènement est documentée : le cas échéant, la réalisation de nouveaux tirants pourrait être requise.

Deuxièmement, l'état des ouvrages d'art peut être influencé par le milieu dans lequel ils se situent. Ainsi, les conditions hivernales (la nécessité de recourir à des sels de déverglaçage), l'exposition au vent ou à la pluie et la présence d'embruns marins peuvent influencer sur la pérennité des ouvrages en favorisant la corrosion. De même, les courants fluviaux peuvent fragiliser les piles d'un ouvrage par affouillement de ses fondations.

Troisièmement, certaines insuffisances des ouvrages peuvent être liées à l'histoire de leur construction. La qualité des matériaux employés ou l'évolution des règlements de calcul, par exemple, peuvent justifier une vigilance particulière.



Les SCA considèrent que la préconisation de l'Autorité de réduire au maximum le stock d'ouvrages classés 2E est infondée, non seulement en droit, mais aussi d'un point de vue technique. Ils considèrent que l'Autorité méconnaît le référentiel IQOA et soulignent que les ouvrages classés 2E sont en « *bon état structurel* », pour conclure que la recommandation de réduire le stock d'ouvrages classés 2E s'apparente à une remise à neuf du patrimoine. Ils estiment que seuls les ouvrages présentant un fort risque d'évolution à court ou moyen terme vers une notation 3 devraient être traités.

L'Autorité observe tout d'abord que le « *bon état d'entretien* » ne saurait se limiter au « *bon état structurel* ». Par exemple, les barrières de sécurité endommagées en bord d'ouvrage doivent nécessairement être réparées, alors qu'elles ne participent pas à la solidité de l'ouvrage, parce qu'elles sont indispensables à la sécurité de son usage.

Elle constate également que la classe 2E comporte deux catégories d'ouvrages, dont chacune, au regard de sa description dans le référentiel IQOA, est caractérisée par des « *défauts* » ou par des « *désordres* » susceptibles de se développer :

- La première catégorie correspond aux « *ouvrage[s] dont la structure est en bon état structurel apparent mais dont les équipements ou les éléments de protection présentent des défauts* » ;
- La seconde catégorie comprend des « *ouvrage[s] dont la structure présente des défauts mineurs et qui nécessite[nt] un entretien spécialisé urgent pour prévenir le développement rapide de désordres dans la structure et son classement ultérieur en classe 3* ».

À cet égard, elle souligne que ni le remplacement des équipements défectueux d'un ouvrage, ni la réalisation de travaux d'entretien spécialisé sur un ouvrage ne sont pas comparables à la remise à neuf de ce dernier. Si l'Autorité préconisait une remise à neuf de l'infrastructure, elle recommanderait que 100 % des ouvrages d'art aient une cotation 1 à l'échéance du contrat.

Elle relève, pour finir, que le référentiel IQOA, bien qu'ancien, ne distingue pas, au sein des ouvrages notés 2E, un ensemble présentant un fort risque d'évolution à court ou moyen terme vers une notation 3 et un ensemble présentant, au contraire, un faible risque d'évolution à court ou moyen terme vers une notation 3. Or, à la connaissance de l'Autorité, il n'existe pas de critère univoque pour opérer une telle distinction. Néanmoins, dans l'hypothèse où il serait possible de s'accorder sur une méthode objective pour distinguer les défauts les plus critiques des défauts les moins critiques :

- Réaliser cette segmentation supposerait d'opérer systématiquement des diagnostics complémentaires aux inspections détaillées IQOA (instrumentation des fissures pour mesurer si elles sont actives, essais destructifs pour évaluer la qualité du béton, essais de tension sur les câbles de précontrainte, etc.).
- Il conviendrait d'être particulièrement vigilant concernant les grands ouvrages et les grands murs de soutènement, pour lesquels une erreur de diagnostic et de classification pourrait avoir des conséquences financières importantes – les

réparations de ces ouvrages sont en effet de très grande ampleur et nécessitent de recourir à des techniques spécialisées, parfois complexes.

- Accessoirement, permettre aux SCA de traiter uniquement les ouvrages présentant un défaut critique ne réduirait que modérément le coût mis à leur charge au titre de la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien, puisque c'est le traitement des défauts les plus critiques qui est le plus coûteux.



Recommandation n° 1.4

Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état d'entretien des ouvrages d'art :

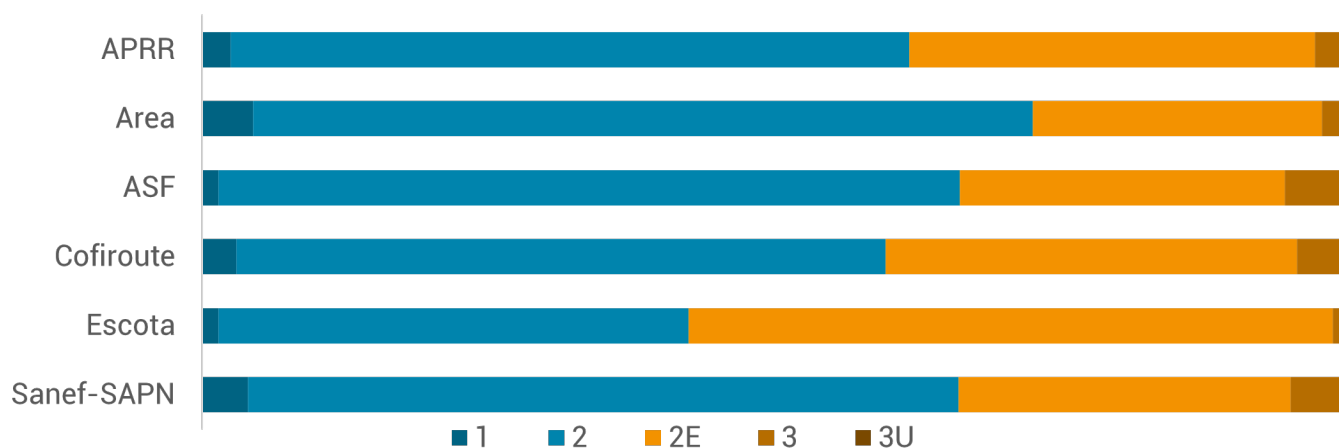
- Prévoir la réparation de tous les ouvrages d'art classés 3 et 3U ;
- Prévoir la réduction du stock d'ouvrages classés 2E, en traitant a minima *tous les ouvrages dont l'état est critique*, si tant est que leur délimitation soit opérée selon des critères objectifs, transparents et communs à toutes les concessions ;
- Dans la perspective de la fixation du programme des travaux préalables à la restitution des biens de retour en bon état d'entretien, prendre en compte la famille à laquelle l'ouvrage d'art appartient, le milieu dans lequel il évolue et l'histoire de sa construction pour prévenir l'apparition de pathologies que la notation IQOA ne permet pas d'anticiper.

iv. Effort attendu pour la remise en bon état d'entretien des ouvrages d'art au regard de leur répartition actuelle en fonction de l'indicateur suivi

L'analyse du niveau des indicateurs disponibles montre que les sociétés concessionnaires de-

vront réaliser un effort supplémentaire conséquent, en fin de concession, pour réhabiliter les ouvrages d'art. Ce constat est particulièrement prégnant dans le cas du réseau Escota, mais s'applique à tous, avec une proportion non négligeable d'ouvrages d'art cotés 2E, 3 ou 3U (voir figure 1.9).

Figure 1.9. Répartition des ouvrages d'art (en surface) en fonction de leur cotation IQOA, par SCA (2021)



Source : DMR

d. L'état des nombreux autres biens de retour n'est suivi qu'indirectement en cours d'exécution du contrat, ce qui ne suffit pas pour assurer le maintien de bonnes pratiques jusqu'à l'échéance du contrat

i. Généralités sur les autres biens de retour

Le patrimoine autoroutier comprend une multitude d'actifs indispensables au fonctionnement du service public : équipements statiques comme les dispositifs de retenue et la signalisation, équipements dynamiques comme les panneaux à message variable, équipements d'information ou d'aide à la gestion comme les boucles de comptage du trafic, systèmes d'assainissement de l'eau, gares de péage, centres d'exploitation, bâtiments des aires de repos et de services, etc. (voir figures 1.5 et 1.6).

ii. Enjeux associés à l'entretien des autres biens de retour

L'état de la plupart des autres biens de retour n'est qu'indirectement suivi dans le cadre de l'exécution courante de la concession, par exemple à travers le respect de la loi sur l'eau ou des normes de sécurité. En cours de contrat, la logique des « *risques et périls* » s'applique pleinement : le concédant s'attache en priorité à vérifier que l'autoroute est sûre, conformément aux obligations du concessionnaire, sans considération patrimoniale.

Un suivi direct devra être mis en œuvre dans le contexte de la fin des contrats. À l'approche de l'échéance de leurs contrats, les concessionnaires seront moins incités à maintenir leurs efforts en matière d'entretien courant et de maintenance, dès lors qu'ils ne bénéficieront pas directement de ces dépenses. Par conséquent (même si, dans la plupart des cas, le simple respect des règles de sécurité minimales devrait contraindre les concessionnaires à maintenir durablement des pratiques d'entretien et de maintenance satisfaisantes), il sera nécessaire que le concédant se montre plus prescriptif en fin de contrat qu'en cours d'exécution.

Certains équipements dynamiques, liés aux

tunnels, peuvent être qualifiés de « critiques » et font déjà l'objet d'une vigilance particulière, qu'il conviendra probablement de renforcer dans la perspective de la transition entre deux gestionnaires. À la suite de la circulaire « tunnels » du 25 août 2000²⁶, des mises aux normes se sont traduites par l'installation, dans l'ensemble des tunnels routiers français, d'équipements destinés à renforcer la sécurité des usagers. La défaillance de ces équipements pourrait compromettre la disponibilité de l'infrastructure : dispositifs permettant la diffusion aux usagers d'informations sonores (sirènes et messages vocaux en cas d'évacuation) ou visuelles (flèches d'affectation de voies), réseaux d'incendie (eau sous pression), ventilateurs d'évacuation des fumées, dispositifs de détection d'incidents (caméras couplées avec de l'intelligence artificielle, instruments de mesure de la qualité de l'air, détecteurs de fumée, etc.). S'il est un fait que les concessionnaires ont élaboré des politiques de maintenance permettant d'éviter toute défaillance de ces équipements critiques pour la continuité du service public au cours de leur contrat, il conviendra de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la transition entre deux gestionnaires s'opère sans risque accru de fermeture des tunnels.

iii. Indicateurs permettant d'apprécier l'état des autres biens de retour

Pour une très grande partie des biens de retour, des travaux doivent être menés afin d'établir des indicateurs permettant d'apprécier leur état. Il convient de s'assurer que les concessionnaires continueront d'opérer l'entretien courant et la maintenance de toutes les catégories de biens avec la même rigueur jusqu'à l'échéance des contrats. Or les biens à évaluer sont nombreux, variés et n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet de contrôles spécifiquement destinés à vérifier leur état patrimonial. Il n'existe donc pas encore, pour une grande partie des biens de retour, d'indicateur permettant d'évaluer leur état qui fasse référence.

Il pourrait sembler plus simple, pour cet ensemble de biens divers et nombreux, de fixer un objectif d'enveloppe budgétaire permettant

26. Circulaire interministérielle n° 2000- 63 du 25 août 2000 relative à la sécurité dans les tunnels du réseau routier national.

de maintenir l'infrastructure en bon état jusqu'à la fin de la concession, mais il est plus sûr et plus rigoureux d'objectiver le bon état d'entretien sur le fondement de critères techniques.

D'une part, la logique de la plupart des contrats²⁷ est de se fonder sur un programme de travaux pour établir un chiffrage du coût induit par la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien et, sur cette base, constituer une garantie : il ne s'agit pas de fixer directement le montant de la garantie. D'autre part, il est en tout état de cause nécessaire d'établir des cibles objectives sur lesquelles asseoir, en fin de concession, l'appréciation de l'état de l'infrastructure restituée : le seul constat que des moyens financiers prédéfinis ont été consommés ne saurait se substituer à un examen de l'état de l'infrastructure – comme indiqué précédemment, une telle approche ne serait pas cohérente avec l'objectif de résultat posé par les contrats et risquerait d'aboutir à une situation insatisfaisante avec une consommation inefficace de l'enveloppe.

Il conviendrait, pour fixer des objectifs pertinents en matière d'entretien courant et de maintenance, de s'appuyer sur les indicateurs techniques suivis en interne par les concessionnaires et sur leurs valeurs historiques.

Il ne fait guère de doute qu'en régime de croisière, les concessionnaires adoptent des politiques d'entretien courant et de maintenance efficaces. C'est pourquoi le concédant devrait, comme les contrats de concession l'y autorisent²⁸, recueillir auprès des concessionnaires, historiques mais également récents, leurs chroniques d'indicateurs techniques internes d'état du patrimoine. Il pourrait alors, selon une logique de « *yardstick competition* »²⁹, retenir, pour chaque catégorie de biens de retour, un objectif pour la fin des concessions correspondant au moins à la performance du concessionnaire présentant les meilleurs résultats en cours de

contrat. Par exemple, il pourrait, sur la base des meilleures pratiques observées, établir des règles du type :

- L'état du système de collecte des eaux pluviales est considéré comme bon si trois paramètres sont vérifiés : étanchéité (aucune fuite détectée lors de l'inspection télévisuelle), débit maximal (aucun embâcle détecté lors de l'inspection télévisuelle), fonctionnalité des points de recueil des eaux (aucune diminution de la capacité d'absorption des grilles et avaloirs);
- L'état des vannes des bassins antipollution ou d'infiltration est considéré comme bon si elles sont manipulables et permettent que les bassins remplissent leur fonctionnalité de traitement des pollutions chroniques et accidentelles (aucune vanne hors service);
- L'état des dispositifs de retenue est considéré comme bon si ces derniers ne présentent aucun risque élevé au sens du guide « *Surveillance et entretien des dispositifs de retenue* » publié en 2010 par le Cerema³⁰.

Pour les équipements critiques des tunnels, qui sont des équipements dynamiques, il existe un système de notation qui fait référence³¹.

Pour leur notation, les équipements sont regroupés par familles fonctionnelles (ventilation, éclairage, vidéo-surveillance, etc.) et par tronçon (poste de contrôle commande, tubes contenant les voies circulées, locaux techniques, etc.). La notation repose sur un double critère, la performance et l'état, chacun étant évalué sur une échelle allant de 1 (très satisfaisant) à 4 (très insatisfaisant). Cette notation peut être complétée par deux lettres : S, indiquant un enjeu de sécurité, et M, indiquant un enjeu de maintenabilité, c'est-à-dire de capacité à remettre en fonctionnement un équipement à la suite d'une panne (par exemple, l'absence de pièces de rechange disponibles).

27. Tous les contrats à l'exception de celui de Cofiroute.

28. Point 4 de l'article 35 du cahier des charges (« *Compte rendu d'exécution de la concession et informations transmises au concédant* ») : « *Le concédant peut demander à la société concessionnaire toute information complémentaire sur le compte rendu de l'exécution de la concession* ».

29. Ou « *compétition par étalon* » : il s'agit d'un schéma de régulation dans lequel les tarifs de la firme régulée sont fixés en fonction des coûts de firmes identiques. Voir Andrei Shleifer, *A Theory of Yardstick Competition*, The RAND Journal of Economics, vol. 16, no. 3, automne 1985, pp. 319-327 (JSTOR 2555560).

30. <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/surveillance-entretien-dispositifs-retenue-routiers>.

31. Guide d'application de l'instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art - Fascicule 40 : Tunnels (génie civil et équipements).

La référence à la notation des équipements dynamiques doit être complétée par des considérations relatives à la possibilité, pour le gestionnaire succédant au concessionnaire actuel, d'assurer la disponibilité de l'infrastructure.

Une notation satisfaisante des équipements dynamiques à la date de l'échéance du contrat ne suffit pas à garantir que l'infrastructure pourra rester disponible dans la période suivante. En effet, une maintenance constante est nécessaire pour garantir l'état fonctionnel des équipements dynamiques, qui peut évoluer très rapidement : il est donc nécessaire, à chaque période, non seulement d'effectuer les opérations de maintenance requises à court terme, mais aussi de s'assurer que la maintenance pourra être poursuivie à plus long terme. En conséquence, l'appréciation du bon état d'entretien de certains biens de retour devrait dépendre de la possibilité d'assurer continûment leur maintenance. Par exemple :

- Il pourrait être pertinent de définir une période minimale, correspondant au temps nécessaire pour réaliser les études, lancer les marchés et réaliser les travaux nécessaires au remplacement des différents équipements dynamiques critiques, du-

rant laquelle les biens restitués devraient pouvoir demeurer fonctionnels; ainsi, pour chaque ensemble cohérent d'équipements dynamiques critiques, un critère de maintenabilité portant sur la répartition de leurs durées de vie (constructeur) résiduelles pourrait être défini ³² ;

- Des stocks de pièces de rechange devraient être transmis et une attention particulière devrait être attachée à leur bon dimensionnement; l'évaluation de la taille des lots de rechange nécessaire pour assurer aux équipements une durée de bon fonctionnement suffisante devrait s'appuyer sur un partage d'information concernant les pratiques des concessionnaires et leurs bases de maintenance.

Plus généralement, le concédant pourrait, afin de déterminer les aspects les plus critiques en termes de maintenabilité, et comme les contrats de concession l'y autorisent ³³, recueillir auprès des concessionnaires, historiques mais également récents, toute information utile relative à leurs politiques de maintenance passées et actuelles.



Certains répondants s'opposent à la préconisation de l'Autorité de s'intéresser aux politiques de maintenance appliquées par les différents concessionnaires pour objectiver l'état des autres biens de retour. Ils mettent en avant la diversité des enjeux des différents réseaux et font valoir qu'un changement de politique d'entretien en fin de concession pourrait être contreproductif.

L'Autorité estime qu'il est impossible, sans avoir mené l'exercice, d'affirmer qu'aucune bonne pratique n'est généralisable et de partir du principe que les politiques d'entretien prévues par chaque concessionnaire sont nécessairement les plus appropriées.

Au regard de l'enjeu et en l'absence de documentation partagée sur les « règles de l'art », elle considère en tout état de cause, et sans préjudice des enseignements qui pourraient effectivement en être tirés, qu'il serait déraisonnable de se priver d'une source d'information potentiellement précieuse pour objectiver la notion de bon état d'entretien.

32. À titre d'exemple, il s'agirait d'éviter qu'un logiciel de gestion des systèmes de sécurité des tunnels soit considéré comme « en bon état d'entretien », simplement parce qu'il serait opérationnel à la fin de la concession, alors même qu'il serait possible, compte tenu de la fin annoncée du support informatique pour cet outil, d'anticiper son obsolescence quelques mois plus tard, impliquant une fermeture de l'infrastructure, au détriment de la continuité du service public.

33. Point 4 de l'article 35 « Compte rendu d'exécution de la concession et informations transmises au concédant » du cahier des charges : « Le concédant peut demander à la société concessionnaire toute information complémentaire sur le compte rendu de l'exécution de la concession ».



Recommandation n° 1.5

Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état d'entretien des autres biens de retour :

- Pour les biens de retour qui ne disposent pas d'un système de notation faisant référence, objectiver des critères techniques d'évaluation en se fondant sur les meilleures pratiques des concessionnaires ;
- Veiller à ce qu'aucun équipement critique remis ne soit noté 3 ou 4 ou ne présente des défauts de maintenabilité ou de sécurité ;
- Préciser les critères d'appréciation de l'état des équipements critiques pour permettre au gestionnaire succédant au concessionnaire actuel d'assurer la disponibilité de l'infrastructure ; ces critères, qui devraient être objectivés en se fondant sur les meilleures pratiques des concessionnaires, pourraient notamment prendre en compte la durée de vie résiduelle des équipements et le bon dimensionnement des stocks de pièces de rechange.

5. Compte tenu des enjeux financiers, il est crucial de bien utiliser tous les leviers contractuels permettant de se prémunir contre le risque que les infrastructures ne soient pas restituées en bon état d'entretien

a. Une approche rigoureuse du bon état d'entretien en fin de concession devrait induire, sur les cinq dernières années de leurs contrats, des dépenses cumulées de plus de 5 milliards d'euros pour les concessionnaires historiques

Les chroniques de dépenses d'entretien et de renouvellement des concessionnaires historiques sur la période 2017-2022 témoignent d'un investissement régulier de leur part. Les données collectées par l'Autorité montrent que le montant cumulé moyen annuel dépensé par les concessionnaires historiques pour l'entretien et le renouvellement des infrastructures s'est établi à 930 millions d'euros (constants de 2022), avec une grande stabilité (hors effet de l'inflation) sur les six années analysées (voir figure 1.10).

Il apparaît indispensable que les concessionnaires maintiennent cet effort d'entretien et de renouvellement jusqu'à la fin de leurs contrats. Cette constance des dépenses d'entretien et de renouvellement participe en effet au maintien du patrimoine concédé dans son ensemble (non seulement les chaussées, les ouvrages d'art, les

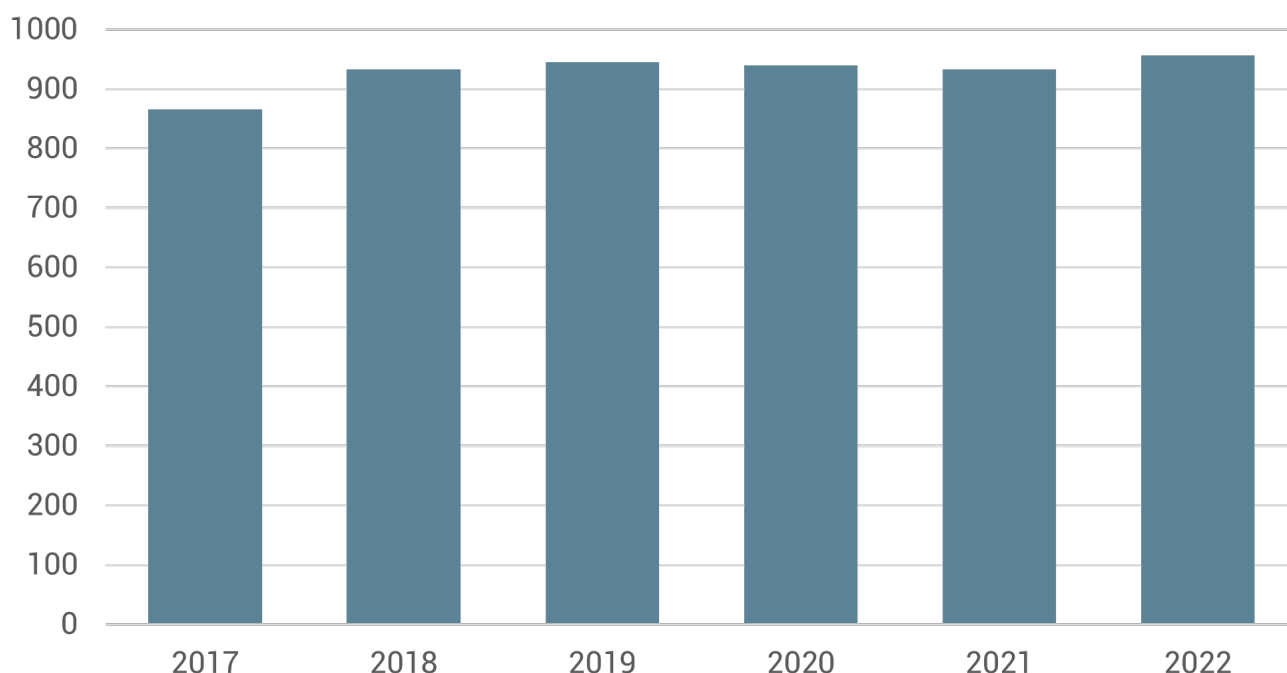
équipements critiques mais également les multiples autres biens de retour) dans un état stable. Il est probable que, sans ces dépenses, en particulier, la proportion de chaussées dont la structure est classée 0, 1 ou 2 selon l'indicateur ISTRU et la proportion d'ouvrages d'art classés 3U, 3 et 2E selon l'indicateur IQOA seraient supérieures aux taux constatés : si ces proportions sont restées stables, c'est parce que le nombre de biens entrant dans ces catégories, compte tenu de leur vieillissement, ne dépassait pas le nombre de biens quittant ces catégories grâce à leur réhabilitation.

La restitution en bon état d'entretien des biens de retour devrait donc, au minimum, impliquer que les concessionnaires historiques concernés dépensent, au total sur les cinq dernières années de leurs contrats, environ 4,0 milliards d'euros (en euros constants de 2022). Le maintien des dépenses totales d'entretien et de renouvellement des concessionnaires historiques correspondrait à une enveloppe de 4,7 milliards d'euros. Néanmoins, il est possible qu'une partie de ces dépenses soit liée à l'entretien et au renouvellement de biens de reprise (tels que les véhicules

d'exploitation). En faisant l'hypothèse que toutes les dépenses d'entretien et de renouvellement relatives aux chaussées et aux ouvrages d'art portent sur des biens de retour, mais que 30 % des autres dépenses d'entretien et de renouvel-

lement portent sur des biens de reprise, l'Autorité estime que le maintien du régime de croisière pour l'entretien et le renouvellement des biens de retour devrait représenter un montant de 4,0 milliards d'euros.

Figure 1.10. Dépenses d'entretien et de renouvellement annuelles cumulées des concessionnaires historiques privés (en millions d'euros constants de 2022)



Source : Études financières des sociétés concessionnaires

Au regard des recommandations précédentes, les trajectoires de dépenses d'entretien et de renouvellement devraient par ailleurs s'amplifier en fin de concession pour atteindre le bon état d'entretien exigé en fin de contrat. L'atteinte des objectifs associés à l'appréciation plus rigoureuse du bon état d'entretien en fin de concession nécessitera des efforts supplémentaires, notamment pour réduire la proportion de chaussées dont la structure est classée 0, 1 ou 2 selon l'indicateur ISTRU et la proportion d'ouvrages d'art classés 3U, 3 et 2E selon l'indicateur IQOA.

Faute de disposer de l'état patrimonial précis de chaque concession, l'effort supplémentaire à réaliser par les concessionnaires ne peut à ce stade être estimé qu'à partir d'une approche macroscopique, et sur le seul périmètre des ouvrages d'art et des chaussées. Cette approche, fondée sur les indicateurs généraux de mesure

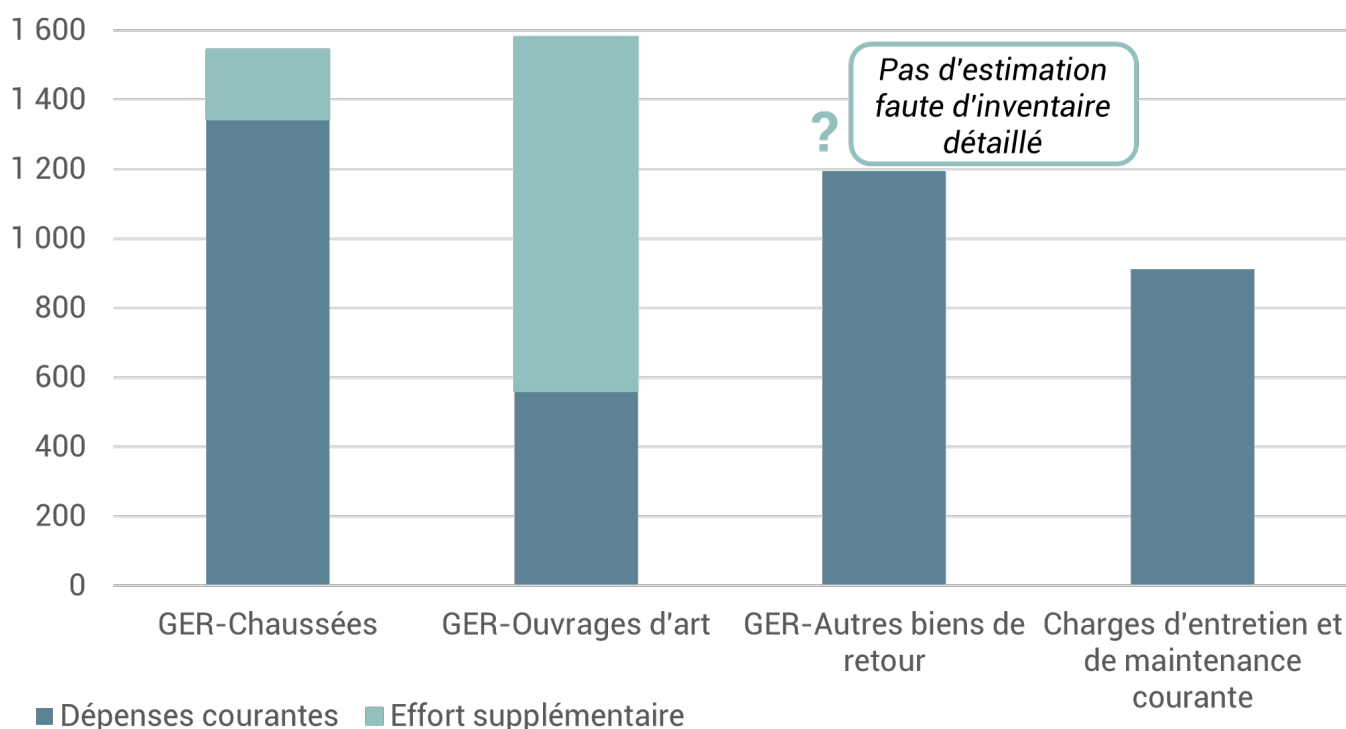
de l'état patrimonial des concessions, repose par ailleurs sur des modèles statistiques permettant de prévoir les états patrimoniaux futurs en fonction des états actuels. Elle permet, en tenant compte des surfaces associées aux différents types de biens, de réaliser un premier chiffrage :

- du passage en classe 3 du stock de structures de chaussée notées 2, 1 ou 0 observé en moyenne sur l'ensemble des concessions;
- du passage en classe 2 du stock d'ouvrages d'art classés 2E, 3 et 3U observé en moyenne sur l'ensemble des concessions – l'effort correspond ici, d'une part, à la réparation du stock d'ouvrages classés 3 et 3U (que le contrat exige de maintenir à une proportion de moins de 3 % et dont on observe qu'ils représentent une proportion stable de cet

ordre de grandeur) et, d'autre part, à la réhabilitation des ouvrages classés 2E (dont le contrat ne limite pas la proportion et dont on observe qu'ils représentent une proportion stable de 30 %); concernant les ouvrages classés 2E, l'Autorité a fait l'hypothèse que la moitié d'entre eux présentait des défauts d'équipements ou d'éléments de protection nécessitant un entretien spécialisé et que l'autre moitié nécessitait un entretien plus sommaire : des ratios de réhabilitation issus de la littérature spécialisée ont été uti-

lisés pour évaluer la remise en état intégrale des ouvrages classés 2E, 3 et 3U (les coûts sont très élevés pour la réparation des ouvrages classés 3 ou 3U, car ils intègrent des techniques curatives, assez élevés pour la réparation des défauts d'équipements ou d'éléments de protection des ouvrages classés 2E et très inférieurs pour l'entretien le plus standard des autres ouvrages classés 2E – avec un facteur de 1 à 10 entre les coûts les plus élevés et les coûts les plus faibles).

Figure 1.11. Répartition des dépenses totales d'entretien et de renouvellement attendues des concessionnaires historiques privés pour les cinq dernières années de leurs contrats, en millions d'euros constants de 2022



Source : Études financières des sociétés concessionnaires

En première analyse, une enveloppe budgétaire complémentaire représentant plus de 1,2 milliard d'euros constants de 2022 serait nécessaire pour couvrir les travaux supplémentaires à effectuer sur les cinq dernières années de la concession. L'effort se concentrerait principalement sur la réhabilitation des ouvrages classés 2E, puisqu'ils représentent une part im-

portante et stable du patrimoine concédé depuis plusieurs années. À cet effort concernant les seuls postes de dépenses spécifiques aux chaussées et aux ouvrages d'art devrait probablement s'ajouter un effort concernant d'autres biens de retour, en particulier les équipements dynamiques critiques, que l'Autorité n'est pas en mesure d'évaluer à ce stade.



Certains répondants considèrent que l'estimation financière du montant des travaux permettant d'atteindre le bon état d'entretien ne repose pas sur une méthode rigoureuse et ne devrait par conséquent pas être publiée. Ils contestent plus particulièrement l'approche retenue pour évaluer les dépenses d'entretien et de renouvellement en régime de croisière : la projection des dépenses passées reviendrait à exiger des concessionnaires le maintien d'investissements conjoncturellement élevés et ne découlant pas de leurs obligations. Ils affirment, plus généralement, que toute estimation qui ne reposerait pas sur un programme de travaux chiffré ne pourrait conduire qu'à des conclusions erronées.

Il convient tout d'abord de souligner que l'estimation de l'Autorité n'est fournie qu'à titre d'information : il s'agit d'illustrer l'enjeu financier de la restitution en bon état des infrastructures concédées. Il ne s'agit pas de fixer le montant des dépenses que devront réaliser les concessionnaires – ces derniers ayant, en tout état de cause, une obligation de résultat et non une obligation de moyens. Les dépenses requises, concession par concession, pour assurer la restitution des biens en bon état d'entretien seront à affiner à l'occasion de l'élaboration des programmes d'entretien et de renouvellement devant être établis par le concédant et mis en œuvre par le concessionnaire.

Ainsi, l'Autorité n'a pas cherché, dans ce cadre, à établir son chiffrage selon la méthode la plus précise possible, qui est celle qui sera utilisée pour fixer les montants des garanties que devront constituer toutes les sociétés concessionnaires à l'exception de Cofiroute. Il s'agira alors de procéder à un chiffrage fin de chaque item du programme d'entretien et de renouvellement (voir section 5.b).

b. Le mécanisme de la garantie doit être utilisé de façon à inciter les concessionnaires à réaliser tous les travaux nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien

Les contrats de concession prévoient que le concessionnaire constitue une garantie, per-

mettant au concédant de se prémunir d'une défaillance de sa part dans la réalisation des travaux d'entretien et de renouvellement dus en fin de contrat. Dans le cas de Cofiroute, un mécanisme spécifique est prévu, avec des implications qui méritent d'être relevées (voir encadré 1.4).

Encadré 1.4. Le mécanisme de garantie contractuel prévu pour assurer la remise en bon état d'entretien des ouvrages en fin de concession par Cofiroute repose sur une logique différente

Dans le cas de Cofiroute, deux leviers permettent au concédant de s'assurer de la remise en bon état d'entretien des ouvrages de la concession (voir figure 1.12).

D'une part, l'article 33 du cahier des charges prévoit un cautionnement. Plus précisément, l'article 33.1 prévoit que la société concessionnaire dépose, au cours de chacune des cinq dernières années de la concession, un cautionnement forfaitaire par kilomètre. L'article 33.2 précise que les cautionnements sont « *constitués dans les conditions réglementaires en vigueur pour les marchés de l'État [et e]n particulier, [que] la société concessionnaire sera dispensée de verser ces cautionnements si elle fournit, dans les délais impartis, une caution personnelle et solidaire, choisie parmi les établissements agréés à cet effet* ». L'article 33.2 précise aussi que la mainlevée des cautionnements sera acquise de plein droit à l'expiration de la concession.

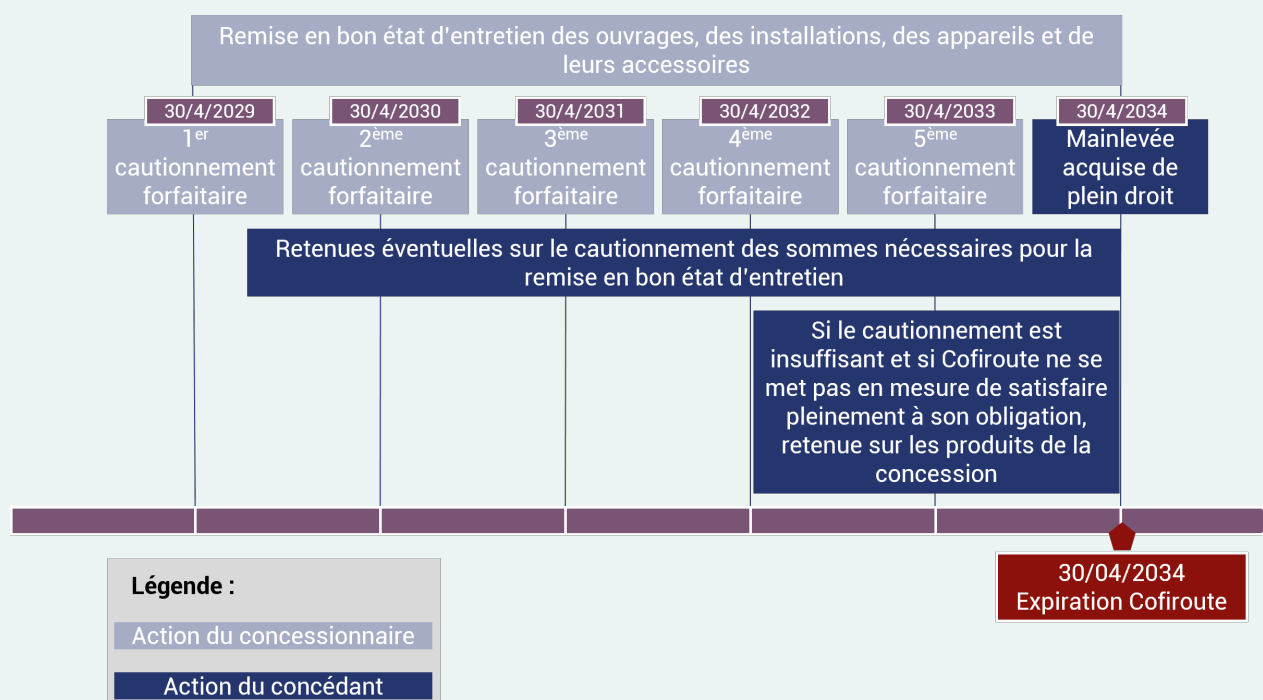
D'autre part, l'article 37 du cahier des charges permet au concédant de saisir les recettes

des deux dernières années de la concession pour rétablir l'infrastructure en bon état dans certaines conditions. Ainsi, l'article 37.3 prévoit non seulement que le concédant peut « *retenir [...] sur le cautionnement [...] les sommes nécessaires pour [...] mettre [les ouvrages, installations, appareils et leurs accessoires] en bon état* », mais également qu'il peut « *se faire remettre les produits de la concession dans les deux dernières années précédant son terme, à charge par lui de les employer à rétablir en bon état les ouvrages, installations, appareils et accessoires si le concessionnaire ne se met pas en mesure de satisfaire pleinement à cette obligation et si le cautionnement n'est pas jugé suffisant pour couvrir la dépense reconnue nécessaire à cette fin* ».

Ainsi, la logique du contrat de Cofiroute diffère-t-elle à un double titre de celle des autres contrats de concession historiques.

Tout d'abord, le contrat de Cofiroute ne prévoit pas la définition par le concédant des travaux nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien et de l'estimation de leur coût. En effet, alors que les garanties prévues dans les autres contrats de concession historiques sont limitées aux travaux listés dans le programme d'entretien et de renouvellement défini sept ans avant l'échéance du contrat, le montant du cautionnement prévu dans le contrat de Cofiroute est établi indépendamment des travaux qui se révéleront nécessaires à la remise en bon état d'entretien de l'infrastructure. De même, la saisie des recettes de la concession permise par le contrat de Cofiroute n'impose pas formellement au concédant de spécifier plusieurs années à l'avance les travaux requis pour la remise de l'infrastructure en bon état d'entretien, même si cela semble un prérequis souhaitable pour lui permettre de calibrer convenablement et mobiliser le cas échéant, ce levier contractuel.

Figure 1.12. Les étapes du processus de restitution des biens de retour en bon état d'entretien en fin de concession



Source : ART

Ensuite, le contrat de Cofiroute prévoit de facto une lourde conséquence pour le concessionnaire en cas de défaillance compte tenu de la possibilité pour le concédant d'opérer une retenue sur les produits des deux dernières années de la concession. Certes, le niveau cumulé des cautionnements successifs prévus par le contrat de Cofiroute, de l'ordre de 100 millions d'euros, peut sembler limité en comparaison du coût potentiellement associé à l'ensemble des travaux nécessaires à la remise en bon état d'entretien de l'infrastructure, tel qu'il peut être estimé selon la méthode présentée précédemment. Cependant, les produits générés par la concession au cours de ses deux dernières années représentent des montants conséquents, d'un ordre de grandeur très supérieur à ces coûts, ce qui laisse une importante marge de manœuvre au concédant, même si la saisie des péages pourrait, en définitive, être plafonnée au montant des travaux à réaliser pour le rétablissement des ouvrages en bon état d'entretien.

Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre des retenues sur les péages sont moins précises que dans les autres contrats. Le cahier des charges de Cofiroute ne prévoit pas que la sûreté prenne la forme d'une garantie à première demande. Il ne fournit pas non plus de précision concernant les modalités de retenue sur les produits de la concession. Ainsi, en pratique, le concédant devra d'abord, le cas échéant, constater que le concessionnaire ne s'est pas « mis en mesure de satisfaire ses obligations », puis définir, dans le silence du contrat et sous le contrôle du juge, les conditions dans lesquelles les produits de la concession pourraient effectivement lui être remis.

Ce mécanisme de garantie n'est efficace que sous certaines conditions (voir figure 1.13). **Ce mécanisme de garantie n'est efficace que si son montant est suffisant pour obliger le concessionnaire à réaliser tous les travaux nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien.** Or un dimensionnement adéquat de la garantie suppose d'abord d'avoir opéré, dans le cadre de la définition du programme d'entretien et de renouvellement, un recensement exhaustif des actions potentiellement nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien.

À cette fin, il est tout d'abord utile de disposer d'un état des lieux initial de l'infrastructure afin d'identifier les biens qui appellent d'ores et déjà des réhabilitations. Pour ce faire, il est pragmatique de demander au concessionnaire, ainsi que le prévoit l'annexe « BEFC » ajoutée aux contrats Sanef et SAPN à l'occasion des avenants conclus en janvier 2023, de fournir « l'ensemble des éléments permettant d'évaluer l'état actuel des biens de retour »³⁴ : le concessionnaire est l'acteur le plus à même de dresser un état des lieux exhaustif de l'infrastructure dont la gestion lui est

déléguée – c'est lui qui a la meilleure connaissance des contraintes d'exploitation et la mise en œuvre de sa politique d'entretien et de renouvellement implique, en tout état de cause, qu'il dispose déjà de l'essentiel des données requises. Cependant, il est indispensable de vérifier, d'une part, que les informations transmises suffisent pour établir un état des lieux exhaustif, d'autre part, qu'elles sont exactes et à jour. Le concédant devrait par conséquent, en s'appuyant sur ses services techniques et les autres experts mobilisés, réaliser des contrôles sur l'état initial du patrimoine, probablement en procédant par sondage : l'exercice initial de cotation des ouvrages devrait en effet porter sur l'entièreté des biens de la concession.

Pour réaliser un recensement exhaustif des travaux d'entretien et de renouvellement nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien, le concédant pourrait avoir à s'écarter des propositions des concessionnaires. S'il est pragmatique et de bonne administration de demander au concessionnaire, ainsi que le prévoit l'annexe « BEFC » ajoutée aux contrats Sanef et SAPN à l'occasion des ave-

34. L'annexe « BEFC » prévoit que la société concessionnaire transmet ces informations au plus tard le 30 juin 2024 – Voir figure 1.3.

35. L'annexe « BEFC » prévoit que la société concessionnaire transmet ces informations au plus tard le 30 juin 2024 –

nants conclus en janvier 2023, de transmettre une « *proposition de programme de travaux* »³⁵, le concédant, à qui il revient de fixer définitivement le programme d'entretien et de renouvellement doit toutefois s'autoriser, en tant que de besoin, à compléter la proposition de programme que lui soumet le concessionnaire.

Sur le fond, effectuer un recensement exhaustif des travaux d'entretien et de renouvellement nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien suppose de tenir compte des effets de la dégradation tendancielle des actifs, ainsi que des aléas pouvant induire des dégradations plus rapides.

Le programme d'entretien et de renouvellement doit comprendre non seulement une composante « *déterministe* », mais aussi une composante « *statistique* ». La composante « *déterministe* » correspond aux grosses opérations qui peuvent être identifiées individuellement avec certitude.

La composante « *statistique* » correspond à des ensembles génériques d'actions permettant d'atteindre les objectifs contractuels de restitution en bon état d'entretien : elle est constituée, d'une part, d'opérations qui ne peuvent être précisément spécifiées mais dont le volume peut être anticipé sur le fondement d'une approche statistique (par exemple, il est possible, sur le fondement de données historiques à grande échelle, d'identifier des lois générales d'évolution de l'état des ouvrages d'art et des chaussées, caractérisées par un *trend* et une variabilité autour de ce *trend*, ou de prévoir le taux de défaillance pour chaque famille d'équipements des tunnels), d'autre part, de travaux récurrents et programmables (comme la reprise de la boulonnerie des glissières, le débouchage des grilles et des avaloirs du réseau de collecte, la reprise des ancrages des panneaux de signalisation, ou le nettoyage des tunnels qui permet d'éviter l'encrassement des caméras de surveillance).



Certains répondants contestent l'approche décrite par l'Autorité pour déterminer le montant de la garantie, et en particulier la référence à une composante « *statistique* ». Les uns y voient un moyen de mettre à la charge des concessionnaires en place des coûts de réparation purement hypothétiques. Les autres préconisent une méthode alternative consistant à réévaluer à mi-parcours le programme d'entretien et de renouvellement.

La première objection revient à supposer qu'il est matériellement possible, 7 ans avant l'échéance des contrats, de prévoir comment évoluera l'état de *chaque* bien de retour constitutif de l'infrastructure concédée. Or il est impossible d'identifier nommément les actifs qu'il s'agira de traiter. C'est pourquoi il est indispensable, pour s'assurer que le concessionnaire mènera toutes les actions nécessaires à la restitution en bon état de l'ensemble des biens de retour, de comptabiliser dans la garantie des montants correspondant à des travaux génériques établis en fonction de lois de probabilité.

S'interdire de prévoir une composante « *statistique* » dans le programme de travaux signifierait par exemple, dans le cas très simple des ouvrages d'art, que les obligations du concédant se limiteraient à réhabiliter les ouvrages dont le mauvais état aurait été constaté 7 ans avant la fin du contrat, à l'exclusion de tous ceux qui pourraient apparaître après la définition du programme de travaux. Or le vieillissement tendanciel des ouvrages d'art n'est pas un phénomène négligeable : ainsi, une majorité d'ouvrages d'art classés 2E aujourd'hui sont probablement « *critiques* », c'est-à-dire qu'ils devraient basculer en catégorie 3 ou 3U dans un délai inférieur à 10 ans ; en conséquence, dans l'hypothèse où l'on se fixerait une cible de 0 % d'ouvrages d'art classés 3 ou 3U en fin de contrat, il serait *a minima* nécessaire d'inclure dans la garantie, bien qu'il ne soit pas encore possible d'identifier précisément les ouvrages

concernés, des sommes permettant de couvrir les coûts de réparation d'ouvrages qui ne sont pas encore classés 3 ou 3U mais qui basculeront dans cette classification avant la fin de la concession. La même logique vaut naturellement pour tous les biens de retour, en particulier ceux dont l'identification individuelle paraît particulièrement complexe compte tenu de leur très grand nombre, comme les dispositifs d'éclairage ou de ventilation.

Il convient de relever que, si les travaux nécessaires se révélaient moins importants que ce qui avait été anticipé, le concessionnaire pourrait récupérer l'intégralité de la garantie, alors même qu'il aurait supporté des coûts inférieurs à ce qu'il avait prévu (et à l'inverse, il existe un risque que les travaux nécessaires se révèlent plus importants que ce que les lois de la statistique laissaient présager – dans ce cas, le concédant pourrait être démuni face à un concessionnaire qui refuserait d'obtempérer à ses demandes pour réaliser les travaux requis pour restituer l'infrastructure en bon état). La méthode proposée n'aboutit pas, contrairement aux allégations de certains répondants, à mettre à la charge du concessionnaire *« des frais qui pourraient être exposés si des études approfondies portant sur plusieurs installations apparemment en état à la date de la résiliation, révélaient des défauts »*, ce qui entrerait en contradiction avec la jurisprudence (voir par exemple la décision de la Cour administrative d'appel de Nantes, 4^{ème} chambre, 14 mai 2004, requête n° 99NT01444).

La deuxième objection impliquerait de modifier les termes des contrats de concession, puisque ces derniers ne prévoient pas que le montant de la garantie ne coïncide qu'avec une partie des travaux à réaliser au cours des 5 dernières années de la concession. En outre, s'interdire une approche statistique impliquerait, encore dans ce cas, que des travaux qui n'auraient pas été nommément identifiés 3 ans avant l'échéance du contrat et qui se révéleraient pourtant nécessaires ne seraient pas pris en compte dans le calcul de la garantie.

Un dimensionnement adéquat de la garantie suppose enfin que les coûts de chaque élément ne soient pas sous-estimés.

Pour s'en assurer, dans le cadre de ses travaux sur l'économie générale des concessions, l'Autorité pourrait en particulier assister le concédant dans le chiffrage de la composante « déterministe » du programme. Compte tenu de son expertise sur les coûts des travaux et en s'appuyant sur la base de données de coûts qu'elle a développée ces dernières années, l'Autorité pourrait aider le concédant à s'assurer que les montants prévus dans les programmes d'entretien et de renouvellement sont correctement estimés. Elle pourrait, en particulier, l'assister dans la prise en compte des risques et aléas inhérents à tous les travaux, qui est indispensable pour éviter un sous-dimensionnement de la garantie : il s'agirait d'évaluer les incertitudes sur des facteurs génériques, comme l'évolution générale des prix, ainsi que les incertitudes sur des facteurs spécifiques, comme la complexité des travaux à réaliser ou

la disponibilité des entreprises spécialisées et de leur matériel spécialisé.

Afin de chiffrer au mieux la composante « statistique » du programme, il serait utile de s'appuyer sur les contrats d'exploitation des sociétés récentes. Ces derniers fixent en effet des objectifs de maintenance et donnent des éléments de chiffrage monétaire. L'un des principaux intérêts de ces éléments est qu'ils permettent de quantifier le coût total de la politique de maintenance, puisque les sociétés concessionnaires récentes l'externalisent complètement (alors que les sociétés historiques y consacrent des ressources internes). Ainsi, le recours aux contrats d'exploitation des sociétés récentes permettrait d'évaluer la garantie avec une précision accrue, et dans l'hypothèse où un concessionnaire historique ne réaliserait pas toutes les actions de maintenance nécessaires, de disposer de ressources suffisantes pour déléguer la réalisation des travaux manquants à un tiers.



Recommandation n° 1.6

Mobiliser le mécanisme de la garantie de façon à inciter les concessionnaires à réaliser tous les travaux nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien :

- **Intégrer au programme d'entretien et de renouvellement, lorsqu'il n'est pas possible ou pertinent de lister précisément chacune des opérations d'entretien et de renouvellement nécessaires à la remise en bon état d'entretien de l'infrastructure (composante « déterministe »), des ensembles génériques d'actions permettant d'éviter la dégradation tendancielle mais aléatoire des biens de retour (composante « statistique ») ;**
- **Pour évaluer de façon plus exhaustive et plus précise les coûts de la composante « statistique » des programmes d'entretien et de renouvellement, tirer parti des informations contenues dans les contrats d'exploitation des concessionnaires récents, que le concédant est en droit, en vertu de leurs contrats de concession, de se faire communiquer.**

c. Le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages de la concession au concédant doit être établi de façon à permettre une appréciation fiable de l'état général de l'infrastructure restituée

Le « programme des opérations préalables à la remise des ouvrages de la concession au concédant » prévu par l'article 37.3 des cahiers des charges s'apparente à un état des lieux de sortie (après achèvement du programme d'entretien et de renouvellement), qui s'opère toutefois sur une période relativement longue précédant l'échéance du contrat. Compte tenu de l'étendue des contrôles à réaliser, l'inspection devra nécessairement s'échelonner sur une longue période précédant la fin du contrat. L'objet de la planification de cet état des lieux, sept ans avant l'expiration de la concession, est de permettre au concédant de programmer la mobilisation de ses ressources d'inspection et de contrôle internes ou externes et au concessionnaire de prévoir l'éventuelle fermeture des ouvrages inspectés. La réalisation du programme en amont de l'échéance du contrat doit en outre permettre au concessionnaire de lever les réserves éventuellement formulées dans les procès-verbaux.

Cet état des lieux sera crucial, ce qui implique une vigilance particulière, sur deux points en particulier (voir figure 1.14).

Premièrement, l'exercice de revue finale devrait comprendre une vérification exhaustive de la réalité des travaux effectués sur les ouvrages d'art et les chaussées, avec des visites sur place. Tel semble être le sens de la circulaire de 2023³⁶, qui est venue préciser certaines modalités de contrôle par le concédant de la réalisation du programme d'entretien et de renouvellement, avec l'ajout d'un chapitre 8 intitulé « *Opérations d'inspections spécifiques au programme de travaux de la fin de concession* » à la circulaire n° 87-88 du 27 octobre 1987 : il en ressort que les inspections réalisées dans ce cadre sont organisées comme des inspections de travaux, avec l'établissement de procès-verbaux listant les observations du concédant et les travaux restant à réaliser par la société concessionnaire et avec la mention des délais de traitement des observations et de réalisation des travaux restants.

Deuxièmement, il conviendrait que cet état des lieux intègre un contrôle des nombreuses actions regroupées dans la composante « statistique » du programme d'entretien et de renouvellement. Il ne semble pas, à ce stade, que ce contrôle ait été formalisé. Néanmoins, rien ne garantit que, sans un tel contrôle, des opérations dont les effets bénéfiques ne peuvent se ressentir qu'à long terme seront bien réalisées en fin de concession.

36. Circulaire du 19 juillet 2023 relative aux modalités d'établissement et d'instruction des dossiers techniques concernant la construction et l'aménagement des autoroutes concédées modifiant la circulaire n° 87-88 modifiée du 27 octobre 1987.

Ainsi, les modalités de vérification de la réalisation des actions regroupées dans la composante « statistique » du programme d'entretien et de renouvellement devront être précisées : contrairement à des opérations parfaitement identifiées, ces travaux portant sur un très grand nombre de biens à évaluer pourront s'appuyer sur des bilans transmis par les concessionnaires³⁷, mais devront aussi donner lieu, compte tenu des enjeux spécifiques à la fin des concessions, à des contrôles sur site à grande échelle :

aussi conviendrait-il probablement que la fréquence des audits réalisés par sondage soit plus importante qu'en régime de croisière. Une augmentation du nombre de sondages en cas de détection d'un nombre important d'anomalies devrait également être envisagée³⁸.

Les conditions permettant d'établir que ces contrôles partiels sont concluants devront également être explicitées, notamment parce que cela devrait conditionner le calcul des mainlevées partielles effectuées sur la garantie.



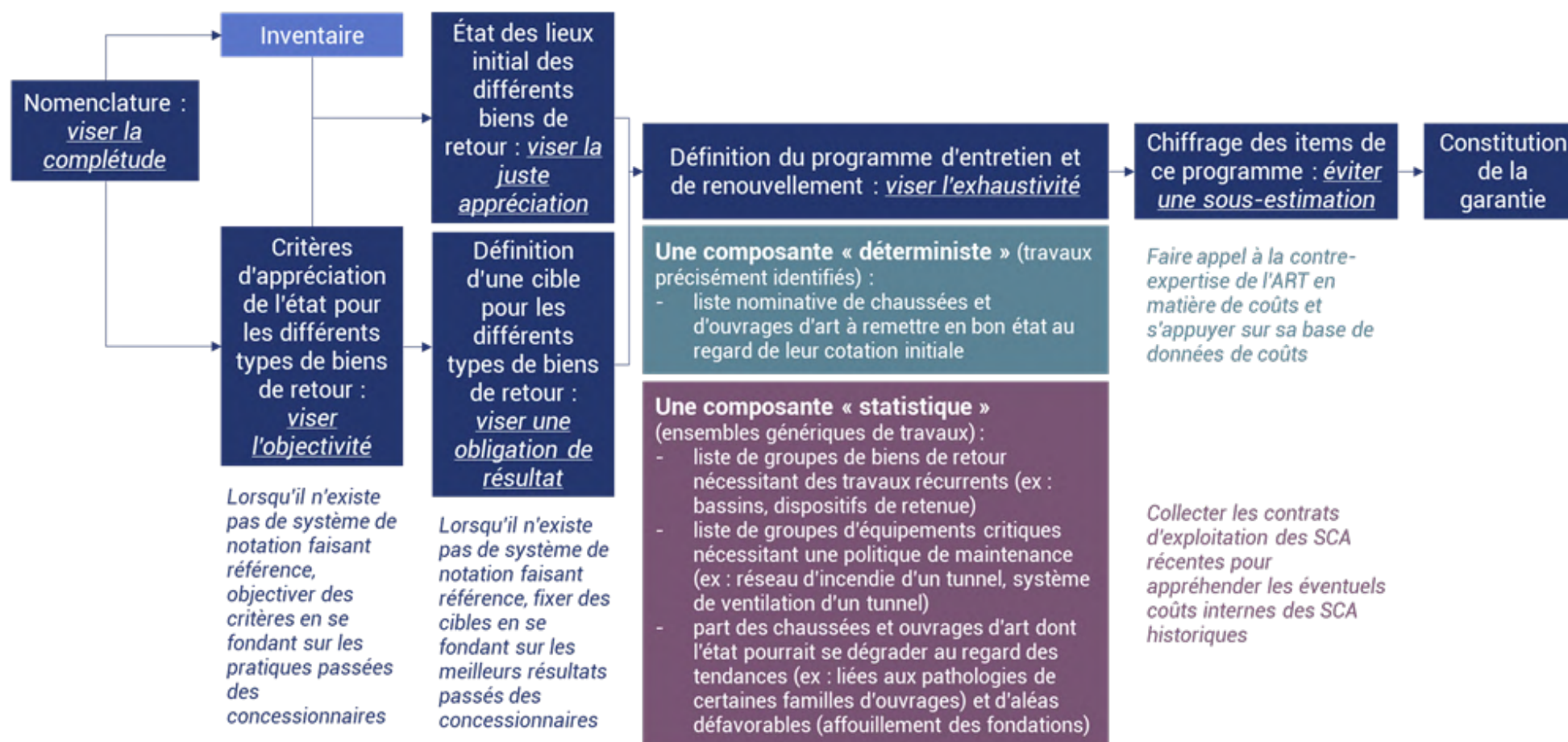
Recommandation n° 1.7

Expliciter, dans le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages, les modalités d'inspection et de contrôle d'ensembles génériques de travaux portant sur des biens de retour multiples et préciser la mécanique de libération progressive des fonds mis en garantie pour ces ensembles de travaux.

37. Par exemple, le concédant pourrait demander aux concessionnaires de documenter la mise en œuvre de leur politique d'entretien et de renouvellement dans le cadre d'un enrichissement des rapports d'exécution annuels durant les dernières années de leur contrat.

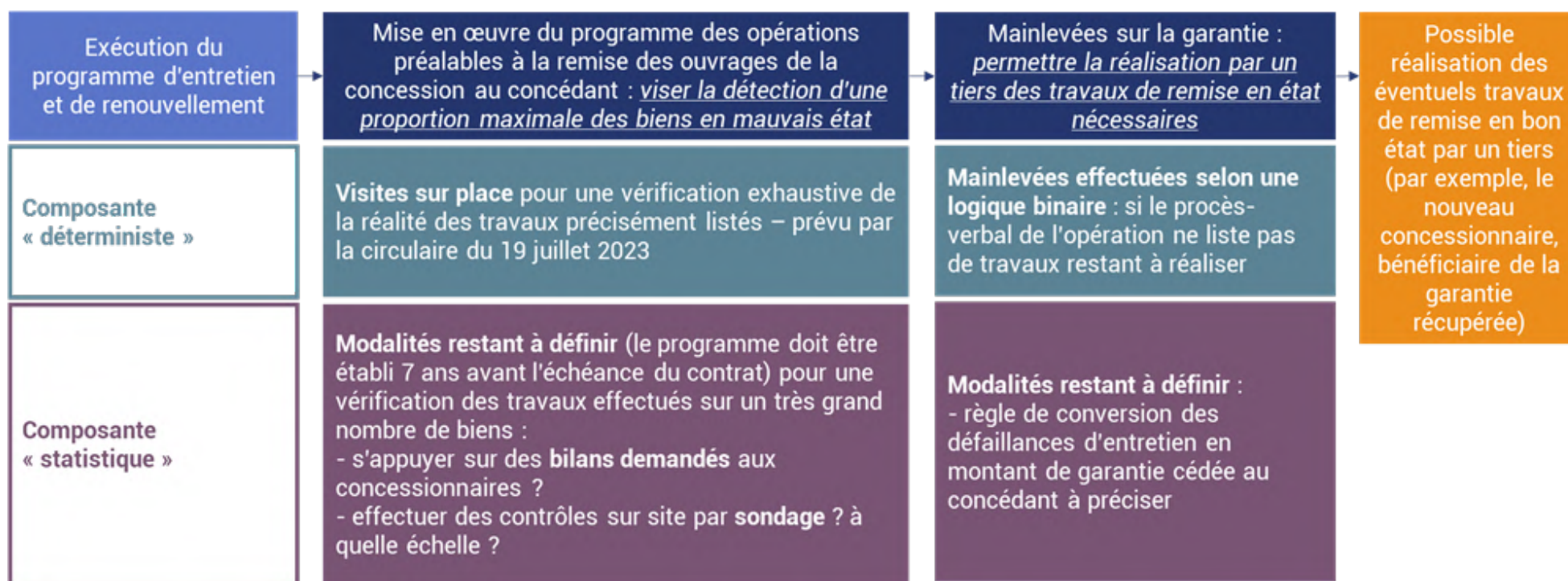
38. Par exemple, dans le cas où il apparaîtrait qu'un ouvrage d'art contrôlé au titre de la composante « statistique » du programme d'entretien et de renouvellement est coté 3, il serait probablement nécessaire de multiplier les audits sur les ouvrages d'art : cela permettrait d'accéder à un meilleur niveau de confiance à propos de l'état réel de l'infrastructure comme du montant pouvant, le cas échéant, être prélevé sur la garantie.

Figure 1.13. Les préalables à un dimensionnement adéquat de la garantie



Source : ART

Figure 1.14. Les conditions à vérifier pour la libération des fonds mis en garantie



Source : ART

6. Tableau récapitulatif des recommandations

Nu- méro	Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelles
1.1	Veiller à la bonne exécution de l'ensemble des démarches nécessaires à la notification des programmes d'entretien et de renouvellement	Établir dans les meilleurs délais les inventaires des biens de la concession Poursuivre et finaliser la définition du « <i>bon état d'entretien</i> » de l'infrastructure en fin de concession Effectuer un état des lieux initial des biens de retour
1.2	Établir une doctrine précise et exigeante s'agissant de la définition du « <i>bon état d'entretien</i> »	Faire reposer la définition du « <i>bon état d'entretien</i> » en fin de concession sur des critères identiques pour toutes les concessions Pour toutes les catégories d'actifs, associer la définition du « <i>bon état d'entretien</i> » en fin de concession à des objectifs de résultat
1.3	Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état d'entretien des chaussées	Prévoir les travaux de réparation des chaussées permettant que 100 % aient une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 2 et que plus de 90 % aient une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 3 Utiliser l'ISTRU, en remplacement de l'IQRA structure, comme référence pour objectiver l'état des structures des chaussées sur les voies de droite et les bretelles où la vitesse est supérieure ou égale à 90 km/h et prévoir la réparation de toutes les chaussées ayant une cotation ISTRU inférieure ou égale à 2 Sur les zones qui ne sont pas concernées par l'ISTRU (voies de gauche, zones de péage, aires de services et de repos, bretelles sur lesquelles la vitesse est inférieure à 90 km/h), effectuer un relevé visuel de l'état de dégradation des chaussées avant leur restitution pour attester de leur bon état d'entretien selon des critères à préciser Utiliser un critère d'âge de la couche de roulement, en complément de l'IQRA surface, pour l'appréciation de l'état des surfaces de chaussées : par exemple, prévoir le renouvellement de toutes les couches de roulement dont l'âge dépasserait 20 ans

Nu-méro	Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelles
1.4	Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état des ouvrages d'art	Prévoir la réparation de tous les ouvrages d'art classés 3 et 3U Prévoir la réduction du stock d'ouvrages classés 2E, en traitant <i>a minima</i> tous les ouvrages dont l'état est critique, si tant est que leur délimitation soit opérée selon des critères objectifs, transparents et communs à toutes les concessions Dans la perspective de la fixation du programme des travaux préalables à la restitution des biens de retour en bon état d'entretien, prendre en compte la famille à laquelle l'ouvrage d'art appartient, le milieu dans lequel il évolue et l'histoire de sa construction pour prévenir l'apparition de pathologies que la notation IQOA ne permet pas d'anticiper
1.5	Retenir des indicateurs et cibles permettant une restitution en bon état d'entretien des autres biens de retour	Pour les biens de retour qui ne disposent pas d'un système de notation faisant référence, objectiver des critères techniques d'évaluation en se fondant sur les meilleures pratiques des concessionnaires Veiller à ce qu'aucun équipement critique remis ne soit noté 3 ou 4 ou ne présente des défauts de maintenabilité ou de sécurité Préciser les critères d'appréciation de l'état des équipements critiques pour permettre au gestionnaire succédant au concessionnaire actuel d'assurer la disponibilité de l'infrastructure : ces critères, qui devraient être objectivés en se fondant sur les meilleures pratiques des concessionnaires, pourraient notamment prendre en compte la durée de vie résiduelle des équipements et le bon dimensionnement des stocks de pièces de rechange
1.6	Mobiliser le mécanisme de la garantie de façon à inciter les concessionnaires à réaliser tous les travaux nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état	Intégrer au programme d'entretien et de renouvellement, lorsqu'il ne peut lister précisément chacune des opérations d'entretien et de renouvellement nécessaires à la remise en bon état d'entretien de l'infrastructure (composante « <i>déterministe</i> »), des ensembles génériques d'actions permettant d'éviter la dégradation tendancielle mais aléatoire des biens de retour (composante « <i>statistique</i> ») Pour évaluer de façon plus exhaustive et plus précise les coûts de la composante « <i>statistique</i> » des programmes d'entretien et de renouvellement, tirer parti des informations contenues dans les contrats d'exploitation des concessionnaires récents, que le concédant est en droit, en vertu de leurs contrats de concession, de se faire communiquer

Nu- méro	Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelles
1.7	Expliciter, dans le programme des opérations préalables à la remise des ouvrages, les modalités d'inspection et de contrôle d'ensembles génériques de travaux portant sur des biens de retour multiples et préciser la mécanique de libération progressive des fonds mis en garantie pour ces ensembles de travaux	

The background of the slide is a deep blue color. It features a series of thin, parallel, light blue diagonal lines that create a sense of depth and movement. A large, white, triangular shape is positioned on the right side of the slide, pointing towards the top right corner. The text is placed within this white area.

Chapitre 2

Les investissements de seconde phase

Synthèse du chapitre

La présente étude porte sur les investissements, listés dans les contrats de concession, qui sont usuellement qualifiés de « seconde phase » : les contrats offrent en effet la possibilité de réaliser certains aménagements en plusieurs étapes – par exemple, une section d'autoroute peut être construite à 2x2 voies dans un premier temps, le contrat prévoyant qu'elle comporte 2x3 voies à terme.

Alors que l'échéance des contrats historiques approche, l'Autorité a estimé nécessaire d'éclairer le débat et la décision publics sur les questions à trancher et les actions à conduire dès à présent pour permettre la remise des ouvrages au concédant conformément aux obligations des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Elle a conduit ce travail considérant la mission d'information que lui a reconnue le législateur, dans le sens que ce dernier a souhaité donner à son office, et a choisi d'en restituer les conclusions dans le cadre de ses travaux réguliers sur l'économie générale des concessions au regard des montants potentiellement conséquents représentés par ces investissements de « seconde phase ».

L'Autorité a d'abord recensé les investissements de ce type qui n'ont pas encore été réalisés par les concessionnaires. Elle observe que 37 opérations d'élargissement et l'aménagement d'une bretelle, sur un linéaire total de plus de 1 000 kilomètres, ainsi que la construction de 13 échangeurs, n'ont pas encore été réalisés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) historiques privées. Ces opérations représentent un montant d'investissement potentiel pouvant être estimé à plus de 5 milliards d'euros aux conditions économiques de 2024.

L'Autorité a ensuite examiné les stipulations contractuelles relatives aux modalités de réali-

sation des investissements de seconde phase pour conclure que la grande majorité de ces investissements devraient être considérés comme déjà compensés, selon une lecture qui, dans le respect de la lettre des contrats et la cohérence de leurs stipulations, lui semble la plus susceptible de contribuer à un bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, tenant compte de l'intérêt des usagers, conformément à l'objectif qui lui a été assigné par le législateur. Cette lecture de l'Autorité procède du raisonnement suivant.

- Premièrement, l'Autorité infère des spécifications du cahier des charges relatives à la consistance du réseau en « seconde phase » qui, sauf exception expressément prévue par les dispositions contractuelles sont inconditionnelles³⁹, que les concessionnaires ont l'obligation de réaliser les travaux permettant de les respecter au plus tard à l'échéance du contrat.
- Deuxièmement, elle relève que les concessionnaires ont l'obligation, dès qu'ils se révèlent techniquement justifiés (et dès lors que le concédant en fait la demande), de réaliser les investissements de seconde phase, sans attendre l'échéance de la concession. Dans la plupart des cas, cette obligation d'effectuer les travaux avant la fin du contrat repose sur un constat partagé de bonne foi par les parties – puisque celles-ci doivent fixer la date de réalisation des travaux d'un « commun accord » – que les circonstances matérielles qui justifient ces travaux sont objectivement réunies. Dans certains cas, cependant, un critère permettant d'établir que les travaux sont techniquement justifiés est précisé dans les cahiers des charges – usuellement, sous la forme d'un seuil de trafic moyen journalier annuel.

³⁹. L'Autorité considère que les stipulations des cahiers des charges relatives à la réalisation des investissements de « seconde phase » sont « inconditionnelles » en ce sens que le principe de ces investissements lui paraît avoir été posé dès leur introduction dans les cahiers des charges, avec pour conséquence leur prise en compte dans l'équilibre économique des contrats de concession. Ce caractère « inconditionnel » ne signifie pas pour autant que lesdits investissements doivent être matériellement réalisés indépendamment de leur nécessité sur le plan technique : de fait, les cahiers des charges de concession précisent les circonstances, c'est-à-dire les causes ou les événements de nature à justifier (ou à rendre nécessaire) leur réalisation effective. Mais, selon l'Autorité, la matérialité de ces circonstances – le fait qu'elles se produisent ou non – est sans incidence sur la nature et la portée juridique de l'obligation qui s'attache, dès l'origine, à cette réalisation.

- Troisièmement, l'Autorité observe que dès lors que les obligations des concessionnaires sont réputées prises en compte dans l'équilibre des contrats – sauf mention contraire explicite –, aucune compensation n'est à prévoir pour le concessionnaire au moment où il effectue les travaux pour satisfaire ces obligations.

Dans la présentation de ses résultats, l'Autorité a également rendu compte des interprétations divergentes portées à sa connaissance à l'occasion d'une revue contradictoire de son analyse – à cet égard, elle note la grande diversité des lectures des différentes parties prenantes et relève qu'à ce stade, aucun consensus clair n'émerge sur la portée de l'ensemble des obligations d'investissement de seconde phase. Sans préjudice des nuances de raisonnement propres à chaque analyse, ces différentes lectures conduisent l'Autorité à identifier trois ensembles d'investissements de seconde phase qui peuvent être classés en fonction du degré de certitude concernant leur exigibilité :

(1) Lorsque les contrats spécifient une date

particulière ou un niveau de trafic pour la réalisation des aménagements de seconde phase, il paraît peu contestable que les SCA doivent, à la demande du concédant, exécuter les ouvrages sans indemnité – ensemble (1);

(2) Lorsque la date de réalisation des aménagements de seconde phase est subordonnée, selon le contrat, à un « *commun accord* » « *en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement* », les SCA semblent devoir exécuter les ouvrages sans indemnité (sauf mention contraire explicite) à la demande du concédant, dès que cela s'avère justifié au regard de la doctrine routière – ensemble (2);

(3) Pour les aménagements de seconde phase restants, les différentes lectures apparaissent difficilement conciliables sur le fait de savoir si ces investissements, indépendamment de leur pertinence au regard de la doctrine routière, sont ou non dus par les SCA au plus tard à l'échéance de leur contrat – ensemble (3).

Figure 2.1. Chiffrage des trois ensembles d'investissements de seconde phase

(3) Investissements dus en fin de contrat :

- élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui n'est pas encore atteint ou un commun accord qui, au regard du trafic actuel, ne sera pas nécessairement trouvé
- échangeurs dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord à trouver

3,8 Md€

0,8 Md€

0,4 Md€

(1) Investissements déjà dus :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui est dépassé

(2) Investissements qui pourraient être dus avant l'échéance du contrat :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord qui, au regard du trafic actuel, devrait être trouvé

Source : Calculs ART

L'Autorité observe par ailleurs que la réalisation d'une part importante des investissements de seconde phase ne sera, sur un plan technico-économique, probablement pas justifiée à l'échéance de la concession. Au regard du trafic observé à ce stade, il est probable que les gains de temps induits par une proportion significative des investissements de seconde phase résiduels ne seront pas à la hauteur des dépenses à engager.

Considérant l'ensemble de ces éléments et au regard de la mission que lui a confiée la loi, l'Autorité appelle à engager trois actions pour faire valoir les intérêts des usagers. Elle recommande au concédant, auquel il appartient de veiller à l'exécution de leurs obligations contractuelles par les sociétés concessionnaires, sous le contrôle du juge, à :

- i. Demander dès maintenant la réalisation des investissements dus et qu'il juge souhaitables pour la collectivité – il lui appar-

tient, à cette fin, d'opérer, parmi les investissements dus, une sélection de ceux qui restent pertinents d'un point de vue technico-économique et d'établir au plus tôt le calendrier de leur réalisation pour s'assurer de la bonne exécution des travaux avant le terme des contrats ;

- ii. Acter sans attendre l'abandon des investissements qui n'apparaissent pas pertinents d'un point de vue technico-économique pour évaluer précisément les montants correspondants ;
- iii. Finalement, utiliser les montants libérés au bénéfice des usagers ; l'Autorité considère en effet que toute renonciation à une dépense prévue par le contrat, indépendamment de la cause ayant présidé à la décision de renoncer à cette dépense, devrait donner lieu à un rééquilibrage du contrat au titre du bon fonctionnement du régime des tarifs de péage.

1. Avant-propos : dans le cadre de ses compétences définies par la loi, l'Autorité a mené une étude sur les investissements autoroutiers dits « de seconde phase » qu'elle rend publique

La présente étude s'inscrit dans le cadre des travaux relatifs à l'économie générale des conventions de délégation prévus à l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, aux termes duquel « [l']Autorité de régulation des transports établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation ». De manière plus générale, elle s'inscrit dans les missions de l'Autorité consistant à « veill[er] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier » et à « procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées » prévues, respectivement, aux articles L. 122-7 et L. 122-31 du code de la voirie routière.

L'échéance des concessions historiques étant

imminente – moins d'une décennie pour les plus proches – recenser les investissements restant à conduire par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) aux termes de leurs obligations contractuelles apparaît indispensable, compte tenu de la durée nécessaire à la réalisation de travaux autoroutiers d'envergure, qui est du même ordre. À cet égard, les contrats distinguent en particulier⁴⁰ deux grandes catégories d'investissements sur les réseaux autoroutiers concédés :

- d'une part, des investissements à mettre en œuvre dès leur inscription dans les contrats ;
- d'autre part, des investissements inscrits dans les contrats en vue de leur réalisation ultérieure, généralement désignés sous le terme d'opérations de « seconde phase »⁴¹.

40. Les investissements nécessaires à la restitution de l'infrastructure en bon état d'entretien font l'objet d'une autre étude et ne sont pas examinés ici.

41. Vocabulaire sous lequel il est usuel de regrouper les investissements qualifiés dans les contrats comme de « deuxième phase », de « phase définitive » ou de « situation définitive ».

La présence, dans les contrats des SCA historiques, d'opérations de « seconde phase » en vue de leur réalisation ultérieure s'explique par le fait que l'État et les SCA ont jugé utile, dans un certain nombre de cas, de convenir par avance de la réalisation d'investissements dont ils anticipaient qu'ils seraient, à un terme plus ou moins rapproché, rendus nécessaires par l'évolution des conditions de circulation.

Cette pratique pouvait présenter des avantages en termes de coûts – le concessionnaire pouvant tenir compte des aménagements ultérieurs dès la première phase de construction de l'infrastructure, par exemple pour les acquisitions foncières – ou en termes de rapidité de mise en service, au moment opportun.

La seule lecture des contrats de concession ne permettant pas d'identifier les investissements de « seconde phase » qui n'ont pas encore été réalisés, l'Autorité a dû développer une méthode *ad hoc* pour procéder à cette identification :

elle a localisé les investissements de seconde phase listés dans les contrats à l'aide de plans de situation annexés aux contrats de plan et de référentiels de données de l'État, puis vérifié s'ils avaient déjà été réalisés à l'aide d'images satellite. La liste des investissements ainsi référencés a été adressée au concédant avec des demandes d'informations complémentaires. Après prise en compte des précisions apportées, l'Autorité et le concédant se sont accordés sur la liste des investissements mentionnés dans les contrats et qui n'ont pas encore été réalisés. Les SCA, qui ont également eu connaissance de cette liste dans le cadre de versions provisoires du rapport, ne l'ont pas remise en cause.

Il ressort de cette analyse qu'à la date de publication de cette étude, 37 opérations d'élargissement ainsi que l'aménagement d'une bretelle, concernant un linéaire de plus de 1 000 kilomètres, ainsi que la construction de 13 échangeurs, n'ont pas encore été réalisés par les SCA historiques privées. La carte ci-après (figure 2.2) permet de localiser les travaux identifiés, qui sont également recensés dans les annexes 2.1 et 2.2.

Dans ce contexte, l'objet de la présente étude

est de préciser le périmètre des investissements de seconde phase restant à la charge des SCA et d'en étudier l'impact sur l'économie des contrats. Deux considérations motivent ces travaux de l'Autorité :

- **D'une part, les opérations listées dans les contrats correspondent à des montants considérables, potentiellement plusieurs milliards d'euros, qui intéressent ainsi directement le « bon fonctionnement du régime des tarifs de péage »** autoroutier auquel il appartient à l'Autorité de veiller aux termes de l'article L. 122-7 du code de la voirie routière. Si, juridiquement, elles s'avéraient, totalement ou en partie, à la charge des concessionnaires, il serait nécessaire d'en demander la réalisation – ce qui nécessiterait plusieurs années de procédures, de conception et de travaux – ou, à défaut, d'engager les actions nécessaires pour recouvrer les montants concernés, faute de quoi serait rompu l'équilibre entre le niveau du péage acquitté par les usagers et le coût du service rendu en contrepartie.
- **D'autre part, des divergences d'interprétation quant à la nature et à la portée juridique des obligations de seconde phase ont été soulignées à plusieurs reprises par le passé.** Par exemple, en 2019, la Cour des comptes⁴² notait que, dans le cadre du « *Paquet vert* » et du Plan de Relance Autoroutier (PRA), les SCA avaient été compensées pour « *des opérations pour lesquelles une interprétation rigoureuse des cahiers des charges ou leur lecture comparée montre qu'elles étaient déjà prévues et donc déjà compensées par la perception des péages pendant la durée de la concession* ». De même, dans le cadre du Plan d'Investissement Autoroutier, le concédant avait saisi l'Autorité, en 2017, de projets d'avenants prévoyant une nouvelle compensation pour 9 opérations prévues aux contrats en seconde phase : or cette compensation a finalement été supprimée, ce qui illustre les incertitudes qui entourent la question des investissements de seconde phase. Plus récemment, dans son rapport de 2023 sur les

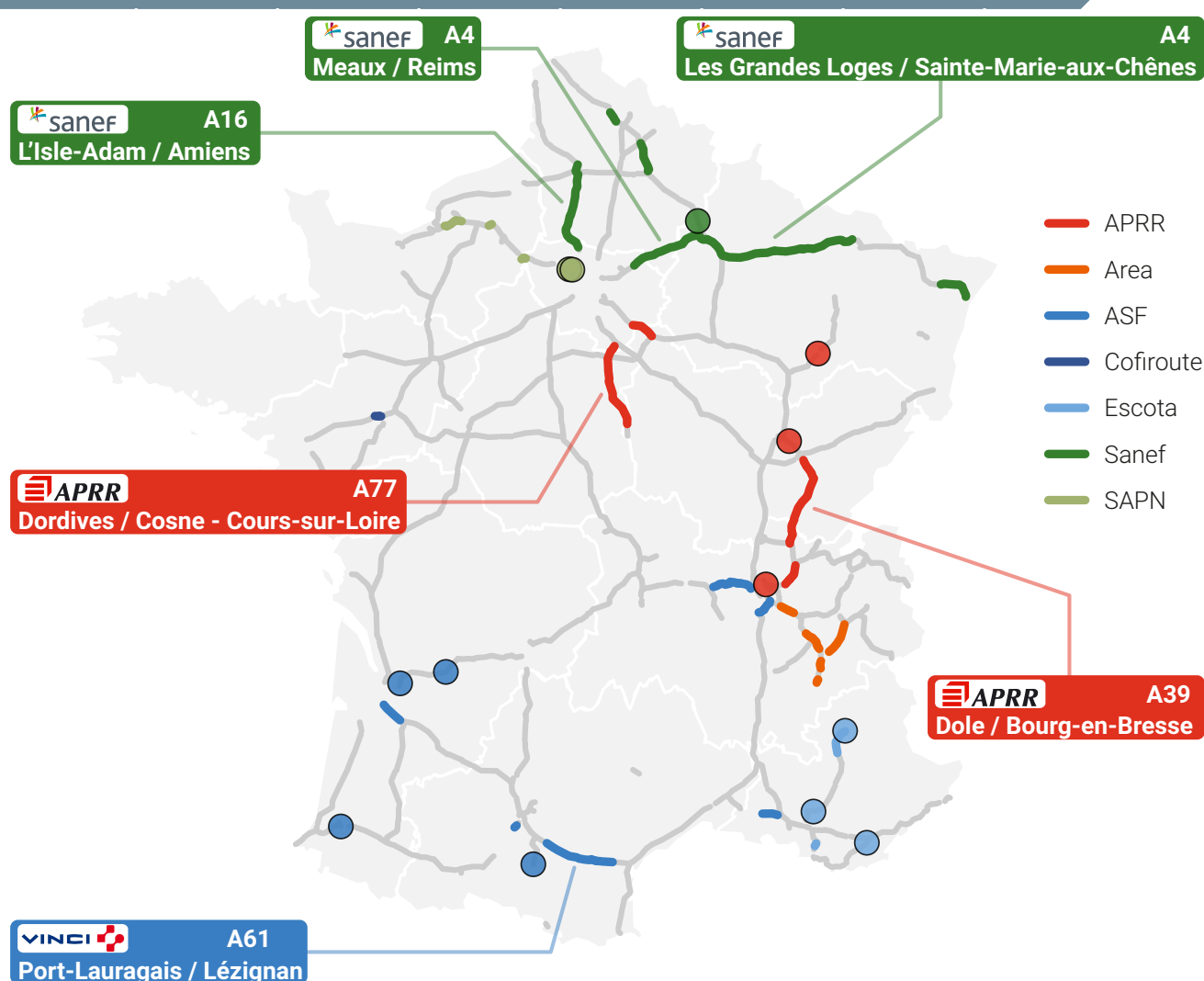
42. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-04/20190418-refere-2018-4023-plan-relance-autoroutier.pdf>

marchés passés par les SCA en 2022, l'ART avait également « relevé qu'au moins une opération réalisée dans le cadre du PRA avait été compensée alors qu'elle était déjà prévue au titre de la seconde phase dans le cahier des charges d'une concession »⁴³.

Ainsi, les travaux de l'Autorité visent à éclairer le concédant, et au-delà le public, sur une question techniquement complexe ayant des conséquences directes sur le péage acquitté. Ce fai-

sant, ces travaux s'inscrivent pleinement dans le cadre des missions de régulation de l'Autorité dans le secteur. En effet, s'il ne fait aucun doute que l'exécution des contrats de concession relève de la responsabilité des parties, sous le contrôle du juge, le législateur a confié à l'Autorité la mission de « veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier » afin de répondre à « l'insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers » dans les relations contractuelles entre l'État et les concessionnaires⁴⁴.

Figure 2.2. Opérations listées dans les contrats des SCA historiques privées mais non-réalisées



Source : Cahiers des charges des SCA historiques privées

43. <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/07/2022-06-29-rapport-sur-les-marches-2021-des-sca.pdf>

44. Voir la présentation des articles 5 et 6 dans l'exposé des motifs du projet de loi pour la croissance et l'activité, dite « loi Macron » du 6 août 2015, qui ont fondé les compétences de l'Autorité dans le secteur autoroutier concédé : « Les articles 5 et 6 réforment le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé. La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence ont estimé que les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute étaient déséquilibrées, ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers. »

L'Autorité observe que différentes lectures des stipulations contractuelles qu'elle a passées en revue sont possibles et mis en évidence celle qui, dans le respect de la lettre des contrats et la cohérence de leurs stipulations, lui semble la plus susceptible de contribuer à un bon fonc-

tionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, tenant compte de l'intérêt des usagers. De fait, l'objectif de la présente étude n'est pas d'établir une lecture définitive et indiscutable de ces stipulations qui devrait naturellement s'imposer aux parties aux contrats.

2. La méthode : cette étude, qui repose sur un examen détaillé des différents contrats de concession, a fait l'objet d'une revue contradictoire qui a mis en évidence des interprétations différentes

a. L'Autorité a procédé à une analyse précise de chacun des contrats tenant compte de la lettre des contrats, de l'intention des parties et des principes généraux applicables aux contrats de concession

Dans le cadre de ses travaux, l'Autorité a procédé à une analyse individuelle des différents contrats de concession, dont les résultats sont restitués dans les annexes 2.3 à 2.11 de la présente étude. Eu égard à leur grande similitude rédactionnelle, l'Autorité a pu tirer des conclusions communes aux différentes concessions sur la question des obligations d'investissement de seconde phase, tout en tenant compte des particularités de chaque contrat.

L'Autorité a mené son analyse en s'inspirant des modalités d'examen d'un contrat administratif. Elle a ainsi envisagé un déroulé en trois étapes progressives :

- **Première étape : apprécier les clauses les unes par rapport aux autres dans le respect (1) de la logique présidant à l'acte tout entier et (2) de la hiérarchie des documents contractuels.** En effet, si les contrats de concession sont des contrats administratifs, certains principes de droit civil n'en trouvent pas moins à s'appliquer utilement, notamment en matière d'interprétation du contrat. Ainsi, comme le prévoit l'article 1189 du code civil, « [t]outes les clauses d'un contrat s'interprètent les unes par rapport aux autres, en donnant à chacune le sens qui respecte la cohérence de l'acte tout entier ». Par ailleurs, les

clauses du cahier des charges doivent être lues à la lumière des clauses de la convention de concession d'autoroutes, et les éventuelles annexes pertinentes doivent elles-mêmes l'être à la lumière de la convention de concession et du cahier des charges. Enfin, lorsqu'une stipulation contractuelle prévoit expressément que le principe qu'elle pose s'applique « *sous réserve d'autres stipulations* », alors il convient de respecter le principe selon lequel la règle spéciale déroge à la règle générale.

- **Deuxième étape, si la première n'est pas conclusive : en cas d'incertitude sur le sens des stipulations, rechercher l'intention des parties, en tenant compte des spécificités de l'histoire des concessions autoroutières.** À défaut de stipulations claires et sans ambiguïté, le juge administratif interprète les stipulations contractuelles pour rechercher la commune intention des parties⁴⁵. Au cas d'espèce, il convient de tenir compte de l'ancienneté des contrats et des avenants venant contractualiser ces obligations, ainsi que de l'évolution des conditions d'encadrement des concessions d'autoroutes (voir encadré 2.1). En particulier, la révision des modalités de fixation des péages opérée en 1995 a pu conduire à une évolution de l'équilibre économique global des contrats, associée à un nouveau partage des risques. Il apparaît ainsi que la portée de tout document venant éclairer l'équilibre économique d'avenants conclus avant 1995 doit rester limitée.

45. Conseil d'État, 11 mai 1956, *Compagnie des transports en commun de la région de Douai*; Conseil d'État, Assemblée, 21 décembre 2012, n° 342788, *Commune de Douai, aux conclusions de M. Bertrand Dacosta*; Conseil d'État, 29 juin 2018, n° 402251, *Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, aux conclusions de M. Olivier Henrard*.

- **Troisième étape, si la deuxième n'est pas conclusive : si l'intention des parties ne peut être établie avec certitude, interpréter les dispositions des contrats de concession en plaçant au premier plan la recherche de l'intérêt général.** L'Autorité constate, dans les cas où la commune intention des parties n'est pas clairement identifiable, que le juge administratif peut adopter une méthode d'interprétation tenant compte des particularités

des contrats de concession, en considérant que l'intention des parties devait être d'assurer le fonctionnement régulier et continu du service public⁴⁶. En tout état de cause, l'interprétation des contrats ne peut conduire à méconnaître les principes dégagés par la jurisprudence, tels que l'interdiction pour une personne publique de renoncer par avance à l'exercice du pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général⁴⁷.

Encadré 2.1. Tenir compte des spécificités de l'histoire des concessions implique certaines précautions dans la recherche de l'intention des parties

Pour examiner la volonté commune des parties, il est possible de s'appuyer sur des éléments variés, tels que d'autres stipulations contractuelles, la pratique contractuelle, des éléments extracontractuels ou, plus généralement, tout élément extérieur au contrat pertinent (documents préparatoires au contrat, offre de l'attributaire, préambule, etc.).

La recherche de la commune intention des parties exige en principe de se placer à la date de conclusion du contrat^a, ce qui peut sembler un exercice délicat au regard des évolutions intervenues dans le secteur autoroutier concédé depuis cette date. En particulier, l'intention initiale des parties à ces contrats anciens – conclus entre la fin des années 1950 et les années 1970 – est difficile à rechercher, compte tenu, notamment, de la privatisation des principales sociétés historiques au début des années 2000^b.

Néanmoins, s'agissant des obligations d'investissement de seconde phase, la date à laquelle il convient de rechercher l'intention commune des parties ne saurait être la date de conclusion du contrat initial. En effet, les obligations d'investissement de seconde phase n'ont pas été inscrites dans les contrats historiques dès l'origine, mais prévues à l'occasion d'avenants signés entre 1971 et 2004.

Cette date pourrait également différer de la date de conclusion de l'instrument contractuel ayant introduit l'obligation d'investissement de seconde phase. En effet, l'équilibre économique des contrats, relativement à ces obligations, a pu évoluer ultérieurement.

Ainsi, pour démontrer que les obligations d'investissement de seconde phase ne sont pas prises en compte dans l'équilibre économique des contrats, il serait discutable de se fonder sur des pièces antérieures à 1995. Avant cette date, la compensation des concessionnaires

46. Conseil d'État, 11 mai 1956, *Compagnie des transports en commun de la région de Douai*; Conseil d'État, assemblée, 21 décembre 2012, n° 342788, *Commune de Douai, aux conclusions M. Bertrand Dacosta*; Conclusions du rapporteur public, dans l'affaire Conseil d'État, section du contentieux, 29 juin 2018, n° 402251, *Communauté de communes de la vallée de l'Ubaye, aux conclusions de M. Olivier Henrard*. Dans ces différentes affaires où la question de la qualification de actifs en biens de retour était posée, le juge a considéré que dans le silence du contrat, la volonté des parties était de laisser à la disposition de l'autorité concédante, en fin de concession, les moyens matériels de continuer l'exploitation des services concédés. Par conséquent, les biens nécessaires à l'exploitation du service devaient être regardés comme des biens de retour.

47. Conseil d'État, section des travaux publics, avis d'assemblée générale, 26 avril 2018, n° 394398 : « La volonté ainsi entendue des parties ne saurait toutefois méconnaître les principes dégagés par la jurisprudence ». Dans cet avis, le Conseil d'État a précisé que la liberté contractuelle reconnue aux parties ne saurait conduire à ce que les modalités d'une indemnité de résiliation aboutisse à méconnaître la prohibition générale faite aux personnes publiques de consentir des libéralités, et en particulier, dans le cas des contrats administratifs, à faire obstacle à l'exercice du pouvoir de résiliation unilatérale reconnu à la personne publique – auquel celle-ci ne peut renoncer – en raison du caractère dissuasif de ces modalités d'indemnité.

pour les coûts qu'ils supportaient s'effectuait selon une logique très différente de celle qui prévaut désormais. À l'époque, par exemple, la plupart des sociétés concessionnaires d'autoroutes, détenues majoritairement par l'État, bénéficiaient d'un système comptable dérogatoire dits des « *charges différées* » qui leur permettait de ne pas constater de pertes dans leur compte de résultat; de même, la pratique de l'« *adossement* », qui permettait d'affecter au financement de nouvelles autoroutes les ressources d'autoroutes plus rentables, était autorisée. Dans ce contexte, les péages étaient fixés chaque année en fonction de l'évolution des charges des SCA. Au contraire, à la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, les modalités d'évolution de tarifs sont, à défaut de contrat de plan, fixés selon une formule basée sur l'évolution des prix à la consommation. Les avenants conclus avec tous les concessionnaires en 1995 reprennent ces principes tarifaires, valables pour la durée résiduelle des contrats. En conséquence, seuls des éléments datant de 1995 ou postérieurs à cette date pourraient utilement être mobilisés pour démontrer qu'une obligation d'une SCA n'est pas couverte par les recettes tirées de péages respectant la loi tarifaire inscrite au contrat.

Par ailleurs, il apparaît difficile de mettre en évidence l'intention des parties sur le fondement de la pratique contractuelle, puisque cette dernière a pu, dans le cas des concessions d'autoroutes historiques, varier au fil du temps.

a. Conseil d'État, 11 mai 1956, *Compagnie des transports en commun de la région de Douai*, précité; Conseil d'État, 20 février 2013, *ministre de la Défense c/ Société Promotion de techniques avancées*, n° 362051

b. Pour davantage de précisions sur l'évolution du secteur des autoroutes concédées, se reporter au rapport sur l'économie générale des concessions, 1^{ère} édition, novembre 2020, point 1.1. « La structuration du réseau autoroutier concédé de 1955 à nos jours ».

b. L'Autorité a consulté les parties prenantes sur une version provisoire de son étude

À l'issue des travaux susmentionnés, une version provisoire de la présente étude, de ses annexes et des analyses contrat par contrat a été transmise aux parties prenantes dans le cadre d'une procédure de revue contradictoire permettant à ses destinataires de faire connaître leurs observations et analyses en retour. Les parties sollicitées (le concédant et les sociétés titulaires de contrats de concession historiques, à savoir les sociétés ASF, Escota, Cofiroute, APRR, Area, Sanef et SAPN) ont ainsi eu la possibilité de communiquer à l'Autorité tous les éléments, de nature contractuelle ou extracontractuelle, qu'elles ont jugés susceptibles d'éclairer sa compréhension des obligations des concessionnaires en matière d'investissements de seconde phase et de faire évoluer ou d'enrichir sa lecture.

Toutes les parties sollicitées ont fait part d'ob-

servations détaillées sur le projet transmis par l'Autorité, à l'exception des sociétés ASF, Escota et Cofiroute – qui contestent la compétence de l'Autorité pour réaliser une telle étude.

L'Autorité tire deux conclusions de cette phase de consultation. Elle note tout d'abord la diversité des lectures retenues par les parties prenantes des stipulations applicables en ce qui concerne la portée de l'ensemble des obligations d'investissement de seconde phase. Elle observe par ailleurs qu'aucune partie n'a été en mesure de fournir des indications précises quant à la commune intention des parties.

Elle restitue ci-après son analyse en rendant compte des interprétations divergentes portées à sa connaissance à l'occasion de cette revue contradictoire. Le cas échéant, elle propose des éléments d'analyse de ces différentes interprétations, à travers le prisme qui est le sien, laissés à l'appréciation des parties et, le cas échéant, du juge.

c. Si plusieurs lectures des contrats sont possibles, l'Autorité a été attentive à en privilégier une qui, dans le respect de la lettre des contrats et de la cohérence de leurs stipulations, lui semble la plus susceptible de contribuer à un bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, tenant compte de l'intérêt des usagers

Il apparaît clairement que la lecture des contrats proposée par l'Autorité ne fait pas l'unanimité. Au demeurant, cela s'explique parfaitement : si le respect de leurs obligations représente un coût pour les SCA sans pouvoir engendrer de nouvelle compensation tarifaire, ces dernières sont naturellement enclines à défendre une interprétation contractuelle qui restreigne l'étendue de leurs obligations.

Or l'Autorité n'entend se substituer ni au concédant, ni au juge. Elle est pleinement consciente qu'il revient au concédant de veiller à l'exécution de leurs obligations contractuelles par les concessionnaires, et qu'il appartient au juge, le cas échéant, de se prononcer sur l'interprétation des contrats. En exerçant ses propres compétences, elle n'a pas vocation à les remplacer dans leurs missions respectives, mais à apporter un

éclairage utile au débat public et à favoriser la meilleure prise en compte possible des intérêts des usagers.

En tant que régulateur, l'Autorité est en effet compétente pour mener « toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées ». À cet égard, il lui appartient de faire connaître sa propre analyse des obligations résiduelles de seconde phase des SCA, dans l'intérêt des usagers. En effet, si l'exécution des contrats de concession relève en premier lieu des parties, sous le contrôle du juge, le législateur a confié à l'Autorité la mission de « *veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* » afin de répondre à « *l'insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers* » dans ces relations contractuelles⁴⁸.

La présente étude vise ainsi à apporter des éclairages à l'ensemble des parties prenantes. Elle s'inscrit pleinement dans le cadre des missions qui ont été confiées à l'Autorité par le législateur, en particulier celle de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, étant entendu qu'il est de la seule responsabilité du concédant de veiller, sous le contrôle du juge, à l'exécution par les concessionnaires de leurs obligations contractuelles.

3. Les contrats prévoient que les concessionnaires exécutent leurs différentes obligations à leurs frais, risques et périls

Le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter toutes les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls est énoncé à l'article 2 (article 3 pour la concession Cofiroute) des conventions de concession. À titre d'exemple, l'article 2 de la convention de concession de la société ASF stipule que « *[l]a société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rap-*

portant à la présente concession et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du cahier des charges et aux documents annexés audit cahier ». À quelques nuances près, la rédaction est identique pour toutes les concessions historiques privées.

Pour l'Autorité, cela signifie que, sauf précision contraire, la charge des études, procédures et travaux figurant dans le périmètre de la conces-

48. Voir l'article L. 122-7 du code de la voirie routière et la présentation des articles 5 et 6 dans l'exposé des motifs du projet de loi pour la croissance et l'activité, dite loi Macron du 6 août 2015, qui ont fondé les compétences de l'Autorité dans le secteur autoroutier concédé : « Les articles 5 et 6 réforment le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé. La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence ont estimé que les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute étaient déséquilibrées, ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers. »

sion revient au concessionnaire : l'expression « à ses *frais* » indique clairement que le concessionnaire n'a droit, pour la réalisation des études, procédures et travaux relevant de ses obligations, à aucune autre compensation que celle prévue au contrat ⁴⁹.

Corrélativement, l'Autorité considère que toute opération due en application du contrat mais qui, *in fine*, ne trouve pas à se réaliser est constitutive d'un avantage financier qui engendre un déséquilibre économique du contrat : indépendamment de la cause ayant présidé à la décision de non-réalisation de l'opération, son abandon implique qu'il n'y a plus de contrepartie

à la compensation octroyée lors de sa contractualisation.

Ce principe général est rappelé à l'article 12 des cahiers des charges des concessions, relatif aux « [f]rais à la charge de la société concessionnaire », qui liste par ailleurs les exceptions possibles. À titre d'illustration, l'article 12.1 du cahier des charges de la concession Cofiroute stipule que « [t]ous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de l'autoroute seront à la charge de la société concessionnaire, sauf dispositions contraires résultant de l'application éventuelle des articles 4.6. et 9.2 ».

4. Selon l'Autorité, pèse sur les concessionnaires une obligation juridique de réaliser les travaux permettant d'atteindre les caractéristiques définitives des ouvrages à l'échéance du contrat

a. Pour l'Autorité, l'article 3 des cahiers des charges des concessions décrit les obligations d'investissement des concessionnaires d'autoroutes

Il ressort de la lecture de l'article 2 des conventions de concession que les sociétés concessionnaires doivent réaliser les travaux « se rap-

portant à la [...] concession », « aux conditions du cahier des charges ».

Or, l'article 3 des cahiers des charges, intitulé « Caractéristiques générales de l'ouvrage », présente l'infrastructure autoroutière à réaliser et, par conséquent, selon l'Autorité, les investissements à conduire en cours de contrat.



Dans le cadre de la consultation organisée par l'Autorité (cf. section 2.b. de ce chapitre), certains répondants ont affirmé que l'article 3 des cahiers des charges ne fait que présenter les caractéristiques générales des ouvrages, sans faire obligation aux concessionnaires de réaliser les ouvrages qui y figurent.

Néanmoins, l'Autorité relève qu'aucun autre article du cahier des charges ne recense les obligations d'investissement des concessionnaires, si bien qu'avec une telle lecture, les concessionnaires n'auraient aucune indication sur les travaux à réaliser dans le cadre du contrat de concession, y compris en « première phase ». Or l'article 2 des conventions de concession pose clairement l'obligation de réaliser les travaux prévus par le cahier des charges, dans les conditions qu'il fixe.

49. Cette lecture est, du reste, conforme au cadre législatif en vigueur : l'alinéa 4 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui prévoit que la réalisation des ouvrages ou aménagements supplémentaires non prévus au cahier des charges de la concession, sous réserve de leur nécessité ou de leur utilité et de leur caractère accessoire, peut être financée par une hausse des tarifs de péage raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire, montre a contrario qu'une hausse des tarifs de péage pour la réalisation des ouvrages ou aménagements déjà prévus dans le cahier des charges n'est pas envisageable. La concession est réputée équilibrée ; à ce titre, les obligations inscrites dans le cahier des charges sont réputées avoir été prises en compte dans l'équilibre économique.

b. Pour l'Autorité, l'article 3 des cahiers des charges, qui autorise dans certains cas un phasage des travaux, définit les caractéristiques attendues de l'ouvrage à l'échéance du contrat

L'article 3 des cahiers des charges distingue des caractéristiques initiales et des caractéristiques ultérieures pour les ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire. Ainsi :

- en ce qui concerne les élargissements, cet article comporte un ou plusieurs tableaux qui précisent, en particulier, le nombre de voies de chaque section et prévoit, pour certaines d'entre elles, deux phases de réalisation ;
- en ce qui concerne les échangeurs, l'article 3 distingue également, dans certains cas, les aménagements à réaliser dès l'origine et les

aménagements dont la construction est envisagée dans un second temps.

Pour l'Autorité, la deuxième phase des travaux est à réaliser (le cas échéant) au plus tard à l'échéance du contrat. Certes, l'article 3 des cahiers des charges ne fixe pas de date butoir à l'obligation de réaliser les ouvrages dont il décrit les caractéristiques. Néanmoins, l'Autorité n'a trouvé aucune stipulation ni aucune réserve susceptible de fonder l'hypothèse selon laquelle les parties auraient jugé nécessaire de mentionner dans le cahier des charges l'existence d'une « *deuxième phase* » ou d'une phase « *définitive* » sans pour autant avoir entendu voir cette phase réalisée au cours de l'exécution de ces contrats. Même en admettant la possibilité d'une telle hypothèse, force est de constater que les cahiers des charges sont silencieux sur ce point.



Lorsqu'ils contestent la force obligatoire de l'article 3, les répondants se bornent à lui attribuer, s'agissant des cas où un phasage des travaux est prévu, la valeur de « mesures conservatoires » : il s'agirait uniquement, pour les parties aux contrats, de rendre possible ou de faciliter, le cas échéant, la réalisation de la deuxième phase des travaux.

Si la logique « *conservatoire* » de l'article 3 semble devoir être admise, elle ne paraît cependant pas exclusive, pour l'Autorité, d'une obligation de réaliser, à un terme plus ou moins éloigné, les travaux qui relèvent d'une seconde phase. L'Autorité observe en effet que :

- si la terminologie retenue dans les tableaux relatifs aux élargissements varie selon les cahiers des charges, comme le montre le récapitulatif de l'annexe 2.3, il existe dans tous les cas une phase qualifiée de « *définitive* » ;
- pour les échangeurs, la terminologie diffère également selon les cahiers des charges, comme le montre le récapitulatif de l'annexe 2.4. S'il n'existe de phase qualifiée de « *définitive* » que dans le contrat d'Escota, toutes les phases décrites dans les contrats s'inscrivent nécessairement dans l'horizon temporel des concessions, de sorte que les « *deuxième phase* » et « *seconde phase* » prévues respectivement dans les contrats d'ASF, Sanef et SAPN, d'une part, et d'APRR, d'autre part, devraient être appréhendées comme des phases « *définitives* ».

c. Les caractéristiques des ouvrages attendues à l'échéance du contrat, décrites à l'article 3 des cahiers des charges, ne sont généralement pas assorties de conditions mais il existe des exceptions

L'Autorité observe que, dans la très grande majorité des cas, l'article 3 ne laisse aucune place

à l'incertitude sur les caractéristiques attendues de l'ouvrage à l'échéance du contrat. Ainsi, les travaux permettant de respecter les caractéristiques de phase « *définitive* » (ou de « *deuxième phase* » ou « *seconde phase* » pour les échangeurs) des ouvrages sont en principe, selon l'Autorité, à réaliser de façon certaine par les concessionnaires.

L'Autorité a néanmoins recensé deux exceptions, qui permettent de constater que, lorsque les parties ont entendu soumettre la réalisation de travaux de seconde phase à certaines conditions, elles l'ont prévu expressément :

- dans le contrat d'Escota, il est précisé, dans le tableau de l'article 3.1, que, pour la section « Sisteron Nord — La Saulce » située sur l'autoroute A51, « l'élargissement à 2x3 voies ne sera réalisé que si le trafic dépasse 35 000 véhicules par jour en moyenne annuelle avant la fin de la concession » et, dans le troisième tableau de l'article 3.3, qu'en « phase définitive », l'échangeur de la Saulce succédera au « raccordement provisoire d'extrémité » prévu en « première phase », ce qui en conditionne la réalisation au prolongement de l'autoroute A51 en direction de Gap ;
- dans le contrat d'Area, le premier tableau de l'article 3.2 liste des « possibilités d'élargissement ultérieur » faisant suite à la « phase définitive », soulignant le caractère incertain des élargissements concernés.



Les répondants qui contestent la portée attribuée par l'Autorité à l'article 3 relèvent que l'expression « possibilités ultérieures d'élargissement » est également employée dans les cahiers des charges des concessions ASF et SAPN. Elles en déduisent que la réalisation des élargissements listés à l'article 3 n'est que facultative.

Certes, les cahiers des charges des concessions des sociétés ASF et SAPN prévoient que le profil en travers « int[ègre] les possibilités ultérieures d'élargissement ». Toutefois, il s'agit seulement, selon l'Autorité, de tenir compte du fait qu'il n'est pas systématiquement prévu que les travaux puissent être réalisés de manière séquentielle ; le phasage des travaux mentionné à l'article 3 des cahiers des charges n'est qu'une possibilité, en dehors de laquelle aucun élargissement ultérieur n'est envisagé puisque l'infrastructure est alors, dès l'origine, aménagée selon les caractéristiques générales de la phase définitive. Le cas échéant, la première phase est, au demeurant, qualifiée d'« éventuelle » dans le cahier des charges d'ASF.

Finalement, l'Autorité estime que les concessionnaires ont l'obligation de réaliser les travaux permettant de respecter les spécifications contractuelles relatives à la consistance du réseau à l'échéance du contrat – qui ne revêtent qu'exceptionnellement un caractère conditionnel. En conséquence de cette lecture,

compte tenu des dispositions générales prévoyant que le concessionnaire exécute ses différentes obligations à ses frais, risques et périls, l'Autorité estime que les coûts correspondants sont réputés avoir déjà été pris en compte dans l'équilibre des contrats.

5. Selon l'Autorité, les concessionnaires ont, en outre, l'obligation de réaliser les investissements de seconde phase à la demande du concédant dès que ceux-ci se révèlent techniquement justifiés

a. Différentes clauses contractuelles précisent que le concédant peut demander la réalisation des investissements de seconde phase dès que ceux-ci se révèlent techniquement justifiés

apporte notamment des compléments sur les modalités de réalisation des élargissements de seconde phase avant l'échéance du contrat. Il peut en être déduit que ces travaux sont à réaliser, si le concédant en fait la demande, dès qu'ils se révèlent techniquement justifiés.

En ce qui concerne les élargissements, l'article 9 des cahiers des charges des concessions

Ainsi, à l'article 9.3 (9.4 pour SAPN) :

- dans le cas général, il est prévu que « *les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre des voies de circulation* » (soulignement ajouté) sont examinées d'un « *commun accord* » entre les parties, en fonction du « *volume de la circulation* », de sa « *répartition dans le temps* » et des « *conditions de son écoulement* » ;
- dans le cas de certains élargissements, il est en outre indiqué que leur date de réalisation peut être imposée par le concédant dès qu'un seuil de trafic déterminé est dépassé.

Dans les deux cas, les stipulations contractuelles permettent de déterminer une date de réalisation de l'aménagement qui est antérieure à la fin de la concession.

En ce qui concerne les échangeurs, ils sont à réaliser dès qu'ils deviennent pertinents pour le fonctionnement du service public autoroutier, même si la rédaction des différents cahiers des charges est variable :

- dans les cas d'APRR et Sanef, l'article 3.4 ou l'article 3.5 des cahiers des charges prévoit simplement que la date de réalisation des échangeurs est fixée d'un « *commun accord* » entre les parties ;
- dans le cas d'ASF, l'article 3.4 du cahier des charges prévoit que « *les diffuseurs prévus en seconde phase sont réalisés à des dates fixées d'un commun accord entre [les parties]* », l'article 9.3 précisant que cet accord dépend du « *volume de circulation* », de sa « *répartition dans le temps* » et des « *conditions de son écoulement* » ;
- dans le cas d'Escota, l'article 3.4 du cahier des charges précise, pour certains échangeurs, que la date de réalisation est fixée d'un « *commun accord* » en fonction du « *développement des besoins de la circulation* » et, pour d'autres échangeurs, qu'elle peut être imposée par le concédant dès lors qu'un certain seuil de trafic est dépassé ;
- dans le cas de SAPN, le cahier des charges est silencieux sur la date de réalisation des

échangeurs de seconde phase.

Pour l'Autorité, la référence, dans les cahiers des charges, à un « commun accord » des parties ne peut avoir pour effet de conférer au concessionnaire la capacité de bloquer la réalisation des travaux (par exemple, en la soumettant à la condition que les coûts correspondants lui soient compensés). Le « *commun accord* » mentionné dans les cahiers des charges ne saurait conférer au concessionnaire le pouvoir de décider seul des investissements à réaliser. Ainsi, le « *commun accord* » visé ici ne peut porter que sur la réalité d'un constat qui doit être partagé entre les parties, à savoir que sont réunies les conditions matérielles justifiant techniquement la réalisation de ces investissements (au regard du volume et de la répartition dans le temps de la circulation et des conditions de l'écoulement du trafic) à une date antérieure à l'échéance du contrat. Cette mention permet cependant, à défaut de constat partagé, de réserver les droits du concessionnaire⁵⁰.

b. Pour l'Autorité, cette précision permet au concédant d'éviter que des investissements qui s'avèreraient techniquement justifiés pendant la période couverte par les contrats soient reportés jusqu'à leur échéance

Pour l'Autorité, l'obligation faite aux concessionnaires d'effectuer les travaux de seconde phase, si le concédant le demande, dès que les caractéristiques de la circulation le justifient, est destinée à protéger le concédant du risque que le concessionnaire diffère les travaux jusqu'à l'expiration de la concession. Ainsi, l'Autorité lit l'article 9.3 du cahier des charges des concessions (9.4 pour SAPN) comme permettant au concédant d'exiger de manière anticipée la réalisation des travaux dus au plus tard à l'échéance du contrat, soit qu'un seuil de trafic contractuel préalablement défini ait été atteint, soit que les parties conviennent de la pertinence technique de l'aménagement au regard d'éléments relatifs à la circulation comme son volume, sa répartition dans le temps et les conditions de son écoulement.

50. Autrement dit, elle interdit que le concédant impose, sans compensation, la réalisation anticipée des travaux, sur le fondement de critères arbitraires : des critères objectifs, fondés sur la doctrine routière (voir partie 7.b), devraient en tout état de cause être considérés.



Certains répondants considèrent que les obligations d'investissement de seconde phase des SCA sont strictement conditionnelles. Pour ces derniers, l'article 9.3 soumet la réalisation des aménagements de seconde phase à des conditions, de sorte que les investissements de seconde phase ne sont pas dus « *dès que* » les conditions présentées à l'article 9.3 (9.4 pour SAPN) sont vérifiées, *et en tout état de cause à l'échéance du contrat*, mais « *uniquement si* » c'est le cas (la condition pouvant alors ne pas se réaliser avant cette échéance).

L'Autorité note cependant que les articles 9.3 (9.4 pour SAPN) des cahiers des charges ne font référence qu'aux « *dates* » de réalisation des aménagements considérés; cette rédaction ne semble pas, du point de vue de l'Autorité, permettre une remise en cause du *principe* de leur réalisation, qui doit s'apprécier, selon elle, à la lumière des autres stipulations du contrat, y compris celles de l'article 3.

Il reste que la rédaction des contrats manque de clarté, ce qui peut expliquer la co-existence de plusieurs appréciations de la portée des obligations de seconde phase. Ainsi, certains répondants voient dans l'article 9.3 (9.4 pour SAPN) l'énonciation d'obligations conditionnelles, alors que l'Autorité y voit la simple spécification d'une possibilité offerte au concédant d'*avancer* la date de réalisation des travaux de seconde phase.

L'Autorité observe enfin qu'au cours de la revue contradictoire de son analyse, aucun élément permettant d'attester que les investissements de seconde phase n'auraient pas été compensés ou l'auraient été comme des obligations conditionnelles ne lui a été présenté (voir encadré 2.2).

Encadré 2.2. Les principes de financement d'un investissement donnent des éclairages utiles pour comprendre le dispositif contractuel

Pour analyser la contractualisation des investissements de seconde phase, il est utile d'en mesurer les enjeux financiers et économiques. Les différentes lectures proposées dans cette étude, que ce soit par les parties prenantes ou par l'ART, n'ont pas les mêmes conséquences en matière de financement. En particulier, trois enseignements de l'analyse financière permettent de mieux appréhender les analyses exposées dans ce rapport.

Premier enseignement : Pour la réalisation d'un aménagement en deux phases, les charges correspondant à la seconde phase de travaux ont un poids économique faible relativement à celles de la première phase. Il s'agit de la conséquence directe du phénomène d'actualisation, qui réduit l'importance de charges lointaines par rapport à des charges immédiates. Pour illustration, avec un taux d'actualisation de 8 %, 1 euro en 2025 est équivalent à 0,1 euro en 1995.

Deuxième enseignement : Le caractère conditionnel, ou non, de l'investissement de seconde phase est déterminant pour le niveau de compensation requis. Il va de soi que le concessionnaire ne pourrait prétendre, pour une obligation conditionnelle, à une compensation de même niveau que pour une obligation inconditionnelle de réaliser l'investissement, sauf à bénéficier d'un avantage injustifié. Établir le niveau de compensation approprié pour une obligation conditionnelle nécessite des simulations complexes – il faut être en mesure d'établir la probabilité que l'investissement soit dû ou non, et en déduire l'impact financier pour le concessionnaire.

Troisième enseignement : En général, retenir une obligation conditionnelle ne vient pas ré-

duire le risque assumé par le concessionnaire mais peut au contraire l'augmenter. Certes, en conditionnant l'obligation d'investir à l'atteinte d'un certain niveau de trafic, et donc de recettes, il peut sembler, intuitivement, que l'on vient réduire fortement, si ce n'est annuler, le risque lié au trafic. Néanmoins, dans les faits, cela ne suffit pas à réduire le risque total auquel est exposé le concessionnaire. En effet, une obligation conditionnelle génère un effet de seuil qui s'apparente également à un risque : celui de voir ses charges augmenter si la condition est effectivement remplie. Il est aisé de construire des exemples dans lesquels ce surcroît de risque vient largement contrebalancer la diminution du risque lié au trafic si bien que, globalement, le risque augmente.

c. Pour l'Autorité, sauf exception, aucune compensation n'est à prévoir pour les concessionnaires réalisant les investissements dès qu'ils sont techniquement justifiés

Pour l'Autorité, tous les coûts liés à la réalisation des investissements sont réputés pris en compte dans l'équilibre économique du contrat – y compris, dans le cas où les travaux sont techniquement justifiés avant l'échéance du contrat, les coûts associés à l'immobilisation de capital avant cette date. En l'absence de mention contractuelle contraire, les dispositions générales prévoyant que le concessionnaire exécute ses différentes obligations à ses frais, risques et périls devraient s'appliquer, de sorte que la réalisation des investissements dès que sont réunies les conditions matérielles qui la justifient techniquement ne devrait pas ouvrir droit à nouvelle compensation pour le concessionnaire⁵¹. Certes, il n'est pas équivalent, d'un point de vue financier, de devoir réaliser des investissements à une date déterminée (la fin du contrat) et de devoir les réaliser à une date antérieure (dès qu'ils se justifient d'un point de vue technique) : l'exigibilité anticipée des travaux engendre des coûts d'immobilisation du capital pour le concessionnaire. Néanmoins, aucune mention contractuelle ne prévoit une indemnisation du concessionnaire dans ce cas.

En l'espèce, l'Autorité observe même que, pour les élargissements, il est systématiquement⁵² précisé à l'article 9.3 (9.4 pour SAPN) des cahiers

des charges que leur réalisation, dès qu'ils apparaissent nécessaires, ne peut donner lieu à compensation – ils doivent être effectués :

- aux « *frais de la société concessionnaire* », lorsque leur date de réalisation résulte d'un commun accord entre le concédant et le concessionnaire ;
- « *sans que cela puisse donner lieu à indemnité* », lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic mentionné au cahier des charges.

A contrario, l'article 9.5 du cahier des charges de la concession SAPN prévoit explicitement que les « *modalités techniques et financières* » de l'élargissement de la section de l'autoroute A13 située entre Bourneville et le Barreau A13/RN13, acté en 2004 dans le cadre du 6^{ème} avenant, restent à définir pour les « *dernières tranches* ». Cette exception souligne que, lorsque les parties ont entendu reporter la négociation des conditions financières d'une obligation, elles l'ont explicité.

De même, l'Autorité relève que, pour les échangeurs, l'article 9.3 du cahier des charges d'ASF, ainsi que l'article 3 de ceux d'APRR et Sanef, sont clairs sur le fait que la construction des ouvrages de seconde phase ne peut donner lieu à compensation :

- dans le cas d'ASF, il est indiqué que « *les travaux [permettant d'ouvrir des échangeurs non prévus pour la première phase] sont effectués aux frais de la société concessionnaire* » ;

51. Sous réserve de l'application de l'article 31 du cahier des charges qui prévoit que, lorsqu'une évolution réglementaire « présentant un lien direct avec l'objet de la concession et détériorant de façon significative l'équilibre économique de la concession », l'État et la société concessionnaire arrêtent les compensations nécessaires au rétablissement de cet équilibre.

52. Dans le cas des concessions APRR, Escota et Sanef, la précision est également apportée dès l'article 3 des cahiers des charges, respectivement aux articles 3.2, 3.1 et 3.5, qui indiquent : « Il appartiendra à la société concessionnaire de passer à ses frais, risques et périls à la situation définitive dans les conditions définies au présent cahier des charges ».

- dans le cas d'APRR, les échangeurs faisant l'objet d'un financement particulier sont listés à l'article 3.4, soulignant *a contrario*, selon l'Autorité, que le financement des autres échangeurs relève des dispositions générales;
- dans le cas de Sanef, l'article 3.5 se conclut ainsi : « *Il appartiendra à la société concessionnaire de passer à ses frais, risques et périls à la situation définitive dans les conditions définies au présent cahier des charges* ».



Certains répondants contestent toutefois qu'une partie des travaux de seconde phase, si ce n'est la majorité d'entre eux, soient à la charge du concessionnaire. Plus précisément :

- un des groupes autoroutiers consultés estime que les travaux dont la date de réalisation est conditionnée au dépassement d'un seuil de trafic doivent également donner lieu à compensation du concessionnaire, y compris lorsque ce seuil est dépassé;
- deux des groupes autoroutiers consultés estiment que les travaux dont la date de réalisation est conditionnée à un simple « *commun accord* » entre le concessionnaire et le concédant n'ont pas à être réalisés sans contrepartie par le concessionnaire, même lorsque les deux parties reconnaissent que les travaux sont justifiés d'un point de vue technique.

À l'appui de leur lecture, ces groupes développent quatre arguments principaux.

Premièrement, ils relèvent que l'article 9.3 (9.4 pour SAPN) des cahiers des charges réserve la possibilité, dans l'hypothèse d'un « accord du ministre chargé de la voirie nationale », que les travaux ne soient pas effectués aux frais de la société concessionnaire. Dans le cas d'ASF, ils soulignent en outre que l'article 12 du cahier des charges (qui rappelle que « *tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes et ouvrages concédés seront à la charge de la société concessionnaire, sauf dispositions contraires [...]* ») fait référence à l'article 9.3 parmi les « *dispositions contraires* » permettant au concessionnaire de déroger à son obligation de supporter les frais associés à la concession. Du point de vue de l'Autorité, cette dérogation, de nature à engendrer une double compensation pour une même obligation et qui pourrait aboutir à faire supporter aux usagers une dépense déjà prise en compte dans le calcul des péages, ne pourrait trouver à s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, un événement imprévisible et étranger à la volonté des parties affectant la situation économique du concessionnaire au point de l'empêcher de prendre à sa charge les travaux en cause, au risque de compromettre la continuité du service public) – y compris pour ASF^a.

Deuxièmement, ces groupes soulignent que certaines annexes contractuelles, intitulées « *Plan de financement* », contiennent des échéanciers de dépenses d'investissement et que ces derniers, sauf exception, ne concernent que les travaux de première phase.

Pour l'Autorité, l'absence d'échéancier relatif aux travaux de seconde phase dans ces annexes ne saurait démontrer que ces travaux n'ont pas été pris en compte dans l'équilibre des contrats. En effet, si la vocation de ces annexes n'est pas toujours claire, notamment parce que les cahiers des charges ne la précisent qu'exceptionnellement et parce que leur contenu est variable (dans certains cas, des éléments relevant effectivement du « *financement* » y figurent, mais pas toujours),

elles ne démontrent pas que les compensations contractualisées avec les concessionnaires portent uniquement sur les investissements de première phase : elles ne comportent pas d'information sur les compensations.

Troisièmement, ces groupes affirment qu'il est complexe d'évaluer la compensation adaptée à une obligation qui serait conditionnelle, en particulier si celle-ci devait dépendre d'un « *commun accord* » entre le concédant et le concessionnaire sur la date de sa réalisation.

L'Autorité estime, pour sa part, qu'il convient de relativiser la complexité de l'exercice, qui consiste principalement à établir des prévisions de trafic – exercice auquel se prête tout candidat à l'attribution d'un nouveau contrat de concession, mais également tout concessionnaire négociant un avenant destiné à contractualiser la réalisation de nouveaux investissements en contrepartie d'une hausse des tarifs de péage.

Quatrièmement, ces groupes affirment qu'une telle interprétation du contrat serait contraire à l'intention commune des parties, puisque celles-ci auraient seulement entendu inscrire le principe de réalisation de ces ouvrages, sans en déterminer les modalités de compensation.

En présence de stipulations contractuelles qui peuvent donner lieu à interprétation, la recherche de la commune intention des parties pourrait apparaître nécessaire.

À cet égard, l'Autorité relève que les modalités de compensation des obligations contractuelles ont évolué postérieurement à la signature de la majorité des avenants prévoyant la réalisation d'investissements de seconde phase. En effet, alors que, jusqu'en 1995, le niveau des péages était fixé chaque année par le ministre chargé de l'économie (après consultation du ministre chargé des transports) en fonction de l'évolution des charges des SCA, le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers a mis en place une loi tarifaire prenant la forme d'un plafonnement de l'évolution du « *tarif kilométrique moyen* » jusqu'à l'échéance des contrats.

L'inscription par avenants de cette loi tarifaire dans les contrats, réputés équilibrés, impliquait de reconnaître que les péages résultant de son application permettaient de couvrir l'ensemble des charges résultant des obligations du concessionnaire.

Or les articles 25 issus de ces avenants n'ont pas prévu d'évolution spécifique des tarifs de péages en cas de réalisation d'une obligation de seconde phase déjà inscrite dans les cahiers des charges.

Pour démontrer que les investissements de seconde phase prévus par les cahiers des charges n'ont pas été pris en compte dans l'équilibre des contrats, il faudrait par conséquent apporter des éléments illustrant qu'à la signature des avenants de 1995, l'intention des parties était de prévoir une exception pour ces investissements.

a. Voir annexe 2.7.

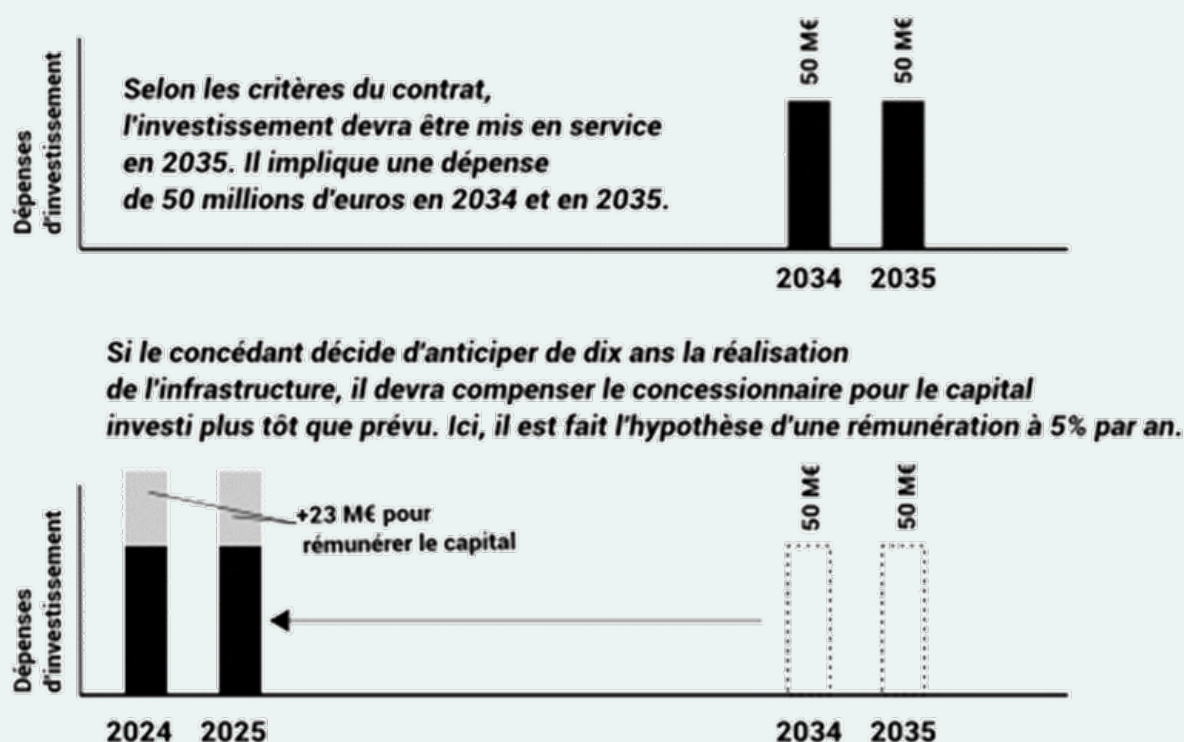
Inversement, la réalisation de ces investissements de seconde phase avant que l'article 9.3 ne l'impose pourrait donner lieu à une compensation du concessionnaire (voir encadré 2.3).

Encadré 2.3. Quelle compensation prévoir pour le concessionnaire dans l'hypothèse où la réalisation des investissements de seconde phase serait exigée avant que l'article 9.3 permette au concédant d'en imposer la réalisation sans compensation ?

Le concédant pourrait souhaiter que des investissements de seconde phase soient réalisés avant que l'article 9.3 l'impose. Par exemple, il pourrait souhaiter que des élargissements de seconde phase soient réalisés avant que les aménagements apparaissent pertinents pour garantir l'écoulement du trafic routier. En effet, la cohérence fonctionnelle d'un itinéraire peut imposer d'éviter un rétrécissement ponctuel de la chaussée : ainsi, si la majeure partie d'un axe autoroutier est à 2x3 voies, il peut être souhaitable, afin d'offrir un niveau de service homogène à l'usager sur l'ensemble de son trajet, de réaliser un élargissement de seconde phase avant que l'article 9.3 permette au concédant (sur le fondement de critères explicites, comme le dépassement de seuils de trafic, ou implicites, comme le respect de la doctrine routière lorsqu'un « *commun accord* » du concédant et du concessionnaire est requis) de l'imposer sans compensation.

Dans ce cas, il y aurait lieu de distinguer entre le coût de réalisation des travaux à leur date contractuelle et le coût de leur anticipation par rapport à cette date. Par hypothèse, le coût de la réalisation des travaux à leur date d'exigibilité contractuelle, c'est-à-dire lorsque les conditions de circulation le justifient techniquement ou, dans le cas contraire, à l'échéance du contrat, a été pris en compte dans l'équilibre du contrat. Dès lors, seuls seraient éligibles à une compensation les coûts liés à l'anticipation des travaux par rapport à cette date.

Figure 2.3. Illustration du principe du calcul de la compensation



Source : ART

À cet égard, l'article 9.3 du cahier des charges protège les intérêts du concessionnaire dans la mesure où il précise la date à laquelle les investissements sont dus : il s'agit de la date

à laquelle ils deviennent nécessaires au bon fonctionnement du service public autoroutier et, dans le cas où cette date serait postérieure à l'échéance du contrat, de la date d'expiration du contrat. Ce faisant l'article 9.3 du cahier des charges permet d'accorder au concessionnaire une compensation pour les éventuels coûts d'immobilisation du capital mis à sa charge entre la date de réalisation effective des travaux et la date à laquelle les investissements sont dus.

Dans les faits, le montant de la compensation peut s'avérer significatif. Ceci peut être illustré avec le cas d'un investissement d'un montant de 100 millions d'euros dont la réalisation serait exigible à l'échéance de la concession, par hypothèse en 2035. Pour anticiper sa réalisation de 10 ans, il faudrait, d'une part, établir l'échéancier théorique des dépenses nécessaires à l'achèvement de l'investissement en 2035, d'autre part, retenir un taux de rémunération du capital pertinent. Sous l'hypothèse de travaux s'échelonnant sur 2 ans et d'un taux de rémunération du capital de 5 %, le montant de la compensation ressort à plus de 45 millions d'euros.

Finalement, l'Autorité analyse les contrats comme faisant obligation aux concessionnaires, généralement sans compensation supplémentaire, de mettre les ouvrages aux caractéristiques de la phase définitive dès que cela se justifie d'un point de vue technique (si le concédant en fait la demande), et au plus tard à l'échéance du contrat.

6. Un montant important d'investissements prévus reste dû par les concessionnaires, mais le concédant peut estimer que tous ne sont pas souhaitables du point de vue de la collectivité

a. Les obligations d'investissement résiduelles des SCA historiques privées représentent un enjeu financier potentiel de plusieurs milliards d'euros

Au regard du volume des investissements considérés, en particulier pour la réalisation d'élargissements, les coûts totaux pourraient s'établir à 5,1 milliards d'euros (aux conditions économiques de 2024). Cette estimation de l'Autorité repose sur les deux considérations suivantes.

- La très grande majorité des élargissements dus à terme, selon l'analyse de l'Autorité, sont situés en rase campagne, si bien que le coût par kilomètre devrait s'établir entre 3 et 10 millions d'euros (dans l'hypothèse d'un élargissement dans les deux sens); certaines opérations (comme le doublement du Viaduc de Monestier de Clermont, sur l'autoroute A51) correspondent à des sections très urbaines ou présentent de

fortes singularités, et leur coût par kilomètre pourrait s'élever à plusieurs dizaines de millions d'euros. Sur le fondement de ces ordres de grandeur, l'Autorité estime que les 36 opérations d'élargissement⁵³ et la construction d'une bretelle déjà dues ou dues à terme représentent près de 5 milliards d'euros d'investissements au total.

- En ce qui concerne les échangeurs, il s'agit d'un ensemble d'opérations plus hétérogène, certains étant situés en rase campagne, d'autres en milieu urbain, avec un nombre de bretelles qui diffère selon les cas; le coût unitaire des échangeurs pouvant ainsi s'établir entre 10 et 50 millions d'euros, l'Autorité estime que les investissements correspondant à la réalisation des 12 échangeurs pourraient représenter un montant total de l'ordre de 250 millions d'euros.

Ces coûts, qui devront, le cas échéant, être affinis par les parties concernées, correspondent, en majorité, à des investissements qui, au re-

53. Sur les 37 élargissements non réalisés à ce jour mentionnés dans l'avant-propos, l'Autorité compte un élargissement qui, selon sa lecture, n'est pas dû par la société concessionnaire.

gard des conditions de circulation sur les réseaux concernés, ne seront en tout état de cause pas exigibles avant la fin des contrats.

Compte tenu des niveaux de trafic observés, une partie des élargissements inscrits dans les cahiers des charges sont, sans débat possible, d'ores et déjà dus puisque les seuils inscrits au contrat sont dépassés. Bien qu'une analyse au cas par cas soit nécessaire pour établir précisément les élargissements nécessaires avant l'échéance des contrats (voir annexe 2.12), les

niveaux de trafic et les évolutions observés permettent de considérer que d'autres élargissements pourraient être dus avant l'échéance des contrats, dans l'hypothèse où les parties se conformeraient aux règles de l'art pour décider de leur date de réalisation. Néanmoins, il reste probable que la majorité des investissements de seconde phase ne seront dus, dans l'hypothèse où la lecture proposée par l'Autorité serait retenue, qu'à l'expiration des contrats. C'est ce qu'illustre la figure 2.4.

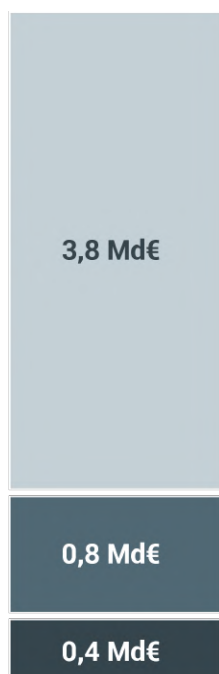
Figure 2.4. Évaluation des investissements de seconde phase non réalisés en fonction de la temporalité des éventuelles obligations correspondantes

(3) Investissements dus en fin de contrat :

- élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui n'est pas encore atteint ou un commun accord qui, au regard du trafic actuel, ne sera pas nécessairement trouvé
- échangeurs dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord à trouver

(1) Investissements déjà dus :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un seuil de trafic qui est dépassé



(2) Investissements qui pourraient être dus avant l'échéance du contrat :

élargissements dont la réalisation *en cours de contrat* est conditionnée à un commun accord qui, au regard du trafic actuel, devrait être trouvé

Source : Calculs ART

b. La réalisation d'une part importante des investissements prévus aux contrats n'est probablement pas souhaitable au regard de l'évolution prévisible du trafic

Statuer précisément sur la pertinence technique des élargissements prévus en seconde phase nécessite des études au cas par cas.

Il faut tenir compte de la configuration géométrique précise des sections considérées, de la répartition horaire du trafic – c'est le débit horaire

qui est le facteur dimensionnant d'une infrastructure routière – ainsi que de la proportion de poids lourds.

Néanmoins, la répartition des trafics journaliers donne une première indication quant à leur pertinence technique :

en linéaire, il n'y a guère plus de 30 % des sections concernées par un élargissement de seconde phase qui pourraient atteindre, d'ici la fin des concessions, un trafic de 32 000 véhicules/jour, un niveau en deçà du-

54. Il convient néanmoins de noter que le seul examen d'un taux journalier ne suffit pas à statuer sur la pertinence technique d'un élargissement. Il est nécessaire d'étudier les débits horaires.

quel il est incertain qu'un élargissement soit justifié techniquement pour fluidifier le trafic ⁵⁴ (voir annexe 2.12).

A fortiori, il apparaît que réaliser ces investissements présentera un intérêt limité du point de vue de la collectivité. En particulier, le trafic ob-

servé sur la plupart des sections concernées par des élargissements de seconde phase est en général trop faible pour que les opérations s'avèrent fondées d'un point de vue socio-économique : les gains de temps qu'en retireraient les usagers ne suffiraient pas à justifier les montants d'investissement nécessaires.

7. L'Autorité préconise que trois actions soient engagées dès maintenant pour préserver l'intérêt des usagers

a. Un prérequis : statuer sur l'étendue des obligations résiduelles d'investissement de seconde phase

Les investigations de l'Autorité permettent d'arriver à deux conclusions.

Premièrement, aucun consensus clair n'émerge sur la portée de l'ensemble des obligations d'investissement de seconde phase.

Sans préjudice des nuances de raisonnement propres à chacune des contributions reçues, l'Autorité a pu identifier trois ensembles d'investissements de seconde phase qui peuvent être classés en fonction du degré de certitude concernant leur exigibilité :

- **Ensemble (1)** : Lorsque les contrats spécifient une date particulière ou un niveau de trafic pour la réalisation des aménagements de seconde phase, il paraît peu contestable que les SCA doivent, à la demande du concédant, exécuter les ouvrages sans indemnité ;
- **Ensemble (2)** : Lorsque la date de réalisation des aménagements de seconde phase est subordonnée, selon le contrat, à un « commun accord » « en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement », les SCA semblent devoir exécuter les ouvrages sans indemnité (sauf mention

contraire explicite) à la demande du concédant, dès que cela s'avère justifié au regard de la doctrine routière ;

- **Ensemble (3)** : Pour les aménagements de seconde phase restants, les différentes lectures apparaissent difficilement conciliables sur le fait de savoir si ces investissements, indépendamment de leur pertinence au regard de la doctrine routière, sont ou non dus par les SCA au plus tard à l'échéance de leur contrat.

Deuxièmement, la lecture la plus extensive, et donc la plus favorable aux usagers, est celle que l'Autorité, en tant que régulateur chargé, par le législateur, de « veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier » tenant compte de l'intérêt des usagers, privilégie. Pour autant, une lecture plus restrictive – c'est-à-dire une lecture selon laquelle seuls les aménagements des ensembles (1) et (2) seraient dus – apparaît également possible. Il appartiendra au concédant, garant de l'intérêt général, le cas échéant sous le contrôle du juge, de statuer sur la lecture à retenir.

En conséquence, l'Autorité recommande au concédant d'établir à son tour un bilan des obligations résiduelles des sociétés concessionnaires pour ensuite engager les trois actions suivantes.



Recommandation n° 2.1

Statuer sur l'étendue des obligations résiduelles d'investissement de seconde phase.

b. Action 1 : Demander dès maintenant la réalisation des investissements dus et souhaitables du point de vue de la collectivité

Il revient au concédant de demander au concessionnaire la réalisation des investissements de seconde phase s'il estime qu'ils sont souhaitables du point de vue collectif. Pour ce faire, il est nécessaire de conduire un travail de recensement et de sélection des investissements tenant compte, non pas uniquement des conditions d'écoulement du trafic, mais plus généralement de leur intérêt socio-économique et des enjeux locaux⁵⁵. Celui-ci devrait être réalisé au plus tôt : compte tenu de la durée résiduelle des concessions et du temps nécessaire à la réalisation de travaux autoroutiers sous exploitation,

le calendrier de réalisation des investissements souhaités doit être précisé à brève échéance.

Ce travail de sélection devrait prioritairement être conduit pour les investissements dont la date de réalisation est liée à un seuil de trafic déjà dépassé. L'analyse des obligations d'investissement a montré que 400 millions d'euros d'investissements sont d'ores et déjà dus par les concessionnaires. Le décalage de leur réalisation, préjudiciable aux usagers, génère en outre un avantage économique au bénéfice du concessionnaire, qui n'immobilise pas de capital pour ces aménagements. Plus généralement, compte tenu de l'analyse présentée dans cette étude, il apparaît également nécessaire de passer en revue l'ensemble des investissements de seconde phase.



Recommandation n° 2.2

En s'appuyant sur les stipulations prévues au contrat, demander sans attendre aux concessionnaires concernés la réalisation, à leur charge et sans compensation, des investissements de seconde phase qui sont à la fois dus et souhaitables pour la collectivité.

c. Action 2 : Acter sans attendre l'abandon des investissements qui n'apparaissent pas souhaitables pour la collectivité et évaluer les montants financiers associés

Toute dépense due en application du contrat mais évitée par le concessionnaire doit donner lieu à un rééquilibrage du contrat, indépendamment de la cause ayant présidé à la décision de renoncer à cette dépense. Or, selon l'Autorité, les ouvrages de seconde phase sont réputés avoir été compensés : ainsi, sauf à démontrer que l'opération en cause n'a pas été prise en compte dans l'équilibre économique du contrat, la non-réalisation d'une opération due emporte nécessairement, quelle qu'en soit la cause, un avantage financier objectif et injustifié pour le concessionnaire. En particulier, il n'y a plus de contrepartie à la part des recettes de péage dont il bénéficie en compensation de cette opération dans la lecture de l'Autorité.

Le concédant devrait alors expliciter son in-

tention de renoncer à la réalisation des opérations de seconde phase dues par les concessionnaires mais qui n'apparaissent pas souhaitables d'un point de vue technico-économique au regard des conditions actuelles de circulation, de façon à engager un chiffrage des dépenses ainsi évitées par les concessionnaires. En effet, avant que le concessionnaire et le concédant ne se soient accordés sur les modalités de réalisation d'un investissement de seconde phase, il n'existe pas d'échéancier contractuel des dépenses associées. Il est donc nécessaire de construire un échéancier théorique (ce qui nécessite la même expertise que pour négocier l'inscription d'un investissement non prévu au contrat), pour en déduire l'avantage financier résultant de son abandon. À cet égard, il est essentiel de s'interroger sur la date à laquelle l'investissement peut être exigé avant l'échéance de la concession lorsque le critère de fixation de cette date n'est pas explicité dans le contrat. L'Autorité présente des éléments de réflexion sur ce point en annexe 2.12.

55. Voir le début de l'annexe 2.12 pour une discussion sur la différence entre les approches de la pertinence d'un point de vue socio-économique et du point de vue de l'ingénierie du trafic.



Recommandation n° 2.3

Engager un travail précis de chiffrage du coût des investissements abandonnés afin de pouvoir réaffecter les sommes correspondantes à d'autres usages.

d. Action 3 : Utiliser les sommes correspondantes au bénéfice des usagers des autoroutes concédées

L'avantage financier résultant de l'abandon d'opérations, constitué de recettes de péage passées ou à venir, devrait être utilisé au bénéfice des usagers des autoroutes concédées.

- Il s'agit, d'une part, de respecter le droit du péage. Les recettes de péage perçues en contrepartie de la réalisation d'opérations finalement abandonnées ne devraient pouvoir être mobilisées qu'au bénéfice des usagers, sous peine de faire perdre au péage sa nature de redevance pour service rendu. Ainsi, évoquant l'avis sur le 16^{ème} avenant au contrat relatif à la concession Cofiroute rendu par sa section des travaux publics en 2011, le Conseil d'État a souligné que, dans l'hypothèse où une compensation des retards de travaux prenant la forme de nouveaux investissements « *ne pourrait être mise en œuvre en l'absence d'un nouveau contrat, il appartiendrait à l'arrêté interministériel prévu pour fixer l'évolution annuelle des tarifs de péage de tenir compte de cette situation pénalisante pour les usagers de l'autoroute* »⁵⁶.
- Il s'agit, d'autre part, de respecter le principe de l'usager-payeur, principe qui contribue à l'efficacité économique du secteur autoroutier. Le financement des investissements de

seconde phase étant assuré par des recettes de péage, passées ou à venir, l'abandon des opérations revient à disjoindre le niveau des tarifs de péage du coût de la fourniture du service autoroutier. Il n'existe alors que deux solutions pour les réconcilier : mettre en face de ces recettes de nouvelles dépenses, à hauteur de l'avantage financier, pour améliorer la qualité du service autoroutier, ou bien diminuer le péage pour ajuster les recettes au niveau effectif des dépenses.

Alors que la décarbonation des mobilités routières est un enjeu essentiel pour le secteur des transports, les sommes ainsi dégagées pourraient être allouées à la réalisation d'investissements alternatifs sur le réseau autoroutier, au bénéfice des usagers. Elles pourraient notamment être mobilisées pour des investissements supplémentaires de grande ampleur, comme le déploiement d'un système de péage en flux libre ou l'adaptation de l'infrastructure au dérèglement climatique. Les montants en jeu offrent une occasion de financer des plans d'investissement dans le cadre d'une réflexion coordonnée à l'échelle du réseau. En tout état de cause, les investissements alternatifs devraient être sélectionnés selon une méthode, des critères et une procédure identiques à ceux appliqués pour tout investissement nouveau donnant lieu à une hausse de péage, ce qui supposerait en particulier, une saisine de l'ART.



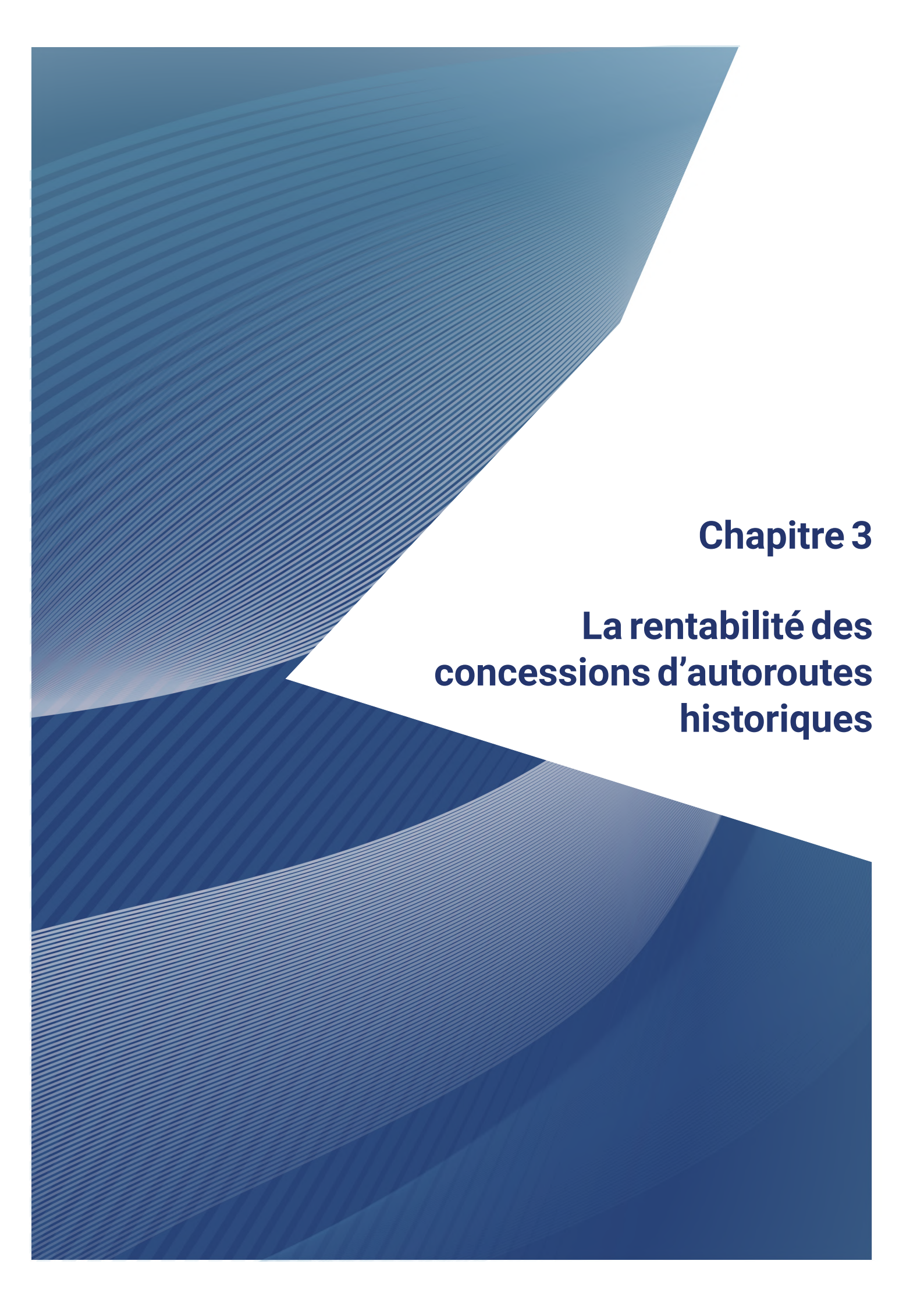
Recommandation n° 2.4

Le péage ayant la nature d'une redevance pour service rendu, veiller à ce que l'avantage financier résultant de l'abandon d'opérations, constitué de recettes de péages passées ou à venir, soit utilisé au bénéfice des usagers des autoroutes concédées.

56. Voir le rapport d'activité publié en 2012, https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/124000492.pdf, p. 184.

8. Tableau récapitulatif des recommandations

Numéro	Recommandation
2.1	Statuer sur l'étendue des obligations résiduelles d'investissement de seconde phase
2.2	En s'appuyant sur les stipulations prévues au contrat, demander sans attendre aux concessionnaires concernés la réalisation, à leur charge et sans compensation, des investissements de seconde phase qui sont à la fois dus et souhaitables pour la collectivité
2.3	Engager un travail précis de chiffrage du coût des investissements abandonnés afin de pouvoir réaffecter les sommes correspondantes à d'autres usages
2.4	Le péage ayant la nature d'une redevance pour service rendu, veiller à ce que l'avantage financier résultant de l'abandon d'opérations, constitué de recettes de péages passées ou à venir, soit utilisé au bénéfice des usagers des autoroutes concédées



Chapitre 3

La rentabilité des concessions d'autoroutes historiques

Caveat

Le suivi de la rentabilité des concessions implique de formuler des hypothèses quant à l'évolution des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA). Dans un objectif à la fois d'exhaustivité et de cohérence, la présente étude tient compte, notamment, des résultats des études figurant dans les deux premiers chapitres de ce troisième rapport sur l'économie générale des concessions qui, l'un et l'autre, portent sur des investissements à réaliser par les SCA d'ici la fin de leurs contrats de concession. Cette étude doit donc être lue en lien avec les deux précédentes, où sont précisées toutes les hypothèses permettant d'aboutir aux chroniques d'investissement présentées ici. Cependant, afin de ne pas préjuger de la lecture qui sera retenue par les parties et de fournir au lecteur une vision la plus exacte et la plus neutre possible, le choix a été fait de présenter plusieurs scénarios quant au volume d'investissement prévisionnel pris en compte pour calculer la rentabilité des concessions. Enfin, au moment où s'achevait l'écriture du présent rapport, la loi de finances pour 2025 était encore en discussion au Parlement. Les calculs de rentabilité présentés ici s'appuient donc sur la fiscalité en vigueur en 2024 et ne tiennent pas compte des modifications éventuelles de la fiscalité susceptibles d'avoir une incidence sur ces calculs.

Synthèse du chapitre

L'article L. 122-9 du code la voirie routière confie à l'Autorité une mission de « suivi annuel des taux de rentabilité interne de chaque concession ». L'objet de la présente étude est d'en restituer les principaux résultats, comme cela avait déjà été fait dans le cadre des deux précédentes éditions du rapport sur l'économie générale des concessions⁵⁷. La présente édition de ce rapport portant sur la définition et l'évaluation des investissements de fin de concession, c'est l'angle principal de l'analyse conduite dans ce chapitre. Par conséquent, seule la rentabilité des sept sociétés historiques privées est restituée.

Les grands principes méthodologiques restent les mêmes que dans les précédents rapports (section 1). En particulier, la rentabilité est mesurée comme un taux de rentabilité interne (TRI) du projet aux bornes de la concession, et le rapport ne traite donc pas de la question de la rentabilité des opérations d'acquisition lors de la privatisation de 2006. Lorsque la rentabilité de la privatisation est évoquée, c'est à titre d'éclairage qualitatif seulement, pour en préciser les différences avec la rentabilité aux bornes de la concession et sur

la durée de celle-ci.

En 2023, l'Autorité estime que la rentabilité des concessions s'établit à un niveau cohérent avec le coût du capital pouvant être estimé sur la durée des contrats et les aléas d'une concession (section 2). Le TRI calculé par l'ART, dont la mesure est marquée par une marge d'incertitude de l'ordre d'un point de pourcentage, est ainsi en moyenne de 7,9 % pour les sept sociétés concessionnaires historiques privées. Ce niveau est à comparer au coût du capital qui, sur la durée qui s'étend de l'origine des concessions autoroutières historiques à nos jours, et pour un investissement de ce type, est de l'ordre de 7,0 %. Un écart de ce type entre rentabilité prévisionnelle des concessions et coût du capital n'est ainsi pas significatif, d'un point de vue statistique, compte tenu des incertitudes associées à la mesure du TRI. En tout état de cause, il est compatible avec les aléas de la concession.

La rentabilité des concessions baisse légèrement par rapport à la précédente estimation (section 3). Cela résulte principalement de l'évolution du contexte fiscal, avec l'introduction

⁵⁷. Il reprend par ailleurs certaines analyses présentées dans le « Focus » sur la rentabilité des concessions publié en juillet 2023 (https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/07/focus-rentabilite_vf.pdf) afin de faire une présentation complète de la méthode de mesure de la rentabilité de l'Autorité et des principaux résultats qui en ont été tirés.

de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD). Par ailleurs, selon la lecture qui sera finalement retenue par le concédant s'agissant des obligations des concessionnaires en fin de contrat, le TRI pourrait encore diminuer.

Les montants des investissements qui sont potentiellement à réaliser d'ici la fin des concessions soulignent les enjeux associés à la gestion de la fin des contrats de concession historiques. Dans ce contexte, plus de transparence et de contrôle dans leur exécution apparaissent comme des conditions incontournables de la bonne fin des concessions et pourraient former, selon l'Autorité, les bases d'un « acte II » de la régulation du secteur (section 4).

À cette fin, l'Autorité formule deux recommandations à l'attention des pouvoirs publics :

- **Mettre à profit le rapport annuel produit par**

l'administration concédante sur l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art⁵⁸ **pour introduire davantage de clarté et de transparence dans l'exécution des contrats de concession.** Ce rapport pourrait être transmis au Parlement et à l'ART, qui pourrait rendre un avis consultatif sur le sujet, ce qui permettrait d'offrir un éclairage sur l'enjeu majeur associé à la bonne gestion de la fin des contrats historiques ;

- **Organiser une consultation systématique de l'ART sur tout projet d'avenant susceptible d'avoir une incidence sur l'économie générale du contrat.** En précisant ainsi le périmètre de compétence du régulateur, ce dernier pourrait appuyer le concédant sur les plans technique et financier dans la réalisation des investissements de fin de concession.

1. Les grands principes de mesure de la rentabilité ont été conservés

Pour cet exercice de suivi de la rentabilité, l'Autorité a conservé les mêmes principes de définition de la rentabilité ainsi qu'une méthode identique. Par ailleurs, les chroniques d'investissement durant les cinq dernières années de chaque concession ont été ajustées afin de les mettre en cohérence avec les résultats des chapitres 1 et 2 du présent rapport.

a. Il existe plusieurs approches possibles pour mesurer la rentabilité

i. Pour mesurer une rentabilité pluriannuelle, il est nécessaire de considérer un taux de rentabilité interne...

Pour examiner la rentabilité d'un actif sur plusieurs années, il est nécessaire de calculer un TRI. Ainsi, une concession implique un important investissement de départ, la société conces-

sionnaire d'autoroute (SCA) se rémunérant par la suite grâce aux péages qu'elle prélève tout au long de la concession. L'équilibre entre les recettes et les dépenses s'apprécie donc sur la durée, si bien que l'on ne peut se contenter d'indicateurs de performance annuels comme le résultat d'exploitation. C'est l'objet du TRI de synthétiser en un indicateur unique des flux financiers qui ne se réalisent pas tous au même moment.

Dans une définition assez générale, le taux de rentabilité interne (TRI) d'un investissement est une mesure de sa rentabilité qui s'appuie sur les flux de trésorerie qu'il génère. En termes simples, calculer un TRI consiste à estimer le rendement moyen de l'investissement sur une durée donnée. Un TRI de 10 % signifie qu'en moyenne, l'investissement rapporte 10 % de sa valeur chaque année.

58. L'établissement de ce rapport est prévu par l'article 7 du décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national (voir le dernier rapport en date : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/rapport_activite_2020_gestion_reseau_autoroutier_concede.pdf). Dans sa version actuelle, ce rapport a davantage une vocation d'information que de contrôle : par conséquent, le niveau de détail qu'il propose ne permet pas d'apprécier les choix techniques opérés par le concédant.

ii. ... mais il est essentiel de bien déterminer l'investissement dont on souhaite analyser la rentabilité...

Dans le cas des concessions d'autoroutes, il est possible de calculer plusieurs taux de rentabilité qui ne sont pas équivalents. Schématiquement, il y a quatre TRI qui peuvent être calculés selon :

- la période, et donc l'investissement considéré – on peut évaluer la rentabilité de l'investissement initial sur toute la durée de la concession (« *rentabilité de la concession* ») ou bien la rentabilité de l'acquisition d'une société concessionnaire par des investisseurs privés entre 2002 et 2006 (« *rentabilité de la privatisation pour les acquéreurs* »);
- les apporteurs de fonds considérés – on peut évaluer la rentabilité pour les seuls actionnaires, dont l'investissement correspond aux seuls fonds propres de la société concessionnaire, ou bien la rentabilité à la fois pour les actionnaires et les prêteurs, dont l'investissement global correspond à la somme des fonds propres et de la dette.

La première distinction, relative à la période et à l'investissement considérés, est la plus fondamentale. Si l'on considère la construction de l'infrastructure et les flux correspondants sur toute la durée de vie de la concession, on calcule un TRI de la concession. Cette grandeur reflète l'équilibre entre les recettes et les dépenses générées par le contrat. Plus elle est élevée, plus les recettes des péages permettent de dégager une rémunération élevée pour le capital investi dans l'infrastructure autoroutière. Lorsque, au contraire, on considère l'acquisition par des investisseurs privés des titres de propriété des SCA détenus par l'État, on calcule un TRI de la priva-

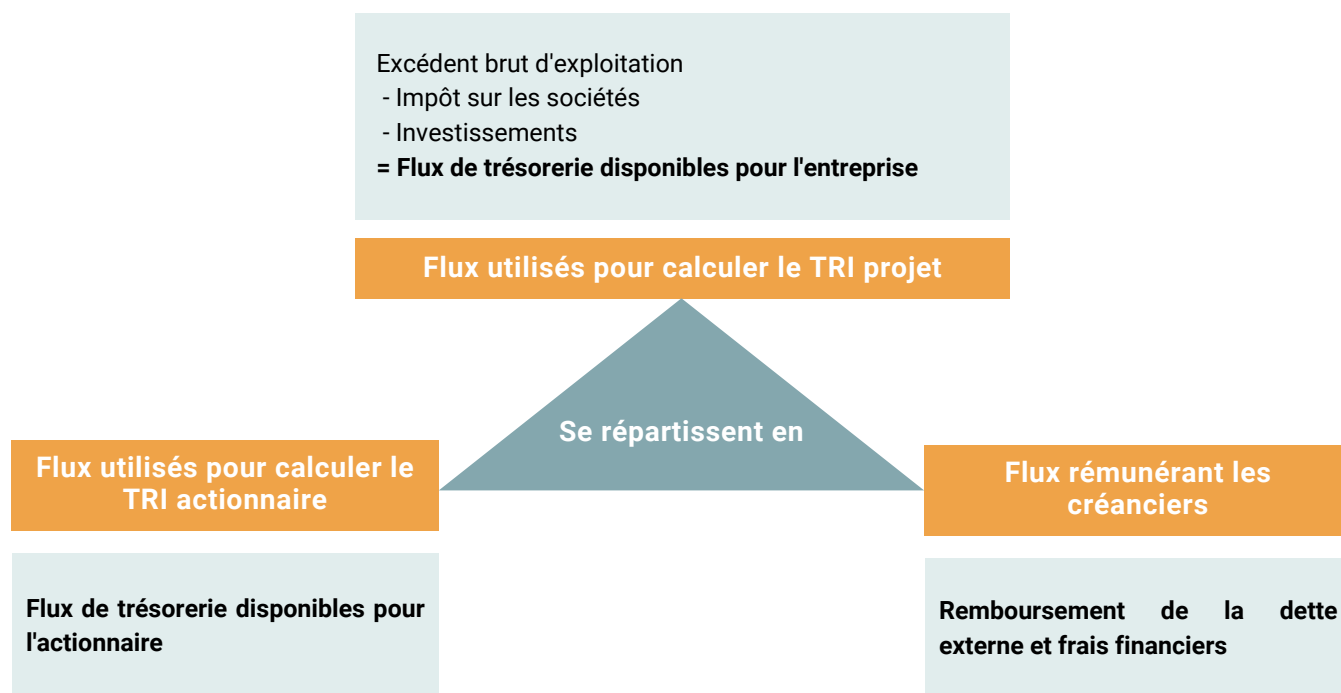
tisation⁵⁹. Cet indicateur permet d'appréhender la valorisation des sociétés concessionnaires à la privatisation : plus la mesure est élevée, plus les flux prévisionnels dégagés par les sociétés concessionnaires sont élevés au regard de leur valeur d'acquisition.

Ces deux mesures répondent à deux questions différentes. Le TRI de la concession renseigne sur l'équilibre économique global du contrat et permet donc d'apprécier si la durée du contrat et le péage autorisé sont proportionnés aux coûts opérationnels et financiers du concessionnaire. Le TRI de la privatisation permet uniquement de juger de la valorisation des titres de propriété cédés par l'État dans les concessions : le contrat n'ayant pas été substantiellement modifié à la vente de ces titres (en particulier, la trajectoire d'évolution des tarifs de péage et la durée des concessions n'ont pas été revues), le montant d'acquisition est l'unique déterminant de la rentabilité prévisionnelle de l'acquisition.

La seconde distinction, relative aux apporteurs de fonds considérés, implique de prendre en compte des flux de trésorerie différents. Un TRI des actionnaires (ou TRI des fonds propres) est calculé à partir des flux de trésorerie disponibles pour les actionnaires : il mesure donc la rentabilité perçue par ceux-ci à travers les dividendes. Il est aussi possible de considérer un TRI « *projet* » à partir des flux de trésorerie disponibles à la fois pour les actionnaires et pour les prêteurs, c'est-à-dire également le remboursement de la dette et le paiement des intérêts financiers. Le TRI projet permet de mesurer la rentabilité intrinsèque d'une activité car il ne dépend ni de ses modalités de financement, ni de la politique de rémunération des actionnaires, ce qui le distingue du TRI des actionnaires.

59. Plus généralement, il est possible d'apprécier la rentabilité de toutes les opérations de cession de titres ayant été réalisées, que ce soit au cours des vagues successives de privatisation ou bien de transactions entre actionnaires privés.

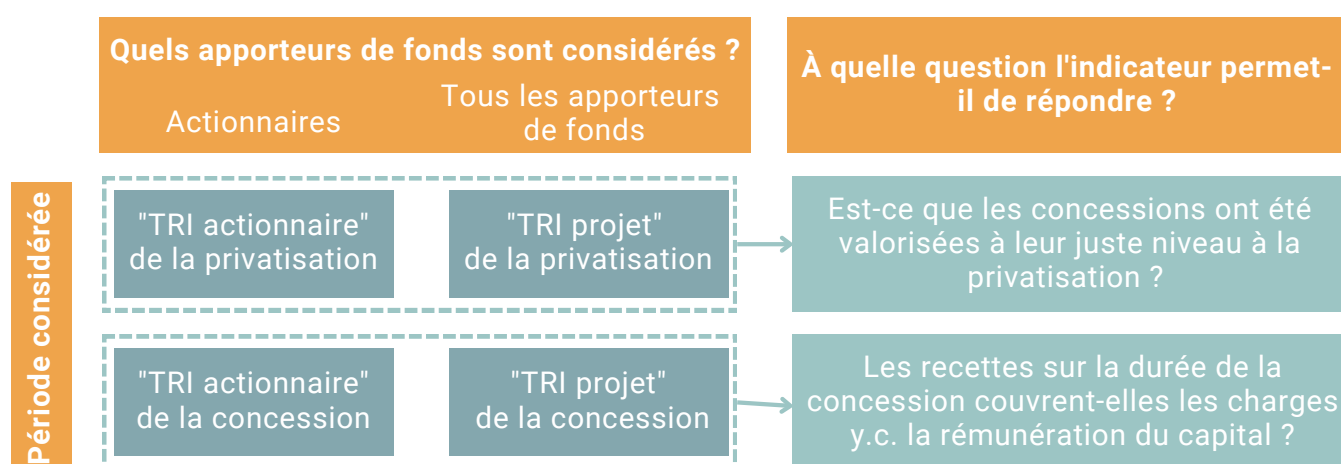
Figure 3.1. Les flux de trésorerie considérés pour le TRI des actionnaires et le TRI projet ne sont pas les mêmes



Source : ART

Note : Par souci de simplification, certains éléments comptables (notamment la variation du besoin en fonds de roulement) ont été retirés du schéma.

Figure 3.2. Synthèse des quatre indicateurs calculables



Source : ART

iii. ... et de retenir la bonne approche de calcul, selon que l'on se place au début (TRI prévisionnel), à la fin (TRI réalisé) ou en cours de concession

Chacun des TRI évoqués peut être calculé sur la base de données prévisionnelles, observées ou bien d'une combinaison des deux. Schématiquement, on peut distinguer quatre approches de calcul, qui, combinées aux quatre indicateurs précédents, forment donc seize possibilités.

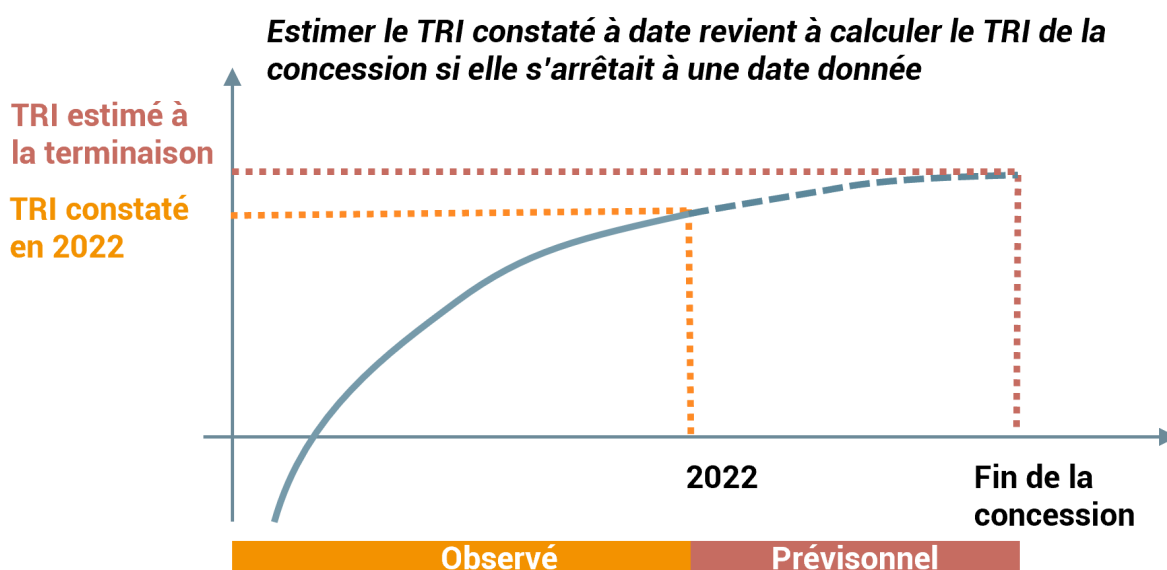
L'approche la plus traditionnelle est un calcul *a priori*, en début de concession, et qui s'appuie donc sur des flux de trésorerie anticipés. Ce TRI, prévisionnel, fournit usuellement un critère de décision.

Le TRI peut aussi être calculé *a posteriori*, en fin de concession, en s'appuyant sur des flux de trésorerie observés. Ce TRI, réalisé, est un indicateur de la performance *ex post* de l'investissement. Au-delà de simples erreurs de prévision, il peut y avoir des différences significatives entre TRI prévisionnel et TRI réalisé. Un investissement risqué comporte, en vertu de la définition

du risque dans la théorie économique et financière, une part d'incertitude sur sa rentabilité. Par conséquent, on ne peut s'attendre à ce que le TRI réalisé soit égal au TRI prévisionnel que dans le cas d'investissements sans risque.

En cours de concession, il est par définition impossible de calculer un TRI réalisé puisqu'une partie des recettes et des charges reste inconnue. En pratique, il existe deux approches pour estimer le TRI. Tout d'abord, il est possible de combiner les observations pour les années passées et les prévisions pour les années à venir : le TRI ainsi calculé fournit la meilleure estimation du TRI à terminaison. Bien qu'il ne s'agisse que d'une estimation – qui peut donc varier en fonction des aléas – sa robustesse augmente à l'approche de l'échéance des concessions. Il est aussi possible de ne considérer que les observations pour calculer le TRI constaté à date : il s'agit alors de la rentabilité de la concession si elle s'arrêtait à cette date. Naturellement, ces deux grandeurs se rapprochent au fur à mesure de l'écoulement de la concession et se rejoignent à son échéance.

Figure 3.3. Représentation schématique du TRI constaté à date et estimation du TRI à terminaison



Source : ART

b. L'Autorité estime une rentabilité projet sur toute la durée de la concession à partir d'éléments historiques et de données prospectives

i. La méthode de calcul retenue par l'Autorité (notamment le recours à une valeur de « troncature » pour le calcul de l'actif moderne équivalent) suppose de formuler des hypothèses

Dans ses analyses, l'ART calcule un TRI projet de la concession à terminaison. Cet indicateur répond en effet à ses préoccupations de régulateur chargé de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage puisqu'il s'interprète comme la rémunération du capital payée par l'usager à travers les péages. Cette rémunération est à entendre tous apporteurs de fonds confondus et sur toute la durée du contrat. En effet, du point de vue du péage acquitté par l'usager, seule compte la rémunération de l'ensemble des pourvoyeurs de fonds ayant permis de financer les dépenses associées à la construction, à l'entretien et au renouvellement de l'infrastructure sur toute la durée de la concession.

Techniquement, cela suppose de combiner des données historiques – pour obtenir les chroniques de recettes et de charges depuis le début des concessions – et prospectives – pour disposer de la meilleure estimation du TRI à terminaison. Compte tenu de l'ancienneté des contrats historiques, il est nécessaire de formuler des hypothèses pour reconstituer les chroniques de leurs flux financiers passés : cela a été l'objet de travaux méthodologiques importants lorsque l'ART a initié ses travaux sur le TRI en 2016. Les grandes lignes de la méthode, inchangée depuis le premier rapport sur l'économie générale des concessions, sont restituées ci-dessous. Pour évaluer des chroniques prospectives, l'ART s'appuie sur les études financières transmises chaque année par les SCA, qu'elle contre-expertise et, le cas échéant, ajuste. Lors du deuxième rapport sur l'économie générale des concessions, de premiers travaux avaient été restitués s'agissant de l'harmonisation des hypo-

thèses macro-économiques. À l'occasion de ce troisième rapport, un travail sur les chroniques d'investissement a été conduit pour les affiner. L'ensemble de ces chroniques et des hypothèses de modélisation ont été rassemblées dans le « modèle TRI » de l'Autorité et sont mises à jour annuellement.

ii. Pour reconstruire les flux de trésorerie passés, il est tout d'abord nécessaire de formuler des hypothèses

Le calcul d'un TRI sur la durée des concessions se heurte à un problème de reconstitution des données passées pour les SCA historiques.

Les contrats de concession les plus anciens remontent à 1957 et ont connu de nombreuses évolutions, notamment du point de vue des règles comptables applicables. Cela pose des difficultés en matière de disponibilité, d'homogénéité et de comparabilité des données comptables, rendant en pratique impossible la reconstitution des flux de trésorerie réalisés depuis le début des concessions.

C'est pourquoi l'ART a recours à une approche par « troncature ». La méthode du « TRI tronqué » permet de mesurer la rentabilité globale d'un projet lorsque la profondeur temporelle des données disponibles ne couvre pas toute la durée de vie du projet. Elle repose sur l'hypothèse qu'il est possible de synthétiser l'ensemble des flux (recettes et dépenses) antérieurs à une certaine date (la date de troncature) à travers un flux d'investissement unique à cette date. Cette méthode est utilisée par plusieurs autorités de concurrence dans le cadre d'analyses de rentabilité portant sur des périodes anciennes⁶⁰.

La principale difficulté technique consiste à estimer la valeur de troncature. L'Autorité n'ayant pu collecter des données fiables qu'à partir de 2003, la date de troncature retenue est le 31 décembre 2002. L'approche retenue, sur la recommandation d'un conseil spécialisé externe et à la suite d'une consultation des parties prenantes, consiste d'abord à estimer la valeur de remplacement à neuf comme celle de l'actif mo-

60. Voir, par exemple : Office of fair trading, Assessing profitability in competition policy analysis, Juillet 2003; Competition Commission, Movies on pay TV market investigation - A report on the supply and acquisition of subscription pay-TV movie rights and services, 2012; Competition Commission, Classified Directory Advertising - Services market investigation; 2006.

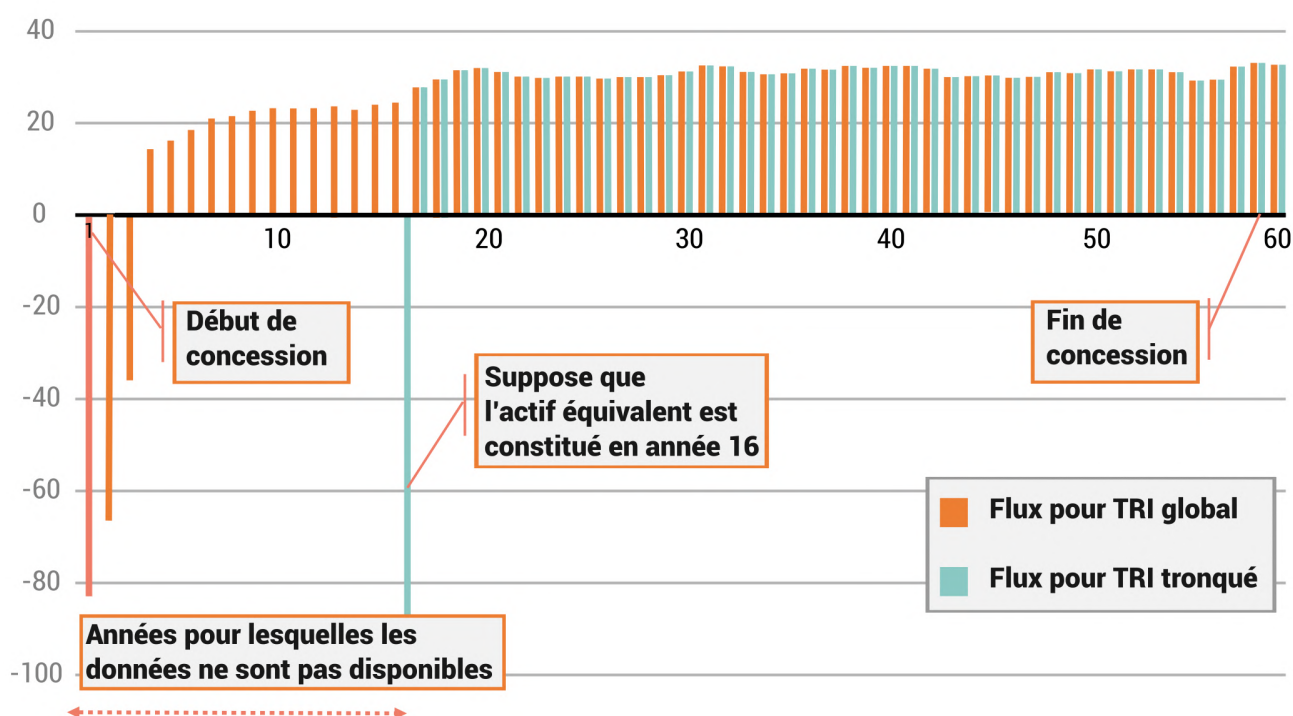
derne équivalent (« *Modern Equivalent Asset* » ou MEA). Le prix de construction est ainsi évalué en tenant compte des coûts contemporains (l'actif est « *moderne* ») pour une infrastructure présentant les mêmes caractéristiques, notamment en termes de normes techniques (l'actif est « *équivalent* »). Cette valeur est ensuite amortie selon l'âge des actifs en concession, pour simuler les recettes de péage perçues avant la troncature⁶¹.

Concrètement, le recours à une troncature a

deux conséquences principales :

- D'une part, cela a pour effet de surestimer le TRI, en supposant (implicitement) qu'avant la troncature, les flux de trésorerie dégagés étaient égaux à l'amortissement comptable⁶² ;
- D'autre part, les incertitudes sur la valeur de l'actif moderne équivalent se traduisent par une fourchette d'incertitude de l'ordre de +/- 1 point de pourcentage pour le TRI⁶³.

Figure 3.4. Principe du TRI tronqué



Source : Frontier Economics

iii. Il est également nécessaire de projeter des flux de trésorerie jusqu'à la fin des concessions

En premier lieu, les flux de trésorerie prospectifs s'appuient sur les études financières collectées auprès des SCA. Chaque année, celles-

ci transmettent en effet, au titre de la clause 35.2 de leur contrat, une étude financière documentée portant sur la durée résiduelle de la concession.

Néanmoins, un travail d'ajustement est conduit par l'ART pour harmoniser les hypothèses utilisées entre les concessionnaires. Les ajuste-

61. Voir le premier rapport sur l'économie générale des concessions, pages 99 à 101.

62. Les recettes d'une concession croissent au cours du temps du fait de la loi tarifaire et de la croissance du trafic. Par conséquent, l'amortissement économique n'est pas homogène dans le temps : il est plus lent que l'amortissement comptable les premières années et plus rapide les dernières. En supposant un amortissement linéaire, on sous-estime donc la valeur de troncature et, par conséquent, on surestime le TRI.

63. Estimer une fourchette d'incertitude dans un tel exercice est par nature difficile. Celle-ci est le résultat de différentes simulations, notamment des analyses de sensibilité, qui soulignent qu'un ordre de grandeur de +/- 1 point de pourcentage est un ordre de grandeur acceptable. Elle doit cependant être considérée comme indicative.

ments sur les chroniques des études financières sont de deux ordres : (1) une harmonisation des hypothèses macro-économiques (trafic et indices de coûts et (2) une contre-expertise des chroniques d'investissement.

Première catégorie d'ajustements : l'hétérogénéité des hypothèses macro-économiques utilisées par les SCA a motivé une harmonisation des études financières par l'Autorité. Ainsi, calculés entre 2023 et 2031, les taux d'évolution retenus pour les prix à la consommation varient de 1,8 % par an à 2,0 % par an selon les SCA. Si de tels écarts peuvent apparaître mineurs, ils emportent des conséquences significatives sur les dépenses, mais aussi sur les recettes, les péages étant indexés sur l'inflation. Par ailleurs, la situation est également loin d'être homogène d'une concession à l'autre en ce qui concerne les hypothèses de trafic : les taux de croissance des trafics des poids lourds et des véhicules légers varient significativement d'une SCA à l'autre. Certes, il est naturel que chaque concession connaisse des dynamiques différentes, du fait de la nature et de la structure du trafic qui emprunte chaque réseau (lo-

cal ou international, urbain ou interurbain), mais aussi de la démographie et de l'économie des territoires qu'il dessert. Néanmoins, l'importance des écarts indique que les méthodes et les cadres macro-économiques utilisés sont différents, ce que les échanges avec les concessionnaires ont confirmé. L'harmonisation de ces paramètres est donc une condition nécessaire à une estimation robuste du taux de rentabilité : dans le cas contraire, les TRI agrégés résulteraient de TRI individuels non-comparables.

Si les hypothèses de l'ART s'agissant des indices de prix sont globalement cohérentes avec celles des SCA, l'harmonisation révèle une certaine prudence dans les prévisions de trafic des études financières. Les prévisions de l'ART, qui s'appuient sur celles des institutions de référence (voir encadré 3.1), sont plus optimistes que celles des SCA, singulièrement en ce qui concerne les hypothèses de trafic des SCA historiques, qui apparaissent en rupture avec les tendances observées par le passé. Elles aboutissent par conséquent à un TRI plus élevé que celui établi à partir des hypothèses des SCA : l'écart est ainsi de 0,09 point de pourcentage.

Tableau 3.1 . Comparaison des taux de croissance moyens annuels prévisionnels entre 2023 et 2031 des paramètres macro-économiques entre les études financières transmises par les SCA et les hypothèses de l'ART (en % par an)

Indicateur	SCA	ART
	(études financières 2024)	(estimations 2024)
Inflation	1,8 %	1,8 %
TP01	3,0 %	3,0 %
Trafic VL	0,7 %	0,9 %
Trafic PL	1,0 %	1,4 %

Encadré 3.1. Les hypothèses macro-économiques de l'ART ont été établies à partir de modèles économétriques appliqués aux prévisions des institutions économiques de référence

Les hypothèses utilisées pour homogénéiser les prévisions des SCA ont été établies au moyen de modèles économétriques de type « séries temporelles ». Pour les SCA historiques, le trafic a été corrélé à des variables reflétant la conjoncture économique : la valeur ajoutée du secteur industriel et le PIB des pays voisins de la France pour le trafic des poids lourds, la demande finale des ménages et le prix du carburant pour le trafic des véhicules légers. Il s'agit de variables explicatives usuellement utilisées. Les indices TP01 et TP09 ont été corrélés au

prix du *brent* et de l'inflation.

Pour projeter des valeurs en utilisant ces modèles, un jeu d'hypothèses macro-économiques a été défini. Il s'appuie sur les prévisions de l'OCDE, pour ce qui est de la croissance économique en France et en Europe ^a, et sur une combinaison des prévisions de l'OCDE, de la Banque de France et du FMI, pour ce qui concerne l'inflation. Le jeu d'hypothèses est construit de façon à refléter le niveau d'informations disponibles mi-2024 et à permettre une comparaison avec les études financières transmises par les SCA. Il prend en particulier en compte le ralentissement prévisible de l'inflation en 2024 et 2025.

a. OCDE, *Perspectives économiques, volume 2024*, https://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-economiques-de-l-ocde/volume-2024/issue-1_bd18c5ae-fr.html

Seconde catégorie d'ajustements : les travaux menés dans le cadre de ce rapport ont permis de chiffrer plus précisément les investissements nécessaires d'ici la fin des concessions historiques. Comme cela a été exposé dans les chapitres 1 et 2 de ce rapport, les investissements qui sont potentiellement à réaliser d'ici la fin des concessions représentent des montants significatifs. Or, jusqu'à présent, l'ART avait effectué son estimation du TRI en s'appuyant sur les chroniques d'investissement affichées par les SCA dans leurs études financières sans chercher à évaluer si les montants anticipés étaient suffisants ni à apprécier les hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les SCA. À la suite des études qu'elle a menées sur les investissements nécessaires à la restitution des infrastructures en bon état à l'échéance des concessions,

d'une part, sur les investissements de seconde phase, d'autre part, l'ART estime nécessaire à la bonne information du public de présenter un calcul du TRI à partir de chroniques d'investissement qui intègrent le résultat de ces études. Elle insiste à nouveau sur le fait que ces études sont de sa seule responsabilité et que plusieurs lectures apparaissent plausibles s'agissant de l'évaluation des montants d'investissements à réaliser d'ici la fin des concessions historiques. Dans un double objectif d'exhaustivité et de neutralité, elle a donc décidé de présenter le résultat de ses calculs des TRI des sept concessions historiques privées pour 2023 sous la forme d'analyses de sensibilité – en retenant comme scénario de référence la lecture aboutissant aux charges les plus faibles.

2. La rentabilité des concessions est cohérente avec les risques transférés

La rentabilité des concessions historiques privées diminue de 0,17 point de pourcentage principalement sous l'effet de la TEITLD par rapport à la précédente publication de l'Autorité. Les conclusions présentées dans le « Focus » sur la rentabilité de juillet 2023 ⁶⁴ n'en sont pas modifiées : si la rentabilité des concessions est légèrement supérieure au coût du capital, elle est compatible avec les risques transférés.

a. Le TRI à terminaison des sept concessions historiques privées s'établit à 7,9 % en 2023

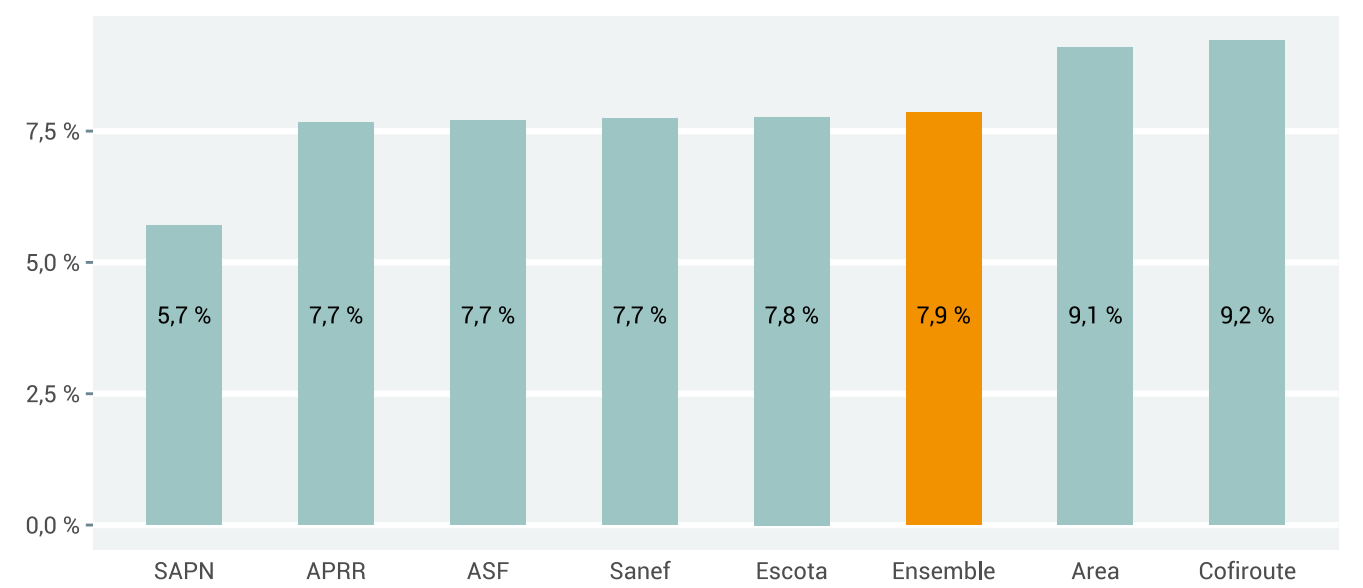
En 2023, le TRI projet des concessions est de 7,9 % pour les sept concessions historiques privées, c'est-à-dire APRR, Area, ASF, Cofiroute, Escota, Sanef et SAPN. Cette estimation ne tient compte, ni de l'effort supplémentaire qui pourrait devoir être consenti par les SCA pour entretenir leur réseau autoroutier et le restituer en « bon état » au concédant en fin de concession

64. Focus – Économie générale des concessions, *La rentabilité des concessions, juillet 2023*, accessible au lien suivant : https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/07/focus-rentabilite_vf.pdf

suivant les analyses proposées au chapitre 1 du présent rapport, ni de la réalisation des investissements de seconde phase dont l'analyse a fait l'objet du chapitre 2. L'impact sur le TRI projet des concessions de la prise en compte de ces différents investissements est étudié dans la section 3 du présent chapitre sous la forme d'analyses de sensibilité.

Une certaine disparité s'observe entre les concessions, puisque le TRI varie entre 5,7 % et 9,2 %. Il faut toutefois noter que les concessions ont débuté à des dates différentes et que leurs réseaux se sont développés à des rythmes différents : leurs investissements initiaux ont donc été réalisés dans des contextes macroéconomiques différents. Cela peut être un facteur d'explication des écarts entre les SCA.

Figure 3.5. Estimation des TRI projet des sept concessions historiques privées à terminaison (année 2023, scénario de référence)



Source : Calculs ART

Tableau 3.2 . TRI de la concession constatés à date

TRI à date	Area	APRR	Sanef	SAPN	ASF	Escota	Cofi-route	En-semble
Fin 2018	3,8 %	0,9 %	2,3 %	-1,7 %	0,5 %	1,5 %	4,1 %	1,5 %
Fin 2021	4,9 %	3,2 %	4,2 %	0,5 %	3,0 %	3,7 %	5,8 %	3,6 %
Fin 2023	5,9 %	4,5 %	5,4 %	1,6 %	4,2 %	5,2 %	6,7 %	4,8 %

Source : Calculs ART

La rentabilité constatée à date est cependant nettement plus faible. Compte tenu des caractéristiques générales des concessions, le TRI constaté à date est structurellement⁶⁵ inférieur

au TRI estimé à terminaison. Il est toutefois déjà positif pour toutes les concessions historiques : celles-ci étant assez anciennes, elles ont déjà accumulé assez de recettes pour couvrir l'investis-

65. Par construction, il faudrait qu'une SCA enregistre des pertes pour que son TRI baisse, ce qui est peu probable en fin de contrat compte tenu de la structure de charge d'une concession d'autoroutes.

66. Il convient de noter que le recours à une troncature a tendance à minimiser le TRI constaté à date : l'approche de

sement initial et dégager une rémunération pour les apporteurs de fonds⁶⁶. Néanmoins, l'écart avec l'estimation du TRI à la fin des concessions est encore important, de l'ordre de plusieurs points de pourcentage.

Les années à venir seront donc décisives pour atteindre une rémunération cohérente avec le coût du capital pour un investissement dans une concession d'autoroute.

b. La rentabilité des concessions est globalement cohérente avec le coût du capital sur la durée des contrats et les aléas normaux d'une concession

i. La rentabilité des sept concessions historiques privées à leur échéance pourrait être légèrement supérieure au coût du capital

Pour apprécier la rentabilité des concessions, il faut la comparer au coût du capital⁶⁷ sur la durée de la concession. Cela implique d'estimer la rémunération qu'attendent généralement les apporteurs de fonds pour un investissement de même durée et présentant le même profil de risque; cela suppose également de tenir compte du contexte macro-économique, en particulier de l'inflation et des taux d'intérêt. Néanmoins, dans les faits, des difficultés pratiques rendent délicate l'estimation du coût du capital sur la durée des concessions. En particulier, l'appréciation du profil de risque des concessions, qui est un paramètre essentiel de l'analyse et qui a certainement évolué depuis le début des concessions⁶⁸, se heurte à un problème de disponibilité de données.

D'après les meilleures estimations de l'ART, la rémunération des SCA est légèrement supérieure au coût du capital. Sur la durée qui s'étend de l'origine des concessions autoroutières historiques à nos jours, et pour un investissement dans un projet comparable à une concession

autoroutière, le coût du capital est en effet de l'ordre de 7 %, soit 0,7 point de pourcentage de moins que le TRI projet des concessions. Cet écart représente des montants importants : à titre d'illustration, 0,7 point de pourcentage de TRI en plus équivalent à un chiffre d'affaires supérieur de 5,5 % par an sur la période 2003-2036 soit, en moyenne, 500 millions d'euros courants de revenus supplémentaires par an. Il importe cependant de comprendre la signification économique d'un tel écart afin d'en prendre la juste mesure.

ii. Cet écart n'est pas significatif compte tenu des incertitudes associées à la mesure et apparaît compatible avec les aléas normaux d'une concession

Cet écart ne peut être interprété comme le signe d'une rentabilité des concessions manifestement excessive. Deux raisons l'expliquent.

D'une part, compte tenu des incertitudes sur la mesure du TRI, un écart de moins de 1 point de pourcentage n'est pas significatif d'un point de vue statistique. En effet, la fourchette d'incertitude sur l'estimation du TRI est de l'ordre de +/- 1 point de pourcentage. Dès lors, l'écart entre la rentabilité et le coût du capital pourrait résulter d'une erreur de mesure et non d'un phénomène structurel.

D'autre part, un écart de cette amplitude peut résulter des aléas normaux de la concession. En effet, l'activité d'un concessionnaire d'autoroutes est soumise à de nombreuses incertitudes sur ses recettes et sur ses dépenses. Les aléas peuvent jouer à la hausse ou à la baisse sur la rentabilité : c'est le principe même d'un contrat de concession « *aux risques et périls* » que de les faire supporter par le concessionnaire. Or, des analyses de l'ART ont montré que, compte tenu des risques transférés et de la durée des conces-

calcul explique aussi en partie l'écart entre le TRI constaté à date et le TRI estimé à terminaison.

67. Il s'agit plus précisément du coût d'opportunité du capital, c'est-à-dire du rendement moyen d'actifs similaires. En d'autres termes, ce que l'on appelle ici « coût du capital » mesure la rémunération qu'un apporteur de fonds peut en général attendre sur le marché d'un investissement présentant le même profil de risque. Puisqu'un investissement est, en général, financé par une combinaison de dette et de fonds propres, le coût du capital peut s'écrire comme la moyenne pondérée du coût des fonds propres et du coût de la dette : c'est le coût moyen pondéré du capital (CMPC).

68. Il est difficile cependant d'évaluer dans quel sens il a évolué. D'une part, la sensibilité du trafic autoroutier au contexte économique – qui est un facteur de risque car elle vient accroître la volatilité des recettes des concessions – a vraisemblablement diminué. D'autre part, les concessions historiques ont bénéficié d'une garantie de passif de la part de l'État sur une partie de leur durée, ce qui vient réduire leur risque.

sions autoroutières, un écart de 1 point de pourcentage sur le TRI de la concession ne peut être considéré comme manifestement excessif (voir encadré 3.2 pour un résumé des travaux de l'ART sur le sujet ainsi que le « Focus » sur la rentabilité en pages 18 et suivantes pour le détail).

Encadré 3.2. Les multiples aléas auxquels est soumise une concession autoroutière peuvent aisément éloigner le TRI effectif de plusieurs points de pourcentage par rapport à sa prévision initiale

Les aléas affectant la rentabilité d'une concession autoroutière sont multiples. Les revenus tirés du péage peuvent s'écarter des prévisions, soit parce que le trafic peut être inférieur ou supérieur à ce qui était prévu, soit parce que le tarif de péage, qui est indexé sur des indices de prix, n'évolue pas comme anticipé compte tenu de l'inflation constatée. Les dépenses de construction, de maintenance et d'exploitation peuvent, quant à elles, s'avérer plus ou moins importantes que ce qui avait été anticipé, par exemple sous l'effet d'une évolution du coût des matières premières. Les dépenses de financement (coût de la dette) peuvent également s'avérer plus ou moins importantes que prévu suivant l'évolution des taux d'intérêt. Pour finir, la fiscalité générale peut évoluer à la hausse ou à la baisse.

Lorsque de nouvelles sections sont mises en service, c'est-à-dire typiquement durant les premières années de la concession, les aléas sont particulièrement importants. Le trafic à la mise en service est généralement la principale inconnue et des erreurs de prévision de l'ordre de +/- 20 % sont courantes. C'est aussi à la mise en service que les écarts sur les coûts de construction se matérialisent. Là encore, les erreurs de prévision sont courantes et peuvent également être de l'ordre de +/- 20 %. Ainsi, les seuls aléas de début de concession sont susceptibles d'engendrer des évolutions significatives du TRI. Des analyses menées par l'ART, en s'appuyant sur son modèle de TRI, montrent qu'ils peuvent facilement engendrer des variations allant de 4 à 5 points de pourcentage (tableau 3.3 ci-dessous).

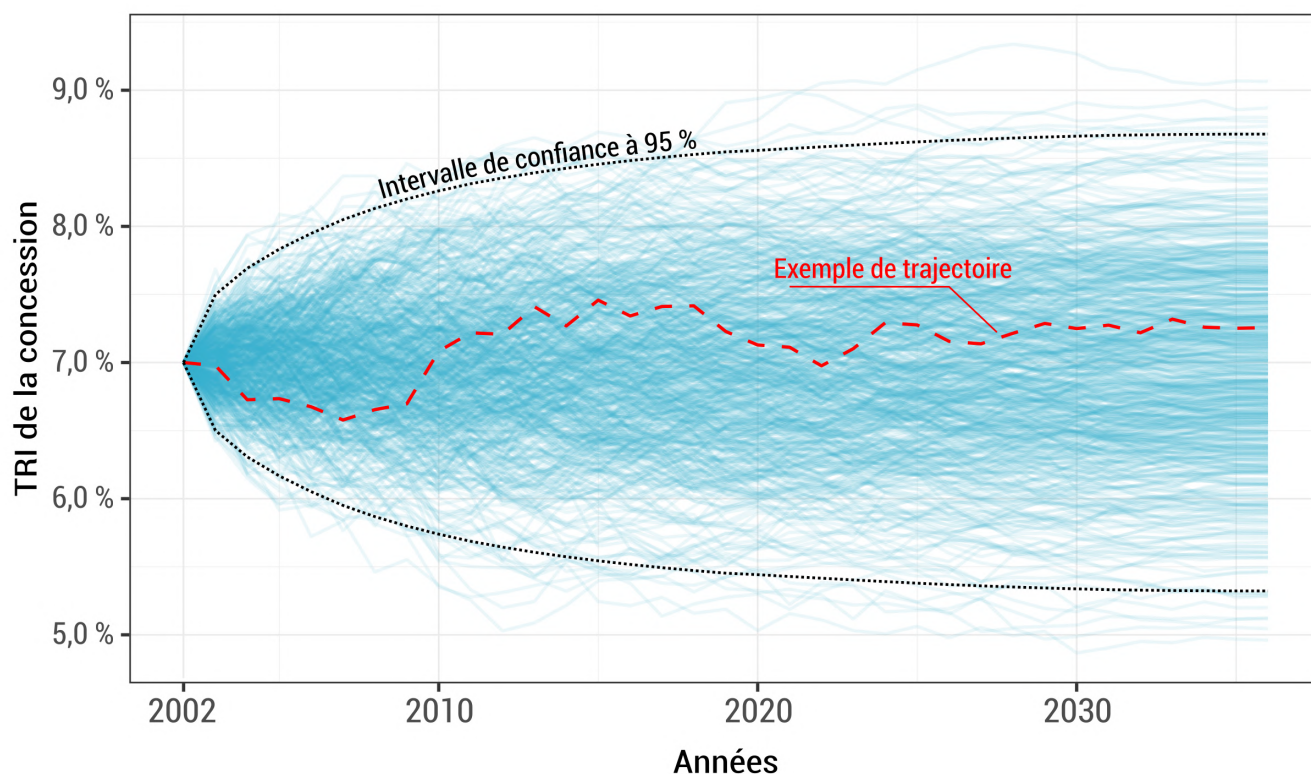
Durant le reste de la concession, le principal aléa concerne généralement l'évolution des revenus tirés du péage. C'est ce que démontre le suivi de la rentabilité effectué par l'ART : les prévisions de trafic ont été revues à la hausse puis à la baisse entre 2017 et 2022, engendrant des écarts importants sur le TRI, alors même que l'effet annuel était faible (de l'ordre de 0,1 point de pourcentage, dans une période pourtant marquée par la crise sanitaire). Cumulés sur la durée de la concession, cet aléa peut avoir un impact important. Des simulations réalisées par l'ART sur la période 2003-2036 concluent qu'en partant d'un TRI prévisionnel de 7 % en 2002, il existe 95 % de chances que celui-ci situe dans l'intervalle [5,3 % ; 8,8 %] en 2036, soit un écart de près de 2 points de pourcentage en plus ou en moins.

Tableau 3.3 . Simulation théorique des aléas à la mise en service et de leurs conséquences sur le TRI projet des concessions

Aléas	Conséquence sur le TRI
Le trafic à la mise en service est supérieur de 20 % aux prévisions	+ 2,4 points de %
Le trafic à la mise en service est inférieur de 20 % aux prévisions	- 2,8 points de %
Les coûts de construction sont supérieurs de 20 % aux prévisions	- 1,3 point de %
Les coûts de construction sont inférieurs de 20 % aux prévisions	+ 1,7 point de %

Source : calculs ART à partir du modèle TRI
Note : les aléas sont estimés en supposant que la construction a lieu à la troncature et la mise en service l'année suivante

Figure 3.6. Simulation des aléas en cours de concession et de leurs conséquences sur le TRI projet de la concession



Source : Calculs ART à partir du modèle TRI

Lecture : Les courbes en bleu sont des simulations de trajectoires de TRI estimées possibles

3. La taxe sur les infrastructures de transport de longue distance et la prise en compte des investissements de fin de concession ont conduit l'ART à compléter son estimation de la rentabilité

Par rapport à la précédente étude, deux faits de nature différente ont conduit l'Autorité à compléter son analyse de la rentabilité des sept concessions historiques privées. D'une part, l'introduction dans le « *paysage fiscal* » applicable aux SCA concernées d'une « *taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance* » (TEITLD) par l'article 100 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024,⁶⁹ qui a eu notamment pour effet de contrebalancer l'effet haussier lié à la réduction progressive, de 2018 à 2022, de l'impôt sur les sociétés, relevé par l'Autorité lors de sa précédente estimation.

D'autre part, l'Autorité a présenté, aux chapitres 1

et 2 du présent rapport, une étude des besoins et une estimation des montants des investissements à réaliser potentiellement par les SCA concernées afin de satisfaire à leurs obligations contractuelles relatives, respectivement, à la remise de leur réseau en bon état au concédant à l'échéance de leur concession, et à la réalisation des investissements dits de « *seconde phase* ». Selon la lecture qui sera finalement retenue par les parties, les montants en cause seront plus ou moins importants. Par conséquent, dans le prolongement de ses propres estimations, l'Autorité a décidé de présenter une analyse de sensibilité en vue d'appréhender l'impact potentiel sur le TRI de la prise en compte de ces investissements

69. Codifiée aux articles L. 425-1 et s. du code des impositions sur les biens et services, ses modalités de déclaration et d'acquittement ont été précisées par un décret n° 2024-90 du 8 février 2024.

en distinguant : l'impact lié à la prise en compte des investissements en lien avec l'entretien du réseau (section 3.b) puis l'impact lié à la réalisation éventuelle d'opérations de seconde phase (section 3.c).

a. L'estimation de la rentabilité des concessions historiques baisse de 0,17 point de pourcentage par rapport à 2022 avec l'introduction de la TEITLD

L'évolution du « paysage fiscal » conduit l'ART à réviser à la baisse l'estimation du TRI des sept concessions historiques en 2023. Dans son « Focus » sur la rentabilité des concessions,

elle l'avait en effet estimé à 8,0 %, soit 0,17 point de pourcentage de plus. Cette évolution résulte de l'introduction de la nouvelle « *taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD)* » par l'article 100 de la loi de finances pour 2024. Celle-ci s'applique dès 2024 aux sept SCA qui vérifient les conditions d'assujettissement à la taxe, à savoir (i) dégager un revenu d'exploitation supérieur à 120 millions d'euros au cours de l'année et (ii) présenter un résultat net rapporté au chiffre d'affaires de plus de 10 % en moyenne sur les sept dernières années⁷⁰. Seule la fraction des revenus de l'exploitation excédant 120 millions d'euros est soumise à la taxe, dont le taux a été fixé à 4,6 %.

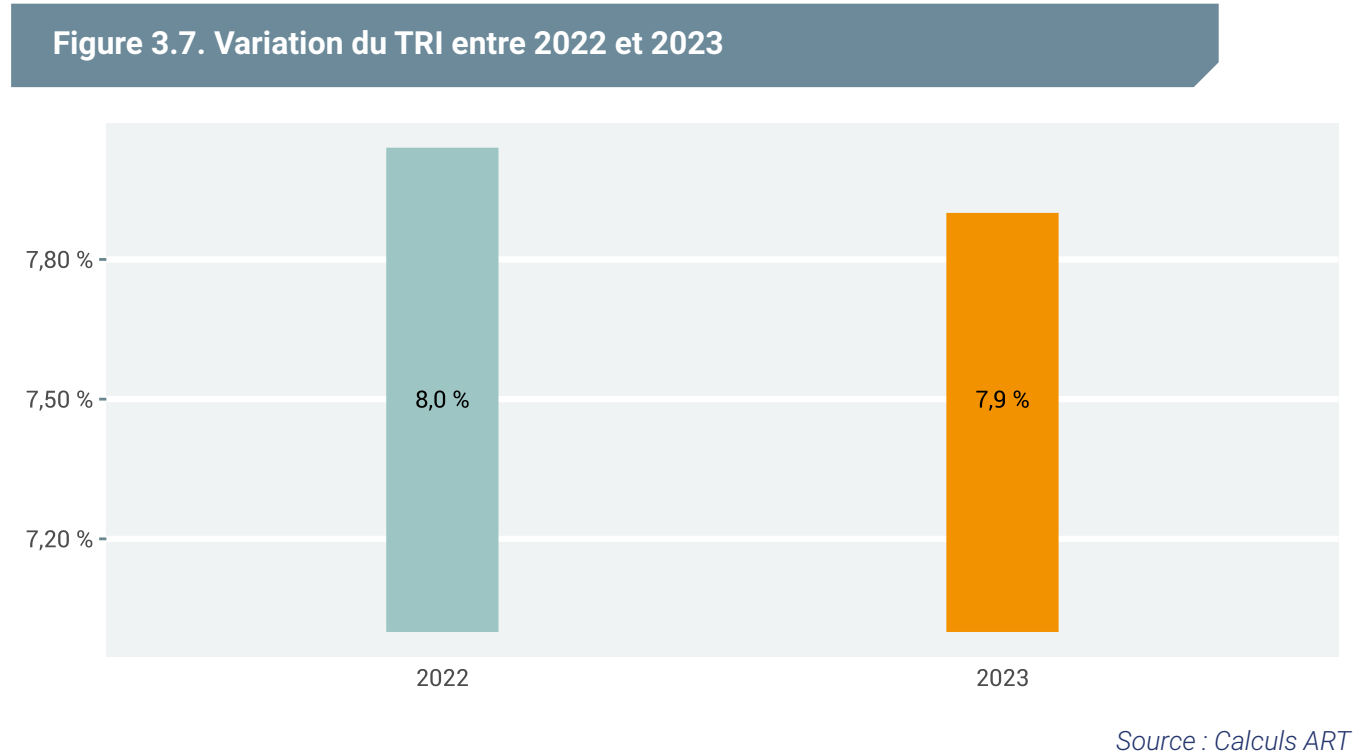


Tableau 3.4 . Impact de la mise en place de la taxe sur les infrastructures de transport de longue distance

Impact sur les charges	Impact sur les flux de trésorerie		Variation de TRI
(en euros courants)	(en euros courants)	(en euros actualisés en 2024)	(en points de pourcentage)
+ 6,3 Md€	- 6,3 Md€	- 4,0 Md€	- 0,17 pp

Source : Calculs ART
Note : Les flux de trésorerie sont actualisés avec un taux de 7,8 %

70. Après avoir écarté les valeurs deux valeurs les plus hautes et les deux les plus basses.

À elle seule, cette taxe explique les 0,17 point de pourcentage de la baisse du TRI. Compte tenu de leurs chiffres d'affaires prévisionnels, le montant de taxe dû par les sept principales SCA au titre de l'année 2024 sera de 500 millions d'euros. Au regard des prévisions de croissance du chiffre d'affaires effectuées par l'ART, il devrait par la suite croître de 2,8 % par an. Au total et dans l'hypothèse où ni l'assiette de la TEITLD, ni son taux ne seraient révisés, la contribution cumulée des sept SCA historiques jusqu'à l'échéance de leurs contrats devrait s'établir à 6,3 milliards d'euros courants soit, actualisés en 2024, 4,0 milliards d'euros.

b. Analyse de sensibilité : un effort supplémentaire d'entretien en fin de contrat, conformément aux recommandations de l'Autorité, diminuerait la rentabilité des sept concessions d'au plus 0,03 point de pourcentage

En 2024, l'Autorité a mis à jour les chroniques d'investissements pour mieux refléter l'effort supplémentaire qui lui paraît nécessaire à la restitution de l'infrastructure en bon état. Jusqu'à présent, les estimations n'étaient pas homogènes d'une concession à l'autre et les principes techniques de définition du bon état de fin de concession n'avaient pas été entièrement posés. L'Autorité rappelle cependant que les chroniques utilisées pour calculer le TRI de référence présenté ci-dessus ne tiennent pas compte de cet effort supplémentaire. Elles sont donc construites à partir d'un niveau de charges minimum, qui suppose que les SCA maintiennent les niveaux actuels d'entretien jusqu'à la fin des

contrats.

L'analyse menée au chapitre 1 établit que la remise en bon état de l'infrastructure au concédant pourrait nécessiter un effort financier supplémentaire qui pourrait aller, selon les estimations de l'Autorité, jusqu'à 1,2 milliard d'euros aux conditions économiques de 2024. Il conviendra en effet, selon l'analyse de l'Autorité, durant les cinq dernières années des concessions, de conduire un programme de travaux visant, notamment, à réduire le nombre d'ouvrages présentant des désordres structurels mineurs ou majeurs pour permettre au futur exploitant de reprendre la gestion du réseau dans des conditions satisfaisantes. En tenant compte de l'évolution des prix à la construction, ce programme de travaux pourrait se traduire par une hausse estimée à 1,6 milliard d'euros courants des dépenses d'entretien et de renouvellement cumulées sur les cinq dernières années de chaque concession. À titre de comparaison, en cours de concession (en « régime de croisière »), les dépenses d'entretien pour les sept concessions historiques privées sont de l'ordre de 1 milliard d'euros (aux conditions économiques de 2024) par an, soit 5,9 milliards d'euros cumulés sur les cinq dernières années de chaque concession (en tenant compte de l'inflation). La hausse des dépenses d'entretien et de renouvellement pour assurer la remise en bon état des ouvrages en fin de concession représenterait ainsi de l'ordre d'un peu moins de 30 % du niveau atteint en cours de concession. Cette estimation est une borne haute : elle suppose que l'ensemble des biens de retour seront remis en état selon les standards utilisés pour les concessions récentes (voir chapitre 1).

Tableau 3.5 . Impact de la prise en compte de l'effort d'entretien supplémentaire nécessaire à la remise en état du réseau autoroutier selon l'analyse de l'Autorité

Impact sur les charges	Impact sur les flux de trésorerie		Variation de TRI
(en euros courants)	(en euros courants)	(en euros actualisés en 2024)	(en points de pourcentage)
+ 1,6 Md€	- 1,2 Md€	- 0,6 Md€	- 0,03 pp

Source : Calculs ART
Note : Les flux de trésorerie sont actualisés avec un taux de 7,8 %

Au total, l'effet sur le TRI de cet ajustement est faible relativement aux autres. Il est de l'ordre de 0,03 point de pourcentage. L'impact sur les flux de trésorerie est de 1,2 milliard d'euros courants soit, actualisé en 2024, 0,6 milliard d'euros (cette estimation tient compte de la baisse de fiscalité induite par des charges plus importantes).

c. Analyse de sensibilité : la prise en compte des investissements de seconde phase suivant l'analyse présentée par l'Autorité se traduirait par une baisse d'environ 0,11 point de pourcentage

L'Autorité a également jugé nécessaire à la bonne information du public d'estimer séparément l'impact des investissements de seconde phase à propos desquels elle a conduit, depuis son dernier rapport sur l'économie générale des concessions, les travaux présentés dans le chapitre 2. Selon les analyses et les calculs

de l'Autorité, ces investissements pourraient représenter, en cumulé, jusqu'à 5,1 milliards d'euros⁷¹ aux conditions économiques de 2024, soit jusqu'à 6,4 milliards d'euros courants en tenant compte de l'inflation des prix à la construction⁷². Le montant précis dépendra du périmètre des investissements exigibles qui sera retenu par les parties aux contrats de concession. Pour réaliser ses calculs, l'ART a retenu l'hypothèse simplificatrice consistant à considérer que les investissements de seconde phase résiduels qu'elle a évalués dans son étude étaient entièrement réalisés de manière linéaire durant les cinq dernières années de chaque concession. Les résultats sont présentés dans le tableau 3.6. Enfin, le tableau 3.7 présente les effets respectifs sur le TRI des trois ensembles d'investissements de seconde phase pouvant être identifiés selon qu'est retenue une lecture plus ou moins large (ou consensuelle) du contrat.

Tableau 3.6 . Rappel des trois ensembles d'investissements de seconde phase (aux conditions économiques de 2024)

Ensemble d'investissements	Investissements concernés	Montant
1	Opérations dont la réalisation en cours de contrat est conditionnée à un seuil de trafic qui est dépassé	0,4 Md€
2	Opérations dont la réalisation en cours de contrat est conditionnée à un commun accord qui, au regard du trafic actuel, devrait être trouvé	0,8 Md€
3	Autres opérations	3,8 Md€

Source : Calculs ART

Au total, l'effet sur le TRI est comparable à celui de la TEITLD, mais légèrement plus faible. Il est compris entre 0,01 et 0,11 point de pourcentage. Cela représente un impact entre 0,4 milliards d'euros et 4,7 milliards d'euros courants sur les flux soit, actualisés en 2024, entre 0,2 milliards d'euros et 2,6 milliards d'euros. Là en-

core, il existe une différence entre l'impact sur les charges et l'impact sur les flux de trésorerie qui provient des effets fiscaux. L'écart important entre le montant courant et la valeur actualisée s'explique par le fait que les décaissements sont plus tardifs, si bien que leur actualisation les diminue fortement.

71. Voir chapitre 2, section 6.1

72. En se référant aux hypothèses de TP01 présentées dans le tableau 3.1

Tableau 3.7 . Impact de la prise en compte des investissements de seconde phase selon l'analyse de l'Autorité

Invest.	Impact sur les charges	Impact sur les flux de trésorerie		Variation de TRI
	(en euros courants)	(en euros courants)	(en euros actualisés en 2024)	(en points de pourcentage)
1	+ 0,6 Md€	- 0,4 Md€	- 0,2 Md€	- 0,01 pp
1+2	+ 1,7 Md€	- 1,2 Md€	- 0,6 Md€	- 0,03 pp
1+2+3	+ 6,4 Md€	- 4,7 Md€	- 2,6 Md€	- 0,11 pp

Source : Calculs ART

Note : Les flux de trésorerie sont actualisés avec un taux de 7,8 %

4. Que faut-il conclure des analyses précédentes s'agissant de la gestion de la fin des contrats de concession historiques ?

Il ressort de l'analyse précédente que le TRI n'apparaît pas substantiellement modifié par l'actualisation des chroniques d'investissement de fin de contrat. Néanmoins, la réalisation de l'ensemble des investissements de fin de contrat qui résulterait de la prise en compte des études présentées aux chapitres 1 et 2 du présent rapport porte sur des montants de plusieurs milliards d'euros. Dans ces conditions, l'Autorité a souhaité (1) vérifier que les marges de manœuvre financières des SCA sont suffisantes pour y faire face – ce qui est le cas – et (2) recommander que la gouvernance du secteur évolue en cohérence.

a. À ce stade, et malgré leur fort endettement, les SCA disposent de marges de manœuvre suffisantes pour réaliser l'ensemble des investissements de fin de contrat tout en rémunérant leurs apporteurs de capitaux

La situation financière des SCA apparaît suffisamment robuste pour leur permettre de réaliser l'ensemble des investissements de fin de contrat tout en remboursant leurs dettes et en rémunérant leurs actionnaires, conformément à l'estimation du TRI restituée en section 3.a. Les

SCA devraient générer des flux de trésorerie opérationnels, c'est-à-dire hors investissement, de près de 83 milliards d'euros courants soit, actualisés en 2024, 53 milliards d'euros d'ici 2036 (voir encadré 3.3 sur la méthode d'évaluation de ces flux).

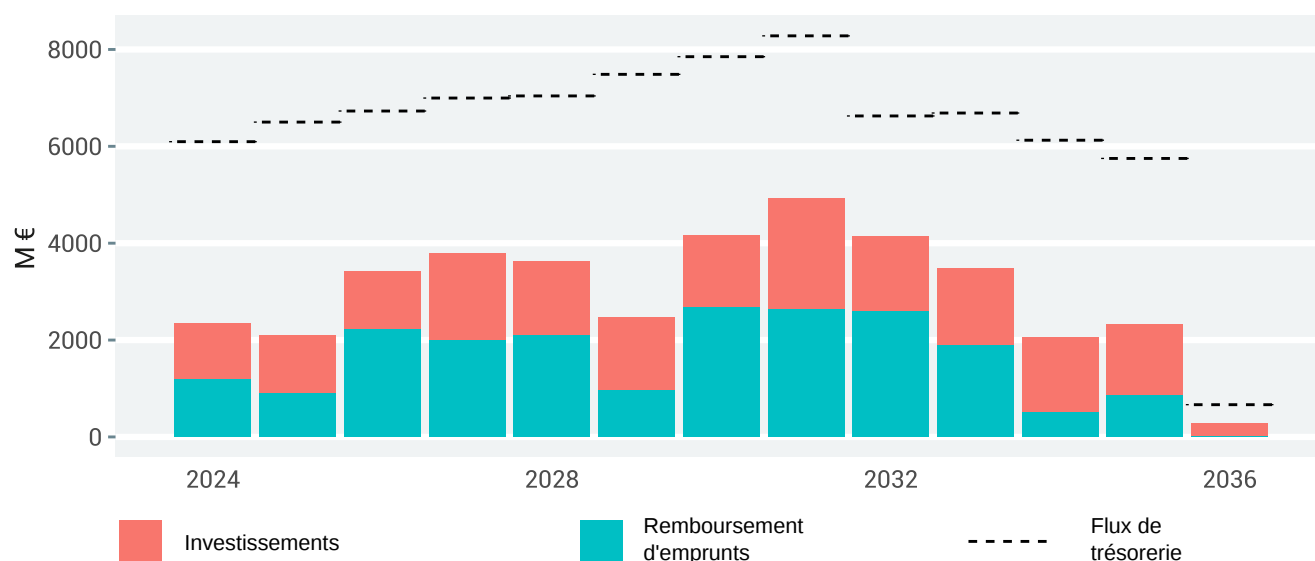
Elles sont donc en mesure de dégager les fonds nécessaires pour conduire les investissements de seconde phase et mener un programme adéquat de remise en état de leurs infrastructures, pour un total de 8,0 milliards d'euros courants⁷³ selon les analyses de l'Autorité. Elles sont également en mesure de respecter l'échéancier de remboursement de leurs dettes, dont le montant cumulé s'élève à 21 milliards d'euros courants soit, actualisés en 2024, 13 milliards d'euros. Cette analyse est illustrée, au niveau agrégé, par la figure 3.8, étant précisé qu'un examen société par société n'en change pas les conclusions. L'Autorité attire une nouvelle fois l'attention du lecteur sur les limites inhérentes à cet exercice d'évaluation. D'une part, l'estimation des flux futurs – en dépenses comme en recettes – est entourée d'une irréductible incertitude, les événements susceptibles d'affecter le déroulement

73. Les montants d'investissement représentés dans la figure 3.8 dépassent 8,0 milliards d'euros courants car ils portent sur l'ensemble des investissements des SCA : ils incluent donc également l'ensemble des investissements nécessaires à l'entretien courant du réseau et à son exploitation. Le montant total des investissements des SCA est de 19 milliards d'euros courants, soit 12 milliards d'euros courants actualisés en 2024.

de la concession pouvant avoir des effets divers et en sens opposés sur le TRI. D'autre part, le raisonnement à partir de montants agrégés au niveau des sept SCA ne prend pas en compte

les différences de situation financière individuelle et l'inégale répartition des marges de manœuvre entre sociétés pour faire face à d'éventuelles difficultés – ponctuelles – de trésorerie.

Figure 3.8. Flux de trésorerie opérationnels après impôts et frais financiers, remboursement de la dette et dépenses d'investissement des SCA historiques privées



Source : Calculs ART pour les investissements et les flux de trésorerie opérationnels, études financières de 2024 des SCA historiques privées pour les remboursements d'emprunt

Il est naturel que les flux en direction des actionnaires constituent la variable d'ajustement des SCA en cas d'évènement affectant les résultats financiers des concessions. Parmi les

apporteurs de fonds, les actionnaires ont la particularité d'être ceux qui portent les risques de financement : la rémunération qu'ils perçoivent en contrepartie de l'immobilisation de leur capital est conditionnée à l'existence d'un surplus une fois que toutes les autres parties prenantes (employés, fournisseurs et prestataires, prêteurs, fisc, etc.) ont été servies. Dans le cas des concessions, cette rémunération passe principalement par le versement de dividendes (la restitution à titre gratuit des actifs en fin de concession, en particulier, exclut que les actionnaires puissent réaliser, à long terme, une plus-value sur les titres qu'ils détiennent). En outre, compte tenu des profils d'évolution opposés des recettes et des dépenses au cours de la concession, ces dividendes sont plus importants en fin de contrat

qu'en début de contrat. Finalement, il est logique d'observer que les SCA disposent de marges de manœuvre, à l'approche de la fin des contrats, pour faire face à d'éventuels aléas financiers.

Il serait, en revanche, erroné de conclure de ces analyses que les SCA profiteront d'une rentabilité manifestement excessive durant les dernières années. Comme cela a déjà été rappelé, la

rentabilité d'un investissement ne peut s'apprécier que sur sa durée complète. Une analyse en flux annuels, comme celle de la figure 3.8, permet seulement de commenter la solvabilité des sociétés, compte tenu des échéances auxquelles elles sont confrontées annuellement, au regard de leurs obligations contractuelles comme de leurs créances. Enfin, il est normal qu'une part importante des flux de trésorerie dégagés dans les dernières années de la concession contribue à rémunérer les actionnaires, alors, en particulier, que l'essentiel des emprunts ont été remboursés par le concessionnaire.

Encadré 3.3. L'évaluation des flux de trésorerie opérationnels suppose de faire des hypothèses supplémentaires

Les outils de simulation utilisés par l'Autorité, conçus pour estimer un TRI projet à terminaison, ne modélisent pas les flux de financement des SCA car le TRI projet est, par construction, indépendant de la structure financière et de la rémunération des apporteurs de fonds.

Pour étudier la capacité des SCA à satisfaire leurs engagements financiers, une approche hybride, c'est-à-dire s'appuyant à la fois sur les outils de simulation de l'ART et sur les études financières des SCA, a donc été mise en œuvre. La méthode a consisté à agréger :

- (1) l'excédent brut d'exploitation de chaque SCA tel qu'il résulte des hypothèses de l'Autorité ;
- (2) les frais financiers payés par les sociétés mères (APRR, ASF, Sanef) et par Cofiroute à leurs prêteurs, tels qu'ils sont valorisés dans leurs dernières études financières respectives ;
- (3) l'impôt sur les sociétés calculé en appliquant un taux normatif à la différence entre les points (1) et (2) ;
- (4) la variation du besoin en fonds de roulement.

Les flux de trésorerie opérationnels après impôts et frais financiers ont ainsi pu être consolidés. Cet agrégat a ensuite été comparé à la somme : (i) des chroniques d'investissement de chaque SCA nouvellement estimées par l'Autorité à la suite de ses analyses sur les investissements de fin de contrat et (ii) des remboursements d'emprunt des sociétés mères et de Cofiroute tels qu'ils figurent dans leurs études financières.

Par ailleurs, un contrôle supplémentaire a été réalisé en vue de s'assurer que les sociétés filles (Area, Escota et SAPN) parvenaient à satisfaire leurs propres engagements au titre du service de dette vis-à-vis de leur société mère (respectivement APRR, ASF et Sanef).

b. Une évolution en cohérence de la gouvernance du secteur apparaît nécessaire, dans la perspective du passage à un « acte II » de la régulation

i. Les enjeux associés aux investissements de fin de concession nécessitent de penser un « acte II » de la régulation du secteur

Le cadre de régulation actuel a été mis en place pour répondre aux difficultés constatées dans le cadre de la négociation de plans d'investissements en cours d'exécution de contrats de concession autoroutiers. En particulier, en 2013 et 2014, l'Autorité de la concurrence et la Cour des comptes ont souligné l'asymétrie d'information et de négociation en faveur des SCA caractérisant ces plans d'investissement et montré qu'elle aboutissait à des avenants déséquilibrés, au détriment des usagers.

L'évolution de la gouvernance du secteur autoroutier introduite par la loi n° 2015-990 du 6

août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques visait à répondre à ce constat, comme le souligne la présentation,

dans l'exposé des motifs du projet de loi, des deux articles fondant les nouvelles compétences de l'Autorité dans le secteur autoroutier concédé : « [C]es articles [...] réforment le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé. La Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence ont estimé que les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute étaient déséquilibrées, ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers ». Ainsi, le législateur, confiant à l'Autorité une mission large de « *veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* » (article L. 122-7 du code de la voirie routière), l'a notamment chargée de contrôler, par un avis simple, l'équilibre de tout avenant ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession (article L. 122-8), de conduire une mission d'information sur l'économie générale des concessions

(article L. 122-9 du code de la voirie routière) et, plus largement, de « *recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées* » (article L. 122-31). Depuis le 1^{er} février 2016, l'Autorité apporte ainsi plus de transparence au processus de négociation et met son expertise à disposition du concédant pour l'assister dans ses échanges avec les SCA.

Néanmoins, les analyses présentées dans ce rapport montrent que le principal enjeu en matière de gestion contractuelle et d'économie des concessions durant la prochaine décennie sera celui de la formalisation des programmes d'investissements de fin de concession dans le respect de l'équilibre économique des contrats.

Les montants seront importants – de l'ordre de 8 milliards d'euros d'investissements selon les analyses de l'Autorité – et les opérations à réaliser nécessiteront d'être clarifiées et parfois renégociées – par exemple en cas d'annulation d'une opération en contrepartie de la réalisation d'une autre. À l'inverse, l'importance des plans d'investissements pour l'adaptation du réseau concédé aux besoins du service public devrait être amenée à diminuer, si bien que les montants d'investissements considérés pourraient être d'un ordre de grandeur inférieur. Entre 2016 et 2024 – soit depuis que l'Autorité est compétente en la matière – le concédant a en effet contractualisé des investissements à hauteur de 1,7 milliard d'euros de recettes de péage; la durée résiduelle de la concession étant plus faible et compte tenu de la propension – limitée – à payer des usagers, ce montant a vocation à diminuer sensiblement⁷⁴.

Or, dans ses échanges, le concédant fera face aux mêmes difficultés que pour la négociation de programmes d'investissements non prévus au contrat. Il s'agira de négocier avec les concessionnaires des paramètres technico-économiques. Or, qu'il s'agisse de formaliser des

objectifs de remise en bon état et de chiffrer les dépenses correspondantes, ou de s'interroger sur la rémunération du capital immobilisé, les difficultés techniques seront les mêmes.

Il apparaît donc pertinent d'adapter la gouvernance du secteur à ce nouveau contexte, afin de répondre efficacement aux principaux défis auxquels fera face la puissance publique dans les prochaines années. Tel est précisément l'objet des deux recommandations suivantes, qui visent à mettre en place les outils nécessaires pour ouvrir l'« acte II » de la régulation du secteur.

ii. La transparence dans l'exécution des contrats devrait être accrue

La fin des concessions historiques s'accompagne d'enjeux forts en matière de gestion des contrats correspondants. Le suivi des indicateurs de qualité du réseau, la fixation des montants de garantie associés aux obligations d'entretien, ainsi que la négociation des calendriers de réalisation des investissements de seconde phase sont des étapes cruciales pour défendre au mieux les intérêts des usagers et de l'État. Or, ces étapes sont nombreuses, complexes et techniques, si bien qu'il est difficile de les suivre.

Il s'agirait ainsi d'offrir un éclairage sur l'enjeu majeur associé à la bonne gestion de la fin des contrats historiques à destination des institutions qui contrôlent l'action du Gouvernement, notamment le Parlement, ainsi que du grand public, en particulier des usagers. À cet égard, l'article 7 du décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national pourrait prévoir expressément la transmission de ce rapport au Parlement ainsi qu'à l'ART, qui pourrait rendre un avis consultatif sur le rapport, soit dans le cadre d'une évolution législative de ses missions, soit dans le cadre des compétences larges d'ores et déjà ouvertes par l'article L. 122-31 du code de la voirie routière.

74. Sauf à recourir à des modalités de financement innovantes, comme le recours à une soulte versée en fin de contrat.



Recommandation n° 3.1

Mettre à profit le rapport annuel sur l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art^a pour introduire davantage de clarté et de transparence dans l'exécution des contrats de concession. D'une part, en ce qui concerne les investissements de seconde phase, le rapport devrait préciser, opération par opération, celles qui sont à réaliser d'ici la remise des ouvrages, un état d'avancement assorti, pour chacune d'elles, d'un calendrier prévisionnel de réalisation et les conséquences tirées de la non-réalisation des autres. D'autre part, le rapport devrait présenter un suivi, société par société, de l'atteinte des objectifs de bon état d'entretien et de l'exécution du programme d'entretien et de renouvellement.

a. L'établissement de ce rapport est prévu par l'article 7 du décret n° 2009-1102 du 8 septembre 2009 relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national (voir le dernier rapport en date à ce lien). Dans sa version actuelle, ce rapport a davantage une vocation d'information que de contrôle : par conséquent, le niveau de détail qu'il propose ne permet pas d'apprécier les choix techniques opérés par le concédant.

iii. Le contrôle de l'ART sur les avenants devrait être élargi pour s'assurer que lui soient soumis les avenants ayant trait aux investissements de fin de concession

Aujourd'hui, seuls les avenants ayant « une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation » doivent être soumis au contrôle de l'Autorité. Les dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière ayant pu être lues, par le passé, par le concédant, comme dispensant ce dernier d'une saisine de l'Autorité des avenants dépourvus d'incidence directe sur les tarifs de péage⁷⁵, la plupart des avenants venant contractualiser les programmes de travaux de remise en bon état ou préciser les engagements du concessionnaire en matière d'investissements de seconde phase pourraient ne pas être soumis à l'avis de l'ART.

Or, à l'avenir, plusieurs avenants, portant sur des montants très importants, pourraient venir contractualiser les conditions de déroulement de la fin des concessions historiques et ne pas

être soumis à l'avis de l'Autorité, si une lecture restrictive de ses compétences était toujours retenue. L'Autorité considère que l'éclairage neutre et indépendant fourni par le régulateur dans le cadre de ses avis constitue un outil puissant au service du concédant pour lui permettre de défendre au mieux, en l'absence de concurrence, les intérêts des usagers, comme le démontre le bilan de son action sur les avenants qui lui ont été soumis depuis 2016 à l'occasion de plans d'investissements⁷⁶. Elle considère par ailleurs qu'une lecture constructive et finaliste de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, tout comme les compétences larges que lui reconnaissent, ensemble, les articles L. 122-7, L. 122-9 et L. 122-31 du code de la voirie routière, permettraient d'ores et déjà au concédant de solliciter son avis sur de tels avenants. Pour autant, l'ART estimerait souhaitable, pour la clarté du cadre juridique, qu'à l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, les termes « lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation » soient supprimés.

⁷⁵. Voir, à cet égard, l'avis n° 2022-082 du 15 novembre 2022 relatif au dix-neuvième 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.

⁷⁶. Dans la deuxième édition de son rapport sur l'économie générale des concessions (pp. 8, 23-32), publié en janvier 2023, l'Autorité a calculé que les 17 avis qu'elle avait rendus sur des projets d'avenants depuis 2016, portant sur un total de plus de 2 milliards d'euros de hausses de péage, avaient permis de réduire celles-ci de 303 millions d'euros (lien).

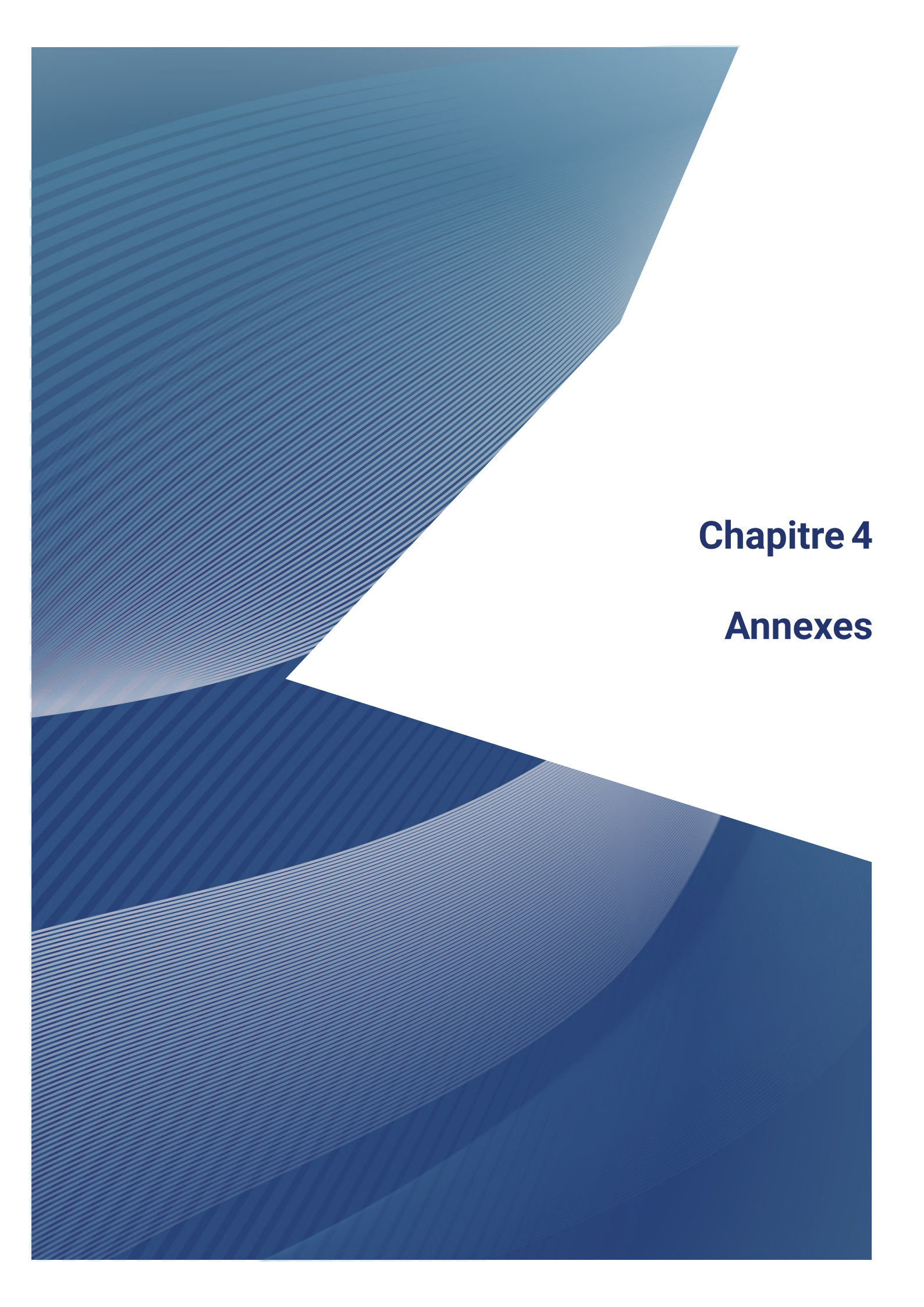


Recommandation n° 3.2

Consulter systématiquement l'ART sur tout projet d'avenant susceptible d'avoir une incidence sur l'économie générale du contrat. En précisant ainsi le périmètre de compétence du régulateur, ce dernier pourrait appuyer le concédant sur les plans technique et financier dans la réalisation des investissements de fin de concession.

5. Tableau récapitulatif des recommandations

	Recommandation stratégique	Recommandations opérationnelles
3.1	Mettre à profit le rapport annuel sur l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art pour introduire davantage de clarté et de transparence dans l'exécution des contrats de concession	D'une part, en ce qui concerne les investissements de seconde phase, le rapport devrait préciser, opération par opération, celles qui sont à réaliser d'ici la remise des ouvrages, un état d'avancement assorti, pour chacune d'elles, d'un calendrier prévisionnel de réalisation et les conséquences tirées de la non-réalisation des autres D'autre part, le rapport devrait présenter un suivi, société par société, de l'atteinte des objectifs de bon état d'entretien et de l'exécution du programme d'entretien et de renouvellement
3.2	Consulter systématiquement l'ART sur tout projet d'avenant susceptible d'avoir une incidence sur l'économie générale du contrat	En précisant ainsi le périmètre de compétence du régulateur, ce dernier pourrait appuyer le concédant sur les plans technique et financier dans la réalisation des investissements de fin de concession



Chapitre 4

Annexes

Annexe 1.1. La contractualisation du bon état d'entretien en fin de concession dans le cadre des dernières concessions octroyées

Tableau. Comparaison des critères de bon état d'entretien de fin de concession retenus pour les concessions RCEA et LACT

Indicateurs	RCEA	LACT
État de surface des chaussées	90 % des chaussées notées 3 ou mieux en IQRA 95 % des chaussées notées 2 ou mieux en IQRA	90 % des chaussées notées 3 ou mieux en IQRA 100 % des chaussées notées 2 ou mieux en IQRA 90 % des couches de roulement (réseau) âgées de moins de 13 ans Âge moyen des couches de roulement (réseau) inférieur ou égal à 9 ans
État de structure des chaussées	100 % des chaussées notées 3 ou mieux en ISTRU	100 % des chaussées notées 3 ou mieux en ISTRU ou Durée de vie résiduelle des chaussées supérieure ou égale à 15 ans
État des ouvrages d'art	100 % des ouvrages notés 1 ou 2 en IQOA	100 % des ouvrages notés 1 ou 2 en IQOA
État des dispositifs de retenue	/	Aucun dispositif de retenue présentant un risque (qu'il soit élevé ou faible)
État des autres sous-systèmes	/	Des cibles de bon état sont définies pour les sous-systèmes suivants : — Signalisation — Clôtures — Bassins et assainissement — Équipements et systèmes d'exploitation et de péage — Équipements nécessaires à l'exploitation et à la sécurité des tunnels — Équipements des installations annexes — Bâtiments

Source : ART d'après les contrats de concession

Annexe 2.1. Liste des élargissements prévus aux contrats des sociétés historiques privées et non encore réalisés

Il s'agit majoritairement des passages de 2 à 3 voies, sauf exceptions marquées par une astérisque correspondant à des élargissements à 2 voies, ou par deux astérisques, correspondant à des élargissements à 4 voies.

L'Autorité a également relevé que l'aménagement de la bretelle de Chaufour, d'une longueur de 2,4 km, sur le réseau SAPN, n'a pas été réalisé bien que l'article 3.2 du cahier des charges de cette concession en détaille les caractéristiques (en l'occurrence, 2x2 voies dès la première phase).

Tableau. Élargissements prévus au contrats des SCA historiques privées et non encore réalisés

SCA	Axe	Section	Longueur (km)	Catégorie article 9.3 du cahier des charges
APRR	A39	Choisey – Bourg-en-Bresse	104	Pas de seuil
APRR	A42	Diffuseur de Loyettes : plaine de l'Ain (Pérourges) – Chazey	7	Seuil (atteint)
APRR	A42	Chazey – Pont-d'Ain	18	Seuil (atteint)
APRR	A5	Marolles – Sens	24,5	Pas de seuil
APRR	A77	Dordives-Boismorand – Cosne-Cours-sur-Loire	96,7	Pas de seuil
Total APRR (réseau de 1 873 km)			250,2	
Area	A41	Meylan – Bifurcation de Francin (pour la partie entre Montbonnot et Brignoud) ^a	8,4	Seuil (atteint)
Area	A43	Lyon – L'Isle d'Abeau Ouest ^{**a}	10	Seuil (atteint)
Area	A43	L'Isle d'Abeau Ouest – Coiranne (yc Traversée de Bourgoin (viaduc)) ^{** a}	5,9	Seuil (atteint)
Area	A48	Rives – Voiron ^a	8,7	Seuil (atteint)
Area	A48	Voiron – Saint-Égrève ^{**a}	15	« Seuil (atteint pour le passage à 2x3 voies sur 7 km et pour le passage à 2x4 voies sur les 8 km restants)
Area	A51	A480 – Vif	9,2	Pas de seuil
Area	A51	Viaduc de Monestier de Clermont [*]	0,86	Pas de seuil

Area	A51	Culée Sud du viaduc de Monestier – Col du Fau*	2,5	Pas de seuil
Total Area (réseau de 409,4 km)			60,56	
ASF	A46	Saint-Priest – A7	22	Pas de seuil
ASF	A54	Salon – Saint Martin de Crau	18	Pas de seuil
ASF	A61	Port-Lauragais – Lézignan	81,5	Pas de seuil
ASF	A62	Labrède – Langon	25	Pas de seuil
ASF	A64	Toulouse – Muret Nord	5	Pas de seuil
ASF	A89	Saint-Romain-de-Popey – Bifurcation autoroutière de Fleurieux	12,1	Pas de seuil
ASF	A89	Bifurcation autoroutière de Fleurieux – Pont-de-Dorieux	2	Pas de seuil
ASF	A89	Pont-de-Dorieux – La Tour-de-Salvagny	3,7	Pas de seuil
Total ASF (réseau de 2 724 km)			169,3	
Cofiroute	A11	CNA – Section voies des berges – RD 106	6	Pas de seuil
Total Cofiroute (réseau de 1 100 km)			6	
Escota ^b	A51	Sisteron-Nord – La Saulce	33	Seuil
Escota	A52	A520 – Pont-de-l'Étoile**	2	Seuil (atteint)
Total Escota (réseau de 470,5 km)			35	
Sanef	A16	L'Isle-Adam – Amiens Nord-Ouest	100	Pas de seuil
Sanef	A26	Aix-Noulette – Arras (A1)	21	Seuil
Sanef	A26	Cambrai (A2) – Saint-Quentin Sud (C.D. 1)	42	Seuil
Sanef	A4	Bretelle Est de Meaux – Raccordement Ouest du contournement Sud de Reims	80	Seuil
Sanef	A4	Échangeur de Cormontreuil – Les Grandes-Loges (A26 Sud)	28,5	Seuil
Sanef	A4	Les Grandes-Loges (A26 Sud) – Sainte-Marie-aux-Chênes (Auboué)	132	Seuil
Sanef	A4	Sainte-Marie-aux-Chênes (Auboué) – R.N. 412 (diffuseur de Rombas)	11,8	Seuil

Sanef	A4	Contournement Sud de Reims	10,8	Pas de seuil
Sanef	A4	Saverne – Brumath Nord	23,4	Seuil
Sanef	A4	Brumath Nord – Reischett (CD 63)	12	Seuil (atteint)
Total Sanef (réseau de 1 396,3 km)			461,5	
SAPN	A13	Bretelle des Essarts (A139)	3,5	Pas de seuil
SAPN	A13	Bretelle de Tancarville (A131) – Bretelle de Deauville (A132)	19	Pas de seuil
SAPN	A14	Montesson (échangeur) – Carrières-sur-Seine (culée R.D. du viaduc)	2,5	Seuil
Total SAPN (réseau de 372,4 km)			25	
Total			1 007,06	

^a « Possibilité d'élargissement » faisant suite à la « phase définitive » selon l'article 3.2 du cahier des charges

^b Le tableau de l'article 3.2 du cahier des charges précise que l'élargissement ne sera réalisé en phase définitive « *que si le trafic dépasse 35 000 véhicules par jour en moyenne annuelle avant la fin de la concession* ». Compte tenu du niveau de trafic observé sur la section, cet élargissement ne sera probablement pas dû à l'échéance du contrat.

Source : ART à partir des cahiers des charges des SCA historiques privées

Annexe 2.2. Liste des échangeurs prévus aux contrats des sociétés historiques privées et non encore réalisés

Tableau. Échangeurs prévus aux contrats des sociétés historiques privées et non encore réalisés

SCA	Axe	Identification de l'échangeur	Condition éventuelle de réalisation avant l'échéance du contrat
APRR	A31	Diffuseur de Damblain	
APRR	A39	Diffuseur de Genlis	
APRR	A46	Demi-diffuseur orienté vers A432	
ASF	A64	Diffuseur complet (bretelle de raccordement à l'Ouest de Peyrehorade)	
ASF	A66	Demi-diffuseur Sud de Pamiers (orienté vers le nord) sur déviation de Pamiers	
ASF	A89	Bordeaux – Clermont-Ferrand - Demi-diffuseur orienté vers l'est	
ASF	A89	Bordeaux – Clermont-Ferrand - Demi-diffuseur est de Mussidan (orienté vers Périgueux)	
Escota	A51	Peyrolles	
Escota	A51	Échangeur de La Saulce	Art. 3.3 du cahier des charges : prolongement de l'A51 vers Gap
Escota	A57	Demi-échangeur du Luc (transformable le cas échéant en échangeur complet)	Art. 3.3 du cahier des charges : trafic moyen journalier annuel supérieur à 15 000 v/j sur la section Cuers-Le Cannet-des-Maures de l'A57
Sanef	A26	Échangeur de Mont-Espin (Cormicy)	
SAPN	A14	Échangeur de la plaine de Montesson	
SAPN	A14	Échangeur R.D. 311 déviée (dite voie de berge)	

Source : ART à partir des cahiers des charges des SCA historiques privées

Annexe 2.3. Termes employés à l'article 3 des cahiers des charges pour qualifier les phases de travaux en section courante

Contrat	Termes utilisés pour les travaux initiaux	Termes utilisés pour les travaux ultérieurs
APRR	« première phase éventuelle »	« phase définitive »
Area	« nombre de voies en phase définitive »	« possibilités d'élargissement ultérieur »
Area	« nombre de voies en première phase »	« nombre de voies en phase définitive »
ASF	« première phase (éventuellement) »	« phase définitive »
Cofiroute	« première phase »	« situation définitive »
Escota	« première phase »	« phase définitive »
Sanef	« première phase (éventuellement) »	« phase définitive »
SAPN	« nombre de voies 1 ^{ère} phase »	« nombre de voies en phase définitive »

Source : ART à partir des cahiers des charges des SCA historiques privées

Annexe 2.4. Termes employés à l'article 3 des cahiers des charges pour qualifier les phases de réalisation des échangeurs

Contrats	Termes utilisés pour les travaux initiaux	Termes utilisés pour les travaux ultérieurs
APRR	/	« seconde phase »
Area	/	/
ASF	« première phase »	« deuxième phase »
Cofiroute	/	/
Escota	« première phase »	« phase définitive »
Sanef	/	« deuxième phase »
SAPN	« première phase »	« deuxième phase »

Source : ART à partir des cahiers des charges des SCA historiques privées

Annexe 2.5. Analyse des dispositions du contrat de concession APRR

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations, restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

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 prévoit que le concessionnaire remplit ses obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « *La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du cahier des charges et aux documents techniques annexés* ».

L'article 12.1 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : « *Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes et ouvrages concédés, y compris les frais résultant de l'éclairage des barrières de péage et des accès, là où cela est nécessaire, seront à la charge de la société concessionnaire, sauf dispositions contraires résultant de l'application éventuelle des articles 1^{er}, 4, 6⁷⁷ et 9.2⁷⁸* ».

Le cahier des charges de la société APRR décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase éventuelle » et celles, de « seconde phase » ou de « phase définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges précise que « *[l]e profil en travers final (situation définitive), le profil en travers minimal en première phase et la vitesse de référence des différents tronçons d'autoroutes et des bretelles restant à entreprendre ou construites en premières phases sont définis dans le tableau*

77. Si le cahier des charges de la société APRR paraît renvoyer aux articles 4 et 6, compte tenu de la virgule et de l'espace qui séparent ces deux numéros, la comparaison avec d'autres cahiers des charges montre que c'est l'article 4.6 qui est en réalité visé.

78. L'article 1^{er} est relatif à l'objet de la concession et liste l'ensemble des sections auxquelles s'applique le cahier des charges. L'article 4.6, qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage, établissement et approbation des projets », prévoit que « *la société concessionnaire sera tenue de procéder à l'étude de toutes les variantes qui seraient prescrites par l'État. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes seront établies d'un commun accord entre les deux parties* ». L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « *Dans les mêmes conditions, elle sera tenue de réaliser les modifications et ouvrages supplémentaires qui pourraient être prescrits par le ministre et de les mettre en service. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. À défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent.* »

ci-après et par les pièces 4 des annexes au présent cahier des charges, sous réserve de leur éventuelle mise en concordance avec de nouvelles normes techniques ».

Le tableau qui suit ces dispositions comporte trois colonnes dont les deux premières mentionnent respectivement, pour chaque autoroute concernée et, le cas échéant, par section :

- pour la première colonne, intitulée « *Phase définitive* », le nombre de voies de l'autoroute et la largeur totale de l'emprise dans sa phase définitive et, à l'intérieur de la largeur totale, celle du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »)⁷⁹.
- pour la deuxième colonne, intitulée « *Première phase éventuelle* », le nombre de voies de l'autoroute et la largeur totale de l'emprise dans sa première phase et, à l'intérieur de la largeur totale, celle du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »).

Il résulte des stipulations et du tableau de l'article 3.2 que celui ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère optionnel ou facultatif.

S'agissant des diffuseurs

L'article 3.4 du cahier des charges fixe également une liste des diffuseurs à réaliser en « *seconde phase* » :

« Les diffuseurs suivants seront réalisés en seconde phase, à des dates fixées d'un commun accord »⁸⁰ entre le concessionnaire et le ministre chargé de la voirie nationale :

Autoroute A 5 : Le Plessis-Picard.

Autoroute A 31 : Damblain.

Autoroute A 36 : Gendrey-Dampierre, Marchaux, Voujeaucourt, Brognard, Belfort-Centre (complément du diffuseur), Belfort-Fontaine.

Autoroute A 39 : Genlis.

Autoroute A 40 : Tanvol (à réaliser en substitution de Viriat, au plus tard en même temps que le raccordement de l'autoroute A 39).

Antenne d'Oyonnax : ZI Nord.

Toutefois, pour l'autoroute A 36, le ministre chargé de la voirie nationale peut imposer à la société concessionnaire de mettre en service un diffuseur tous les trois ans à compter de la date de mise en service de la totalité de l'autoroute considérée. »

Au regard de ce qui précède, l'article 3 du cahier des charges ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » (élargissements) et de la « *seconde phase* » (diffuseurs) présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 relève des obligations mises à la charge du concessionnaire.

79. Quelques lignes ne comportent pas la mention de la largeur du TPC ou de celle de la BAU ; pour l'autoroute A404 Antenne d'Oyonnax, seules les caractéristiques de la phase définitive sont décrites dans le tableau.

80. Tous les soulignements sont ajoutés.

La date de réalisation des ouvrages de « phase définitive » et de « seconde phase » est « examinée d'un commun accord » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

S'agissant des élargissements

L'article 9.3.1 du cahier des charges de la société APRR précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de « phase définitive » doivent être réalisés :

« L'État et la société concessionnaire examineront d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre de voies de circulation. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux seront effectués aux frais de la société concessionnaire. L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2. précédent, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives, concernant la plate-forme et le nombre de voies lorsque le trafic journalier moyen aura atteint, sur une période de douze mois :

- 28 000 véhicules/jour sur la section Bourg-Nord -Pont-d'Ain de l'autoroute A 40;
- 28 000 véhicules/jour sur les sections entre Lyon et Pont-d'Ain de l'autoroute A 42.

Les élargissements ci-dessus ne se feront pas obligatoirement de façon simultanée sur toute la section, mais pourront se réaliser par tranches limitées aux deux échangeurs entre lesquels les trafics ci-dessus seraient atteints. »

Dans le cas général, « les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre de voies de circulation » sont examinées d'un « commun accord » entre l'État et le concessionnaire en fonction du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Pour certains élargissements identifiés, l'article 9.3.1 prévoit que la date de réalisation des élargissements peut être imposée par le concédant, dès lors qu'un seuil de trafic déterminé est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies ».

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements.

En renvoyant aux parties le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront, d'un point de vue technique, ces élargissements.

S'agissant des diffuseurs

L'article 9.3.1 du cahier des charges ne précise pas expressément les modalités de détermination des dates exactes auxquelles les diffuseurs de « seconde phase » doivent être réalisés. Par analogie avec les élargissements de « phase définitive », celles-ci devraient être déterminées après examen du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Les ouvrages de « phase définitive » et de « seconde phase » entrent dans le périmètre de la concession APRR et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société APRR, les frais correspondant à la réalisation des ouvrages de « phase définitive » et de « seconde phase » sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages listés dans le périmètre de la concession.

L'alinéa 3 de l'article 3.2 du cahier des charges prévoit sans ambiguïté que la réalisation des travaux de « phase définitive » s'effectue aux frais du concessionnaire :

« Les sections construites par l'État seront remises à la société concessionnaire dans leur situation minimale définie ci-dessus, y compris l'ensemble des terrains nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de l'autoroute.

Il appartiendra à la société concessionnaire de passer à ses frais, risques et périls à la situation définitive dans les conditions définies au présent cahier des charges ».

S'agissant des élargissements, l'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux de « phase définitive » ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire :

- Lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire : *« Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire »* ;
- Lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic : *« L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent⁸¹, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies [...] ».*

Il convient de souligner que l'« accord du ministre » mentionné à l'article 9.3 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « phase définitive », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif exceptionnel tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « phase définitive », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « ouvrages supplémentaires » prescrits par le ministre, et, par hypothèse, non inclus dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « commun accord » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « modalités de [sa] réalisation et de [son] financement ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3 (voir *supra*).

Le principe de la réalisation des ouvrages listés dans le périmètre de la concession aux frais du concessionnaire est conforté par l'existence de stipulations spécifiques expresses relatives aux modalités de financement lorsque celui-ci ne repose pas sur le concessionnaire.

⁸¹. L'article 9.2 porte sur les « ouvrages supplémentaires » ; l'article 9.3 pose ainsi clairement que les élargissements déjà prévus au contrat ne relèvent pas de cette catégorie.

Il résulte du dernier alinéa de l'article 3.4 que la construction des échangeurs de Sevenans et Belfort-Centre sur l'autoroute A 36, du Brezet sur l'autoroute A 71 et de Saint-Genis-sur-Menthon sur l'autoroute A 40 font l'objet d'un financement particulier :

« La construction des échangeurs de Sevenans et Belfort-Centre sur l'autoroute A 36, du Brezet sur l'autoroute A 71 et de Saint-Genis-sur-Menthon sur l'autoroute A 40 est financièrement à la charge des collectivités territoriales ».

Ainsi, hormis ces exceptions, en application stricte des stipulations contractuelles, la société concessionnaire prend à sa charge la réalisation des ouvrages susmentionnés.

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de concession de la société APRR, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service⁸².

Les ouvrages de « *phase définitive* » (élargissements) et de « *seconde phase* » (diffuseurs) entrant dans le périmètre de la concession APRR, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

82. Conseil d'État, Assemblée., avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.6. Analyse des dispositions du contrat de concession Area

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations, restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

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 actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession et à se conformer tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation aux conditions du cahier des charges et aux documents annexés audit cahier. »

L'article 12.1 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : « Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, y compris les frais correspondants à l'éclairage des barrières de péage et des accès ainsi qu'à la mise en place de dispositifs antibruit là où cela s'avère nécessaire, sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant de l'application éventuelle des articles 1^{er}, 4, 6⁸³ et du paragraphe 9.2⁸⁴. »

Le cahier des charges de la société Area décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase » et celles de « phase définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges comporte deux tableaux :

- un premier tableau qui distingue, pour chaque section, d'abord « le nombre de voies en phase

83. Si le cahier des charges de la société Area paraît renvoyer aux articles 4 et 6, compte tenu de la virgule et de l'espace qui séparent ces deux numéros, la comparaison avec d'autres cahiers des charges montre que c'est l'article 4.6 qui est en réalité visé.

84. L'article 1^{er} est relatif à l'objet de la concession et liste les sections auxquelles s'appliquent le cahier des charges. L'article 4.6, qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage, établissement et approbation des projets », prévoit que « [l]a société concessionnaire est tenue de procéder à l'étude de toute variante prescrite par l'État. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes sont établies d'un commun accord entre les deux parties. » L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « Dans les mêmes conditions, elle sera tenue de réaliser les modifications et ouvrages supplémentaires qui pourraient être prescrits par le ministre et de les mettre en service. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. À défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent. »

définitive », ensuite les « *possibilités d'élargissement ultérieur* » (idem) précédé des stipulations suivantes : « *Le nombre de voies mises en service en première phase ou en phase définitive, les possibilités d'élargissement ultérieur et la vitesse de référence des différents tronçons d'autoroutes (section courante) sont définis dans le tableau ci-après* ».

- un deuxième tableau qui distingue, pour chaque section, le nombre de voies respectivement en « *première phase* » et en « *phase définitive* » précédé des stipulations suivantes : « *Le nombre de voies mises en service en première phase et en phase définitive et la catégorie des différents tronçons d'autoroutes sont définis dans le tableau ci-après* ».

À la différence des élargissements prévus dans le deuxième tableau de l'article 3.2, les élargissements du premier tableau ne sont présentés que comme des « *possibilités d'élargissement ultérieur* » faisant suite à une « *phase définitive* ». Cette différence terminologique souligne le caractère conditionnel des élargissements mentionnés dans le premier tableau. Rapprochée de l'article 12.3 du cahier des charges qui prévoit que « *[s]ont, en particulier, à la charge de la société concessionnaire, les dépenses d'acquisitions des terrains qui sont réalisées dès l'origine pour la phase définitive (*intégrant tous les aménagements différés*) [...], y compris tous les frais en résultant* », la mention, dans le premier tableau de l'article 3.2, de certains tronçons matérialise l'accord des parties sur la prise en charge par la société Area des frais d'acquisition nécessaires à la réalisation de ces élargissements. En revanche, les parties ont entendu renvoyer à une négociation ultérieure le soin de décider, le cas échéant, des conditions de réalisation et de financement de ces élargissements dès lors que leur pertinence serait constatée au cours de l'exécution du contrat.

A contrario, concernant les élargissements du deuxième tableau, l'article 3.2 ne comporte aucune mention ou réserve permettant de supposer que les parties auraient entendu conférer à la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère optionnel ou facultatif.

S'agissant des échangeurs

Le cahier des charges de la société Area ne prévoit pas la réalisation différée d'échangeurs.

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société Area ne comporte aucune réserve permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » (que celle-ci corresponde à une première phase ou à une deuxième phase) présenterait un caractère optionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que, sous la réserve susmentionnée des « *possibilités d'élargissement ultérieur* » de certains tronçons, la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 relève des obligations du concessionnaire.

La date de réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » est « *examinée d'un commun accord* » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

L'article 9.3 du cahier des charges précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de « *phase définitive* » doivent être réalisés :

« *L'État et la société concessionnaire examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre de voies de circulation* ⁸⁵. Sauf accord du ministre chargé de la voirie

85. Tous les soulignements sont ajoutés.

nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire.

L'État peut imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent, d'augmenter, dans un délai de deux ans, le nombre de voies initialement construites lorsque le trafic journalier moyen a atteint, sur une période de douze mois, pour les sections suivantes respectivement les chiffres de :

a) 32 000 véhicules par jour sur les sections Rives-Voiron et Meylan-bifurcation de Francin : passage de 2x2 à 2x3 voies ;

b) 35 000 véhicules par jour sur la section Voiron-Saint-Egrève : passage de 2x2 à 2x3 voies ;

c) 63 000 véhicules par jour sur les sections Lyon-bifurcation A 46, échangeur de Saint Exupéry - échangeur de L'Isle-d'Abeau-Ouest, échangeur de L'Isle-d'Abeau-Ouest - Coiranne et Voiron-Saint-Egrève : passage de 2x3 à 2x4 voies.

Sur la section Lyon-bifurcation A 46, le passage à la solution à 2x4 voies ne peut être exigé de la société concessionnaire que sous réserve de la réalisation concomitante d'un débouché supplémentaire, à la tête de l'autoroute, sur l'agglomération lyonnaise.

Les élargissements ci-dessus ne se font pas obligatoirement de façon simultanée sur toute la longueur de la section mais peuvent être réalisés par tranches limitées aux deux échangeurs entre lesquels les trafics ci-dessus sont atteints. »

Dans le cas général, il est prévu que « les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre de voies de circulation » sont examinées d'un « commun accord » entre l'État et le concessionnaire en fonction du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Pour certains élargissements identifiés, l'article 9.3 prévoit que la date de réalisation des élargissements peut être imposée par le concédant, dès lors qu'un seuil de trafic déterminé est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies ».

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements. En renvoyant aux parties le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront ces élargissements d'un point de vue technique.

Les ouvrages de « phase définitive » entrent dans le périmètre de la concession Area et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société Area, les frais correspondants à la réalisation des ouvrages de « phase définitive » listés dans le premier tableau de l'article 3.2 sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession.

L'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire :

— Lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire : « Sauf

accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire » ;

- Lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic : « *L'État peut imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent⁸⁶, d'augmenter, dans un délai de deux ans, le nombre de voies initialement construites [...] ».*

Il convient de souligner que l'« accord du ministre » mentionné à l'article 9.3 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « *phase définitive* », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif exceptionnel tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « *phase définitive* », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « *ouvrages supplémentaires* » prescrits par le ministre, et, par hypothèse, non inclus dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « *commun accord* » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « *modalités de [sa] réalisation et de [son] financement* ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3.

Le principe de la réalisation des ouvrages listés dans le périmètre de la concession aux frais du concessionnaire est conforté par l'existence de stipulations spécifiques expresses relatives aux modalités de financement lorsque celui-ci ne repose pas sur le concessionnaire. Ainsi, l'article 9.6 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire réalise les opérations définies à l'annexe PIA 1 dans un délai fixé opération par opération dans cette annexe. // La réalisation de certaines de ces opérations fait l'objet d'un cofinancement des collectivités territoriales concernées dont le montant est précisé en annexe PIA 1.* »

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de concession de la société Area, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service⁸⁷.

Les ouvrages de « *phase définitive* » entrant dans le périmètre de la concession Area, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

86. L'article 9.2 porte sur les « *ouvrages supplémentaires* » ; l'article 9.3 pose ainsi clairement que les élargissements déjà prévus au contrat ne relèvent pas de cette catégorie.

87. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.7. Analyse des dispositions du contrat de concession ASF

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

La convention passée entre l'État et la société Autoroutes du sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du cahier des charges et aux documents annexés audit cahier ».

L'article 12 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit que sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : « Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, ou routes concédés, y compris les frais résultant de l'éclairage des barrières de péage et des accès, sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant de l'application éventuelle des articles 1^{er}, 4, 6⁸⁸ et 9 paragraphes 2 et 3⁸⁹. »

Le cahier des charges de la société ASF décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de première phase éventuelle et celles de phase définitive des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges précise que « [l]e profil en travers initial intégrant les possibilités ultérieures d'élargissement, le nombre de voies mises en service en première phase et la vitesse de ré-

88. Si le cahier des charges de la société ASF paraît renvoyer aux articles 4 et 6, compte tenu de la virgule et de l'espace qui séparent ces deux numéros, la comparaison avec d'autres cahiers des charges montre que c'est l'article 4.6 qui est en réalité visé.

89. L'article 1^{er} est relatif à l'objet de la concession et liste les sections dont la construction, l'entretien et l'exploitation sont concédés à la société ASF. L'article 4.6 qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage - Établissement et approbation des projets » prévoit que « La société concessionnaire est tenue de procéder à l'étude de toute variante prescrite par l'État. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes sont établies d'un commun accord entre les deux parties. » L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « Dans les mêmes conditions, elle est tenue de réaliser les modifications et ouvrages supplémentaires qui sont prescrits par le ministre et de les mettre en service. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. »

férence des différents tronçons d'autoroutes, ou de routes et des bretelles sont définis dans le tableau ci-après et par les annexes 4 (profils en travers types) au présent cahier des charges ».

Ces stipulations sont précisées, tronçon par tronçon, dans le tableau à quatre colonnes qui les suit immédiatement. Les deux colonnes du milieu, regroupées sous un « chapeau » commun intitulé « *Nombre de voies et largeur de plateforme* », mentionnent respectivement pour chaque autoroute concernée :

- dans la première des deux colonnes, intitulée « *Phase définitive* », le nombre de voies de l'autoroute et la largeur totale de l'emprise dans sa phase définitive et, à l'intérieur de la largeur totale, celle du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »)⁹⁰.
- dans la seconde des deux colonnes, intitulée « *Première phase éventuellement* », le nombre de voies de l'autoroute et la largeur totale de l'emprise dans sa première phase et, à l'intérieur de la largeur totale, celle du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »).

Il résulte de la lecture combinée des stipulations de l'article 3.2 et du tableau qui les suit que la prescription selon laquelle le profil en travers initial « *intégr[e] les possibilités ultérieures d'élargissement* », ne saurait être interprété comme remettant en cause le caractère impératif de l'obligation de réaliser les élargissements concernés dès lors que ces aménagements caractérisent la « *phase définitive* » qui, par différence avec la première phase de certaines opérations mentionnées dans le tableau, n'a rien d'« *éventuel* ». Seul le phasage des travaux constitue une « *possibilité* » : si la section d'autoroute est construite directement dans sa configuration « *définitive* », il ne peut y avoir, au sens du cahier des charges d'ASF, d'« *élargissement ultérieur* ».

L'ensemble de ces stipulations doit enfin être rapproché de l'article 12.3 du cahier des charges qui prévoit que « *[s]ont en particulier à la charge de la société concessionnaire, les dépenses d'acquisition des terrains qui sont réalisées, dès l'origine, pour la phase définitive visée au paragraphe 3.2 de l'article 3 du présent cahier des charges* ».

Le concessionnaire doit ainsi réaliser dès l'origine les acquisitions foncières nécessaires pour la réalisation effective des élargissements prévus au titre de la phase définitive.

S'agissant des diffuseurs

L'article 3.4 du cahier des charges de la société ASF comporte également un tableau qui distingue les diffuseurs à réaliser en « *première phase* » et ceux à réaliser en « *deuxième phase* », précédé de la mention suivante : « *Les autoroutes ou sections concédées comportent les diffuseurs ci-après*⁹¹ ». L'usage du présent de l'indicatif donne une valeur impérative à ces stipulations.

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société ASF ne comporte aucune réserve ni renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » (élargissements) et de la « *deuxième phase* » (diffuseurs) présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 relève des obligations du concessionnaire.

90. Quelques lignes ne comportent pas la mention de la largeur du TPC ou de celle de la BAU.

91. Tous les soulèvements sont ajoutés.

La date de réalisation des ouvrages de « phase définitive » et de « deuxième phase » est « examinée d'un commun accord » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement

L'article 9.3 du cahier des charges précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de « phase définitive » (élargissements) et de « deuxième phase » (diffuseurs) doivent être réalisés : « *L'État et la société concessionnaire examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre des voies de circulation ou d'ouvrir des échangeurs non prévus pour la première phase de travaux*⁹² ».

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements. En renvoyant aux parties le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession mais seulement de leur laisser la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront ces élargissements d'un point de vue technique.

Les ouvrages de « phase définitive » et de « deuxième phase » entrent dans le périmètre de la concession ASF et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société ASF, les frais correspondant à la réalisation des ouvrages de « phase définitive » (élargissements) et de « deuxième phase » (diffuseurs) sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession. Certes, l'article 12 du cahier des charges d'ASF mentionne la possibilité d'une dérogation à ce principe en vertu l'article 9.3. Toutefois, la seule dérogation prévue à l'article 9.3 concerne le cas où le ministre chargé de la voirie nationale donnerait un accord en ce sens.

En effet, l'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux de « phase définitive » et de « deuxième phase » ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire : « *Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire* ». Or, l'« accord du ministre » mentionné à l'article 9.3 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « phase définitive » et de « deuxième phase », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif exceptionnel tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « phase définitive » et de « deuxième phase », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « ouvrages supplémentaires » prescrits par le ministre, et, par hypothèse, non inclus dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « commun accord » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « modalités de [sa] réalisation et de [son] financement ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3.

92. L'usage, dans l'article 9.3, du présent de l'indicatif ayant valeur impérative peut là aussi être relevé.

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de la concession de la société ASF, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service⁹³.

Les ouvrages de « *deuxième phase* » (élargissements) et de « *phase définitive* » (diffuseurs) entrant dans le périmètre de la concession ASF, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

93. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.8. Analyse des dispositions du contrat de concession Cofiroute

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

La convention passée entre l'État et la société Cofiroute pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 3 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations techniques et financières se rapportant à la présente concession, dans les conditions prévues au cahier des charges et sur la base des documents annexés audit cahier. L'équilibre financier de référence pour la fixation de ces obligations figure en annexe A ».

L'alinéa 1^{er} de l'article 12 du cahier des charges annexé à la convention de concession de la société Cofiroute prévoit que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de l'autoroute sont à la charge du concessionnaire : « Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de l'autoroute seront à la charge de la société concessionnaire, sauf dispositions contraires résultant de l'application éventuelle des articles 4.6. et 9.2⁹⁴ ».

Le cahier des charges décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase » et les caractéristiques de « situation définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges s'ouvre par les stipulations suivantes : « Le profil en travers final des différents tronçons d'autoroutes et les dispositions auxquelles le concessionnaire est autorisé à se limiter en première phase sont définis par le tableau ci-après et complétés par les annexes 1, 1 bis, 4 ter, 4 quater, 4 quinquies, 4 sexties, 4 septies, 4 octies, 4 nonies, 4 decies, 4 undecies, 4 duodecies, 4 terdecies et 4 quaterdecies du cahier des charges, qui définissent notamment le phasage spécifique des ouvrages d'art non courants ».

94. L'article 4.6 qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage - Établissement et approbation des projets » prévoit que « [l]a société concessionnaire sera tenue de procéder à l'étude de toutes variantes qui seraient prescrites par le ministre chargé de la voirie nationale. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes seront établies d'un commun accord entre les deux parties. » L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « Dans les mêmes conditions, elle sera tenue de réaliser et de mettre en service les modifications qui pourraient être prescrites par l'État. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. À défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent. »

Les dispositions précitées sont précisées, section par section, dans le tableau à quatre colonnes qui les suit immédiatement. Les deux colonnes du milieu, regroupées sous un « chapeau » commun intitulé « *Largeur de la plateforme - Nombre de voies* », mentionnent respectivement pour chaque section d'autoroute concernée :

- dans la première des deux colonnes, intitulée « *Situation définitive* », la largeur de l'emprise et le nombre de voies correspondant ;
- dans la seconde des deux colonnes, intitulée « *Première phase* », la largeur de l'emprise et le nombre de voies correspondant.

Il résulte de ces stipulations et du tableau qui les suit que l'article 3.2 ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

S'agissant des diffuseurs

Le cahier des charges de la société Cofiroute ne prévoit pas la réalisation différée de diffuseurs.

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société Cofiroute ne comporte aucune réserve permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *situation définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif. À cet égard, le fait qu'il existe des « *dispositions auxquelles le concessionnaire est autorisé à se limiter en première phase* » ne permet pas de déduire qu'une autorisation est donnée au concessionnaire de se limiter de façon définitive à la première phase.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3, y compris ceux de la « *situation définitive* », relève des obligations mises à la charge du concessionnaire.

La date de réalisation des ouvrages de « *situation définitive* » est « *examinée d'un commun accord* » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

Par définition, les ouvrages de « *situation définitive* », listés à l'article 3 du cahier des charges, constituent les obligations du concessionnaire et doivent être réalisés d'ici la fin de la concession au plus tard.

L'article 9.3 du cahier des charges précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de « *situation définitive* » doivent être réalisés :

« L'État et la société concessionnaire examineront d'un commun accord⁹⁵, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre des voies de circulation. L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à indemnité au titre de l'alinéa précédent :

- a) De passer, dans un délai de deux ans, des dispositions de la première phase aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies, lorsque le trafic journalier moyen aura atteint, sur une période continue de douze mois :

95. Tous les soulignements sont ajoutés.

- 35 000 véhicules par jour, sur les sections Chartres-Est – Le Mans, Orléans Ouest – Tours-Nord et Orléans-Ouest – La Source;

- 35 000 véhicules par jour, sur les sections Ponthévrard – Chartres-Est, Ponthévrard – Orléans-Ouest et Tours-Nord - Tours-Sud;

- 63 000 véhicules par jour, sur la section La Folie-Bessin – Ponthévrard.

b) Le passage aux dispositions définitives, pour celle des deux sections Ponthévrard – Chartres et Ponthévrard – Orléans dont l'élargissement interviendrait en premier lieu, ne pourra être exigé de la société concessionnaire que sous réserve de la réalisation concomitante des opérations suivantes :

- Mise à deux fois quatre voies de la section La Folie-Bessin – Palaiseau;

- Mise à deux fois trois voies de la section Palaiseau – Champlan – Wissous.

En outre, le passage aux dispositions définitives pour l'ensemble des sections Ponthévrard – Orléans et Ponthévrard – Chartres-Est ne pourra être exigé que sous réserve de la réalisation concomitante d'un débouché supplémentaire, raccordé au réseau des autoroutes et routes à caractéristiques d'auto-route ou de route express de la région parisienne, pour compléter, entre Ponthévrard et l'agglomération parisienne, la capacité de la section concédée. »

Dans le cas général, « les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre de voies de circulation » sont examinées d'un « commun accord » entre l'État et le concessionnaire en fonction du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Pour certains élargissements identifiés, l'article 9.3 prévoit que la date de réalisation des élargissements peut être imposée par le concédant, dès lors qu'un seuil de trafic déterminé est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies ».

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements. En renvoyant aux parties, le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront ces élargissements d'un point de vue technique.

Les ouvrages de « situation définitive » entrent dans le périmètre de la concession Cofiroute et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société Cofiroute, les frais correspondants à la réalisation des ouvrages de « situation définitive » sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession.

L'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux de « situation définitive » ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic :

« L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à indemnité au

titre de l'alinéa précédent : //a) De passer, dans un délai de deux ans, des dispositions de la première phase aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies [...] ».

L'article 9.3 ne déclinant pas spécifiquement les modalités de compensation des travaux de « *situation définitive* » lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire, ceux-ci doivent en principe être réalisés aux frais de la société Cofiroute au regard de l'article 12.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « *situation définitive* », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « *modifications* » prescrites par le ministre, et, par hypothèse, non incluses dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « *commun accord* » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « *modalités de [sa] réalisation et de [son] financement* ». Ces modifications n'étant pas prévues dans l'équilibre économique, elles peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3.

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de concession de la société Cofiroute, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service⁹⁶.

Les ouvrages de « *situation définitive* » entrant dans le périmètre de la concession Cofiroute, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

96. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.9. Analyse des dispositions du contrat de concession Escota

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

La convention passée entre l'État et la société des autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (Escota) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « *La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, les études, procédures et travaux qui font l'objet de la présente concession et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation aux conditions du cahier des charges et aux documents techniques annexés* ».

L'article 12.1 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : « *Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, y compris les frais correspondant à l'éclairage des barrières de péage, et des accès, ainsi qu'à la mise en place de dispositif anti-bruit là où elle s'avère nécessaire pour les sections à ouvrir ou aménager sont à la charge de la société concessionnaire, sauf dispositions contraires résultant de l'application éventuelle des articles 4.6 et 9.2⁹⁷* ».

Le cahier des charges de la société Escota décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase » et les caractéristiques de « phase définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.1 du cahier des charges précise que « *[l]e profil en travers final (situation définitive)⁹⁸, le profil en travers minimal en première phase et la vitesse de référence des différents tronçons d'autoroutes et des bretelles sont définis dans le tableau ci-après et par les annexes C et A4 au présent cahier des charges* ».

97. L'article 4.6 qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage - Établissement et approbation des projets » prévoit que « *[l]a société concessionnaire sera tenue de procéder à l'étude de toutes variantes qui seraient prescrites par le ministre chargé de la voirie nationale. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes seront établies d'un commun accord entre les deux parties.* » L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « *Dans les mêmes conditions elle sera tenue de réaliser ou de mettre en service les modifications et ouvrages supplémentaires qui pourraient être prescrits par le ministre chargé de la voirie nationale. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. À défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent.* »

98. Tous les soulignements sont ajoutés.

Ces stipulations sont précisées, section par section, dans le tableau à quatre colonnes qui les suit immédiatement. Les deux colonnes du milieu, regroupées sous un « chapeau » commun intitulé « *Nombre de voies* », mentionnent respectivement pour chaque section d'autoroute concernée :

- dans la première des deux colonnes, intitulée « *Phase définitive* », le nombre de voies et la largeur de l'emprise correspondante ainsi que, dans certains cas, la largeur du terre-plein central (« TPC »), celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU ») et celle de la berme ;
- dans la seconde des deux colonnes, intitulée « *Première phase* », le nombre de voies et la largeur de l'emprise correspondante ainsi que, dans certains cas, la largeur du terre-plein central (« TPC »), celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU ») et celle de la berme.

Il y est précisé, en ce qui concerne la « *phase définitive* » pour la section « Sisteron-Nord – La Saulce » de l'autoroute A51, que « *l'élargissement à 2x3 voies ne sera réalisé que si le trafic dépasse 35 000 véhicules par jour en moyenne annuelle avant la fin de la concession* ».

Pour les autres sections, aucune réserve de ce type, ni aucun renvoi à un autre article ne permet de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

S'agissant des échangeurs

L'article 3.3 du cahier des charges comporte également une série de tableaux listant les échangeurs à réaliser en « *première phase* » et en « *phase définitive* ».

Il y est précisé, dans le troisième tableau de l'article 3.3, qu'en « *phase définitive* » l'échangeur de la Saulce succédera au « *raccordement provisoire d'extrémité* » prévu en « *première phase* », ce qui suppose d'acter le prolongement de l'autoroute A51 en direction de Gap.

Pour les autres échangeurs, aucune réserve de ce type ne permet de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société Escota ne comporte pas de réserve permettant de supposer qu'en règle générale (c'est-à-dire en dehors des exceptions explicites), la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 sans mention explicite de leur caractère conditionnel relève des obligations du concessionnaire.

La date de réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » est « *examinée d'un commun accord* » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

S'agissant des élargissements

L'article 9.3 du cahier des charges précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de « *phase définitive* » doivent être réalisés :

« L'État et la société concessionnaire examineront d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles

il conviendra d'accroître le nombre des voies de circulation. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale les travaux seront effectués aux frais de la société concessionnaire.

L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à indemnité au titre du paragraphe 9.2, de passer dans un délai de deux ans des dispositions minimales de la première phase aux dispositions définitives concernant la plate-forme et le nombre de voies lorsque le trafic journalier moyen sur les sections en phase minimale aura atteint, pendant une période continue de douze mois :

- 28 000 véhicules par jour sur Puget-sur-Argens - Brignoles et Châteauneuf-le-Rouge – Aix;
- 35 000 véhicules par jour sur les autres sections.

Ces élargissements ne se feront pas obligatoirement de façon simultanée sur toute la longueur de la section mais pourront se réaliser par tranches limitées aux deux échangeurs entre lesquels le trafic ci-dessus sera atteint.

La seconde phase de la déviation de Venelles (A 51) sera réalisée par la société concessionnaire en même temps que la section Aix-en-Provence Nord - Pont Mirabeau ».

Dans le cas général, « les dates auxquelles il conviendra d'accroître le nombre de voies de circulation » sont examinées d'un « commun accord » entre l'État et le concessionnaire en fonction du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Pour certains élargissements identifiés, l'article 9.3 prévoit que la date de réalisation des élargissements peut être imposée par le concédant, dès lors qu'un seuil de trafic déterminé est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies ».

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements. En renvoyant aux parties, le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront ces élargissements d'un point de vue technique.

S'agissant des échangeurs

Pour certains échangeurs identifiés, l'article 3.3 prévoit que la date de réalisation est déterminée en fonction de l'atteinte d'un seuil de trafic : « Le demi-échangeur de Carnoules, la bretelle de raccordement à la R.N. 97 et le demi-échangeur du Luc (transformable le cas échéant en échangeur complet) seront entrepris sur ordre du ministre chargé de la voirie nationale lorsque le trafic sur la section Cuers-Le Cannet-des-Maures de l'autoroute A 57 dépassera 15 000 v/j en M.J.A ».

Pour les autres échangeurs, l'article 3.4 du cahier des charges prévoit que la date de réalisation est déterminée d'un commun accord entre les parties en fonction des besoins de la circulation : « Les échangeurs à construire sur les sections définies au 3.1 figurent sur les plans qui constituent les annexes B et A.5 du cahier des charges. Toutefois, la construction de certains échangeurs pourra n'être entreprise qu'après mise en service de l'autoroute à des dates qui seront fixées, en fonction du développement des besoins de la circulation, en accord entre le ministre chargé de la voirie nationale et la société concessionnaire ».

À l'instar des élargissements, ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objec-

tives, en fonction des besoins de la circulation ou d'un seuil de trafic identifié, le moment auquel doit intervenir la réalisation des investissements en cause. Elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser le soin de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront la construction des échangeurs concernés.

Les ouvrages de « phase définitive » entrent dans le périmètre de la concession Escota et doivent être réalisés à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société Escota, les frais correspondant à la réalisation des ouvrages de « phase définitive » sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession.

L'alinéa 7 de l'article 3.1 du cahier des charges prévoit également sans ambiguïté que la réalisation des travaux de « phase définitive » s'effectue aux frais du concessionnaire : « Les sections construites par l'État seront remises à la société concessionnaire dans leur situation minimale définie ci-dessus, y compris l'ensemble des terrains nécessaires à l'entretien et à l'exploitation de l'autoroute.

Il appartiendra à la société concessionnaire de passer à ses frais, risques et périls à la situation définitive dans les conditions définies au présent cahier des charges ».

En outre, concernant les élargissements, l'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux de « phase définitive » ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire :

- Lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire : « *Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire* » ;
- Lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic : « *L'État pourra imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent⁹⁹, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies [...]* ».

Il convient de souligner que l'« accord du ministre » mentionné à l'article 9.3 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « phase définitive », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif exceptionnel tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « phase définitive », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « ouvrages supplémentaires » prescrits par le ministre, et, par hypothèse, non inclus dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « commun accord » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « modalités de [sa] réalisation et de [son] financement ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à

⁹⁹. L'article 9.2 porte sur les « ouvrages supplémentaires » ; l'article 9.3 pose ainsi clairement que les élargissements déjà prévus au contrat ne relèvent pas de cette catégorie.

compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3.

Le principe de la réalisation des ouvrages listés dans le périmètre de la concession aux frais du concessionnaire est confortée par l'existence de stipulations spécifiques expresses relatives aux modalités de financement lorsque celui-ci ne repose pas sur le concessionnaire¹⁰⁰.

- L'article 9.5 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire réalise le programme défini à l'annexe PR1 dans un délai de 36 mois suivant l'entrée en vigueur du douzième avenant. // Le programme technique et financier de l'ensemble des opérations détaillé selon le modèle prévu à l'annexe PR2 présenté par la société concessionnaire, est approuvé par décision du ministre chargé de la voirie nationale dans un délai d'un mois à compter de la plus tardive des deux dates entre l'entrée en vigueur de l'avenant et la date de réception du programme technique et financier par le ministre chargé de la voirie nationale* » ;
- L'article 9.7 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire réalise les opérations définies à l'annexe PIA 1 dans un délai fixé opération par opération dans cette annexe. La réalisation de certaines de ces opérations fait l'objet d'un cofinancement des collectivités territoriales concernées dont le montant est précisé en annexe PIA 1.* »

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de la société Escota, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service¹⁰¹.

Les ouvrages de « *phase définitive* » entrant dans le périmètre de la concession Escota, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

100. Les exemples qui suivent ne relèvent pas de l'application de l'exception, sur accord du ministre, à la prise en charge par le concessionnaire de tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées, prévue à l'article 9.3.

101. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.10. Analyse des dispositions du contrat de concession Sanef

Avertissement : La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

La convention passée entre l'État et la société Sanef pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : « La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente convention et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation aux conditions du cahier des charges et au document annexé audit cahier ».

L'article 12.1 du cahier des charges indique également que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : « Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, y compris les frais correspondant à l'éclairage des barrières de péage et des accès, ainsi qu'à la mise en place de dispositifs antibruit là où cela s'avère nécessaire sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant de l'application éventuelle des paragraphes 1.1, alinéas, a', b', c', 4.6 et 9.2 ¹⁰² ».

Le cahier des charges de la société Sanef décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase (éventuellement) », celles de « deuxième phase » et celles de « phase définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges précise que « [l]e profil en travers final, le profil en travers minimal en première phase et la vitesse de référence des différents tronçons d'autoroutes restant à entreprendre ou construites en premières phases sont définis dans le tableau ci-après et par les annexes 4, 4'' et II ».

102. L'article 1.1, alinéas a, b et liste les sections, ouvrages et installations annexes réalisés, en cours de réalisation ou à réaliser par le concessionnaire, auxquels s'applique le cahier des charges. L'article 4.6 qui s'inscrit dans l'article 4 relatif aux « Caractéristiques techniques de l'ouvrage : Établissement et approbation des projets » prévoit que « [l]a société concessionnaire est tenue de procéder à l'étude de toutes variantes prescrites par l'État. Les modalités de réalisation et de financement de ces variantes sont établies d'un commun accord entre les deux parties. » L'article 9.2 vise quant à lui la réalisation d'ouvrages supplémentaires prescrits par le ministre : « Dans les mêmes conditions, elle est tenue de réaliser les modifications et ouvrages supplémentaires qui sont prescrits par le ministre chargé de la voirie nationale et de les mettre en service. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. À défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent. »

Les dispositions précitées sont précisées, autoroute par autoroute, dans le tableau à quatre colonnes qui les suit immédiatement. Les deux colonnes du milieu mentionnent respectivement pour chaque section d'autoroute concernée :

- dans la première des deux colonnes, intitulée « *Phase définitive* », le nombre de voies et la largeur de l'emprise totale correspondante ainsi que, dans certains cas, la largeur du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »);
- dans la seconde des deux colonnes, intitulée « *Première phase (éventuellement)* », le nombre de voies et la largeur de l'emprise correspondante ainsi que, dans certains cas, la largeur du terre-plein central (« TPC ») et celle de la bande d'arrêt d'urgence (« BAU »).

Il résulte des stipulations et du tableau de l'article 3.2 que cet article ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

S'agissant des échangeurs

L'article 3.4 du cahier des charges fixe également une liste des échangeurs à réaliser en « *deuxième phase* » :

« Les échangeurs suivants seront réalisés en deuxième phase, à des dates fixées d'un commun accord entre le concessionnaire et le ministre chargé de la voirie nationale :

- autoroute A 26 : échangeur de Mont-Espin (Cormicy) ».

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société Sanef ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » (élargissements) et de la « *deuxième phase* » (échangeurs) présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 relève des obligations mises à la charge du concessionnaire.

La date de réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » et de « *deuxième phase* » est « *examinée d'un commun accord* » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

S'agissant des élargissements

L'article 9.3 du cahier des charges de la société Sanef est ainsi rédigé :

« L'État et la société concessionnaire procèdent à un examen du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, en vue de parvenir à un accord sur l'augmentation du nombre des voies de circulation et sur les dates de leur réalisation¹⁰³. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire, sans répercussion sur le niveau des tarifs.

L'État peut imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies lorsque le trafic journalier moyen aura atteint, sur une période de douze mois, pour les sections suivantes respectivement les chiffres de :

103. Tous les soulignements sont ajoutés.

- a) Section Combles –Dourges de l'autoroute A1 : 30 000 véhicules par jour;
- b) Section Lillers –Arras (A1) de l'autoroute A 26 : 42 000 véhicules par jour;
- c) Section Cambrai –Reims de l'autoroute A 26 : 42 000 véhicules par jour;
- d) Section A31 –A315 de l'autoroute A 4 : 42 000 véhicules par jour;
- e) Section Metz –Freyring de l'autoroute A 4 : 42 000 véhicules par jour;
- f) Section Saverne –Brumath Nord de l'autoroute A4 : 42 000 véhicules par jour;
- g) Section Brumath Nord –CD 63 de l'autoroute A4 : 42 000 véhicules par jour;
- h) Section bretelle Est de Meaux –Château-Thierry, Château-Thierry –RN 31, Cormontreuil –Les Grandes-Loges, Les Grandes-Loges –RN 390, RN 390 –RN 412 : 42 000 véhicules par jour.

Pour les sections b à h mentionnées ci-dessus, en cas de congestion de trafic, et pour un trafic journalier moyen, sur une période de douze mois, compris entre 36 000 véhicules par jour et 42 000 véhicules par jour sur l'ensemble de la section, l'État peut imposer à la société concessionnaire l'application de dispositifs de régulation dynamique du trafic sur l'infrastructure existante.

Les élargissements ci-dessus ne se font pas obligatoirement de façon simultanée sur toute la section mais peuvent être réalisés par tranches limitées aux deux échangeurs entre lesquels les trafics ci-dessus sont atteints.

L'État peut imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent, la construction, dans un délai de trois ans, d'une autoroute de contournement de Reims, lorsque le trafic journalier moyen aura atteint, sur une période de douze mois, 63 000 véhicules entre le nœud autoroutier A4 – A26 à l'ouest et l'échangeur de Cormontreuil. »

Il résulte de la rédaction du premier alinéa de l'article 9.3 que, dans le cas général, l'État et le concessionnaire doivent « parvenir à un accord » tant sur « l'augmentation du nombre de voies de circulation » que sur les dates de réalisation de ces élargissements après examen du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Cette rédaction est différente de celle rencontrée dans les autres cahiers des charges. Elle est issue de la modification introduite par le onzième avenant au contrat de concession de la société Sanef approuvé par le décret n° 2012-1063 du 17 septembre 2012. Préalablement à cette modification, la rédaction de l'article 9.3 du cahier des charges de la société Sanef était identique à celle du cahier des charges des autres SCA : « L'État et la société concessionnaire examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre des voies de circulation. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire ».

Il est possible de s'interroger sur le sens et la portée à donner à cette modification spécifique à la société Sanef. Les parties ont-elles entendu modifier le contenu des obligations du concessionnaire en conditionnant à leur commun accord non plus seulement la date de certains élargissements, mais le principe même de leur réalisation ? Dans ce cas, l'engagement ferme du concessionnaire à réaliser ces élargissements – à une date à convenir entre les parties – qui résultait de l'ancienne rédaction de l'article 9.3 aurait été rendu conditionnel par le onzième avenant.

Pour être juridiquement fondée, une telle interprétation supposerait que la modification de l'article 9.3,

afin de ne pas altérer l'équilibre économique de la concession, ait été accompagnée d'une baisse¹⁰⁴ concomitante des tarifs de péages¹⁰⁵. Or, l'Autorité constate que le onzième avenant au cahier des charges de la société Sanef prévoit non une baisse, mais une augmentation des péages en contrepartie d'investissements nouveaux dont les montants, loin d'excéder ceux des investissements de seconde phase rendus, par hypothèse, conditionnels, leur sont très inférieurs. Elle relève en outre que cet avenant a modifié le tableau qui, à l'article 3.2, décrit la consistance des ouvrages de la concession en première phase et en phase définitive, mais n'a pas introduit de réserves permettant d'acter du caractère conditionnel des investissements.

Si l'interprétation susmentionnée doit être écartée, l'Autorité en déduit que la modification de l'article 9.3 avait pour seul objet de préciser les conditions « opérationnelles » dans lesquelles les parties décident de procéder aux élargissements en cause, en soumettant à leur commun accord non seulement la date de leur réalisation, mais aussi le constat de leur pertinence technique. Certes, la rédaction antérieure de cet alinéa supposait déjà, au moins implicitement, que les parties, pour s'accorder sur les « *dates auxquelles il convient d'accroître le nombre de voies de circulation* », partagent le constat de la pertinence de cet accroissement au vu des conditions de la circulation. Cependant, le onzième avenant, en explicitant ce qui n'était qu'implicite, atteste de l'importance que les parties ont entendu accorder, d'une part, à l'examen continu des caractéristiques de la circulation, d'autre part, à ce que la pertinence technique des élargissements de seconde phase soit fondée sur des constats partagés, objectifs et clairement documentés. Cette interprétation, tout en donnant un effet utile à la modification en cause, lui confère une portée purement technique, excluant qu'il ait pu en résulter une modification de l'équilibre économique de la concession.

Pour les élargissements listés, la date de réalisation des élargissements peut être imposée par le concédant, dès lors que le seuil de trafic prévu à l'article 9.3 est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « *passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies* ».

S'agissant des échangeurs

L'article 9.3 du cahier des charges ne précise pas expressément les modalités de détermination des dates exactes auxquelles les échangeurs de « *deuxième phase* » doivent être réalisés. Par analogie avec les élargissements de « *phase définitive* », il convient de considérer que celles-ci devraient être déterminées après examen du « *volume de la circulation* », de sa « *répartition dans le temps* » et des « *conditions de son écoulement* ».

Les ouvrages de « *phase définitive* » ou de « *deuxième phase* » entrent dans le périmètre de la concession Sanef et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société Sanef, les frais correspondant à la réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » (élargissements) et de « *deuxième phase* » (échangeurs) sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession.

L'article 3.5 du cahier des charges rappelle ce principe sans ambiguïté : « *Les sections construites par l'État ont été remises à la société concessionnaire dans leur situation minimale définie ci-dessus. Il appartiendra à la société concessionnaire de passer à ses frais, risques et périls à la situation définitive dans les conditions définies au présent cahier des charges* ».

104. Naturellement, si l'avenant prévoit par ailleurs l'ajout d'obligations d'investissement, cela peut conduire, globalement, une hausse des tarifs de péage. Mais cela ne peut avoir lieu que si le coût des obligations ajoutées est supérieur au coût évité à travers les obligations rendues conditionnelles.

105. Dans cette hypothèse, la réalisation de chacun des élargissements initialement prévus – et désormais conditionnés – aurait nécessité d'être confirmée par un « commun accord » des parties – au vu des conditions de la circulation.

Enfin, s'agissant des élargissements, l'article 9.3 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que les travaux de « phase définitive » ne peuvent, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire :

- Lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire : « *Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire, sans répercussion sur les tarifs* » ;
- Lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic : « *L'État peut imposer à la société concessionnaire, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe 9.2 précédent*¹⁰⁶, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies [...] ».

Il convient de souligner que l'« accord du ministre » mentionné à l'article 9.3 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « phase définitive », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif exceptionnel tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.3 relatif aux ouvrages de « phase définitive », l'article 9.2 prévoit explicitement que les « ouvrages supplémentaires » prescrits par le ministre, et, par hypothèse, non inclus dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.3, le « commun accord » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « modalités de [sa] réalisation et de [son] financement ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.3.

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de concession de la société Sanef, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service¹⁰⁷.

Les ouvrages de « phase définitive » (élargissements) ou de « deuxième phase » (échangeurs) entrant dans le périmètre de la concession Sanef, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

106. L'article 9.2 porte sur les « ouvrages supplémentaires » ; l'article 9.3 pose ainsi clairement que les élargissements déjà prévus au contrat ne relèvent pas de cette catégorie.

107. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.11. Analyse des dispositions du contrat de concession SAPN

La présente analyse juridique constitue l'un des éléments sur lesquels est fondée la rédaction du chapitre 2 du présent rapport. Elle repose sur une lecture précise des stipulations contractuelles dans leurs différentes versions, et des annexes aux contrats de concession lorsqu'elles ont été mises à la disposition de l'Autorité par les parties contractantes. Elles n'ont d'autre portée que de présenter en détail, contrat par contrat, les analyses fondant la lecture privilégiée par l'Autorité de ces stipulations restituée dans le chapitre 2. Ces annexes ne sauraient donc être lues indépendamment du corps du rapport.

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 actuellement en vigueur prévoit que le concessionnaire remplit ses différentes obligations à ses frais, risques et périls

L'article 2 de la convention de concession rappelle le principe général selon lequel le concessionnaire s'engage à exécuter les études, procédures et travaux qui font l'objet de la concession à ses frais, risques et périls : *« La société concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, toutes les études, procédures, travaux et opérations financières se rapportant à la présente concession, et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du cahier des charges et aux documents annexés audit cahier ».*

L'article 12.1 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit que, sauf disposition contraire, tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes concédées sont à la charge du concessionnaire : *« Tous les frais nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des autoroutes, y compris les frais correspondant à l'éclairage des barrières de péage et des accès ainsi qu'à la mise en place de dispositifs antibruit là où cela s'avère nécessaire, sont à la charge de la société concessionnaire, sauf disposition contraire résultant du présent cahier des charges ».*

Le cahier des charges de la société SAPN décrit les obligations du concessionnaire, notamment les caractéristiques des ouvrages dont la construction ou l'aménagement lui sont confiés

L'article 3 du cahier des charges, relatif aux « Caractéristiques générales des ouvrages », distingue les caractéristiques de « première phase », celles de « deuxième phase » et celles de « phase définitive » des ouvrages à construire ou à aménager par le concessionnaire.

S'agissant des élargissements

L'article 3.2 du cahier des charges s'ouvre par les stipulations suivantes : *« Le profil en travers initial intégrant les possibilités ultérieures d'élargissement, le nombre de voies mises en service en première phase et la catégorie de dimensionnement des différents tronçons d'autoroutes et des bretelles sont définis dans le tableau ci-après ».*

Le tableau mentionné comprend quatre colonnes dont les deux du milieu mentionnent respectivement pour chaque section d'autoroute concernée :

- dans la première des deux colonnes, intitulée « Nombre de voies en phase définitive », le nombre de voies sans autre précision ;
- dans la seconde des deux colonnes, intitulée « Nombre de voies 1^{ère} phase », le nombre de voies sans autre précision.

Cet article 3.2 ne comporte aucune réserve ni aucun renvoi à un autre article permettant de supposer

que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » présenterait un caractère conditionnel ou facultatif.

Le fait qu'il soit indiqué que le profil en travers initial « *int[ègre] les possibilités ultérieures d'élargissement* » ne saurait être interprété comme remettant en cause le caractère impératif de l'obligation de réaliser les élargissements listés, dès lors que ces aménagements caractérisent la « *phase définitive* ». C'est le phasage des travaux qui constitue une « *possibilité* » – le profil en travers initial de l'autoroute devant, en tout état de cause, intégrer – c'est-à-dire comprendre – les terrains rendant techniquement possibles les élargissements nécessaires pour conférer à l'infrastructure son profil définitif. Ainsi, si la section d'autoroute est construite directement dans sa configuration « *définitive* », il ne peut y avoir, au sens du cahier des charges de SAPN, d'« *élargissement ultérieur* ».

S'agissant des échangeurs

L'article 3.4 du cahier des charges de la société SAPN fixe également une liste des échangeurs à réaliser en « *deuxième phase* » précédée de la mention suivante : « *Le réseau autoroutier concédé comporte* ¹⁰⁸ *les échangeurs ci-après* ». L'usage du présent de l'indicatif donne une valeur impérative à ces stipulations.

Ces stipulations relatives aux élargissements et aux échangeurs doivent être rapprochées de l'article 12.3 du cahier des charges, qui prévoit que « *[s]ont, en particulier, à la charge de la société concessionnaire les dépenses d'acquisition des terrains et les dépenses afférentes à l'incorporation au domaine public des emprises nécessaires en forêt domaniale de Saint-Germain. Ces acquisitions devront être faites dès l'origine pour la phase définitive précisée à l'article 3, paragraphes 2 et 4* ».

En application de ces stipulations, le concessionnaire doit ainsi réaliser, dès l'origine, les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation effective des élargissements prévus au titre de la phase définitive (article 3 paragraphe 2) et des échangeurs de deuxième phase (article 3 paragraphe 4).

En conclusion, l'article 3 du cahier des charges de la société SAPN ne comporte aucune réserve permettant de supposer que la mise aux caractéristiques de la « *phase définitive* » (élargissements) et de la « *deuxième phase* » (échangeurs) présenterait un caractère optionnel ou facultatif.

Ainsi, la simple lecture des stipulations contractuelles conduit à considérer que la réalisation, au plus tard au terme de la concession, de tous les ouvrages et aménagements mentionnés à l'article 3 relève des obligations mises à la charge du concessionnaire.

La date de réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » et de « *deuxième phase* » est « *examinée d'un commun accord* » entre les parties en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement ou fixée en fonction d'un seuil de trafic

S'agissant des élargissements

L'article 9.4 du cahier des charges précise les modalités de détermination des dates, par hypothèse antérieures à l'échéance de la concession, auxquelles les ouvrages de phase définitive doivent être réalisés :

« *L'État et la société concessionnaire examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre de voies de circulation (notamment, pour l'autoroute A 14, entre l'échangeur de la plaine de Montesson et la future déviation de la R.D. 311 dite "voie de berge").*

108. Tous les soulignements sont ajoutés.

Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, ces travaux sont effectués aux frais de la société concessionnaire.

En ce qui concerne l'autoroute A14, l'État peut imposer, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe précédent, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies (2x3) lorsque le trafic journalier moyen aura atteint, sur une période de douze mois consécutifs, 50 000 véhicules par jour sur la section définie ci-dessus. »

Dans le cas général, « les dates auxquelles il convient d'accroître le nombre de voies de circulation » sont examinées d'un « commun accord » entre l'État et le concessionnaire en fonction du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Pour un élargissement identifié sur l'autoroute A14, l'article 9.4 prévoit que la date de réalisation peut être imposée par le concédant, dès lors qu'un seuil de trafic déterminé est atteint. À cette date, par hypothèse antérieure à l'échéance de la concession, le concessionnaire est alors tenu de « passer [...] aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies ».

Ces stipulations ont pour objet de faciliter la détermination du moment auquel les investissements doivent être réalisés, au regard des critères ou des seuils de trafic identifiés. En particulier, elles n'ont pas pour objet de remettre en cause le principe même de leur réalisation dans le cadre de la concession, mais visent à éviter que le concessionnaire puisse s'opposer à la réalisation des travaux ou la différer jusqu'à l'expiration de la concession dès lors que les critères sont réunis.

Ces stipulations ont pour objet de déterminer sur des bases objectives, à partir de critères techniques relatifs aux caractéristiques de la circulation, le moment auquel doit intervenir la réalisation des élargissements. En renvoyant aux parties le soin d'examiner d'un commun accord les « dates » de ces élargissements, elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de soumettre au bon vouloir du concessionnaire le principe de leur réalisation, ou de la différer jusqu'à l'expiration de la concession, mais seulement de leur laisser, la responsabilité de constater ensemble la date à laquelle les caractéristiques de la circulation, dans leur réalité objective, justifieront ces élargissements d'un point de vue technique.

S'agissant des échangeurs

L'article 9 du cahier des charges ne précise pas expressément les modalités de détermination des dates exactes auxquelles les échangeurs de « *deuxième phase* » doivent être réalisés. Par analogie avec les élargissements de « *phase définitive* », dont le régime est fixé à l'article 9.4, il convient de considérer que celles-ci devraient être déterminées après examen du « volume de la circulation », de sa « répartition dans le temps » et des « conditions de son écoulement ».

Les ouvrages de « *phase définitive* » et de « *deuxième phase* » entrent dans le périmètre de la concession de la société SAPN et doivent s'effectuer à la charge du concessionnaire

En application de l'article 2 de la convention de concession et de l'article 12 du cahier des charges de la société SAPN, les frais correspondant à la réalisation des ouvrages de « *phase définitive* » (élargissements) et de « *deuxième phase* » (échangeurs) sont à la charge du concessionnaire, en tant qu'ils font partie des ouvrages inclus dans le périmètre de la concession.

L'article 9.4 du cahier des charges ne présente aucune ambiguïté sur le fait que la réalisation des travaux de « *phase définitive* » ne peut, par principe, donner lieu à compensation pour le concessionnaire :

- Lorsque leur date de réalisation dépend d'un accord entre l'État et le concessionnaire : « *Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux sont effectués aux frais de la société*

concessionnaire » ;

- Lorsque leur date de réalisation est déterminée sur le fondement d'un seuil de trafic : « *l'État peut imposer, sans que cela puisse donner lieu à une indemnité au titre du paragraphe précédent* ¹⁰⁹, de passer dans un délai de deux ans aux dispositions définitives concernant la plateforme et le nombre de voies [...] ».

Il convient de souligner que l'« *accord du ministre* » mentionné à l'article 9.4 du cahier des charges n'a pas pour objet de permettre de transférer sur les péages la charge financière de la réalisation des ouvrages de « *phase définitive* », et ne peut trouver à s'appliquer que pour un motif tenant à la continuité et à l'efficacité du service public. Tel pourrait être le cas, par exemple, s'il était démontré que la situation économique et financière du concessionnaire pourrait être mise en péril par la réalisation des ouvrages en cause, créant un risque sérieux pour l'exécution du service public.

À l'inverse de l'article 9.4 relatif aux investissements ouvrages de « *phase définitive* », l'article 9.2 prévoit explicitement que les modifications de la consistance de l'ouvrage prescrites par le ministre, et, par hypothèse, non incluses dans le périmètre de la concession, font l'objet de modalités de réalisation et de financement fixées d'un commun accord entre les parties. Il est remarquable qu'à la différence de l'article 9.4, le « *commun accord* » porte ici non sur le constat d'une situation objective déterminant la (seule) date de l'investissement, mais sur les « *modalités de [sa] réalisation et de [son] financement* ». Ces ouvrages étant des ouvrages supplémentaires non prévus dans l'équilibre économique, ils peuvent donner lieu à compensation – celle-ci restant à déterminer –, à la différence, là encore, des opérations visées à l'article 9.4 ¹¹⁰..

Le principe de la réalisation, aux frais du concessionnaire, des ouvrages listés dans le périmètre de la concession est conforté par l'existence de stipulations spécifiques expresses relatives aux modalités de financement lorsque celui-ci ne repose pas sur le concessionnaire.

- Ainsi, l'article 9.5 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire procédera aux élargissements à 2x3 voies sur l'A 13 entre Bourneville et le Barreau A 13/RN 13 (contournement sud-est de Caen). // Une première tranche correspond aux élargissements à 2x3 voies dans les deux sens de circulation entre la barrière de péage de Beuzeville et l'échangeur A 13/A 132 à Pont-l'Évêque, et à la reprise des ouvrages d'art situés à proximité de la barrière de péage de Dozulé nécessaire à l'augmentation de capacité de celle-ci, première tranche mise en service en 2010. // La deuxième tranche correspond à l'élargissement à 2x3 voies dans les deux sens de circulation de la section comprise entre l'échangeur A 13/A 132 à Pont-l'Évêque et la barrière de péage de Dozulé. // La mise en service de cette section dans sa configuration définitive interviendra cinquante-huit mois après l'entrée en vigueur du dixième avenant. // Le concédant et la société concessionnaire conviendront d'un commun accord des modalités techniques, financières et de délais de réalisation des dernières tranches d'élargissement préalablement à leur réalisation.* »
- L'article 9.6 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire réalise le programme défini à l'annexe PR 1 dans un délai de trente-six mois suivant l'entrée en vigueur du huitième avenant. Le programme technique et financier de l'ensemble des opérations détaillé selon le modèle prévu à l'annexe PR 2 présenté par la société concessionnaire est approuvé par décision du ministre chargé de la voirie nationale dans un délai d'un mois à compter de la plus tardive des deux dates entre l'entrée en vigueur de l'avenant et la date de réception du programme technique et*

¹⁰⁹. Le paragraphe précédent porte sur les « *travaux et études supplémentaires* » ; l'article 9.4 pose ainsi clairement que les élargissements déjà prévus au contrat ne relèvent pas de cette catégorie.

¹¹⁰. L'article 9.3 du cahier des charges de la SAPN ouvre à l'État la faculté de prescrire « *les modifications qui se révéleraient nécessaires, notamment à l'issue des procédures réglementaires d'enquête préalable aux travaux* ». Il précise que « *les travaux et études supplémentaires correspondants sont à la charge du concessionnaire, mais peuvent ouvrir droit à son indemnisation dans la mesure où ils seraient exorbitants des normes et règles techniques généralement applicables* ».

financier par le ministre chargé de la voirie nationale ».

- L'article 9.8 du cahier des charges prévoit que : « *La société concessionnaire réalise les opérations définies à l'annexe PIA 1 dans un délai fixé opération par opération dans cette annexe. La réalisation de certaines de ces opérations fait l'objet d'un cofinancement des collectivités territoriales ou de tiers concernés dont le montant est précisé en annexe PIA 1 ».*

Les coûts correspondant à la réalisation de ces ouvrages sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat de concession de la société SAPN, sauf démonstration du contraire

Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis d'Assemblée du 8 juin 2023, la théorie de l'équilibre financier des contrats de concession implique que les obligations des sociétés concessionnaires sont réputées avoir été négociées entre les parties de façon à leur permettre de financer les biens qu'elles sont tenues d'affecter au service ¹¹¹.

Les ouvrages de « *phase définitive* » (élargissements) ou de « *deuxième phase* » (échangeurs) entrant dans le périmètre de la concession SAPN, ils sont réputés avoir été pris en compte dans l'équilibre du contrat et les recettes de péages sont notamment réputées avoir été déterminées en prenant en compte leur financement, sauf démonstration du contraire.

111. Conseil d'État, Assemblée, avis, 8 juin 2023, portant sur la sécurisation des mesures permettant d'assurer une meilleure prise en compte de l'intérêt public dans l'équilibre des contrats de concession autoroutière, n° 407003.

Annexe 2.12. Éléments méthodologiques pour déterminer la date à laquelle les investissements de seconde phase peuvent être exigés en amont de l'échéance de la concession, lorsque le contrat ne fournit pas de critère objectif

Dans le cadre de la présente étude sur les investissements de seconde phase, l'Autorité a jugé utile de passer en revue les principes de la doctrine routière française. Ils fournissent un corpus technique sur lequel il est possible de s'appuyer lorsque l'on détermine les dates auxquelles les investissements inscrits dans les cahiers des charges peuvent être regardés comme exigibles. La présente annexe ne vise pas à proposer une méthode unique qui serait nécessairement la plus pertinente mais plutôt à présenter, à titre d'exemple de la façon dont il serait possible d'objectiver la date à laquelle un élargissement peut être considéré comme techniquement pertinent, différents choix qui s'offrent aux parties, à discuter leurs avantages respectifs et à les illustrer numériquement.

Cette présentation complète les analyses de la présente étude en ce qu'elle donne une base objective à la notion de « *commun accord* » mentionnée dans l'article 9.3 des cahiers des charges concernant les dates de réalisation des investissements de seconde phase, en particulier les élargissements. En effet, si le « *commun accord* » suppose la rencontre des volontés des parties, celles-ci doivent être guidées, au moment où elles ont à s'exprimer, par l'objectif du bon fonctionnement du service public autoroutier, en particulier la fluidité de la circulation, laquelle se mesure à partir de standards et de normes techniques partagés.

La présente annexe présente ainsi les approches techniques en vigueur en matière de dimensionnement d'une autoroute, en particulier pour les opérations auxquelles n'est associé ni un seuil de trafic, ni une date butoir¹¹². La question peut s'énoncer de la façon suivante : lorsque les cahiers des charges des SCA ne comportent aucune indication – sous la forme d'un seuil de trafic ou d'une date-butoir – permettant de connaître avec précision la date à laquelle les élargissements doivent être réalisés, et qu'ils se bornent, pour le choix de cette date, à renvoyer à un examen réalisé d'un « *commun accord* » entre les parties « *en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement* », existe-t-il une méthode exacte, transparente et partagée permettant de déterminer la date à compter de laquelle un élargissement devient objectivement – c'est-à-dire techniquement – justifié ? L'enjeu est capital puisqu'il ressort des cahiers des charges que la question se pose pour 20 opérations réparties entre six SCA (Escota n'étant pas concernée) pour un total estimé par l'Autorité à 2,7 milliards d'euros d'investissements¹¹³.

À la question précédente, la réponse est affirmative. La doctrine routière française, construite au fil des décennies et contenue dans différents documents méthodologiques, définit le cadre des études visant à statuer sur la pertinence technique d'une infrastructure, à la concevoir et à la dimensionner. Cette doctrine routière est principalement composée de différentes « instructions-cadres » publiées par le réseau scientifique et technique du ministère chargé de la voirie routière. Ces instructions-cadres s'imposent aux services de l'État. Elles forment un cadre de référence partagé par l'ensemble des maîtres d'ouvrage routiers et, plus largement, par la communauté des experts et professionnels en matière d'infrastructures routières.

112. Il est, du reste, probable que ce sont les mêmes approches techniques qui ont inspiré la référence, dans les cahiers des charges des SCA, aux caractéristiques de la circulation (son volume, sa répartition dans le temps et les conditions de son écoulement) ou à des seuils de trafic dimensionnés en fonction des limites de saturation pour objectiver la nécessité des élargissements et déterminer les dates de leur réalisation.

113. La question s'applique également à l'élargissement de la section séparant la bretelle de Tancarville (A131) et la bretelle de Deauville (A132), sur le réseau SAPN, mais cette opération n'a pas été prise en compte dans le chiffrage de l'Autorité, puisqu'il ressort du cahier de charges du concessionnaire qu'elle pourra donner lieu à compensation lors de la sa réalisation.

L'examen de cette doctrine montre que les seuils de trafic à compter desquels un élargissement se justifie doivent être objectivés en s'appuyant sur des considérations d'écoulement du trafic, et non sur des considérations d'ordre socio-économique (section 1). À cette fin, il convient de considérer le débit horaire dimensionnant de la voie la plus chargée pour examiner s'il dépasse le seuil de saturation de l'autoroute (section 2). Certes, identifier précisément les élargissements qui vérifient ces conditions nécessiterait des données plus précises, mais il est possible de s'en faire une première idée à partir de quelques hypothèses (section 3).

La date de construction de l'élargissement doit être fixée de façon à maintenir des conditions de trafic fluides

Pour décider de la réalisation d'un élargissement, deux approches théoriques peuvent être adoptées : celle de l'ingénieur et celle de l'économiste. Ainsi :

- **L'ingénieur s'intéresse à la nécessité de l'élargissement pour maintenir des conditions de trafic fluides.** Il cherche donc à éviter des ralentissements récurrents sur l'axe routier considéré et à vérifier, le cas échéant, si de tels ralentissements peuvent s'expliquer par une capacité routière insuffisante au regard du flux de trafic. Il étudie, pour cela, la répartition des flux dans le temps (car c'est le débit horaire qui est dimensionnant), la proportion de poids lourds (car les poids lourds sont davantage source de gêne routière que les véhicules légers). Dans des études plus détaillées, il peut également examiner la géométrie de la route, la visibilité, ou encore la configuration des voies d'accès. Dans la doctrine routière française, les principes méthodologiques sous-jacents à ces études sont précisés dans les « instructions » sur les conditions techniques d'aménagement de la voirie.
- **L'économiste s'intéresse au rapport entre les coûts et les bénéfices de l'investissement.** Il estime, d'une part, les bénéfices retirés par les usagers de la fluidification et de la sécurisation du trafic. Il estime, d'autre part, les coûts directs de l'infrastructure, c'est-à-dire le coût de l'investissement ainsi que les charges d'exploitation et de maintenance associés, tout comme ses coûts indirects – en particulier les « externalités négatives » que sa construction peut engendrer (bruit, pollution, etc.). Il ne recommande la réalisation de l'aménagement que si les bénéfices dépassent les coûts ainsi calculés (éventuellement en intégrant un facteur de sûreté pour tenir compte de l'incertitude et des coûts d'opportunité). Dans la doctrine routière française, les principes méthodologiques sous-jacents à ces études sont précisés dans le « référentiel d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructure de transports ».

Ces deux approches ne sont pas contradictoires : un décideur éclairé retient successivement l'une puis l'autre. Le travail de l'ingénieur est essentiel car aucun élargissement n'aurait de sens s'il ne répondait pas à un problème de fluidité. C'est toutefois celui de l'économiste qui vient éclairer la décision finale : il va de soi qu'un élargissement démesurément coûteux par rapport aux gains qu'il procure ne serait pas souhaitable pour la collectivité ¹¹⁴.

L'application de l'article 9.3 des cahiers des charges des concessions conduit cependant à adopter l'approche de l'ingénieur. L'article 9, intitulé « *Modification des ouvrages, ouvrages et installations supplémentaires* » s'insère dans un Titre II consacré à la « *Construction de l'autoroute* ». D'une part, l'article 9.3 a pour objet de définir les conditions d'adaptation de l'infrastructure autoroutière aux caractéristiques de la circulation dans une approche dynamique de celle-ci, c'est-à-dire en fonction de son volume, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement : ce sont bien les caractéristiques de la circulation et les conditions d'écoulement du trafic qui en résultent qui

114. C'est la raison pour laquelle en général, la tolérance à la congestion est plus forte en milieu urbain : du fait du coût du foncier et des difficultés à conduire des travaux dans des zones contraintes, les coûts d'élargissement sont plus importants, si bien qu'il faut davantage de bénéfices pour les justifier.

constituent les éléments factuels sur lesquels la décision doit s'appuyer. D'autre part, c'est l'esprit du dispositif : les conditions de financement étant arrêtées, la décision est conduite dans une logique « servicielle » : il s'agit ni plus ni moins de donner consistance au principe d'adaptation du service public en vertu duquel l'infrastructure doit être dimensionnée de façon à répondre en permanence aux besoins des usagers qui acquittent le prix de son utilisation.

Pour objectiver la date de construction, il convient donc de s'assurer que le débit horaire sur la voie la plus chargée ne dépasse pas le seuil de saturation de l'infrastructure

Le principal critère de la décision d'élargir doit être le débit horaire

Il existe théoriquement trois approches pour apprécier l'impact d'un élargissement sur la fluidité de la circulation.

Approche 1 : conduire une simulation « microscopique »

Le phénomène d'écoulement du trafic est complexe. Une étude exhaustive nécessite de prendre en compte d'autres paramètres que le volume de circulation, et ceux-ci sont difficiles à appréhender. La géométrie de la route a un impact : ainsi, la capacité de la route a tendance à diminuer avec son rayon de courbure et des insertions de véhicules peuvent venir perturber l'écoulement du trafic. Dans le même ordre d'idée, la plus ou moins grande visibilité offerte par le tracé peut gêner la conduite et donc perturber la circulation. Par ailleurs, la proportion de poids lourds est un facteur important car ces véhicules génèrent une gêne routière plus importante.

C'est pourquoi les études les plus détaillées s'appuient généralement sur des relevés de données importants et sur des simulations microscopiques. Le terme « microscopique » se réfère ici à l'échelle de la modélisation, qui correspond dans ce cas au conducteur, soit le niveau le plus fin du trafic. La principale difficulté d'une simulation microscopique provient du fait qu'elle nécessite de modéliser explicitement le comportement de chaque conducteur – on dit qu'il s'agit d'une simulation « multi-agents ». Cela amène à formuler des hypothèses pour chaque type de conducteurs, en particulier sur sa vitesse lorsqu'il n'est pas contraint, son comportement lorsqu'il suit un autre véhicule (notamment la distance de sécurité qu'il retient) et sa stratégie de dépassement.

Cette approche semble difficile à utiliser au cas d'espèce car elle laisse une part importante de subjectivité à l'expert. La principale difficulté pour apprécier la qualité d'une simulation est qu'il n'existe pas de consensus scientifique sur les hypothèses à retenir. Ce type d'études reste tributaire des « dires d'expert », même lorsqu'il s'appuie sur des données observées. Il apparaît difficile de décliner une telle approche pour les 20 opérations concernées : il en résulterait un traitement différencié des sociétés entre elles et des négociations complexes car s'appuyant sur des résultats contestables.

Approche 2 : raisonner « macroscopiquement » en s'appuyant sur des débits horaires

Une approche plus simple consiste à retenir une échelle « macroscopique ». Cela revient à voir le trafic comme un flux et à étudier son débit horaire en s'appuyant sur des concepts proches de ceux de l'écoulement des fluides. On estime alors la capacité d'une route en analysant un large panel de comparables (en termes de géométrie, de vitesse limite et de nombre de voies) pour caractériser le débit maximal. Lorsque le débit horaire en entrée de section dépasse le débit maximal de sortie, un phénomène de « file d'attente » se produit, conduisant à allonger les temps de parcours sur le réseau, ce que l'ingénieur cherche à éviter.

C'est l'approche communément utilisée par les instructions-cadres du ministère en charge de la voirie routière. Ces documents précisent, pour différents types de routes, les caractéristiques techniques souhaitables en termes de géométrie mais aussi de dimensionnement. S'agissant des

autoroutes interurbaines, c'est l'« *instruction sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison* » (ICTAAL) qui fait référence. Elle a donné lieu à plusieurs actualisations successives qui appréhendent systématiquement le dimensionnement d'une autoroute de la même manière : on considère un débit horaire dimensionnant, c'est-à-dire celui qui est observé aux heures les plus chargées de l'année, et on dimensionne le nombre de voies de façon à s'assurer que ce débit restera inférieur à un certain seuil à un horizon suffisamment lointain.

Cette approche « macroscopique » apparaît pleinement adaptée au cas d'espèce. D'une part, elle correspond précisément à la lettre de l'article 9.3 qui demande en particulier de tenir compte de la répartition horaire de la circulation. D'autre part, elle est aisément mobilisable : les capacités des routes interurbaines sont connues et la structure horaire du trafic peut être estimée à partir des données des boucles électromagnétiques de comptage installées sur le réseau.

Approche 3 : décider sur le fondement d'ordres de grandeur en s'appuyant sur des trafics journaliers moyens

La dernière option consiste à définir des « trafics moyens journaliers annuels » (TMJA) de référence pour établir des seuils d'élargissement d'une infrastructure à 2x3 voies puis à 2x4 voies. La démarche a l'avantage d'être simple et de s'appuyer sur des données incontestables : les TMJA par section se déduisent directement des données de tarification et sont donc plus fiables que les trafics issus des boucles électromagnétiques de comptage. Elle est par ailleurs communément retenue dans des documents à portée stratégique – en particulier le « catalogue des types de route pour l'aménagement du réseau routier national », une instruction qui a pour objectif, notamment, de proposer des principes pour aménager le réseau routier national de façon cohérente.

Les catalogues des routes successifs font émerger plusieurs ordres de grandeur pour le passage de 2x2 voies à 2x3 voies. La catalogue de 1991 prévoit que des gênes sont observées à partir de 25 000 véhicules/jour et que le passage à 2x3 voies est nécessaire à partir de 35 000 véhicules/jour. Le catalogue de 2018 raisonne plutôt sur un trafic prospectif : si le trafic attendu à long terme est de 40 000 véhicules/jour, alors le passage à 2x3 voies peut être étudié. Ces deux seuils sont cohérents. En retenant un taux de croissance du trafic de 1 % par an sur 20 ans, un trafic de long terme de 40 000 véhicules/jour équivaut à un trafic actuel de 33 000 véhicules/jour.

Une approche reposant sur le TMJA n'apparaît cependant pas la plus adaptée en l'espèce, même si elle est utile pour fixer des ordres de grandeur. Les cahiers des charges font dans certains cas référence au TMJA, car cet indicateur, aisément mesurable, peut être utile pour identifier rapidement les élargissements qui ont du sens d'un point de vue technique. Néanmoins, cette référence « en moyenne » ne doit pas se substituer à l'analyse plus désagrégée (et donc plus précise) « *du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement* » exigée par l'article 9.3. Utiliser un TMJA comme critère de décision ne serait pas non plus fidèle à la doctrine routière : le catalogue des routes a vocation à alimenter des réflexions stratégiques mais les seuils qu'il propose ne dispensent pas d'une analyse détaillée selon les principes de l'ICTAAL.

L'indicateur à privilégier est donc le débit horaire. S'appuyer sur un TMJA est une alternative crédible et présentant l'avantage de la simplicité, mais présente le risque d'être considérée comme trop simplificatrice. Une approche par simulation semble devoir être écartée car trop subjective.

Dans la doctrine routière actuelle, le débit horaire à la trentième heure ne doit pas dépasser 1 800 uvp/h

Les instructions-cadres insistent sur la définition du débit horaire dimensionnant, c'est-à-dire celui que l'on étudie pour définir le nombre de voies nécessaires. S'agissant de la version de 2015 de l'ICTAAL, trois points sont à souligner :

- **Premièrement, le débit horaire dimensionnant est, par convention, celui de la 30^{ème} heure la plus chargée de l'année.** Cette définition fait référence dans la communauté des experts et des professionnels des infrastructures routières. Elle est inscrite dans l'ICTAAL depuis sa version de 2000¹¹⁵. Elle sert à dimensionner la route pour les périodes les plus chargées de l'année, sans toutefois tenir compte des périodes d'hyperpointe.
- **Deuxièmement, le calcul du débit doit tenir compte de la proportion de poids lourds :** il est mesuré en « unités de véhicules particuliers » (uvp) en appliquant un facteur d'équivalence aux poids lourds (PL). Pour les autoroutes interurbaines, on retient en général un coefficient d'équivalence de 2,5 (ainsi, 1 PL = 2,5 uvp). Ainsi, un débit horaire de 3 000 véhicules/heure dont 20 % est constitué de poids lourds vaut $3\,000 \times (0,8 + 0,2 \times 2,5) = 3\,900$ uvp.
- **Troisièmement, on considère le débit de la voie la plus chargée, usuellement la voie de droite.** La répartition du trafic entre les voies n'est en effet pas homogène, si bien que c'est la voie la plus chargée qui constitue le facteur limitant.

La règle de dimensionnement est alors la suivante : le débit horaire dimensionnant ne doit pas dépasser le seuil de saturation à un horizon de 20 ans. Les deux termes soulignés définissent la logique du dimensionnement. Le seuil est celui de la saturation, c'est-à-dire celui à partir duquel on observe empiriquement une forte dégradation des conditions d'écoulement, sous la forme de ralentissements qui affectent les conditions de la circulation et dégradent le fonctionnement du service. Il est fixé à 1 800 uvp/heure (pour chaque voie), une valeur communément admise en France et à l'international¹¹⁶. L'horizon de 20 ans permet de tenir compte des évolutions prévisibles du trafic. Sans cette capacité à se projeter, compte tenu du temps nécessaire à réaliser un élargissement (qui peut aller jusqu'à 10 ans, voire plus), le réseau routier serait constamment saturé faute d'avoir su anticiper les aménagements nécessaires. Cette pratique, là encore, fait référence : l'ICTAAL dans sa version de 2015 indique ainsi qu'une autoroute doit être dimensionnée « *en fonction du trafic prévu à la mise en service et de ses perspectives d'évolution* » et qu'« *[u]n horizon de 20 ans paraît un compromis satisfaisant entre incertitudes de développement et perspective à long terme* »¹¹⁷.

Ces règles de dimensionnement sont remarquablement stables depuis 1985. Les instructions-cadres, depuis 2000, sont simplement venues préciser la notion de « débit horaire dimensionnant », qui n'était auparavant pas clairement définie, en indiquant qu'il s'agissait du trafic à la 30^{ème} heure. Le seuil de saturation est en revanche constamment fixé à 1 800 uvp/heure depuis 1985.

Précisément, les règles de dimensionnement usuelles stipulent que la capacité de la route doit être suffisante pour que, sur chaque voie, le débit horaire à la 30^{ème} heure ne dépasse 1 800 uvp/h dans les 20 prochaines années.

En appliquant la règle de dimensionnement par le débit horaire, il apparaît que 10 opérations représentant un coût estimé à 800 millions d'euros de travaux pourraient être exigibles dès maintenant

Une étude plus précise serait nécessaire pour conclure sur chaque opération. Des données précises sur la répartition horaire du trafic sur chacune des 20 sections considérées devraient permettre

115. Les versions précédentes parlent de « *débit horaire maximal* » sans le définir précisément.

116. Cette valeur est calculée en calibrant des relations dites « *débit-concentration* » sur des données réelles, qui permettent de déduire précisément le débit maximal en traçant le « *diagramme fondamental* » (voir par exemple l'ouvrage *Théorie du trafic et régulation dynamique*, <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/theorie-du-traffic-regulation-dynamique>). On peut néanmoins aisément le retrouver en ordre de grandeur en supposant que le débit maximal sur une route, si la vitesse est limitée à 130 km/h, est atteint lorsque les véhicules roulent à la vitesse maximale et que le temps inter-véhiculaire est de 2 secondes. La distance inter-véhiculaire est alors de $130 \text{ km/h} \times 2 \text{ secondes} = 72 \text{ m}$. En une heure, un observateur placé en bord de route verra donc passer $130 \text{ km} / 72 \text{ m} = 1\,800$ véhicules.

117. ITCAAL, version de 2015, page 10.

de conclure précisément sur les investissements dont la réalisation peut d'ores et déjà être demandée au concessionnaire.

À partir de quelques hypothèses simples, une estimation peut cependant être établie. Les éléments qui suivent ne doivent pas être considérés comme le seuil à retenir pour l'interprétation des contrats mais comme de simples illustrations numériques. On suppose :

- un facteur de concentration, c'est-à-dire un ratio entre le débit horaire moyen et le débit horaire dimensionnant, de 3 (le trafic par heure à la pointe est supposé représenter trois fois le trafic par heure en moyenne annuelle ;
- une proportion de poids lourds de 15 % et un coefficient d'équivalence en véhicules légers de 2,5 ;
- que le trafic évoluera de 1 % par an pour les 20 années à venir ;
- que la voie la plus chargée a un trafic supérieur de 20 % à la moyenne des voies.

Il convient de souligner que ces hypothèses sont conservatrices. En particulier, le facteur de concentration retenu ne semble pas élevé : dans une même journée, il est commun d'observer un trafic de pointe nettement supérieur au trafic moyen. Néanmoins, seul un examen au cas par cas permettra de statuer précisément sur ce paramètre. Par ailleurs, le taux de croissance de trafic est inférieur aux tendances passées.

À partir de ces hypothèses, on peut estimer que 9 opérations sont d'ores et déjà exigibles ou le seront dans les prochaines années, correspondant à un coût total estimé par l'Autorité à au moins 800 millions d'euros. En effet, un débit horaire dimensionnant de 1 800 uvp par heure à l'horizon 2044 correspond à un trafic journalier moyen annuel de 32 000 véhicules/jour en 2024. Or, il existe 8 sections concernées par un élargissement de seconde phase dont le trafic journalier moyen annuel dépasse d'ores et déjà 32 000 véhicules/jour. D'ici la fin des concessions, il est très probable qu'une opération supplémentaire, le passage à 2x3 voies de la section Salon – Saint Martin de Crau, sur le réseau ASF, portant le total à 9 opérations représentant un coût total de 800 millions d'euros¹¹⁸, le sera. Une dernière opération, d'envergure, le passage à 2x3 voies de la section Choisey-Bourg-en-Bresse, sur le réseau APRR, pourrait également l'être, mais sans certitude. En effet, l'atteinte du seuil de trafic sera très sensible à l'évolution effective des conditions de circulation : avec les hypothèses retenues, le trafic sur la section ne serait de 32 000 véhicules/jour en 2035, année de fin de la concession concernée.

Certes, les perspectives de trafic prises en compte pour le dimensionnement de l'autoroute se situent à l'horizon de 2044, soit au-delà des échéances des contrats de concession des SCA concernées. Cette pratique obéit toutefois à des considérations d'ordre technique largement éprouvées. D'une part, en matière autoroutière, la doctrine impose sans ambiguïté de tenir compte du trafic dans 20 ans. D'autre part, si la réalisation de ces élargissements était reportée au-delà des concessions actuelles, il sera alors matériellement impossible d'éviter que les conditions de circulation sur l'autoroute se dégradent. Il s'agit là de l'une des raisons pour lesquelles ces élargissements sont pris en compte dans l'équilibre économique initial de la concession afin de permettre aux SCA concernées de dégager les moyens de leur financement avant le terme de leur contrat.

118. Il est également probable que l'évolution du trafic sur la section séparant la bretelle de Tancarville (A131) et la bretelle de Deauville (A132), justifiera son élargissement, du point de vue technique.

The background of the page is a deep blue color. It features a series of thin, parallel, light blue diagonal lines that create a sense of depth and movement. A large, white, triangular shape is positioned on the right side of the page, pointing towards the top right corner. The word "Réponses" is written in a bold, dark blue font within this white triangle.

Réponses

Avertissement

Conformément aux engagements de l'Autorité, sont publiées *in extenso* les réponses reçues des sociétés concessionnaires d'autoroutes et de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités. Parmi ces réponses, celle de la société Vinci Autoroutes met en cause l'impartialité de deux membres du collège au titre d'un conflit d'intérêts. Cette mise en cause est dénuée de tout fondement puisqu'il est avéré que ces personnes n'ont, dans les trois années précédant la séance de délibération portant adoption du présent rapport, pris aucune position en tant que représentants du ministre chargé des transports, ou toute autre autorité publique, au titre des faits et circonstances évoquées dans le présent rapport, conformément aux obligations posées par la loi et reprises dans la charte de déontologie de l'Autorité. Si l'ART se fait le devoir de publier ces réponses, leur contenu n'engage que leurs auteurs et l'Autorité décline toute responsabilité quant aux suites juridiques qui pourraient y être données.



**MINISTÈRE
DU PARTENARIAT
AVEC LES TERRITOIRES
ET DE LA DÉCENTRALISATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**MINISTÈRE
DU PARTENARIAT
AVEC LES TERRITOIRES
ET DE LA DÉCENTRALISATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale des infrastructures,
des transports et des mobilités**

La Défense, le 14 novembre 2024

Direction des mobilités routières

*Sous-direction des financements innovants
et du contrôle des concessions autoroutières*

**Le directeur général des infrastructures,
des transports et des mobilités**

à

Monsieur Thierry Guimbaud
Président
Autorité de régulation des transports
11 place des cinq martyrs du lycée Buffon
CS 30054
75675 Paris Cedex 14

Objet : Réponse de la DGITM à la demande d'observations de l'ART

Réf : Troisième rapport sur l'économie générale des concessions

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis la version définitive du troisième rapport sur l'économie générale des concessions établi par l'autorité de régulation des transports (ART) et m'avez proposé d'annexer à ce rapport mes observations.

Je vous prie de trouver ci-après les observations qu'appelle de ma part ce rapport.

Concernant en premier lieu l'étude sur la rentabilité des concessions autoroutières qui constitue le cœur des rapports sur l'économie générale des concessions et répond à la mission de « *suivi annuel des taux de rentabilité interne des concessions* » confiée par le législateur à l'Autorité par l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, je tiens en premier lieu à saluer la permanence des méthodes et le caractère transparent des hypothèses utilisées par l'Autorité pour évaluer ces rentabilités.

ecologie.gouv.fr

Tour Séquoia
92005 La Défense cedex
Tél. : 33(0)1 40 81 21 22

L'explicitation des méthodes et limites permettant d'évaluer la rentabilité d'une concession et la pédagogie des significations des taux de rentabilité internes – notamment par la présentation proposée par la figure 3.2, résumant les questions auxquelles chacune des quatre acceptions possibles du TRI peut apporter des éléments de réponse – me semblent des avancées conceptuelles nécessaires pour éclairer le débat sur la rentabilité des concessions autoroutières.

Le concédant retient le TRI projet sur la durée de la convention de concession pour vérifier l'équilibre des concessions et la bonne adéquation des péages payés par les utilisateurs aux charges et risques des concessions.

Je note donc avec satisfaction que l'ART retient également cet indicateur comme indicateur principal sur lequel elle fonde son analyse.

Ainsi, les TRI projet prévisionnels à horizon de la fin des concessions que vous avez estimé témoignent d'une rentabilité moyenne normale au regard des risques supportés par les concessions et du coût du capital sur la même période, l'écart maximal constaté du TRI projet avec le coût du capital *« ne pouvant être interprété comme le signe d'une rentabilité des concessions manifestement excessive »*.

Je constate enfin que l'introduction de la taxe sur les exploitants des infrastructures de transport de longue distance a introduit un rééquilibrage de la rentabilité des concessions sans bouleverser, à la lumière de cet indicateur, l'équilibre des contrats ni les constats de l'Autorité.

Concernant en deuxième lieu les deux autres études, relatives aux états des infrastructures autoroutières en fin de concessions, je note qu'elles ont vocation à éclairer les évolutions possibles du « TRI projet » d'ici la fin des concessions, l'Autorité concluant que :

- les évolutions de ces TRI restent dans la fourchette d'incertitude d'estimations ;
- chacune des sociétés concessionnaires disposerait, y compris dans une acception très extensive de la lecture de ses obligations contractuelles, d'ici la fin de sa concession des ressources permettant à la fois de remplir ses obligations, de rembourser sa dette et de rémunérer ses actionnaires.

Pour établir ce résultat, qui me semble l'évolution la plus importante de ce troisième rapport sur l'économie générale des concessions, l'Autorité a dû se risquer à venir sur le terrain de l'exécution des contrats de concessions et a tenté d'appréhender plusieurs lectures possibles des clauses concernées des contrats.

L'Autorité a ainsi, en toute transparence, procédé à une interrogation contradictoire des parties aux contrats, État concédant et sociétés concessionnaires, et présente de manière transparente dans le rapport des lectures possibles des clauses des contrats relatives :

- d'une part, au bon état de fin de concessions ;
- d'autre part, aux investissements regroupés sous le terme d'*« investissement de seconde phase »* qu'elle a forgé pour englober des investissements répondant à des logiques similaires ou proches dans les contrats de concession.

Sans se donner pour objectif une convergence des points de vue sur ces clauses, ce qui ne relève effectivement pas de ses missions, l'Autorité a établi une fourchette de l'impact financier des obligations des concessionnaires relatives à ces clauses en retenant, pour la borne haute de cette fourchette une lecture qui lui est propre.

Je note que cette lecture ne correspond à aucune lecture des parties aux contrats ; l'État concédant se conformera à une application stricte des contrats, dans le cadre des lois et règlements applicables.

Plus précisément, **concernant l'étude relative à la remise en bon état d'entretien des biens de retour en fin de concession**, l'Autorité rappelle l'enjeu de la préparation des fins de concession et la nécessité d'objectiver la notion de bon état d'entretien à cet horizon.

Cet enjeu est majeur pour l'État concédant. Ainsi, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités travaille depuis près de cinq années à définir, sur chacun des domaines constitutifs de l'autoroute, des critères permettant d'objectiver la notion de bon état d'entretien, en s'appuyant notamment sur le réseau scientifique et technique de l'État. La déclinaison de cette doctrine sur les premières concessions autoroutières concernées par l'échéance de la fin de concession est en cours, en lien avec les sociétés concernées. Elle mobilise l'ensemble des moyens propres à l'administration ainsi qu'une capacité d'audit externe, qui sont nécessaires à une mise en œuvre exhaustive et exigeante de ce bon état de fin de concession.

Grâce à ce travail conséquent, l'État concédant se tient prêt à respecter le calendrier contractuel de la notification des programmes de travaux qui s'appuie sur des critères objectifs et rationnels, uniformes entre les sociétés concessionnaires et validés par les experts du domaine.

Concernant les « investissements de seconde phase », l'enjeu est également important d'ici la fin des concessions. L'Autorité recommande d'effectuer un bilan de l'ensemble des opérations concernées et d'effectuer une revue de ces projets en fonction de leur pertinence.

Je vous confirme que ces actions sont d'ores et déjà en cours et que l'intention du concédant est, au terme de cette revue :

- d'exiger la réalisation des investissements dus lorsqu'ils sont justifiés ;
- pour les investissements qui, au contraire, n'apparaissent pas justifiés, d'abandonner dans un délai permettant l'évaluation des montants financiers associés et leur réutilisation ;
- utiliser au bénéfice des usagers des autoroutes concédées l'avantage financier résultant de l'abandon d'opérations, constitué de recettes de péages passées ou à venir.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités,



Rodolphe GINTZ



Réf : Troisième rapport sur l'économie générale des concessions

Monsieur Thierry Guimbaud
Président de l'Autorité de régulation des transports

Objet : Réponse des sociétés APRR et AREA
à la demande d'observations de l'ART

Saint-Apollinaire, le 14 novembre
2024

Monsieur le Président,

Vous trouverez, ci-dessous, les observations APRR / AREA sur le 3^{ème} rapport de l'ART sur l'économie générale des concessions de l'ART.

Le troisième rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières aborde trois questions structurantes pour les dernières années d'exécution des concessions « historiques ». Les analyses rendues dans cette période sont d'autant plus importantes qu'elles contribueront à alimenter le débat puis les décisions des pouvoirs publics sur la poursuite du modèle concessif et les nouveaux modèles mis en place. Au regard des enjeux, il était donc nécessaire que les études réalisées puissent reposer sur des analyses approfondies, documentées, contradictoires et impliquant de manière réelle et sérieuse toutes les parties prenantes.

Sur la méthode comme sur le fond, le troisième rapport ne répond pas à ces exigences.

Les chapitres relatifs à l'état des infrastructures autoroutières et aux investissements de seconde phase n'ont pas été précédés d'échanges suffisamment approfondis et contradictoires entre l'Autorité, l'Etat concédant et les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) et n'ont pas été fondés sur des éléments documentaires ou techniques préalablement partagés. Au contraire, les développements et propositions de l'Autorité procèdent d'une interprétation plus que discutable de la lettre des contrats, qui plus est sans analyse approfondie du contexte et de la commune intention des parties. Une telle approche unilatérale, fondée en outre sur un certain nombre de présupposés aussi partiels que contestables, a conduit les rédacteurs du rapport, comme cela sera développé ci-après, à des conclusions erronées qui s'écartent de l'approche méthodologique et technique actuellement mise en œuvre par l'Etat concédant et les SCA sur ces questions. Ces conclusions, si elles venaient à être suivies, conduiraient à mettre à la charge des SCA des investissements inutiles et coûteux, ce qui aurait nécessairement un impact substantiel sur l'équilibre économique des concessions, et par voie de conséquence potentiellement sur les péages.

À l'inverse, le chapitre sur la rentabilité des concessions, qui a fait l'objet de travaux méthodologiques avec les SCA depuis plusieurs années, ne suscite pas les mêmes critiques et ses conclusions – qui démontrent le caractère normal de la rentabilité des SCA – appellent peu d'observations de fond.

APRR et AREA regrettent que l'Autorité – alors qu'aucun texte n'imposait à cette dernière de traiter ces questions – ait produit un rapport si peu documenté et si peu rigoureux qui, du fait des préconisations inadaptées qu'il comporte, risque de rendre plus difficile l'aboutissement des travaux engagés par l'Etat avec les SCA en faveur de la pérennité du patrimoine concédé.

Les sociétés n'ayant qu'un nombre très limité de pages pour répondre, elles s'en tiendront ci-après aux éléments les plus essentiels.

Chapitre 1 – L'état des infrastructures autoroutières en fin de concession

Les développements du rapport relatifs à l'état des infrastructures qui amènent l'Autorité à préconiser un rehaussement des obligations des concessionnaires par rapport à leurs obligations contractuelles soulèvent plusieurs difficultés sérieuses qui révèlent une approche du bon état d'entretien trop théorique et insuffisamment fondée sur des expertises techniques.

À titre liminaire, les sociétés APRR et AREA souhaitent rappeler que le réseau autoroutier concédé est constitué d'un patrimoine aux caractéristiques et à l'ancienneté hétérogènes mais qui présente un état d'entretien de très bonne qualité et bien supérieur à celui du réseau non concédé. L'Autorité considère d'ailleurs cet état d'entretien actuel du réseau concédé comme « satisfaisant » et souligne le fait que les efforts d'investissement des SCA se poursuivent malgré le terme des concessions à venir. Les cahiers des charges de concession comportent d'ores et déjà des obligations strictes quant à la restitution des biens qui se sont nourries d'un travail important et engagé depuis de nombreuses années entre l'Etat concédant et APRR/AREA. Ce travail a permis de définir une méthode et des indicateurs en vue de la remise des biens. L'Etat assure un contrôle strict du respect des obligations contractuelles et APRR/AREA rendent compte à l'Etat chaque année, de manière précise, de la bonne exécution de ces obligations. Les échanges avec les services de l'Etat se poursuivent en vue de la remise des biens concédés dans un bon état d'entretien, conformément aux stipulations des cahiers des charges.

Dans ce contexte, les préconisations de l'Autorité qui visent à durcir les obligations des concessionnaires apparaissent aussi injustifiées qu'inadaptées.

Elles sont tout d'abord injustifiées car elles interviennent alors que le concédant et les concessionnaires ont déjà approfondi la question dans une logique visant à assurer le maintien en bon état du patrimoine existant et le respect d'une trajectoire d'investissement cohérente avec l'équilibre financier contractuel. Ces préconisations de l'Autorité reposent, en réalité, sur le postulat que la fin des concessions approchant, les concessionnaires ne seraient plus incités à investir dans le patrimoine concédé, ce qui les conduirait à réduire progressivement leurs dépenses.

Ce postulat – qui relève du procès d'intention – est démenti par les faits puisque les efforts d'investissement des concessionnaires n'ont pas diminué. De plus, il méconnaît la portée et l'effectivité des clauses des cahiers des charges : c'est l'Etat qui arrête le programme d'entretien et de renouvellement qui s'impose au concessionnaire en fin de contrat, le concessionnaire devant fournir une garantie financière permettant à l'Etat de s'assurer que les investissements seront effectivement réalisés.

En outre, le rapport ne comporte aucune justification sérieuse du choix consistant à écarter l'application des stipulations et des indicateurs actuellement inscrits dans les cahiers des charges au profit d'une méthode visant à définir des objectifs de fin de contrat bien plus élevés.

Les sociétés regrettent que le rapport ait rejeté par une motivation particulièrement lapidaire les objections qu'elles formulaient quant au choix d'une telle méthode qui est inadaptée sur le plan technique comme sur le plan financier.

Sur les plans opérationnel et technique, les orientations préconisées témoignent d'une consultation insuffisante des acteurs et d'une analyse trop théorique des politiques patrimoniales mises en place.

D'une manière générale, la méthode proposée par l'Autorité qui consiste à fixer des objectifs allant au-delà de ce que prévoient les cahiers des charges se heurte à plusieurs séries de limites.

À titre d'exemple, la préconisation visant à faire réparer l'intégralité des ouvrages d'art classés 2E avant le terme des concessions ne paraît pas pertinente puisqu'à ce niveau de classification, les ouvrages concernés comportent des désordres mineurs dont l'amplification dans le futur est très incertaine et n'impliquent pas nécessairement d'investissements en l'état.

Il en va de même pour les recommandations portant sur les objectifs relatifs à la qualité des chaussées qui sont excessives au regard de l'état existant des chaussées ou qui sont techniquement contestables¹.

Enfin, le choix d'ajouter une composante « statistique » à la détermination des obligations des concessionnaires revient à leur imposer un programme de travaux visant à couvrir des risques qui ne se sont pas matérialisés sur leur réseau mais qui pourraient statistiquement se produire, avec le risque d'engager des dépenses aussi importantes qu'inutiles.

Sur le plan financier, la mise en œuvre des préconisations de l'Autorité impliquerait de compenser les sociétés concessionnaires. En effet, si l'Etat concédant décidait de les reprendre à son compte, elles se traduiraient par une modification importante des obligations contractuelles des sociétés concessionnaires.

Si l'Etat peut juridiquement imposer une telle modification dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, cette modification obligerait toutefois l'Etat à compenser intégralement les concessionnaires des coûts additionnels en résultant, car elle conduirait les concessionnaires à aller au-delà de leurs obligations contractuelles.

De plus, l'Autorité n'ayant donné aucune explication ni aucune justification sur le chiffrage figurant dans son rapport et n'ayant aucunement consulté les SCA sur celui-ci, APRR et AREA ne peuvent que le réfuter.

Dans ces conditions, la préconisation tendant à réhausser les obligations des concessionnaires, sans que la pertinence technique des modifications envisagées soit démontrée, vient dénaturer la notion même de bon état d'entretien. En outre, elle occulte sans raison les obligations existantes des concessionnaires dont rien ne démontre qu'elles ne permettraient pas d'atteindre des résultats satisfaisants.

Il importe, en effet, de rappeler que les objectifs existants permettent d'ores et déjà d'assurer le bon état d'entretien du patrimoine, ce que ne conteste d'ailleurs pas l'Autorité. Les travaux entrepris avec les services de l'Etat doivent donc être poursuivis sur cette base afin de préciser la méthodologie et la définition du bon état d'entretien pour certains types d'équipements ou d'ouvrages qui présentent des enjeux particuliers afin de permettre d'atteindre les objectifs fixés par les cahiers des charges.

Chapitre 2 – Les investissements de seconde phase

L'analyse menée par l'Autorité est émaillée de nombreux raccourcis, contradictions, incomplétudes et affirmations erronées.

L'Autorité postule sans nuance ni précaution que les investissements dits de seconde phase, parce qu'ils sont mentionnés dans certaines stipulations contractuelles, en particulier celles qui déterminent les hypothèses de dimensionnement des ouvrages à réaliser, auraient déjà été intégrés à l'équilibre économique du contrat et auraient donc déjà été compensés aux concessionnaires par le passé.

Cette pétition de principe ressort dès la synthèse liminaire du deuxième chapitre consacré aux investissements de seconde phase : l'Autorité juge que « *la grande majorité de ces investissements devraient être réputés comme ayant déjà été compensés* » ou encore, en note de bas de page, que leur introduction au cahier des charges aurait « *pour conséquence leur prise en compte dans l'équilibre économique des contrats de concession* ». De même, l'Autorité estime que « *les coûts correspondants sont réputés avoir déjà été pris en compte dans l'équilibre des contrats* » ou encore que leur réalisation « *ne devrait pas ouvrir droit à nouvelle compensation pour le concessionnaire* » – ce qui revient d'ailleurs à reconnaître que ces investissements sont par nature compensables aux concessionnaires, comme le sont en général la construction et l'exploitation des autoroutes dont le péage constitue la contrepartie.

¹ Les recommandations d'augmentation du seuil des chaussées ayant une cotation IQRA surface supérieure ou égale à 2 de 95 à 100%, et du seuil des chaussées ayant une cotation ISTRU supérieure à 2 de 90 à 100% (p. 18), participent de la même volonté de surenchère, qui méconnaît à la fois notre historique contractuel et les résultats de nos politiques d'entretien. De surcroît, ces recommandations ne sont pas pertinentes techniquement, car dans le cas de l'IQRA surface, il est matériellement impossible de traiter toutes les notes inférieures à 2 l'année de la mesure, et dans le cas de l'ISTRU, les reprises localisées d'enrobés pour traiter les notes ISTRU 0 à 2 sont contreproductives du fait de la création de joints de reprises pénalisants

C'est aussi l'aboutissement du raisonnement de l'Autorité qui *« analyse les contrats comme faisant obligation aux concessionnaires, généralement sans compensation supplémentaire, de mettre les ouvrages aux caractéristiques de la phase définitive »*.

Le raisonnement de l'Autorité est donc, à l'évidence, circulaire.

En plus d'être circulaire, ce raisonnement est totalement erroné : les investissements de seconde phase n'ont pas été intégrés à l'équilibre économique ni compensés lors de leur contractualisation, et ne pouvaient d'ailleurs pas l'être, pour plusieurs raisons.

Les investissements de seconde phase ont été inscrits au contrat dans une logique conservatoire, ainsi que les parties l'ont déjà reconnu, afin de faciliter la réalisation éventuelle de l'élargissement de l'autoroute s'il s'avérait nécessaire selon l'évolution du trafic. Autrement dit, pour limiter le coût d'un futur élargissement que l'évolution du trafic rendrait souhaitable, certaines sections ont été conçues et construites avec la possibilité d'être élargies, via des mesures conservatoires de dimensionnement des ouvrages et en imposant au concessionnaire d'acquiescer dès l'origine les terrains nécessaires à l'éventuel élargissement de ces sections.

Ils constituent donc une simple « possibilité ultérieure » d'après les termes mêmes de certains cahiers des charges. Autrement dit, il est possible que ces travaux ne soient jamais réalisés, parce que l'évolution du trafic ou les conditions d'exploitation ne les justifieraient pas. Il aurait été absurde de compenser de manière anticipée un investissement simplement éventuel. Du reste, aucun mécanisme de restitution d'une hypothétique compensation d'un montant inconnu qui aurait été octroyée au préalable sans aucun élément relatif au coût de l'investissement n'est prévu dans les contrats.

Par définition, il n'était techniquement pas possible ni même juridiquement concevable que des investissements seulement éventuels puissent être intégrés dès l'origine à l'équilibre économique des contrats de concession et ainsi être répercutés sur les péages payés par les usagers, à la différence des investissements dits de première phase dont les modalités calendaires, financières et techniques étaient déterminées de manière précise.

Exercice techniquement impossible dès lors que la date, l'ampleur, le coût et les modalités de financement des travaux à réaliser doivent être connus au préalable afin d'être intégrés à l'équilibre économique du contrat de concession et être répercutés à leur juste proportion dans les péages. Or, ni la date, ni l'ampleur, ni le coût de réalisation de ces investissements ne pouvaient être calculés lors de leur contractualisation. L'Autorité le reconnaît d'ailleurs puisqu'elle recommande d'*« évaluer les montants financiers associés »* ou encore d'*« engager un chiffrage des dépenses »* associées). Elle fait donc preuve d'une mauvaise foi manifeste lorsqu'elle constate, comme les concessionnaires l'ont démontré lors de la phase contradictoire, que seuls les travaux de première phase ont fait l'objet d'un échéancier précis ou d'un plan de financement détaillé dans le contrat mais refuse d'en déduire que seuls ces travaux ont été compensés.

Exercice impossible donc mais également juridiquement inconcevable dès lors que la position de l'Autorité repose sur une décision qui aurait été prise par les parties au contrat de concession et donc notamment par l'Etat concédant de faire supporter aux usagers, au travers des péages, des coûts nécessairement inconnus correspondants à des ouvrages seulement éventuels.

Ainsi, la pétition de principe qui sert de prémisse au « raisonnement » de l'Autorité est erronée : les investissements de seconde phase n'ont pas été intégrés à l'équilibre économique ni compensés lors de leur contractualisation parce qu'ils ne pouvaient pas l'être.

L'ensemble du raisonnement et des conclusions de l'Autorité s'en trouve vicié.

Il n'existe donc aucun « avantage financier » dont les concessionnaires seraient redevables à raison d'investissements de seconde phase non réalisés qui auraient été supposément compensés. En effet, ces investissements étant inscrits dans les cahiers des charges à titre conservatoire et sans intégration dans l'équilibre financier, ils n'ont donc pas été financés par les péages collectés où à percevoir.

Même l'Autorité reconnaît que plusieurs lectures des contrats de concession sont possibles sur cette question et qu'il ne lui appartient pas de se substituer à l'analyse qu'en font le concédant et le concessionnaire. Il est donc regrettable, en définitive, que l'Autorité n'ait guère tenu compte des remarques formulées par les parties au contrat sur ce sujet qu'elle maîtrise imparfaitement.

Chapitre 3 – La rentabilité des concessions d'autoroutes historiques

Dans ce chapitre de son rapport dédié à la rentabilité des concessions d'autoroutes historiques, l'Autorité s'est largement fondée sur les travaux menés depuis plusieurs années avec les SCA et sur les observations formulées par les sociétés APRR et AREA.

La mesure de la rentabilité des concessions d'autoroutes historiques par l'Autorité, à travers le calcul d'un taux de rentabilité interne (TRI) du projet aux bornes des concessions, appelle donc seulement les quelques remarques suivantes.

De manière générale, si nous partageons les conclusions de l'Autorité montrant que la rentabilité des concessions est cohérente avec les risques transférés, nous ne pouvons souscrire à certains raisonnements ni à certaines présentations.

En premier lieu, la comparaison à laquelle procède l'Autorité entre la rentabilité des concessions, mesurée par le TRI projet, et le coût du capital est dépourvue de pertinence.

Un contrat de concession autoroutière n'est en effet pas soumis à une régulation économique comparable à celle du secteur aéroportuaire par exemple. Si la régulation aéroportuaire repose sur un plafonnement de la rémunération de l'opérateur au coût moyen pondéré du capital et sur un ajustement tarifaire annuel, cette approche est très différente de celle de l'équilibre économique d'une concession autoroutière fondée sur des équilibres de long terme avec une loi tarifaire contractualisée sur la durée de la concession, en contrepartie de laquelle le concessionnaire supporte seul le risque trafic. Dès lors, le coût du capital ne saurait constituer un comparant pertinent pour apprécier la rentabilité de ces contrats dans la durée.

Les deux termes de la comparaison souffrent aussi d'incertitudes méthodologiques trop importantes pour que leur rapprochement soit concluant, comme l'Autorité le reconnaît d'ailleurs.

L'Autorité souligne elle-même les difficultés pratiques qui rendent « *délicate l'estimation du coût du capital sur la durée des concessions* » (section 2.2.1) sans toutefois quantifier la marge d'erreur.

S'agissant de la méthode de calcul du TRI, le projet de rapport souligne les limites inhérentes à la méthodologie dite du « TRI tronqué » qui conduit mécaniquement à surévaluer le TRI et qui comporte en outre une marge d'erreur non négligeable (+/- 1 %). Sans même mentionner la marge d'erreur additionnelle découlant de la projection des flux de trésorerie futurs ou des hypothèses de croissance du trafic ou d'inflation retenues, il en résulte que « *l'écart entre la rentabilité et le coût du capital* [inférieur à un point de pourcentage] *pourrait résulter d'une erreur de mesure et non d'un phénomène structurel* » (section 2.2.2).

En second lieu, la présentation de la baisse de la rentabilité des concessions et des mesures de TRI par l'Autorité tend à minorer l'importance de cette baisse. L'Autorité indique en effet que la rentabilité des concessions baisse légèrement du fait de l'introduction de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD) et de la prise en compte des investissements supplémentaires que cette dernière voudrait – de manière très contestable – faire peser sur les concessionnaires. Au regard des montants de charges et d'investissements supplémentaires en cause (14,3 milliards au total) sur une période résiduelle allant de 7 à 12 ans selon les concessions, une telle dégradation des comptes des concessions ne peut aboutir à une variation du TRI pouvant être qualifiée de mineure.

Dès lors, l'affirmation selon laquelle les SCA disposeraient de marges de manœuvre suffisantes pour faire face à l'ensemble des engagements financiers énumérés par l'Autorité (6,3 milliards pour la TEITLD et 8

milliards d'investissements additionnels) tout en rémunérant les apporteurs de capitaux (section 4.1) est dénuée de tout fondement. D'une part, l'obligation pour les SCA de supporter ces charges est très contestable comme cela a été rappelé précédemment. D'autre part, les incertitudes et marges d'erreur sur l'évaluation du TRI – que reconnaît l'Autorité – sont telles qu'il est impossible d'en tirer cette conclusion.

Ainsi, l'Autorité, tout en soulignant les limites de l'exercice, tente de tirer de ses estimations de la rentabilité des concessions d'autoroutes historiques des conclusions un peu trop audacieuses et, en réalité, peu significatives en jugeant cette rentabilité supérieure au coût du capital et en affirmant que les concessionnaires pourraient absorber sans difficulté ni remise en cause de cette rentabilité les investissements additionnels considérables que l'Autorité aimerait qu'ils supportent lors de la phase finale des concessions. La principale conclusion de la méthode éprouvée d'évaluation de la rentabilité des concessions autoroutières historiques par l'Autorité est, en fait, que leur rentabilité est cohérente avec les aléas des concessions ou, autrement dit, que la rentabilité de ces concessions est normale.

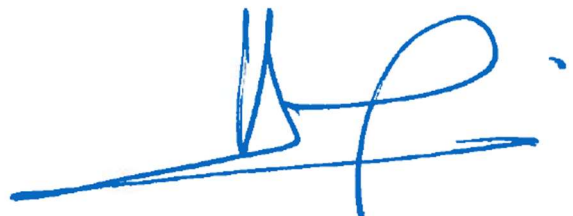
*

En définitive, le troisième rapport de l'Autorité sur l'économie générale des concessions n'apparaît pas à la hauteur des enjeux qu'il aborde dans les deux premiers chapitres respectivement relatifs à l'état des infrastructures autoroutières en fin de concession et aux investissements de seconde phase.

Il est regrettable que l'Autorité ait décidé d'adopter des positions aussi peu étayées sur des sujets aussi éminemment contractuels sans guère tenir compte des observations des parties aux contrats, Etat concédant et sociétés concessionnaires d'autoroutes, pourtant plus compétents et mieux placés qu'elle en la matière.

Les conclusions hâtives de ce rapport semblent ainsi insusceptibles d'atteindre l'objectif affiché par l'Autorité d'éclairer le concédant et le débat public, et risquent même, au contraire, d'obscurcir ce débat en alimentant des critiques infondées envers les sociétés concessionnaires d'autoroutes, voire envers l'Etat concédant.

**Philippe Nourry,
Président d'APRR et d'AREA**





Réf : Troisième rapport sur l'économie générale des concessions

Monsieur Thierry Guimbaud
Président de l'Autorité de régulation des transports

Objet : Réponse de Sanef et SAPN à la demande d'observations de l'ART

Issy-les-Moulineaux, le 13 novembre 2024

Monsieur le Président,

Le groupe Sanef attache une grande attention aux rapports publiés par l'ART traitant de l'économie générale des concessions d'autoroutes. Ces rapports, publiés en application de l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, ont vocation, selon la volonté du législateur, à éclairer le débat public et les parties prenantes.

Or, malgré les éléments circonstanciés transmis à plusieurs reprises lors de la phase contradictoire, ce troisième rapport de l'ART sur l'économie générale des concessions d'autoroutes sert imparfaitement cet objectif. Il s'avère même parfois source de confusions nouvelles à un moment-clé pour l'avenir des autoroutes. Ce jugement s'explique en partie sans doute par le choix éditorial fait par l'ART de traiter de deux sujets, l'état des infrastructures en fin de concession et les investissements de seconde phase, qui, sans préjudice de leur dimension économique, demeurent par essence contractuels, relevant en premier lieu des parties aux contrats et en dernier ressort du juge administratif.

Plus précisément, les trois chapitres du troisième rapport de l'ART sur l'économie générale des concessions d'autoroutes appellent les remarques suivantes de la part du groupe Sanef :

I./ S'agissant du chapitre 1 : l'état des infrastructures en fin de concession

1./ La préparation de la fin de la concession de Sanef, première concession d'autoroutes historique à s'achever, ne souffre ni retard ni impréparation.

Le groupe Sanef considère que la posture d'alerte adoptée par le rapport de l'ART pour qualifier l'approche de la fin des concessions autoroutières historiques est disproportionnée et décalée au regard des travaux en cours préparant la remise en bon état d'entretien des biens de retour des concessions de Sanef et SAPN, travaux dont l'ART a parfaite connaissance.

La concession attribuée à la société Sanef est la première des concessions autoroutières dites « historiques » à prendre fin. Son échéance est fixée au 31 décembre 2031.

Le processus de remise en bon état d'entretien des biens de retour suit son cours, Sanef ayant respecté à ce jour les échéances successives prévues par le contrat de concession. Le concédant et le groupe Sanef sont engagés dans des discussions techniquement complexes et approfondies. En particulier, l'Etat et le groupe Sanef ont décidé, dans le cadre de ces échanges, de détailler le processus mentionné à l'article 37 des cahiers des charges des concessions Sanef et SAPN. Ces discussions ont abouti à la conclusion et à la publication en janvier 2023 du quatorzième avenant au cahier des charges de la concession de Sanef et au treizième avenant de celui de la concession de SAPN. Le recours à la voie de l'avenant pour préciser les modalités de gestion de la fin imminente d'un contrat de concession est une pratique d'ailleurs fréquente parmi les concessions de service public.

Les avenants précités ont permis de structurer les responsabilités respectives des parties pour la période 2023-2024. Ont ainsi été définis :

- i) les politiques d'entretien de l'ensemble des domaines du patrimoine matériel de la concession,
- ii) les indicateurs pour qualifier l'état d'entretien dans des domaines qui en étaient jusqu'alors dépourvus,
- iii) des critères pour objectiver, à partir des politiques et des indicateurs susvisés, ce qu'est le bon état d'entretien.

Il en découle que le rapport de l'ART apparaît à la fois tardif pour nourrir le processus de remise en bon état d'entretien des biens de retour de la concession Sanef, et prématuré pour en évaluer les résultats.

L'adoption du rapport de l'ART à l'automne 2024 rend quasiment impossible en pratique la prise en compte de ses préconisations, à supposer ces dernières pertinentes, dans la mise en œuvre du processus de fin de concession de Sanef dont la méthodologie a été négociée par les parties depuis 2020. Pour mémoire, le programme d'entretien et de renouvellement (« PER ») de Sanef doit être notifié par l'Etat au concessionnaire au plus tard le 31 décembre 2024.

2./ La recommandation de l'ART adressée au concédant visant à établir et à imposer une définition ad hoc « d'un bon état en fin de concession », supérieur à celui d'un gestionnaire avisé, est infondée tant d'un point de vue technique, économique que contractuel.

Sur le fond, le groupe Sanef est en désaccord sur ce qu'il faut entendre selon l'ART par « bon état d'entretien en fin de concession ». Cet état résulte exclusivement de l'obligation de résultat incombant au concessionnaire et visant au maintien en bon état d'entretien du patrimoine autoroutier à tout moment de l'exécution du contrat de concession. Il n'existe, en aucune manière, de motif juridique, technique ou économique, pour imposer un état d'entretien en fin de concession meilleur ou supérieur au bon état d'entretien courant. Dans la perspective de la fin de concession, cette notion de « bon état d'entretien » a été précisée et même améliorée dans le cadre des avenants précités aux contrats de concession Sanef et SAPN de janvier 2023 (annexes « Entretien et maintenance du patrimoine » et « Bon état d'entretien des biens de retour »).

Ainsi, en se faisant le chantre de la promotion d'un état de remise des biens de retour en fin de concession qui serait non pas un « bon » état d'entretien, notion pourtant explicite dans les cahiers des charges, mais un « meilleur » état d'entretien, l'ART invite le concédant à faire un usage inconsidéré, sinon abusif, de ses prérogatives. En effet, si elle se fonde sur une proposition du concessionnaire, la notification du PER relève d'une décision unilatérale du concédant. Si le concédant, sur cette base, faisait le choix de suivre la recommandation de l'ART, il commanderait concrètement au concessionnaire des opérations équivalentes à un surinvestissement contractuellement infondé.

La recommandation de l'ART s'efforçant d'imposer un bon état d'entretien de fin de contrat supérieur à celui incombant à un gestionnaire avisé tout au long de l'exécution de son contrat a pour conséquence d'obscurcir la compréhension par les parties prenantes de la gestion de la fin de concession.

3./ Le groupe Sanef n'est aucunement engagé par les évaluations des dépenses nécessaires selon l'ART à l'échelle du secteur pour atteindre le bon état d'entretien en fin de contrat.

Le rapport de l'ART ne peut être utilement cité pour établir le chiffrage du PER des concessions de Sanef et SAPN. Les estimations financières avancées par l'ART reposent en effet sur la simple projection de la chronique des dépenses d'entretien passées, transmises annuellement à l'Etat par les sociétés concessionnaires, au titre du compte rendu annuel d'exécution de la concession. Le contenu et le montant du PER ne peuvent être appréciés sans prise en compte précise de l'état du patrimoine transmis par Sanef au concédant depuis plusieurs mois, état sur lequel s'appliquent les critères de bon état d'entretien définis dans le cadre de la méthode fixée pour le processus de remise des biens de retour.

En outre, Sanef et le concédant sont convenus d'ajuster le PER de Sanef en 2028, à trois ans de la fin du contrat, sur la base d'un état des lieux actualisé et des mêmes critères de bon état d'entretien. La même démarche sera adoptée pour SAPN, dont la concession s'achève en 2033. Cette clause de revoyure rend superfétatoire la notification par le concédant d'enveloppes de travaux « hypothétiques » ou « statistiques », enveloppes préconisées par l'ART. Au demeurant, cette approche reviendrait pour l'Etat à convertir une obligation de résultat en une obligation de moyens. Cette approche serait enfin peu praticable pour la mise en œuvre du mécanisme de garantie du montant du PER imposé par le contrat de concession.

II./ S'agissant du chapitre 2 : les investissements de seconde phase

1./ Le groupe Sanef constate que l'analyse des investissements de seconde phase publiée par l'ART repose sur un biais méthodologique.

L'ART rappelle à plusieurs reprises et à juste titre que l'interprétation des contrats relève en premier lieu des parties, sous le contrôle du juge. Après avoir procédé ainsi explicitement au rappel de la limite de ses compétences en matière d'interprétation des contrats, l'ART expose pourtant son analyse des investissements de seconde phase, dont le fondement repose exclusivement sur sa propre interprétation, unilatérale, des stipulations des cahiers des charges des concessions.

2./ Le groupe Sanef n'accorde pas de portée particulière à la lecture des stipulations des contrats de concession traitant des investissements de seconde phase présentée par le rapport de l'ART

L'ART reconnaît explicitement que son interprétation des contrats de concession constitue une interprétation parmi d'autres, dont elle considère qu'elle devrait être privilégiée dans la mesure où elle serait plus éclairante pour le fonctionnement du régime des tarifs autoroutiers.

Cette approche prétorienne demeure hasardeuse sur le plan juridique, en la quasi-absence de références aux annexes, aux archives et à la pratique contractuelle régulière établie au fil des années.

Sur le fond, le groupe Sanef réfute la thèse construite par l'ART selon laquelle, en définitive, tous les investissements de seconde phase seraient « exigibles » au plus tard à l'échéance des contrats, seraient déjà financés par la concession et, in fine, donneraient lieu à une « créance » dont serait redevable le concessionnaire s'ils n'étaient pas réalisés. Une telle approche serait économiquement erronée, en transformant le contrat de concession en un outil de préfinancement par l'usager d'investissements dont la nécessité ou l'utilité pourrait ne pas être confirmée pendant l'exécution de la concession. De surcroît, une telle position n'est ni juridiquement, ni contractuellement fondée. La lecture de l'ART sur le sujet est d'ailleurs régulièrement contredite par le Conseil d'Etat, dans ses fonctions consultatives, sans que l'Autorité n'en fasse état dans son rapport, ni n'en tire la moindre conséquence concrète.

En réalité, ces investissements obéissent à deux régimes au sein des concessions du groupe Sanef :

- Des engagements, essentiellement des élargissements de sections d'autoroutes, dont la réalisation peut être demandée par le concédant aux frais du concessionnaire en cas de dépassement d'un seuil de trafic ;
- Des engagements dont la consistance et la date de réalisation relèvent d'un commun accord entre le concédant et le concessionnaire. Leur financement peut également faire l'objet d'un accord du concédant.

Ces engagements sont une manifestation de l'exécution de la concession aux frais et risques du concessionnaire, principe que rappelle l'ART pour finalement le méconnaître. Dans les deux cas, le fait que le concessionnaire ait accepté le risque de réalisation d'investissements, le cas échéant à ses frais, pendant la durée d'exécution de son contrat, n'a pas pour corollaire l'existence d'une prétendue créance « terminale » bénéficiant aux usagers en cas de non-matérialisation du risque avant le terme de la concession.

Ce faisant, l'ART dénature profondément le transfert de risque conçu *ab initio* par l'Etat lors de l'élaboration du programme de construction du réseau autoroutier et de la rédaction du contrat de concession en découlant. Ce programme, accompagné des stipulations contractuelles susvisées, témoigne en effet de la vision de long terme et de la sagesse des serviteurs de l'Etat qui ont lancé la construction des autoroutes dans les années 1960. Ceux-ci ont prévu la faculté, mais non l'obligation, d'aménager l'infrastructure au fil du temps par des investissements complémentaires si, et seulement si, des besoins nouveaux le justifiaient. Mise en perspective, la notion d'investissements de seconde phase ne doit pas être revisitée a posteriori comme une faiblesse ou une insuffisance du contrat de concession, mais comme une approche pragmatique permettant de définir un programme de construction sans engagements du concédant prématurés, irréversibles et non finançables.

3./ Le groupe Sanef relève, en ce qui le concerne, l'absence d'impact certain des analyses avancées par l'ART se rapportant aux investissements de seconde phase.

Le rapport de l'ART nuance et atténue ses conclusions en décomposant les investissements de seconde phase en trois ensembles : les premiers seraient dus de manière certaine, les seconds *pourraient être dus* et les derniers *semblent dus*. L'ART évalue le premier ensemble qui présente, selon elle, le plus grand niveau de certitude en termes d'exigibilité, à 400 M€ à l'échelle du secteur. Il ne concernerait pour le groupe Sanef qu'une seule opération portant sur l'élargissement d'une section de 12 km située à l'est de l'autoroute A4. Cette analyse n'apporte aucun éclairage nouveau aux parties au contrat qui connaissent parfaitement leurs obligations.

III./ S'agissant du chapitre 3 : la rentabilité des concessions d'autoroutes historiques

Le groupe Sanef prend acte que l'ART confirme l'absence de rentabilité excessive des concessions d'autoroutes historiques.

Le rapport de l'ART met également en évidence l'impact négatif de la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance (TEITLD), taxe pesant quasi-exclusivement sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes, sur la rentabilité de ces dernières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.



Arnaud QUEMARD,
Directeur général de Sanef
Président Directeur Général de SAPN



Le Président

Réf : Troisième rapport sur l'économie générale des concessions

Objet : Réponse de VINCI Autoroutes à la demande d'observations de l'ART

Monsieur Thierry Guimbaud
Président de l'Autorité de régulation des transports

Paris, le 4 novembre 2024

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du troisième rapport sur l'économie générale des concessions, délibéré par votre collège le 22 octobre 2024 (le "Rapport") que vous avez bien voulu me communiquer en me précisant, par courrier du même jour, que l'ART nous offre l'opportunité d'un droit de réponse de six pages au plus, qui sera annexé au Rapport. Celui-ci appelle de la part de VINCI Autoroutes les observations suivantes, qui sont formulées en son nom propre et au nom de ses filiales, en particulier les sociétés ASF, Cofiroute et Escota (ci-après, ensemble, "VINCI Autoroutes").

Sur la rentabilité des concessions

En ce qui concerne tout d'abord le chapitre 3 sur *La rentabilité des concessions d'autoroute historiques*, on relève que si le législateur a exprimé, à l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, le souhait d'être éclairé sur ces aspects au moins une fois tous les cinq ans, l'ART prend l'initiative de publier son troisième rapport en quatre ans. Ceci est d'autant plus curieux que la rentabilité des concessions ne saurait varier sensiblement d'une année sur l'autre, compte tenu notamment de l'ampleur des capitaux investis et de la longueur des concessions. La fréquence des rapports de l'ART questionne donc. Nous y reviendrons.

Il en résulte que les conclusions de l'ART demeurent globalement en ligne avec celles de ses précédents rapports. Ce chapitre n'appelle donc pas de remarques particulières de notre part, rejoignant la conclusion de l'ART selon laquelle *"La rentabilité des concessions est cohérente avec les risques transférés"* (Chapitre 3, point 2 du Rapport).

VINCI Autoroutes relève que l'ART se félicite de l'adoption de la nouvelle taxe, la TEITLD, par la loi du 29 décembre 2023 « *qui a eu notamment pour effet de contrebalancer l'effet haussier lié à la réduction progressive, de 2018 à 2022, de l'impôt sur les sociétés, relevé par l'Autorité lors de sa précédente estimation* » (Chapitre 3, point 3 du Rapport).

Il est vrai que l'ART avait, dans son précédent rapport, relevé un « *effet d'aubaine* » pour les SCA, lié à la baisse de l'impôt sur les sociétés, comme si les sociétés concessionnaires d'autoroute n'étaient pas légitimes à bénéficier des mêmes mesures procycliques que l'ensemble des sociétés de France. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs, depuis, infirmé cette position de l'ART en précisant, par son avis du 8 juin 2023 que « *dans le cadre juridique propre aux contrats de concession, les évolutions de la fiscalité générale doivent être regardées non comme des effets d'aubaine mais comme des aléas normaux de l'exploitation* ».

Quoi qu'il en soit, cette nouvelle taxe, dont les effets sont strictement spécifiques aux sociétés d'autoroutes qui ne bénéficient pas, contrairement aux concessionnaires d'aéroports, de tarifs régulés, a ainsi, comme le préconisait l'Autorité, en partie annulé les effets de la baisse de l'impôt sur les sociétés.

Ce que l'ART oublie de relever, c'est que le projet de loi de finances pour 2025 prévoit, par une contribution à ce jour qualifiée d'exceptionnelle, d'augmenter de 8,5% l'impôt des sociétés réalisant, de manière consolidée, plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires. Les SCA en font naturellement partie, ne serait-ce que parce qu'elles collectent ou versent, à hauteur de près de 40% de leur chiffre d'affaires, de l'impôt perçu pour le compte de l'Etat. Cette mesure remettra ainsi, en équivalence, l'impôt sur les sociétés à son niveau initial (33,3%). En d'autres termes, les SCA seront les seules entreprises de France à s'acquitter deux fois de l'équivalent de la baisse de l'impôt, dont elles ne bénéficient en rien, sans par ailleurs pouvoir déduire l'impôt payé de leur résultat imposable. Y a-t-il véritablement là un motif de satisfaction pour l'ART ?

Sur les dérives de l'ART et le caractère juridiquement infondé de ses interventions

Les chapitres 1 (*L'état des infrastructures autoroutières en fin de concession*) et 2 (*Les investissements de seconde phase*) appellent des commentaires de fond, sur le principe même et les modalités de l'intervention de l'ART. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas souhaité participer à ces travaux, comme cela a été écrit par plusieurs courriers à votre attention.

Dans un premier temps, après avoir demandé à l'Autorité de bien vouloir cesser ses envois de courriers collectifs à l'ensemble des SCA qui sont des sociétés différentes disposant de contrats différents, VINCI Autoroutes a fait part à l'ART de ses doutes sérieux sur sa compétence pour émettre un rapport sur les investissements de seconde phase (cf. courrier de VINCI Autoroutes du 17 mai 2024). L'Autorité a alors subitement reconsidéré sa position et précisé que son focus serait finalement intégré à son troisième rapport sur l'économie générale des concessions (cf. courrier de l'ART du 5 juin 2024). L'ART reconnaît implicitement, ce faisant, qu'elle a une compétence limitée par ses textes institutifs.

Le Rapport prend ainsi le soin de préciser que les chapitres 1 et 2 sont fondés sur les dispositions de l'article L.122-9 du code de la voirie routière. Encore fallait-il faire le lien entre les thèmes abordés aux chapitres 1 et 2 du Rapport et les tarifs de péage. C'est ce à quoi tente de procéder le Rapport en rappelant que le cahier des charges de la concession prévoit une obligation générale de remise des ouvrages en bon état d'entretien pour en déduire « [qu'] *Ils bénéficient, au titre de cette obligation, d'une compensation qui passe par le péage. Le bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, sur lequel l'Autorité a pour mission de veiller, implique, dès lors, que cette obligation soit respectée* » (Chapitre 1, point 1).

N'est-il pas curieux de prétendre que les obligations de remise des ouvrages en fin de concession n'ont pas été précisées par les cahiers des charges, justifiant d'adopter de nouveaux dispositifs calqués sur le modèle des derniers contrats de concession, tout en affirmant que les tarifs de péage sont supposés couvrir dès l'origine ces obligations nouvelles ?

En tout état de cause, le caractère très indirect du lien entre les tarifs de péage et la portée des obligations des SCA en matière de remise des ouvrages en fin de concession est manifeste, au point de relever de l'évidence. L'ART n'est pourtant pas sans savoir, puisque cela a encore été récemment rappelé à l'occasion d'une affaire opposant VINCI Autoroutes à l'ART devant le Conseil d'Etat, que pour fonder sa compétence, il convient de constater un effet direct de la mesure examinée sur les tarifs de péage¹. L'ART se garde bien de mentionner un tel effet direct. Et pour cause, il n'en existe aucun.

¹ Cf. conclusions de Madame la Rapporteuse publique Dorothée Pradines sur la décision CE, 27 septembre 2023, ASF, req. n° 470331 : "si le législateur a écrit « incidence sur les tarifs », c'est précisément dans l'esprit de circonscrire la compétence consultative de l'ART (...). Ainsi, sauf à tout attirer dans le champ de la demande d'avis (...) l'article L. 122-8 du CVR ne nous semble désigner que les avenants ayant une incidence directe sur les tarifs".

En d'autres termes, c'est de manière dévoyée que l'ART produit, à une fréquence quasiment annuelle, alors que le législateur les prévoyait quinquennaux, des rapports sur l'économie générale des concessions. Ceux-ci ne traitent désormais plus que marginalement de leur objet premier, lequel devient un chapitre 3 débutant à la page 120 d'un rapport de 140 pages. Ces rapports deviennent alors autant de prétextes à une immixtion de l'ART dans la sphère purement contractuelle, en dehors de toute mission en ce sens confiée par le législateur, qu'elle sollicite sans cesse pour étendre son domaine d'intervention. Le fait d'abuser d'un pouvoir de manière systémique interroge pourtant sur l'opportunité de l'étendre encore.

Cette dérive des travaux de l'ART débute par une forme de malentendu sur son propre rôle.

L'ART se qualifie, tout au long de son Rapport, de « régulateur » du secteur, qu'elle n'est pourtant pas en matière autoroutière. L'ART est bien un régulateur, dans les autres secteurs de transport dont elle a la charge. Elle sait donc ce qu'est la régulation, qu'elle définit comme impliquant l'homologation des tarifs sur *« une logique de price-cap usuelle dans la régulation des infrastructures : les tarifs des redevances sont fixés à partir des chroniques de dépenses prévisionnelles sur la période considérée, au contraire d'une régulation de type cost-plus où le tarif est fixé sur le fondement des coûts réels observés »*.

Rien de tel en matière autoroutière. Les tarifs sont fixés par les SCA, sous le contrôle du concédant et le cas échéant du juge, en application stricte des conventions de concession. L'ART n'a par exemple aucune compétence pour apprécier la légalité d'avenants autoroutiers qui n'ont pas d'incidence directe sur les tarifs de péages ou la durée des concessions. Elle le reconnaît désormais en suggérant dans son Rapport un nouvel élargissement de son champ de compétence, dont elle affirmait pourtant déjà disposer à l'occasion de contentieux passés et en cours.

En définitive, l'ART s'estime désormais libre de prendre les positions qui lui siéent, au gré de ses envies ou, comme elle l'exprime plusieurs fois dans son Rapport, au motif *"qu'il lui a semblé utile"* de se prononcer sur tel ou tel aspect des relations contractuelles entre concédant et concessionnaires. Elle s'érige alors en conseil du concédant, lui faisant de la sorte perdre toute indépendance, pourtant consubstantielle à sa création. L'ART revendique de longue date ce rôle de conseil du concédant. A l'occasion de son précédent rapport, elle faisait déjà part de son souhait de revoir les projets de dossier de consultation des entreprises dans le cadre des appels d'offres de concession, considérant qu'elle pourrait utilement éclairer un concédant toujours supposé fragile malgré ses trente ans d'expérience dans cet exercice.

De la même manière, après avoir prétendu poursuivre une procédure contradictoire, ce principe n'étant pourtant prévu nulle part, le Rapport se borne à constater « en chambre » et sans aucune transparence, que les contributions reçues des SCA seraient trop diverses pour lui permettre d'en tirer des enseignements pour l'établissement d'une règle générale qu'elle entend énoncer (Chapitre 2, point 2). Elle les écarte alors purement et simplement, pour ne s'en tenir qu'à sa ligne initiale, établie avant même instruction de ces questions.

Tout en faisant la promotion du principe du contradictoire à l'occasion d'une procédure *ad hoc* de son cru, l'ART a également innové en prétendant soumettre les SCA à un engagement de confidentialité renforcée, particulièrement inhabituel, contraignant et intrusif. Elle est allée jusqu'à préciser que toute divulgation de ses positions exposerait à des suites judiciaires et ferait l'objet d'un démenti immédiat. VINCI Autoroutes étant déjà soumise au secret des affaires, elle a naturellement refusé de signer un tel engagement et n'a dès lors pas reçu copie des travaux intégrés au projet de Rapport. C'est sans doute gêné des conséquences logiques de ses propres exigences que le collège de l'ART a malgré tout souhaité entendre Vinci Autoroutes sur son projet de Rapport non communiqué. Une forme de contradictoire « à la carte », la carte étant à la seule main de l'ART.

Le procédé interroge d'autant plus que, dans le même temps, le Président de l'ART a jugé opportun de faire état, lors d'une conférence de presse organisée la veille de l'audition des SCA, du sens et des conclusions de ses travaux sur les investissements de seconde phase, avant même que le Rapport ne soit délibéré².

Son audition par le Collège de l'ART a néanmoins permis à VINCI Autoroutes de mettre en lumière une autre curiosité. Comme cela a été établi en séance, deux éminents membres du Collège ont, par le passé, pris personnellement des positions en qualité de représentant du ministre chargé des transports, et donc du concédant, s'agissant des travaux de seconde phase, objet du chapitre 2 du Rapport. Dans les deux exemples cités à titre d'illustration, les positions prises par écrit par les représentants de l'Etat étaient claires en ce sens que les investissements de seconde phase n'étaient pas inclus dans l'équilibre économique initial des concessions.

Les mêmes personnes peuvent-elles désormais soutenir exactement l'inverse en se prononçant, en tant que membre du Collège de l'ART, sur un thème qui relève des seules parties au contrat ? Les membres du Collège ne sont-ils pas tenus de se déporter de l'instruction des sujets dont ils ont personnellement eu à connaître, de manière à ne pas être comptables de leurs actions passées ou présentes ?

De manière plus générale, ne serait-il pas opportun que l'ART, désormais focalisée sur le respect par les SCA de leurs obligations, ce qui relève pourtant du seul concédant, s'assure avant tout de respecter les textes auxquels elle est soumise ? Il peut s'agir de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*, ou encore de l'article 9 de la loi du 20 janvier 2017 *portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*, de même que des articles L. 1261-3 et L. 1261-15 du code des transports.

Dans l'affirmative, est-elle pareillement certaine de respecter sa propre charte de déontologie, approuvée par sa décision n°2020-26 du 26 mars 2020, qui interdit par exemple à tout membre de l'ART de divulguer, par quelque moyen que ce soit, le contenu des dossiers traités ou en cours de traitement au sein de l'ART ? L'article précité cite pourtant entre guillemets le Président de l'ART sur les conclusions de son projet de Rapport non encore délibéré. Un droit de réponse a-t-il été formulé pour faire supprimer des propos qui n'auraient pas été tenus, ou ceux-ci seraient-ils, pour une raison que nous ignorons, conformes à ladite charte établie par l'ART en charge de l'appliquer à elle-même sous son propre contrôle ?

Toutes ces dérives étant constantes et parfois revendiquées par l'ART, VINCI Autoroutes a décidé, comme nous vous en avons informés, d'en saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme, au titre de l'article 6§1 de la Convention et du droit à un procès équitable. La CEDH a déjà eu l'occasion, par le passé, de se prononcer sur les différents rôles exercés par le Conseil d'Etat, de même que par certains régulateurs, ce qui pouvait conduire à un traitement rapide, par un juge unique, de la requête.

Pourtant, les questions posées par VINCI Autoroutes sont manifestement apparues nouvelles et méritant de faire l'objet d'une instruction approfondie, raison pour laquelle le Cour semble avoir décidé, de manière assez exceptionnelle, de la faire juger en formation collégiale.

Nul doute que, dans ce contexte, l'Etat sollicitera l'ART, dans le cadre d'une procédure véritablement contradictoire, pour que cette dernière puisse s'expliquer sur son mode de fonctionnement.

² Cette conférence de presse est évoquée notamment sur le site de l'ART (<https://www.autorite-transport.fr/communiqués/lautorite-de-regulation-des-transport-art-presente-son-projet-strategique-2024-2029/>). Elle a été couverte par plusieurs médias importants, dont *Le Monde* qui, dans un article paru en version papier le 26 septembre 2024, écrit notamment : "Autre sujet épineux : la réalisation de « compléments d'échangeurs autoroutiers ». Elle est prévue dans les contrats, parfois à date définie ou quand un niveau de trafic est atteint, mais, parfois, les critères sont plus flous. Il convient donc de faire une analyse contrat par contrat. « Les usagers ont payé pour cela. C'est un enjeu à plusieurs milliards d'euros », précise le président de l'ART" (*Le Monde*, 26 septembre 2024, p. 17 – soulignement ajouté).

Sur la vacuité des appréciations de l'ART sur les chapitres 1 et 2 du Rapport

VINCI Autoroutes a pris le parti de ne pas collaborer aux travaux de l'ART sur les thèmes de l'état des biens en fin de concession et sur les investissements de seconde phase. Il s'agissait, par principe, de faire respecter le droit et de ne pas contribuer à ce qui peut apparaître comme un abus de pouvoir.

Par-delà les principes, VINCI Autoroutes a déjà eu l'occasion de préciser au Président de l'ART qu'en empiétant de la sorte sur les rapports contractuels entre concédant et concessionnaires, l'Autorité se discrédite en prétendant pouvoir traiter de thèmes dont elle ne maîtrise pas les tenants et aboutissants. Il est également regrettable que l'ART n'ait pas jugé utile, malgré ses lacunes patentes dans le traitement de ces thèmes, de s'entourer de compétences juridiques et contractuelles adéquates qui lui auraient sans doute permis d'éviter les contresens, les contradictions et les erreurs que le Rapport recèle en grand nombre.

Dès son entame sur l'état des biens en fin de concession, l'ART confesse ne pas être en mesure « *de porter un jugement sur l'état d'entretien actuel des autoroutes concédées, qui est objectivement satisfaisant* » (Chapitre 1, Synthèse du chapitre). Si l'on ne peut pas porter un jugement, comment peut-on, qui plus est de manière « *objective* », considérer un état satisfaisant ? En réalité, l'ART ne sait rien de l'état précis des infrastructures, ne sait rien de ce qu'il faudrait qu'il soit et ne peut pas non plus, de son propre aveu, se prononcer sur un programme de travaux à convenir pour qu'il soit ce qu'il devrait être. Ce qu'elle sait, en revanche, c'est qu'elle est compétente et légitime à se prononcer sur ce qu'elle ne sait pas.

Mais ses contradictions ne s'arrêtent pas là. Selon l'ART, « *l'état normal d'entretien* », ce n'est pas rien. Elle a raison. Mais plutôt que de faire preuve d'imagination sur les différentes interprétations qui pourraient être données par elle-même de ces termes, pourquoi ne procède-t-elle pas à une analyse juridique et contractuelle de cette stipulation ? Pourquoi ne se réfère-t-elle pas, par comparaison, aux contrats de concession qui évoquent le « *parfait état* » sans même mentionner l'entretien ? Pourquoi ne relève-t-elle pas que, dans certains contrats de concession, comme celui du viaduc de Millau ou de la section ferroviaire Perpignan-Figueras, il est prévu une obligation spécifique de durabilité des ouvrages de cent ans pour des concessions d'une durée bien inférieure, précision absente des contrats des SCA ? Pourquoi n'étudie-t-elle pas la jurisprudence en la matière ?

Déboussolée par le manque de rigueur juridique et à vrai dire de profondeur d'analyse, l'ART en est conduite à des anachronismes et erreurs de raisonnement manifestes. Puisque l'obligation qui pèse sur les SCA ne semble ni très précise ni très contraignante, elle préconise de leur appliquer le nouveau référentiel adopté par l'Etat pour les dernières concessions octroyées, mis au point quarante ans après la conclusion des concessions historiques. Une telle préconisation est d'autant plus absconse que ces référentiels ont été définis dans les projets de contrats soumis à appel d'offres. Ces obligations nouvelles et précises ont donc été chiffrées par les soumissionnaires. Il n'en va naturellement pas de même des concessions des SCA.

L'ART va plus loin lorsqu'elle prétend que les SCA ne doivent pas seulement faire nettement mieux que ce que fait l'Etat sur le réseau non concédé qu'il exploite, ni même se borner à assurer le bon état des ouvrages en fin de concession comme cela est prévu au contrat. Elles devraient aussi, selon l'ART, tenir compte du fait que « *les prochains gestionnaires* », termes non définis, n'auront pas la capacité ni les moyens d'entretenir les infrastructures. Il faudrait donc pour les SCA anticiper des travaux futurs à engager durant une période, non précisée, au cours de laquelle elles ne seront plus concessionnaires. Il y a là une proposition contractuellement infondée et par ailleurs illégale. Sur quel fondement l'usager d'aujourd'hui s'acquitterait-il d'un péage pour financer des travaux à réaliser par l'Etat, propriétaire des biens, à moyen ou long terme ?

On pourrait à cet égard être conduits à douter de la cohérence globale des positions de l'ART. Car s'il est déjà acquis que les prochains gestionnaires d'autoroutes n'auront ni les moyens ni les capacités d'exploiter les autoroutes comme il se doit, pourquoi s'acharner, depuis tant d'années, à critiquer les SCA ? Les dogmes de l'Autorité sur la régulation et les bienfaits supposés de la concurrence à tous les étages et à toutes les périodes ne résisteraient-ils pas aux exigences concrètes du service public du quotidien comme du long terme ?

Toujours est-il que le Rapport, malgré ces digressions inopérantes et infondées, reconnaît finalement que le concédant et les concessionnaires s'accordent efficacement sur ce thème. Ils conviennent ainsi d'annexes, de référentiels et de dispositifs précis et ambitieux pour définir les obligations et les méthodes que les SCA acceptent d'endosser, en dehors de toute obligation précise en ce sens. Il existe une obligation d'entretenir en bon état, mais les SCA, de bonne foi, ont fait droit à la demande pertinente, même si engageante, exprimée par leur concédant, de préciser les choses au bénéfice de la clarté, laquelle profite à tous.

Si l'ART n'a pas légalement pour mission de se prononcer sur ce thème, on voit ainsi pourquoi le législateur ne la lui a pas confiée : personne n'est mieux placé que concédant et concessionnaires pour convenir d'une application rigoureuse et juste des obligations qui les lient réciproquement.

Sur les investissements de seconde phase, l'ART ne fait guère mieux. Pour tenter de guider des travaux mal engagés par l'ART car manifestement orientés, une analyse juridique détaillée d'un cabinet indépendant lui a été communiquée en toute transparence. Il démontre de manière claire et d'ailleurs non contredite par le Rapport, l'invalidité de ses conclusions sur les travaux de seconde phase. Le Rapport n'en a tenu aucun compte. Pourquoi l'aurait-il fait, dès lors que l'ART avait décidé de conclure avant même d'instruire et de communiquer avant de délibérer ?

Cette analyse, qui gagnerait à être annexée au Rapport, s'appuyait pourtant sur les clauses précises des contrats, la pratique constante du concédant, les décisions des plus hautes autorités et juridictions nationales et européennes sur ce sujet précis, ainsi que par la démonstration qu'à l'époque de la conclusion des contrats, il était tout simplement interdit d'inclure dans les dépenses couvertes par le péage des travaux futurs et incertains comme ceux de seconde phase.

Mais l'ART juge plus pertinent d'écarter une fois encore les avis de l'ensemble des parties prenantes, pourtant très largement convergents, pour privilégier une interprétation *"qui lui semble la plus susceptible de contribuer à un bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, tenant compte de l'intérêt des usagers"* (chapitre 2, point 2.3). Tant qu'à faire œuvre prétorienne et n'avoir de comptes à rendre à personne, l'ART aurait tort de se sentir contrainte par quoi que ce soit, même par la réalité.

Au total, vous l'aurez compris, nous sommes aussi constants que l'ART dans nos appréciations. Nous approuvons donc les travaux de l'ART conduits dans le périmètre de ses compétences presque autant que nous désapprouvons ceux réalisés, au mépris de principes fondamentaux d'un Etat de droit, à mauvais escient et en dehors de son périmètre légal d'intervention.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments respectueux et distingués.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. Coppey', with a long horizontal stroke extending to the right.

Pierre Coppey
Président de VINCI Autoroutes

Notes

[illegible]

Directeur de la publication : Thierry Guimbaud

Pilotage et coordination : Jordan Cartier, Jennifer Siroteau, Nicolas Wagner

Auteurs et contributeurs : Élisabeth Cotte, Adrien Dubié, Marc Éloy, Anaëlle Ginestet, Christophe Godé, Adel Kerroum, Tanguy L'Hénoret, Jennifer Siroteau, Pierre Terrier, Geneviève Toubol, Nicolas Wagner

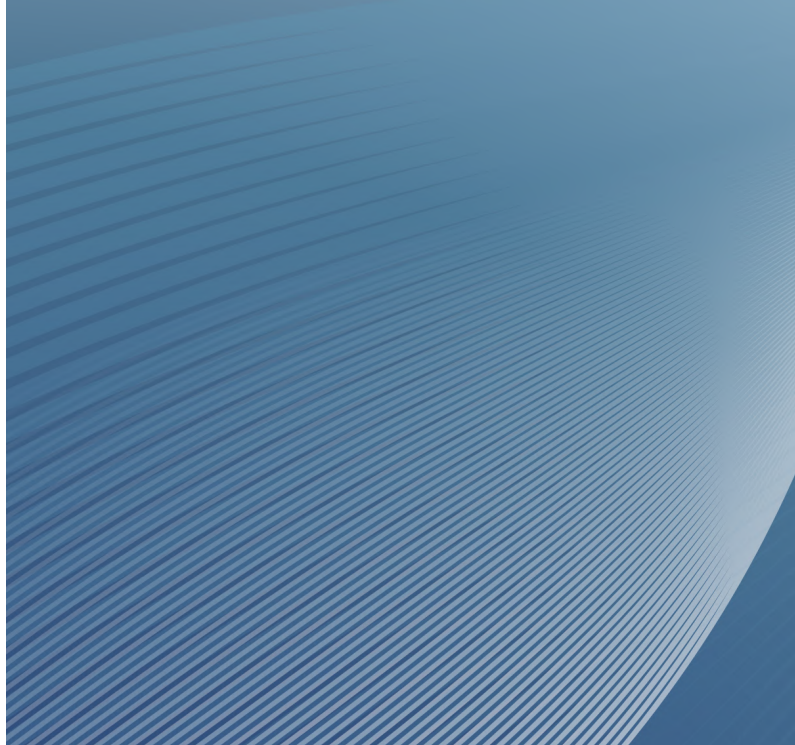
Conception et réalisation : ART

Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 500 exemplaires

Dépôt légal : Novembre 2024

ISSN : En cours

L'édition du « Rapport sur l'économie générale des concessions » est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.autorite-transports.fr>



L'Autorité de régulation des transports établit, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des conventions de délégation dans le secteur autoroutier.

11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

autorite-transports.fr