

Avis n° 2025-004 du 6 février 2025

Relatif au projet de neuvième avenant à la convention passée entre l'État et la société ATMB pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute Blanche B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-en-Michaille approuvée par décret du 2 décembre 1977 et au cahier des charges annexé à cette convention

L'essentiel

L'Autorité a été saisie, le 12 novembre 2024, d'un projet de neuvième avenant au contrat de concession d'autoroutes passé entre l'État et la société ATMB, dont le principal objectif est la remise à péage, à compter du 1^{er} février 2029, de la section Annemasse – Saint-Julien-en-Genevois (ci-après « ASTJ »), sur l'autoroute A40. Dans le projet, la remise à péage de la section ASTJ, qui passe par l'installation d'un dispositif de péage en « flux libre », s'accompagne d'une diminution des tarifs sur les sections adjacentes et de la réalisation d'un ensemble d'aménagements sur le périmètre de la concession, qui représentent un montant global d'investissements de [50 – 100] millions d'euros (hors taxes, valeur janvier 2023). Le projet d'avenant vient également apporter diverses modifications contractuelles, notamment l'introduction d'un article 12.8 prévoyant que la société ATMB contribue, dans la limite d'un montant de 750 000 euros (valeur juin 2023) actualisé à l'indice TP01, « *au développement cohérent et durable des territoires traversés, dans l'intérêt tant des habitants du voisinage que des usagers de l'autoroute, afin de limiter les impacts indirects des opérations objet du neuvième avenant* ».

L'Autorité considère que la mise à péage de la section Annemasse – Saint-Julien-en-Genevois renforcera la logique de l'utilisateur-payeur sur le réseau concédé à la société ATMB.

Elle recommande toutefois d'amender le projet d'avenant sur trois aspects.

Premièrement, elle appelle les parties à réduire le transfert du risque lié au trafic ou, à défaut, à revoir certaines hypothèses de trafic dans un sens moins défavorable aux intérêts des usagers. L'Autorité observe en effet que, dans le projet d'avenant qui lui a été soumis, plusieurs hypothèses relatives au niveau et à la structure du trafic sont très pessimistes, alors qu'elles influent fortement sur l'équilibre économique de l'avenant. Pour éviter que le concessionnaire en tire avantage, elle recommande :

- soit la mise en place d'un mécanisme de partage du risque lié au trafic ;
 - soit, à défaut, (i) d'utiliser un taux de croissance de 2 % par an jusqu'en 2030 puis de 1,5 % par an de 2031 à 2040 pour le trafic des VL, à l'échelle de la concession, et (ii) de supposer que le trafic augmentera de 5 %, à la barrière de Nangy, à la suite de la diminution du tarif de péage.
-

Les différents paramètres peuvent être traités séparément. En particulier, il pourrait être approprié de retenir une clause de revoyure s'agissant des effets du changement de structure tarifaire – compte-tenu de la difficulté d'anticiper les effets de report du trafic sur le réseau secondaire –, tout en retenant une hypothèse plus protectrice des intérêts des usagers pour le taux de croissance du trafic des VL – celui qui a été retenu pour le projet d'avenant étant manifestement en rupture avec les tendances passées.

Deuxièmement, elle invite les parties à introduire une clause de partage du risque lié à la fraude, qu'elle recommande de paramétrer de manière à neutraliser les bénéfices pour le concessionnaire d'une erreur de prévision sur ces hypothèses. L'Autorité note en effet que certaines hypothèses relatives à la fraude ainsi qu'au recouvrement des péages et des indemnités de retard sont fragiles. Or, celles-ci sont structurantes pour l'équilibre économique de l'avenant : si, dans les faits, les comportements des usagers s'avéraient différents de ce qui est anticipé, et plus conforme à ce qui a pu être observé dans des situations comparables, alors le concessionnaire pourrait bénéficier d'un gain de plusieurs dizaines de millions d'euros.

Troisièmement, elle appelle les parties à renoncer à l'introduction du nouvel article 12.8 au cahier des charges de la concession. Cet article pourrait en effet aboutir, en l'état, à faire financer par le péage des opérations qui ne relèveraient pas d'un service rendu à l'utilisateur de l'autoroute, ou générer des recettes indues pour la société concessionnaire.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

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

Saisie pour avis par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie le 12 novembre 2024, la saisine ayant été déclarée complète à cette même date ;

Vu le code des transports ;

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le décret du 2 décembre 1977 approuvant la convention passée entre l'État et la société ATMB pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention, ensemble les décrets des 8 février 1985, 26 juin 1989, 15 décembre 1990, 30 septembre 1993, 30 décembre 2000, 28 avril 2010, 26 octobre 2018 et 2 décembre 2020 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 6 février 2025 ;

Adopte l'avis suivant :

Table des matières

1. Contexte	5
1.1. Les principales caractéristiques du projet d'avenant	5
1.2. La méthode d'analyse de l'Autorité	9
1.2.1. Le cadre juridique de l'avis	9
1.2.2. Les quatre axes d'analyse du projet d'avenant	9
2. Analyse	10
2.1. Sur les choix d'évolution de la structure tarifaire	10
2.1.1. La mise à péage de la section ASTJ améliore la grille tarifaire d'ATMB du point de vue de la logique de l'utilisateur-payeur	10
2.1.2. La réduction de 30 % octroyée aux usagers VL détenteurs d'un télébadge présente des vertus incitatives adaptées au déploiement du péage en flux libre	10
2.2. Sur le bienfondé du financement par le péage des opérations envisagées	10
2.2.1. Les opérations prévues dans le projet d'avenant sont conformes à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière	10
2.2.2. Si le bilan coûts-avantages des opérations considérées apparaît favorable aux usagers, il semble souhaitable de l'objectiver	11
2.3. Sur les paramètres économiques du projet d'avenant	14
2.3.1. Les dépenses prévisionnelles sont correctement estimées	14
2.3.2. L'évolution des recettes de péage induite par la restructuration tarifaire est sensible à des hypothèses sur le trafic dont la fiabilité est insuffisante	20
2.3.3. Les recettes induites par le recours à un système de péage en flux libre	24
2.3.4. La rémunération des capitaux investis par le délégataire est raisonnable et conforme aux conditions de marché	26
2.4. Sur les autres évolutions apportées au cahier des charges	27
2.4.1. Frais mis à la charge du concessionnaire	27
2.4.2. Restitution de l'avantage financier résultant d'un décalage dans le temps des travaux	28
2.4.3. Évolution des indicateurs de performance et de leur suivi dans la perspective de la restitution de l'infrastructure en bon état à la fin de la concession	28
Conclusion	30
Annexe – Récapitulatif des demandes formulées dans le présent avis	31

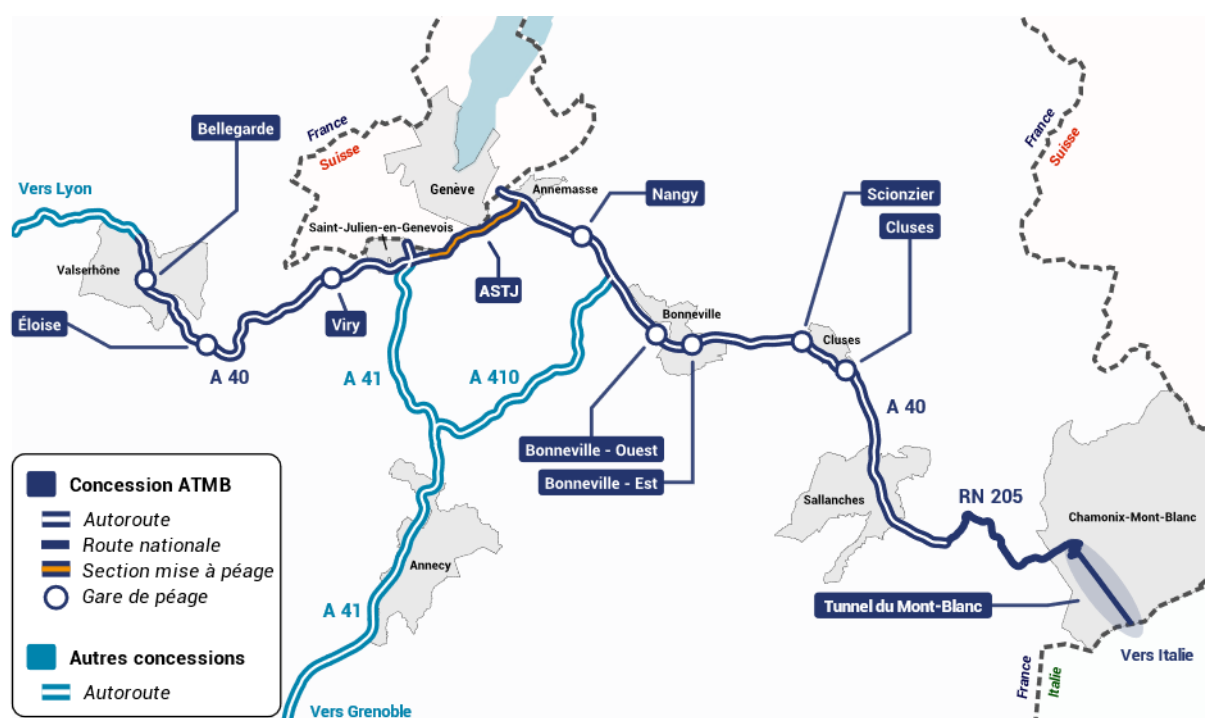
1. Contexte

1. Par un courrier enregistré le 12 novembre 2024, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de neuvième avenant à la convention passée entre l'État et la société ATMB pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille, approuvée par décret du 2 décembre 1977, et au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète à la date du 12 novembre 2024 par le service de la procédure de l'Autorité.
2. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

1.1. Les principales caractéristiques du projet d'avenant

3. Le principal objet du projet d'avenant est la remise à péage de la section Annemasse – Saint-Julien-en-Genevois (ci-après « ASTJ ») de l'autoroute A40, dont la longueur est d'environ 12 kilomètres. Cette section est surlignée en orange dans la figure 1.

Figure 1. Carte d'ensemble du réseau concédé à la concession ATMB

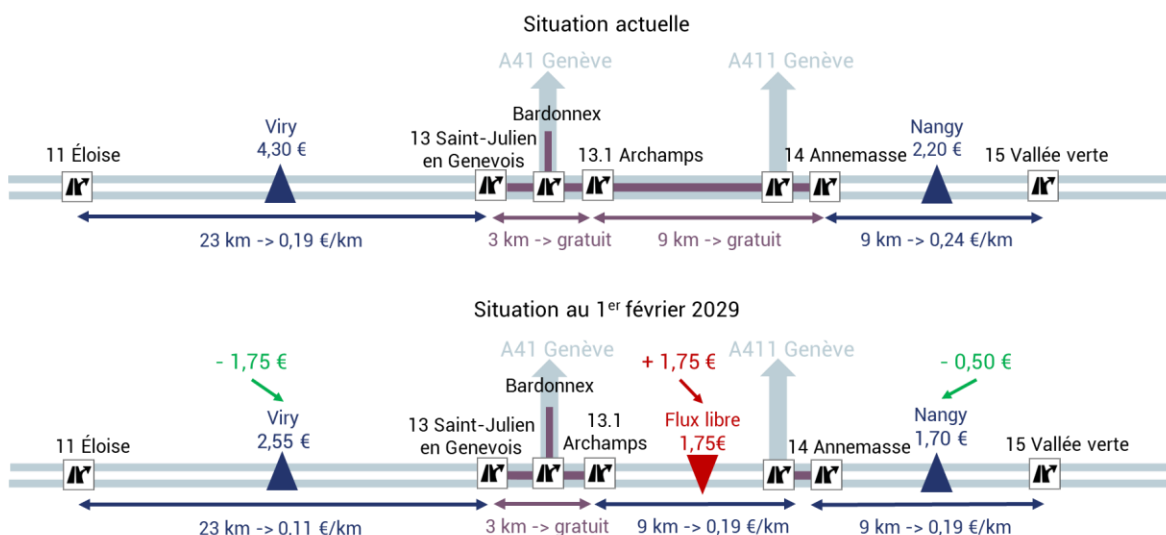


Source : réalisation ART

4. Cette section, payante à sa mise en service en 1982, était en effet devenue libre de péage par la suite :
 - en 1991, le Conseil départemental de Haute Savoie a pris à sa charge les péages jusqu'en 2015, date à laquelle la concession devait prendre fin ;
 - en 2010, l'avenant prévoyant le prolongement de la concession jusqu'en 2050 a maintenu la gratuité de la section.

5. Ainsi, le projet soumis à l'avis de l'Autorité prévoit (i) l'installation d'un dispositif de péage en « flux libre », c'est-à-dire permettant l'identification des véhicules et la perception du péage sans recours à une barrière physique, et (ii) l'instauration d'un péage sur la section ASTJ à compter du 1^{er} février 2029¹.
6. La remise à péage de la section ASTJ s'accompagne de deux modifications tarifaires :
 - Premièrement, une baisse des tarifs sur la section Saint-Julien-en-Genevois – Éloise, de sorte que le péage total acquitté pour circuler entre Annemasse et Éloise est inchangé² ;
 - Deuxièmement, une diminution des tarifs pratiqués à la barrière de Nangy, située sur la section Annemasse-Vallée verte.
7. Sous réserve des hypothèses d'évolution de l'indice TP01 et de l'IPC retenues par le concédant entre 2023 et 2029, le péage devrait s'établir à 1,75 euro (toutes taxes comprises) sur la section ASTJ pour les véhicules de la classe 1 et il devrait diminuer respectivement de 1,75 euro (toutes taxes comprises) à la barrière de Viry et de 0,50 euro (toutes taxes comprises) à la barrière de Nangy pour ces mêmes véhicules. La figure 2 illustre les modifications qui seront apportées à la grille tarifaire dans le cas des véhicules de classe 1 sous ces mêmes hypothèses.

Figure 2. Évolution des tarifs pour les véhicules de classe 1 (en € TTC)



Source : dossier de saisine, réalisation ART

8. Sur le plan tarifaire, le projet d'avenant prévoit également qu'une remise de 30 % du tarif nominal de la section ASTJ soit accordée aux usagers de véhicules des classes 1, 2 et 5 disposant d'un badge de télépéage.
9. Le deuxième objet de l'avenant est la réalisation d'un ensemble d'aménagements. En effet, les modifications tarifaires prévues ont été définies pour permettre de dégager des recettes supplémentaires affectées au financement de plusieurs aménagements pour un montant total d'investissements de [50 – 100] millions d'euros (hors taxes, valeur janvier 2023). Ces opérations, classées par ordre décroissant d'importance en montant, sont listées dans le tableau 1 et localisées sur la figure 3.

¹ Sous réserve que les opérations objet de l'avenant (voir point 9), hormis l'aménagement du diffuseur de Findrol, soient déjà mises en service.

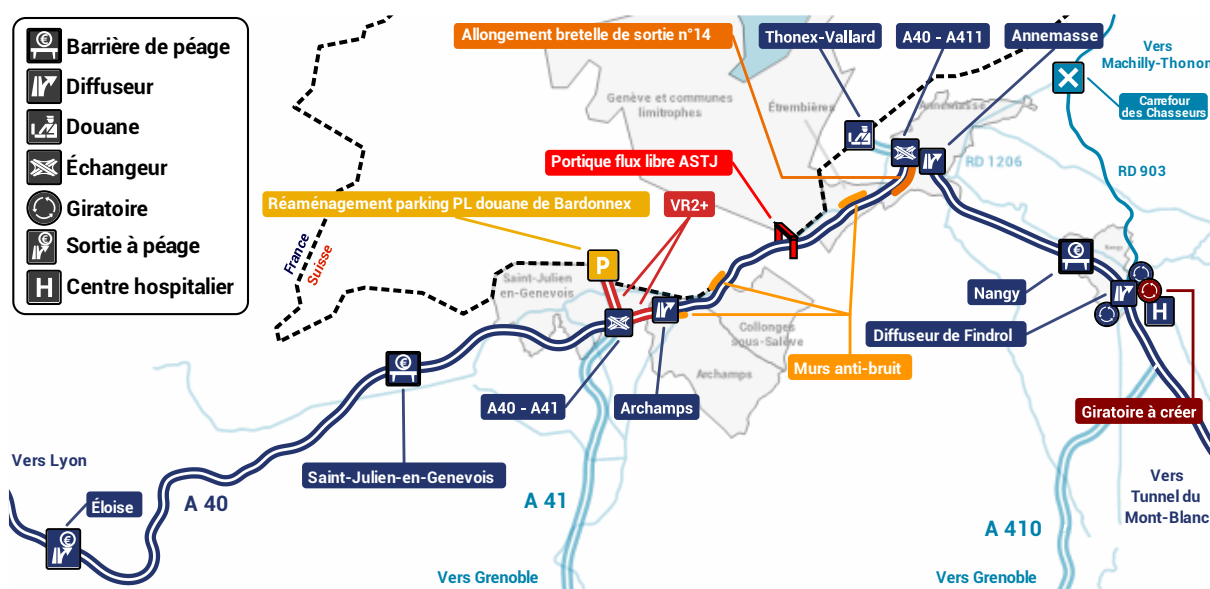
² Le contrat prévoit que le tarif sur ASTJ (« T3b ») est obtenu à partir du tarif initial de la section Saint-Julien-en-Genevois – Éloise (« T3 ») avec la formule $T3b = T3 \times (\text{Longueur Maxi entre Annemasse et Saint-Julien}) / (\text{Longueur entre Annemasse et Éloise})$, et que le nouveau tarif de la section Saint-Julien-en-Genevois – Éloise (« T3a ») résulte de la formule $T3a = T3 - T3b$. Dans le modèle financier transmis dans le cadre de la saisine, la valeur retenue pour le paramètre « Longueur Maxi entre Annemasse et Saint-Julien » était de 13,527, celle retenue pour le paramètre « Longueur entre Annemasse et Éloise » était de 35,6.

Tableau 1. Aménagements inclus dans le projet d'avenant

Code couleur	Aménagement à réaliser	Montant (M€, valeur janvier 2023)
	Aménagement du diffuseur de Findrol	[20 – 50]
	Création d'une VR2+ et d'une voie d'entrecroisement	[10 – 20]
	Déploiement d'un système de péage en flux libre	[10 – 20]
	Allongement de la bretelle de sortie n° 14 (Annemasse)	[5 – 10]
	Trois murs anti-bruit	[5 – 10]
	Réaménagement du parking PL de la douane de Bardonnex	[2 – 5]

Source : dossier de saisine

Figure 3. Carte des aménagements



Source : dossier de saisine, réalisation ART

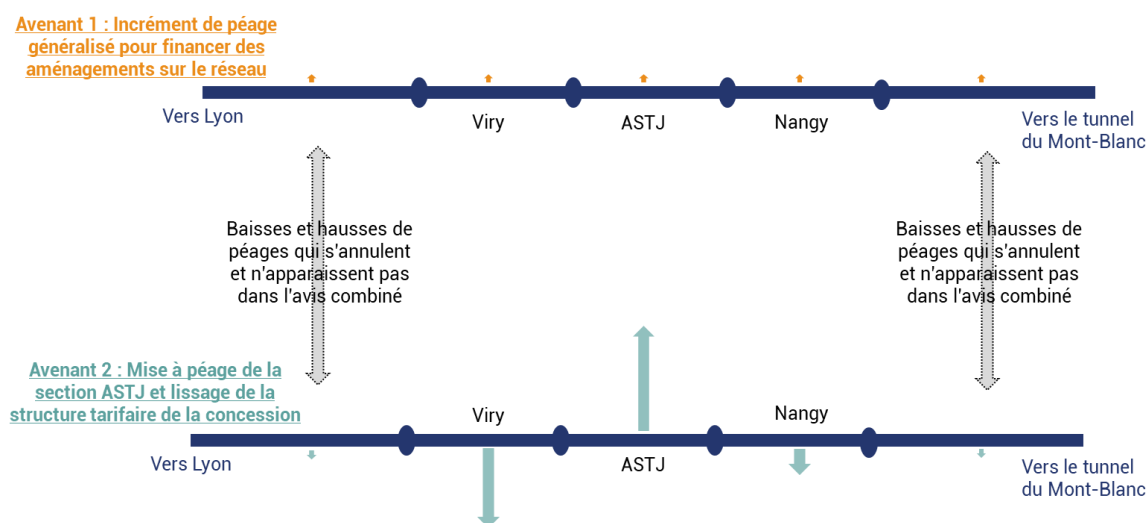
10. Le projet d'avenant peut ainsi s'analyser comme la combinaison de deux avenants dont certains effets se neutralisent :

- Un premier avenant prévoyant la réalisation d'aménagements des sections existantes en contrepartie d'une hausse modérée des péages prenant la forme d'un taux de croissance appliqué à l'ensemble des tarifs de la concession, selon une pratique de financement communément admise³ ;
- Un second avenant consistant à modifier la structure des péages sans générer de recettes supplémentaires pour le concessionnaire.

Il est donc possible de considérer que la mise à péage de la section ASTJ a une contrepartie tarifaire sur l'ensemble du réseau payant d'ATMB, comme l'illustre la figure 4.

³ Par exemple, dans le cadre du huitième avenant au contrat de concession entre l'État et la société ATMB approuvé par le décret n° 2020-1515 du 2 décembre 2020, une hausse additionnelle de 0,33 % des tarifs de péage était autorisée sur la période 2021-2025 à l'échelle de la concession en contrepartie de la réalisation d'un diffuseur, de la construction de parkings de covoiturage, de l'aménagement de diffuseurs existants, etc.

Figure 4. Décomposition du projet d'avenant en deux ensembles de modifications de la grille tarifaire



Source : réalisation ART

11. Enfin, le projet d'avenant introduit diverses modifications contractuelles susceptibles d'avoir une incidence sur les tarifs de péage.
12. Il ajoute d'abord au cahier des charges un article 7.5 qui prévoit la récupération de l'avantage financier généré par l'éventuel retard dans la réalisation de travaux ou par l'éventuel abandon d'opérations contractualisées dans le cadre du neuvième avenant.
13. Le projet d'avenant prévoit en outre une modification de l'article 12 du cahier des charges relatif aux frais à la charge de la société concessionnaire, avec l'insertion d'un article 12.7 permettant la prise en charge, par la société concessionnaire, d'études et d'audits diligentés par le concédant et d'un article 12.8 prévoyant la contribution de la société concessionnaire à diverses dépenses des collectivités publiques.
14. Plus précisément, le nouvel article 12.7 prévoit la prise en charge, par la société ATMB, dans la limite d'un montant de 50 000 euros (hors taxes, valeur octobre 2020) par an, actualisé suivant l'évolution de l'indice des prix à la consommation (hors tabac, ensemble des ménages) entre le 1^{er} novembre 2020 et le 1^{er} novembre de l'année précédant celle du versement, pour les années 2025 à 2034, de dépenses relatives à la réalisation « *d'études en lien avec les opérations objets du contrat de concession ou [...] d'audits en lien avec les indicateurs visés dans [l']article [13.4]* » commandés par le concédant. Il est précisé que la société ATMB sera redevable annuellement à l'État d'une compensation au titre de l'avantage financier découlant du différentiel entre ce montant plafond et le montant effectivement versé. Il est également indiqué que « *[l]a nature et les modalités de la compensation sont précisées d'un commun accord entre le concédant et la société concessionnaire. La société concessionnaire réalise en priorité des études ou travaux non prévus au cahier des charges.* »
15. Le nouvel article 12.8 prévoit, quant à lui, que la société ATMB contribue, sous réserve d'une participation des collectivités publiques concernées à hauteur du même montant et dans la limite d'un montant de 750 000 euros (valeur juin 2023), actualisé à l'indice TP01, « *au développement cohérent et durable des territoires traversés, dans l'intérêt tant des habitants du voisinage que des usagers de l'autoroute, afin de limiter les impacts indirects des opérations objet du neuvième avenant* ».

16. Il prévoit aussi différentes évolutions de l'article 13 du cahier des charges, concernant les indicateurs de performance et leur suivi. À cet égard, il introduit une annexe « EMP » relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, une annexe « J » définissant les indicateurs de performance et de suivi que la société ATMB doit produire annuellement, ainsi qu'une annexe « J1 » établissant les objectifs de performance et les pénalités applicables, actualisés en ce qui concerne l'état structurel de la chaussée, l'état structurel des ouvrages d'arts et la gêne au péage.

1.2. La méthode d'analyse de l'Autorité

1.2.1. Le cadre juridique de l'avis

17. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité est consultée sur les projets d'avenants aux contrats de concession autoroutière, lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession. La finalité de cet avis est d'apporter un éclairage objectif et indépendant, notamment, sur les conditions du financement par l'usager de charges nouvelles résultant d'un projet d'avenant à un contrat de concession.

18. Dans le cadre de son avis, l'Autorité s'assure notamment du respect des critères listés à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, à savoir :

- d'une part, s'agissant des ouvrages et aménagements objets de l'avenant, leur caractère non prévu, strictement utile ou nécessaire, ainsi que leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé ;
- d'autre part, s'agissant de l'augmentation des tarifs de péages, son caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire. À cette fin, elle s'assure, sur le fondement de l'article L. 122-10 du code de la voirie routière, que les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent *« outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant »*.

19. Si l'article L. 122-8 du code de la voirie routière impose à l'Autorité de vérifier le respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, il n'exclut pas qu'elle opère d'autres analyses sur les projets d'avenants qui lui sont soumis, en particulier au titre de la mission de *« veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier »* que lui assigne l'article L. 122-9 du code de la voirie routière.

1.2.2. Les quatre axes d'analyse du projet d'avenant

20. Quatre ensembles d'analyses ont été conduits au cas d'espèce.

21. En premier lieu, s'agissant d'un avenant qui fait évoluer la structure tarifaire, il convient de vérifier que les évolutions de péage envisagées respectent les règles générales applicables aux redevances pour service rendu et le principe d'égalité des usagers devant les charges du service public.

22. En deuxième lieu, dans la mesure où les évolutions tarifaires prévues par l'avenant sont employées à financer des travaux supplémentaires, il convient de s'assurer que les opérations prévues par l'avenant respectent les critères listés à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

23. En troisième lieu, il convient plus généralement de vérifier que les principes posés par l'article L. 122-10 du code des transports sont respectés, ce qui impose d'analyser les paramètres économiques de l'avenant pour apprécier son équilibre financier.
24. En quatrième et dernier lieu, il convient d'examiner, de façon générale, les modifications apportées au contrat de concession qui intéressent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir un péage.

2. Analyse

2.1. Sur les choix d'évolution de la structure tarifaire

2.1.1. La mise à péage de la section ASTJ améliore la grille tarifaire d'ATMB du point de vue de la logique de l'utilisateur-payeur

25. La remise à péage de la section ASTJ s'accompagne d'une baisse des tarifs sur la section Éloise – Saint-Julien-en-Genevois, de sorte que le péage total acquitté pour circuler entre Éloise et Annemasse est inchangé. La remise à péage permet donc de faire peser les coûts sur l'ensemble des usagers et de lisser les tarifs kilométriques sur la portion Éloise-Annemasse.
26. La remise à péage de la section ASTJ s'accompagne également d'une diminution des tarifs pratiqués à la barrière de Nangy, située sur la section Annemasse-Vallée verte. Cette baisse ciblée sur l'une des sections les plus chères de l'autoroute A40 permet également un lissage des tarifs kilométriques de la concession.
27. La modification de la structure tarifaire de la concession ATMB envisagée renforce donc la logique de l'utilisateur-payeur applicable aux redevances pour service rendu et l'égalité des usagers devant les charges du service public.

2.1.2. La réduction de 30 % octroyée aux usagers VL détenteurs d'un télébadge présente des vertus incitatives adaptées au déploiement du péage en flux libre

28. Il ressort du dossier de saisine qu'un abattement de 30 % du tarif de péage de la section ASTJ est prévu pour les usagers de véhicules des classes 1, 2 et 5 munis d'un badge de télépéage. Cet abattement apparaît comme une incitation bienvenue à l'utilisation d'une technologie particulièrement adaptée dans le cadre d'un système de péage en flux libre. En effet, l'usage d'un badge de télépéage limite les risques de fraude, notamment involontaire, qui engendrent une réticence à la généralisation du flux libre, malgré les gains de temps et les économies en carburant et en émissions de CO₂ qu'il génère.

2.2. Sur le bienfondé du financement par le péage des opérations envisagées

2.2.1. Les opérations prévues dans le projet d'avenant sont conformes à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière

29. En premier lieu, il ressort du dossier de saisine et du contrat de concession de la société ATMB, ainsi que du cahier des charges y annexé mais également du contrat d'entreprise 2021-2025, que les opérations envisagées dans le projet de neuvième avenant ne relèvent pas d'une obligation contractuelle préexistante à la charge de la société concessionnaire d'autoroutes.

30. En deuxième lieu, il ressort de l'instruction du dossier que chacune des opérations, prise individuellement, est d'un coût et d'une ampleur limités par rapport au montant global de la concession et ne présente aucune autonomie par rapport au réseau concédé.
31. En troisième lieu, il ressort de l'instruction du dossier que chacune des opérations envisagées dans le projet de neuvième avenant satisfait la condition de nécessité ou d'utilité.

2.2.2. Si le bilan coûts-avantages des opérations considérées apparaît favorable aux usagers, il semble souhaitable de l'objectiver

a. Le choix d'un système de péage en flux libre

32. La construction d'un système de péage en flux libre est nécessaire pour la remise à péage. Retenir cette technologie plutôt qu'une barrière de pleine voie classique apparaît comme un choix pertinent de la part du concédant et du concessionnaire. D'une part, il aurait été matériellement difficile de construire une barrière de pleine de voie compte tenu de contraintes foncières. D'autre part, indépendamment de la justesse de l'estimation des coûts opérationnels de l'installation du système de péage en flux libre sur la section ASTJ (voir section 2.3.1), il apparaît que les coûts d'aménagement d'une barrière de péage physique en pleine voie⁴ sont plus élevés.
33. De plus, par rapport à une barrière de péage, le système de péage en flux libre offre une meilleure qualité de service aux usagers. Il permet aux usagers de réduire leur temps de passage de plus d'une minute et d'économiser les 0,18 euros (valeur janvier 2023) de carburant qui auraient été consommés par la séquence de ralentissement puis d'accélération de leur véhicule à la barrière de pleine voie. Au total, ces gains peuvent être évalués à 161,3 millions d'euros (valeur janvier 2023) pour les gains de temps et à 62,2 millions d'euros (valeur janvier 2023) pour le carburant. Le choix d'un système de péage en flux libre est aussi plus respectueux de l'environnement : en réduisant les consommations d'essence, il générera des économies de CO₂ et exerce moins de pression sur le foncier.
34. Par conséquent, le choix d'un système de péage en flux libre apparaît favorable aux usagers, mais aussi aux riverains et à la collectivité.

⁴ Selon l'Autorité, ces coûts, qui dépendent du nombre de voies et de la présence ou non d'une galerie technique souterraine, s'établissent entre 15 et 25 millions d'euros.

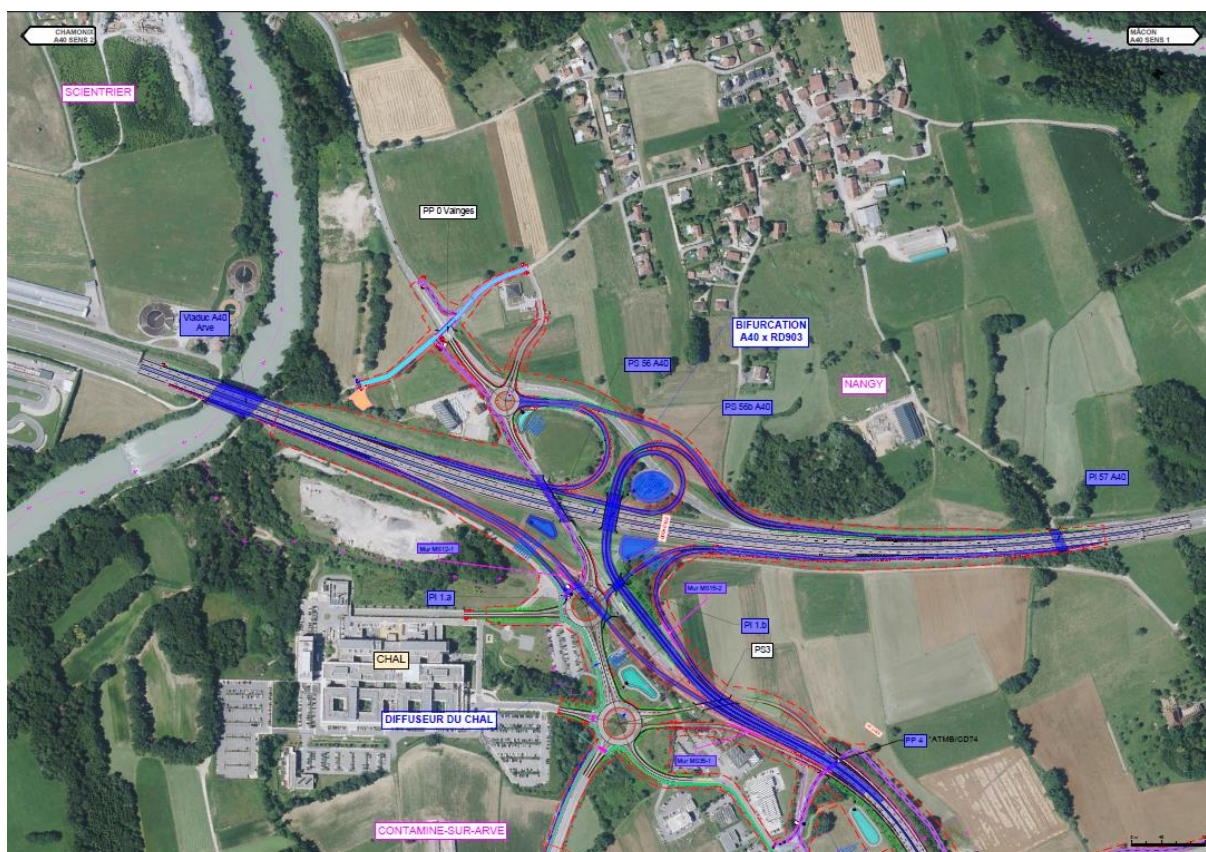
b. L'aménagement du nœud de Findrol

35. L'aménagement du nœud de Findrol répond à deux objectifs.
36. D'une part, il vise à fluidifier les échanges entre l'autoroute A40 et le réseau adjacent. L'échangeur actuel comporte deux giratoires de part et d'autre de l'autoroute, l'un des deux desservant le centre hospitalier Alpes Léman (CHAL) en périphérie d'Annemasse. Or, dans la situation actuelle, aux heures de pointe, au droit du rond-point qui fait la jonction entre l'hôpital et le réseau secondaire, des remontées de file viennent perturber l'écoulement sur l'autoroute.
37. D'autre part, il accompagne le projet d'élargissement de la RD903 à 2x2 voies jusqu'au carrefour des Chasseurs. Ce projet, qui permettra de relier l'autoroute A412 entre Machilly et Thonon via la RD1206, pourrait venir saturer l'échangeur actuel.
38. Pour répondre à ces deux objectifs, l'aménagement du nœud de Findrol doit permettre de séparer les flux entrants et sortants de l'hôpital⁵ grâce à la création d'un troisième giratoire du côté de l'hôpital. Ainsi, les mouvements depuis l'autoroute A40 s'effectueront exclusivement par des bretelles dédiées à l'accès des usagers à l'autoroute sans cisaillement avec des flux locaux⁶.
39. Pour cette opération, les avantages monétarisés pour les usagers de l'autoroute compensent les hausses de péages demandées. Les études de trafic réalisées pour concevoir l'ouvrage ont montré que, à l'horizon de sa mise en service, il permettra, aux heures de pointe, de faire économiser près de 10 minutes de temps de parcours aux véhicules entrant ou sortant de l'autoroute A40. Agrégées sur une année, ce sont plus de 700 000 heures qui seront économisées chaque année. Valorisées à 12,3 millions d'euros par an (valeur 2023), de telles économies de temps justifient largement l'opération, étant précisé que l'aménagement se traduira par ailleurs par des gains importants pour les riverains dont l'accès au CHAL sera grandement facilité.
40. Par conséquent, le bilan coûts-avantages de cette opération apparaît favorable aux usagers de l'autoroute. L'Autorité réitère néanmoins sa recommandation au concédant de réaliser, à chaque opération, un bilan des coûts et des avantages pour l'utilisateur afin d'évaluer si son financement par le péage est pertinent.

⁵ Deux bretelles (hors périmètre de la concession) permettront les échanges entrées/sorties de l'hôpital vers la RD903. Les usagers en provenance d'Annemasse empruntant l'autoroute A40 devront emprunter successivement les trois giratoires pour accéder à l'hôpital, tandis que les usagers en transit en direction de la RD903 emprunteront directement la bretelle dédiée avec le nouveau franchissement sur l'autoroute A40. Enfin, la sortie de l'hôpital vers l'A40 pour le retour vers Annemasse est possible depuis le giratoire créé au milieu, via une bretelle en dénivelé sous la nouvelle bretelle dédiée citée précédemment donc sans carrefour ni croisement.

⁶ À titre d'exemple, le mouvement depuis l'autoroute A40 en provenance de la RN205 et du tunnel du Mont-Blanc vers la RD903 en direction du carrefour des Chasseurs puis Machilly s'effectuera, après les travaux du nœud de Findrol, via une bretelle en dénivelé sous le giratoire créé.

Figure 5. Nœud de Findrol – aménagement actuel



Source : dossier de saisine

c. La création d'une voie dédiée aux covoitureurs et aux bus

41. Le projet consiste à créer une voie de covoiturage sur un linéaire d'environ 1,7 kilomètre sur la bande d'arrêt d'urgence⁷. Il se situe entre l'extrémité de la bretelle d'entrée du diffuseur 13.1 d'Archamps, en aval du passage supérieur n° 20, sur l'autoroute A40, et le passage supérieur n° 5 en amont du viaduc de Bardonnex, sur l'autoroute A41. Cette voie réservée, non permanente, sera ouverte en cas de congestion, notamment aux heures de pointe.
42. En principe, le projet apparaît justifié. Actuellement des problèmes de congestion récurrents sont constatés sur l'autoroute A40. En particulier, aux heures de pointe, d'importants flux domicile/travail à destination de la Suisse viennent saturer la voirie. Augmenter la capacité en exploitant la bande d'arrêt d'urgence, tout en incitant au covoiturage, apparaît comme une solution adaptée. L'Autorité considère donc que le bilan coûts-avantages de cette opération est favorable aux usagers de l'autoroute.

⁷ Cette surlargeur, qui remplit les fonctions de bande d'arrêt d'urgence des autoroutes A40 et A41 en temps normal, sera aménagée avec un profil en travers de largeur égale à 4 mètres compatible avec son utilisation en voie réservée en dynamique (soit une largeur roulable de 3,5 m et une bande dérasée de droite de 0,5 m).

43. Néanmoins, il est difficile d'évaluer quantitativement l'intérêt du projet sans être en mesure d'évaluer le niveau de covoiturage attendu. C'est en effet un paramètre essentiel : si la pratique du covoiturage reste faible, alors la voie sera peu utilisée et ne permettra pas de fluidifier le reste de la circulation. D'autres dispositifs, certes moins vertueux pourraient alors être utilisés, comme ouvrir à la circulation la bande d'arrêt d'urgence à l'ensemble des usagers, si besoin en couplant la mesure avec une régulation de la vitesse⁸. Or, ces projets n'ont pas encore fait l'objet d'un retour d'expérience suffisamment précis pour le faire. Il conviendrait d'en organiser sur les principaux sites pilotes du réseau concédé, par exemple en suivant l'évolution du taux d'occupation avec des dispositifs vidéos et en conduisant des entretiens qualitatifs des usagers des voies réservées. Par ailleurs, la réalisation d'un tel aménagement aurait mérité des études de trafic plus poussées pour pouvoir en apprécier les effets précis sur les conditions d'écoulement.
44. En tout état de cause, l'Autorité recommande de conduire des évaluations *a posteriori* de l'impact de ces aménagements sur les pratiques de mobilité. Elle réitère également sa recommandation de systématiser un bilan des coûts et des avantages pour l'usager pour évaluer si son financement par le péage est pertinent.

d. Les autres opérations

45. Les autres aménagements n'appellent pas de remarques particulières de la part de l'Autorité qui considère que leur bilan coûts-avantages est positif pour les usagers de l'autoroute, le cas échéant, en valorisant la réduction des nuisances qu'ils génèrent.

2.3. Sur les paramètres économiques du projet d'avenant

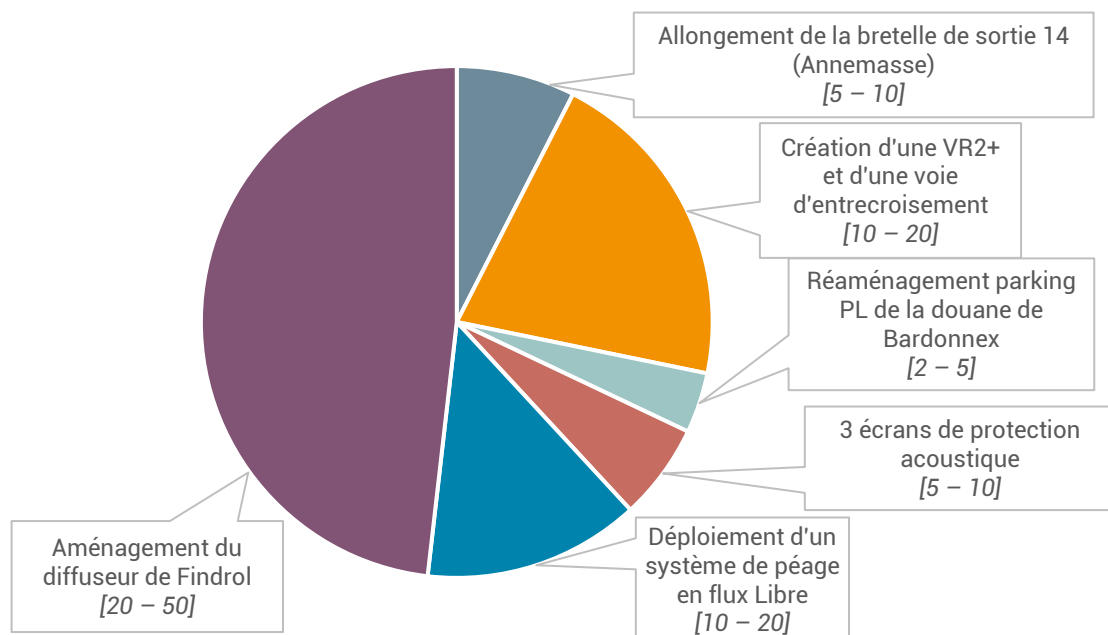
2.3.1. Les dépenses prévisionnelles sont correctement estimées

46. L'analyse des coûts mis à la charge du concessionnaire et susceptibles d'être couverts par le péage au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière a été réalisée sur la base des documents transmis en application de l'article R. 122-27 du code de la voirie routière. Le concédant a fourni un dossier détaillé qui respecte la note méthodologique établie par le Cerema dans le cadre du groupe de travail réunissant les services de l'Autorité et le concédant, de sorte que la contre-expertise a pu être réalisée en toute transparence⁹. La contre-expertise de l'Autorité a porté, d'une part, sur les ratios de coûts globaux (comparaison avec d'autres projets autoroutiers similaires), d'autre part, sur la décomposition de ces coûts (en s'appuyant sur la base de données de prix de l'Autorité).
47. L'ensemble des investissements contractualisés dans le projet d'avenant représente un montant total de [50 – 100] millions d'euros (hors taxes, valeur janvier 2023) qui se décompose entre les opérations comme le représente la figure 6.

⁸ Un tel dispositif a été expérimenté à Birmingham, dans un contexte relativement similaire c'est-à-dire une route à caractéristique autoroutière en milieu périurbain avec un trafic de plus de 50 000 véhicules-jour. Voir fiche Cerema, gestion dynamique du trafic – utilisation de la bande d'arrêt d'urgence ([lien](#)).

⁹ À l'exception de celle du flux libre, toutes les estimations des coûts des opérations ont été établies en respectant le cadre décrit par le Cerema dans sa « Note pour l'estimation des coûts des opérations » datée de novembre 2023, qui porte sur le réseau autoroutier concédé.

Figure 6. Répartition des coûts d'investissement (en M€ HT, valeur janvier 2023)



Source : dossier de saisine, réalisation ART

48. Les risques ont été pris en compte, dans la structuration des coûts prévisionnels, au travers de marges (sur les prix ou sur les quantités) différenciées par famille de prestations ou de sommes-à-valoir (marges sur les coûts globaux). Il ressort de l'instruction que les niveaux de marge sur les quantités et les sommes-à-valoir considérés sont usuels au stade des études de faisabilité. S'agissant des marges sur les prix, les références de prix fournis et les justifications apportées (travail sous exploitation de chantier et phasage complexe, contexte frontalier de renchérissement des travaux) sont apparues satisfaisantes.

a. Sur les coûts du nœud de Findrol

49. Concernant le réaménagement du nœud de Findrol, il ressort de l'analyse des prix et des risques menés par l'Autorité que le coût prévisionnel de [20 – 50] millions d'euros (valeur mai 2024)¹⁰ utilisé pour paramétrer l'avenant dépasse de moins de 10,0 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui est acceptable.

50. Les principales sources d'écart entre le coût prévisionnel et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau 2.

¹⁰ Valeur équivalente aux 36,2 millions d'euros (valeur janvier 2023) exprimés dans le tableau du paragraphe 8

Tableau 2. Décomposition des coûts du nœud de Findrol

Poste		Coût prévisionnel ATMB (M€)	Coût de référence ART (M€)	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre (A)		[5 – 10]	[5 – 10]	/	Ratio de [15 – 20] % du montant total hors risques
Acquisitions foncières (B)		[0,5 – 1]	[0,5 – 1]	/	Poste non modifié
Travaux	Dont terrassement	[2 – 5]	[2 – 5]	- 21 %	Écart sur le prix de mise en œuvre de terre végétale et de mise en dépôt sur site
	Dont assainissement	[2 – 5]	[2 – 5]	- 9,6 %	Prix de collecteurs et de cunettes surestimés
	Dont ouvrages d'art	[5 – 10]	[5 – 10]	+ 2,0 %	Prix des ouvrages d'art dans la moyenne
	Dont chaussées	[2 – 5]	[2 – 5]	/	Prix des enrobés dans la moyenne
	Dont équipements	[2 – 5]	[2 – 5]	- 15,6 %	Écarts sur plusieurs prix portiques et potences, et clôtures
	Dont aménagements d'environnement	[0,5 – 1]	[0,5 – 1]	- 9,1 %	Pas de niveau de risque sur un forfait
	Total (C)	[20 – 50]	[20 – 50]	- 4,2 %	/
Somme à valoir (D) Risques spécifiques + SAV		[2 – 5]	[1 – 2]	- 55,2 %	Ratio SAV de [4 – 6] % du montant des travaux adapté
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[20 – 50]	[20 – 50]	- 10,0 %	≤10 %, marge d'erreur de l'Autorité

Source : dossier de saisine, base de données de prix de l'ART, analyses de l'ART

51. S'agissant des risques spécifiques, les parties ont comptabilisé une provision de [1 – 2] millions d'euros hors taxes pour la mise en dépôt définitive de matériaux impropres ou excédentaires hors emprise du chantier. Ce faisant, elles ont pris comme référence le scénario le plus défavorable. D'une part, elles ont fait l'hypothèse d'un écart sur le prix unitaire qui semble disproportionné ; d'autre part, elles ont considéré ce risque comme certain alors que les études sont toujours en cours. Dans son propre chiffrage, l'Autorité a choisi de ne pas tenir compte de ce risque, même si l'approche la plus rigoureuse aurait été de le valoriser à la hauteur de sa probabilité. En effet, cela ne modifie pas la conclusion de son analyse. L'Autorité estime que les autres risques étaient correctement évalués.

b. Sur les coûts du système de péage en flux libre

52. Concernant le flux libre, le dossier n'est pas construit sur le modèle des autres opérations et comprend uniquement des coûts par grands postes. Au cours de l'instruction, le concédant a précisé que l'équilibre du neuvième avenant résultait en partie de coûts qui pourront être évités lors d'une éventuelle généralisation du flux libre à l'échelle de la concession. La société ATMB est effectivement contrainte, pour le seul portique de la section remise à péage, d'installer l'ensemble des matériels et logiciels informatiques constitutifs de la chaîne technique nécessaire à la perception du péage et à son éventuel recouvrement. Dans l'hypothèse d'une généralisation du flux libre sur le réseau ATMB, il conviendra de s'assurer que ces coûts de « back office » ne seront pas compensés une seconde fois. S'agissant des coûts sur le terrain, le neuvième avenant ne prend en compte qu'un seul et unique portique.
53. Les coûts de déploiement du flux libre ([10 – 20] millions d'euros hors taxes) se décomposent en une partie liée aux « infrastructures » et une partie liée aux systèmes informatiques (OBO-CBO), ainsi que le détaille le tableau 3.

Tableau 3. Décomposition des coûts d'investissement du flux libre

Poste	Montant (M€ HT)	Observations
Infrastructures (dont aménagements de raccordement et équipements <u>sur un portique</u>)	[1 – 2]	Justifications satisfaisantes dans le dossier de saisine
Systèmes informatiques internes (OBO)	[5 – 10]	Valeur résultant d'un marché passé par ATMB
Systèmes informatiques externes (CBO)	[2 – 5]	Estimation fondée sur un parangonnage réalisé par ATMB (non contre-expertisé)
Total	[10 – 20]	

Source : dossier de saisine, réponses aux mesures d'instruction des services de l'ART, analyses de l'ART

54. Le coût des infrastructures ([0,5 – 1] million euros pour le portique y compris les aménagements, et [0,2 – 0,5] millions euros pour les équipements) apparaît parfaitement justifié et cohérent avec les références de l'Autorité. À titre d'exemple, le coût de la fourniture et de la pose d'un portique, évalué à [0,1 – 0,2] millions euros, est conforme à la référence présente dans la base de l'Autorité pour un portique dédié au flux libre franchissant deux sens de circulation avec un profil en travers à « 2 voies + BAU ». Par ailleurs, il est prévu que le raccordement énergétique et le raccordement à la fibre optique soient effectués en réutilisant les réseaux existants le long de l'autoroute A40.
55. Les systèmes informatiques représentent une part élevée des investissements liés au flux libre ([80 – 90] %), car ils sont dimensionnés pour le développement du système à l'échelle de la concession : à terme, il s'agira de faire fonctionner un système de 5 portiques en pleine voie et des portiques associés dans les bretelles. Dans ce contexte, les coûts présentés apparaissent compatibles avec les références dont dispose l'Autorité ([2 – 5] millions d'euros hors taxes par portique, correspondant à [1 – 2] millions d'euros pour la partie infrastructures et [1 – 2] millions d'euros pour les systèmes informatiques¹¹). Il convient de relever qu'ATMB est une concession de dimension modeste, ce qui limite les économies d'échelle réalisables dans le cadre d'un déploiement généralisé sur ce réseau. Inversement, il est probable qu'avec la démocratisation de la technologie, les coûts du flux libre seront amenés à diminuer.

¹¹ La base de données de l'Autorité recense des prix pour des opérations au stade de la contractualisation (A13/A14, entrées libres Area, A79 RCEA) qui lui permettent d'obtenir un coût de 750'000 euros par voie hors BAU pour la pose d'un portique équipé en incluant les systèmes informatiques (coût hors éventuelle déconstruction de la barrière de péage existante).

56. S'agissant des dépenses d'exploitation du système de péage en flux libre, dont la décomposition est fournie dans le tableau 4, l'Autorité n'a pas été en mesure de les contre-expertiser, faute de références.

Tableau 4. Décomposition des dépenses d'exploitation du flux libre

Opération Flux libre	Montant (M€ HT)	Observations
Frais de personnel	[5 – 10] (dont [1 – 2] pour le « call center »)	Personnel proratisé au portique Le concédant indique avoir contre expertisé ce poste à la suite d'un parangonnage (Royaume-Uni, Portugal, Norvège, France avec la RCEA et A14)
Fonctionnement du back-office	[1 – 2]	Non expertisé
Renouvellement des équipements	[0,5 – 1] tous les [10 – 20] ans	Correspond à la totalité des équipements tous les [10 – 20] ans (voir point 54)

Source : dossier de saisine, analyses de l'ART

c. Sur les coûts de la voie réservée au covoiturage et de la voie d'entrecroisement

57. Concernant la voie réservée et la voie d'entrecroisement, il ressort de l'analyse des prix et des risques menées par l'Autorité que le coût prévisionnel de [10 – 20] millions d'euros (valeur août 2021)¹² utilisé pour paramétrer le projet d'avenant est inférieur de 2,3 % au coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart très limité.
58. Les sources d'écart entre le coût prévisionnel et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau 5.

¹² Valeur équivalente aux [10 – 20] millions d'euros (valeur janvier 2023) exprimés dans le tableau du point 9.

Tableau 5. Décomposition des coûts de la voie réservée au covoiturage et de la voie d'entrecroisement

Désignation des postes		Coût prévisionnel ATMB (M€ HT)	Coût de référence ART (M€ HT)	Écart (%)	Observations
Frais de maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre (A)		[2 – 5]	[2 – 5]	/	Ratio de [10 – 15] % du montant total hors risques
Acquisitions foncières (B)		[0,2 – 0,5]	[0,2 – 0,5]	/	Poste non modifié
Travaux	Dont terrassement	[2 – 5]	[1 – 2]	-5,7 %	Écart sur le prix de mise en œuvre de terre végétale
	Dont assainissement	[0,5 – 1]	[0,5 – 1]	0,0 %	OK (borne haute)
	Dont ouvrages d'art	[2 – 5]	[2 – 5]	0,0 %	OK (borne haute)
	Dont chaussées	[0,5 – 1]	[0,5 – 1]	0,0 %	OK (borne basse)
	Dont équipements	[2 – 5]	[1 – 2]	0,0 %	Prix portiques et potences en borne basse
	Dont aménagements d'environnement	[0,5 – 1]	[0,2 – 0,5]	- 9,1 %	Pas de niveau de risque sur un forfait
	Total (C)	[10 – 20]	[10 – 20]	- 1,7 %	/
Somme à valoir (D) Risques spécifiques + SAV		[...]	[0,5 – 1]	/	Ratio SAV de [4 – 6] % du montant des travaux adapté
Total général hors taxes (A+B+C+D)		[10 – 20]	[10 – 20]	+2,3 %	≤10 %, marge d'erreur de l'Autorité

Source : dossier de saisine, base de données de prix de l'ART, analyses de l'ART

59. Les frais de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre se situent dans la borne haute des références de l'Autorité. Ce ratio élevé s'explique par la complexité de l'opération. En effet, cette dernière sera réalisée au niveau d'un échangeur autoroutier à proximité de la douane de Bardonnex, qui est à l'origine de remontées de files fréquentes. De même, les prix d'assainissement et des ouvrages d'art se situent en borne haute, ce qui est justifié : les contraintes d'exploitation sont fortes pour ces travaux réalisés en bord de voie circulée.

d. Sur les coûts de l'allongement de la bretelle de sortie 14 à Annemasse

60. Cette bretelle est élargie sur environ 700 mètres linéaires et équipée d'écrans acoustiques en rive (neufs ou démolis/reconstruits). Sur la base d'une approche macroscopique, en utilisant le ratio de [5 – 10] millions d'euros par kilomètre qui ressort de sa base de données pour un élargissement hors écrans (comparable), l'Autorité estime que le coût prévisionnel de [5 – 10] millions d'euros (valeur décembre 2022)¹³ utilisé pour paramétrer le projet d'avenant est correctement estimé.

e. Sur les coûts d'installation d'écrans acoustiques

61. Des écrans acoustiques seront installés sur trois sites (Archamps, Collonges, Étrembières), où des logements identifiés en « Point Noir Bruit » (PNB) seront par ailleurs traités grâce à des isolations de façade.

¹³ Valeur équivalente aux 5,7 millions d'euros (valeur janvier 2023) exprimés dans le tableau du point 9.

62. Sur la base d'une approche microscopique, l'Autorité observe que le coût prévisionnel des écrans acoustiques de [2 – 5] millions d'euros (valeur décembre 2020)¹⁴ utilisé pour paramétrer le projet d'avenant dépasse de 6 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart très limité.

f. Sur le réaménagement du parking de poids lourds de Bardonnex

63. Sur la base d'une approche microscopique, l'Autorité observe que le coût prévisionnel pour le réaménagement du parking de poids lourds de Bardonnex de [2 – 5] millions d'euros (valeur août 2021)¹⁵ utilisé pour paramétrer le projet d'avenant dépasse de 2 % le coût de référence qu'elle a établi, ce qui constitue un écart très limité.

g. Conclusion sur les coûts opérationnels

64. Sur la base des informations dont elle dispose, l'Autorité considère que l'écart entre les investissements prévisionnels présentés par ATMB et ceux résultant de sa propre estimation se situe dans la marge d'erreur (l'écart avec l'estimation de l'Autorité est inférieur à 10 %). Pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, l'Autorité n'a donc pas modifié les coûts d'investissement utilisés dans le dossier de saisine.

65. Il ressort du dossier de saisine que les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance, représentent, sur la durée restant à courir de la concession, [20 – 30] % des dépenses d'investissement initiales. Un tel ratio ne paraissant pas manifestement surestimé, et au regard du plus faible enjeu financier que représentent ces dépenses, l'Autorité n'en a pas réalisé la contre-expertise.

2.3.2. L'évolution des recettes de péage induite par la restructuration tarifaire est sensible à des hypothèses sur le trafic dont la fiabilité est insuffisante

66. Le calcul de l'équilibre économique de l'avenant requiert de formuler trois grandes catégories d'hypothèses sur le trafic.

- Tout d'abord, il faut estimer le trafic sur la section ASTJ en tenant compte de la remise à péage au 1^{er} février 2029 et de la baisse de la circulation qu'elle va engendrer : il est ainsi possible d'en déduire les recettes générées par cette seule section.
- Ensuite, il faut estimer le trafic sur les deux sections où le péage est abaissé au 1^{er} février 2029, en tenant compte du trafic induit par les réductions de tarifs : cela permet de calculer la perte de recettes sur ces sections.
- Enfin, il faut formuler une hypothèse sur l'évolution annuelle du trafic sur les trois sections concernées par les modifications tarifaires.

a. Sur les recettes générées par la remise en péage de la section ASTJ

67. Pour établir l'équilibre économique du projet d'avenant, le concessionnaire a estimé le trafic sur la section ASTJ en supposant qu'il diminuerait sous l'effet de la remise en péage. Précisément, le concessionnaire a fait les hypothèses suivantes : par rapport à un scénario contrefactuel dans lequel la section resterait gratuite, la remise en péage de la section ASTJ générera une baisse du trafic de [2 – 4] % en 2029 qui s'estompera progressivement dans les années suivantes.

¹⁴ Valeur équivalente aux [2 – 5] millions d'euros (valeur janvier 2023) exprimés dans le tableau du point 9

¹⁵ Valeur équivalente aux [2 – 5] millions d'euros (valeur janvier 2023) exprimés dans le tableau du point 9

68. Cette estimation apparaît raisonnable car la méthode utilisée par le concessionnaire pour l'établir est robuste. Elle s'appuie principalement sur une étude de trafic réalisée en 2021, à l'occasion d'une concertation locale sur la remise en péage de la section. Le modèle de trafic sous-jacent, le modèle multimodal transfrontalier, a été construit selon les règles de l'art en s'appuyant sur des données particulièrement détaillées. Il convient néanmoins de noter que tout exercice de prévision de cette sorte est par nature difficile alors que le trafic sera précisément connu dès l'année de la remise à péage.

b. Sur les pertes de recettes au niveau des barrières de Nangy et de Viry

69. Pour estimer les pertes de recettes aux barrières de Nangy et de Viry, le concessionnaire a formulé des hypothèses sur le trafic induit par la diminution des tarifs. Précisément, il a retenu les hypothèses suivantes :

- Une augmentation du trafic de $[20 - 30]$ % en 2029 consécutive à la baisse de péage (de $[1,67 - 1,75]$ euro toutes taxes comprises pour les véhicules de classe 1) à la barrière de Viry pour les trajets Éloise – Viry et Bellegarde – Viry ;
- Un trafic stable à la barrière de Nangy malgré une baisse de péage (de 0,50 euro toutes taxes comprises pour les véhicules de classe 1).

70. L'hypothèse d'augmentation de $[20 - 30]$ % à la barrière de Viry apparaît crédible. En effet, les péages sur cette section vont baisser de 40 % : la baisse prévue correspond donc à une élasticité du trafic au péage de $- [0,6 - 0,5]$. Ce niveau est cohérent avec les ordres de grandeur de la littérature scientifique, qui situent généralement l'élasticité entre -0,6 et -0,4 et l'estimation la plus récente de l'Autorité, qui s'établit à -0,55.

71. La stabilité du trafic à la barrière de Nangy apparaît peu étayée. En tout état de cause, il semble peu justifiable que les effets de baisses de péage du même ordre soient si différents. Le concédant et le concessionnaire avancent néanmoins deux justifications :

- D'une part, la composition du trafic sur cette section pourrait expliquer qu'il soit moins sensible au péage que celui de Viry. En effet, une part des véhicules empruntant cette section, estimée par le concessionnaire à $[40 - 50]$ %, réalise l'ensemble du trajet Nangy – Saint-Julien-en-Genevois et va voir son péage total augmenter. Ainsi, il y aurait deux effets qui s'annulent : la diminution du trafic des véhicules qui voient leur péage total augmenter serait équivalente à la hausse du trafic des véhicules qui voient leur péage diminuer. Si cette explication est crédible, l'estimation n'en demeure pas moins incertaine : elle s'appuie sur des données lacunaires. De plus, durant l'instruction, les parties n'ont pas été en mesure de proposer une reconstitution de la structure du trafic s'appuyant sur des observations robustes. Or, une petite variation dans les hypothèses peut largement remettre en cause cet argument.
- D'autre part, la congestion sur la section serait si importante que le trafic ne pourrait croître. Cette justification est insuffisante. Le trafic actuellement observé est de près de 41 000 véhicules par jour en moyenne, ce qui est loin du seuil de saturation. La congestion pourrait donc freiner la hausse, mais elle peut difficilement l'annuler.

72. Par ailleurs, le concédant a avancé que les hypothèses du concessionnaire ne tenaient pas compte du réaménagement à venir de la RD 903, alors qu'il pourrait aboutir à une réduction de l'attractivité de cette section et donc à une diminution du trafic. D'après le concédant, cela viendrait conforter l'hypothèse d'un trafic stable au niveau de la barrière de Nangy. Cet argument semble peu convaincant : ne pas en tenir compte revient, au contraire, à surestimer la perte de recettes due à la diminution du péage sur cette section.

73. Compte tenu des observations précédentes, l'Autorité considère que l'hypothèse de stabilité du trafic au niveau de la barrière de Nangy est insuffisamment justifiée. En l'absence d'étude précise sur l'impact de la baisse de péage, faire l'hypothèse d'une hausse de 5 % du trafic, plus favorable aux usagers, relèverait également d'une approche plus conservatrice : elle reviendrait en effet (i) à supposer que 50 % du trafic seulement est affecté par la baisse de péage, (ii) à faire l'hypothèse d'une élasticité de - 0,5 et (iii) à prendre en compte une baisse de 3 % du trafic restant, conformément aux hypothèses retenues sur la section ASTJ (voir point 67).

c. Sur l'évolution annuelle des recettes

74. Estimer l'évolution annuelle des pertes et des gains de recettes sur les sections concernées nécessite de connaître l'évolution annuelle du trafic. Le concédant fait les hypothèses suivantes :

- pour les véhicules légers (VL) : + [0 - 2] % par an jusqu'en 2030 et + [0 - 2] % par an au-delà ;
- pour les poids lourds (PL) : + [0 - 2] % par an jusqu'en 2032 et [0 - 2] % par an au-delà.

75. Les hypothèses d'évolution du trafic des VL semblent sous-estimées à court terme.

76. En premier lieu, ces hypothèses sont en rupture avec les tendances historiques. Ainsi, entre 2011 et 2019, la croissance du trafic sur le réseau ATMB a été stable et s'est établie à 2,8 % par an. Cette dynamique semble avoir repris après la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, avec une croissance du trafic d'un peu plus de 2,8 % entre 2022 et 2023.

77. En deuxième lieu, il n'y a pas de raison de penser que cette tendance va s'infléchir sur le court terme :

- D'abord, les perspectives de croissance démographique de la région desservie par l'autoroute sont importantes, si bien que la croissance du trafic devrait aussi l'être. Ainsi, entre 2010 et 2021, la population de la communauté d'agglomération a augmenté de 1,4 % par an, alors que l'évolution nationale était de 0,4 % par an. Poussée par le dynamisme de l'aire urbaine de Genève, la croissance démographique ne devrait pas tarir, comme l'indique d'ailleurs le schéma de cohérence territoriale de la communauté d'agglomération d'Annemasse.
- Ensuite, l'effet de la crise sanitaire sur les comportements de mobilité ne semble pas de nature à remettre en cause cette dynamique. C'est en tout état de cause le consensus qui ressort des études prévisionnelles transmises à l'ART dans le cadre de la synthèse des comptes des autoroutes : depuis 2023, les sociétés concessionnaires ont les mêmes anticipations qu'avant la crise sanitaire. Le fait qu'elles retiennent généralement des taux de croissance plus faibles que ceux observés sur le réseau d'ATMB vient en premier lieu de ce qu'elles desservent des territoires moins dynamiques.
- Enfin, ces hypothèses ne sont pas cohérentes avec les anticipations exprimées dans le cadre du projet de mise en concession de l'autoroute A412 entre Machilly et Thonon-les-Bains. Hors période de montée en charge, le concessionnaire actuel anticipait une croissance du trafic de plus de [2 - 4] % par an entre 2030 et 2040, portée par l'augmentation du nombre de travailleurs transfrontaliers.

78. L'Autorité estime donc que le taux de croissance du trafic retenu pour la période allant de 2023 à 2040 est sous-estimé et qu'une hypothèse de croissance de 2 % par an jusqu'en 2030 puis de 1,5 % de 2031 à 2040 serait plus cohérente avec les tendances observées tout en restant prudente.

d. Sur la sensibilité de l'équilibre économique de l'avenant

79. Une analyse de sensibilité montre que l'équilibre économique de l'avenant dépend fortement des hypothèses relatives au trafic, comme l'illustre le tableau 6. Les enjeux financiers sont de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros, un montant important relativement aux recettes annuelles de la société ATMB.

Tableau 6. Impact financier des modifications proposées concernant les hypothèses de trafic

Hypothèse modifiée	Variation du TRI (pour rappel : [4 – 6] % avant modification des hypothèses)	Variation de la VAN pour les usagers en 2023 ¹⁶ (en M€)
Croissance globale du trafic des VL augmentée à + 2 % (au lieu de + [0 – 2] %) par an jusqu'en 2030 et à + 1,5 % (au lieu de + [0 – 2] %) par an de 2031 à 2040	6,5 %	6,3
Augmentation de 5 % (au lieu de [0 – 2] %) du trafic à la barrière de Nangy à la suite de la réduction du péage	7,3 %	10,7

Source : modèle financier de la saisine, calculs ART

80. Compte tenu des incertitudes qui entourent les hypothèses de trafic et des enjeux financiers associés, l'Autorité préconise :

- soit de retenir des hypothèses plus conservatrices et plus favorables aux intérêts des usagers – en particulier, de retenir une hypothèse de croissance de [2 – 4] % par an pour le trafic des VL jusqu'en 2030 puis de [0 – 2] % par an de 2031 à 2040 ; par ailleurs, il pourrait être supposé que le trafic augmentera de [4 – 6] % à la barrière de Nangy ;
- soit de réduire le transfert du risque lié au trafic – en particulier, une clause de revoyure permettrait de corriger certaines hypothèses du modèle financier à l'issue de la première année de remise en péage ; à cette date, les effets du changement de structure tarifaire sur le trafic seront directement mesurables avec une précision accrue ; l'évolution tendancielle du trafic pourrait également faire l'objet d'une clause de partage du risque.

81. Il convient de noter que les différents paramètres peuvent être traités séparément. En particulier, il pourrait être approprié de retenir une clause de revoyure s'agissant des effets du changement de structure tarifaire – compte-tenu de la difficulté d'anticiper les effets de reports du trafic sur le réseau secondaire – tout en retenant une hypothèse plus protectrice des intérêts des usagers pour le taux de croissance du trafic des VL –celui qui a été retenu pour le projet d'avenant étant manifestement en rupture avec les tendances passées. Néanmoins, le concédant et ATMB pouvant s'appuyer sur les études de trafic détaillées conduites à l'occasion de la concertation pour la remise en péage d'ASTJ, l'Autorité estime que les parties disposent des informations nécessaires pour opérer un choix éclairé.

¹⁶ Valeur actuelle nette pour les usagers obtenue en actualisant avec un taux de 4,5 %, taux d'actualisation réel de la « collectivité » recommandé par les guides pour l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports

2.3.3. Les recettes induites par le recours à un système de péage en flux libre

82. La conversion du système de péage en flux libre devrait se traduire par un accroissement du nombre de véhicules circulant sans s'acquitter du péage. Ce phénomène qualifié ci-après de « fraude », est en effet facilité par l'absence de barrières physiques. Or, si la fraude engendre des pertes de recettes, celles-ci devraient toutefois être largement contrebalancées par les indemnités dont sont redevables les personnes ayant utilisé l'autoroute sans s'acquitter du péage et qui régularisent leur situation *a posteriori* : en 2013, pour augmenter le taux de régularisation, l'article 529-6 du code de procédure pénale, complété par l'article R. 49-8-4-1 du même code, a prévu qu'une indemnité forfaitaire soit facturée par la société concessionnaire, s'ajoutant à la somme qui lui est due au titre du péage ; depuis le décret n° 2020-1494 du 30 novembre 2020¹⁷, cette indemnité s'établit à 90 euros et doit être payée sous deux mois (elle est minorée à 10 euros si elle est payée sous 15 jours) ; dans le cas contraire, le procès-verbal de contravention est adressé par l'exploitant au ministère public et l'amende forfaitaire majorée¹⁸, dont le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule devient redevable, revient intégralement au Trésor public.
83. L'équilibre du projet d'avenant résulte, côté recettes, de deux sources de revenus pour le concessionnaire : les péages perçus (immédiatement ou après recouvrement) et les indemnités liées à la fraude, ces dernières représentant une part non négligeable des recettes, de l'ordre de 20 % sur la durée résiduelle de la concession et pour l'ensemble des catégories de véhicules.
84. La figure 7 illustre cette situation paradoxale dans le cas extrême des véhicules légers et de l'année de mise en service du portique.

Figure 7. Coûts et recettes associés à la fraude dans le cas des VL immatriculés en France non équipés de télépéage en 2029, en millions d'euros



Source : dossier de saisine, réalisation ART

85. Il ressort du dossier de saisine que les hypothèses sur la « fraude » sont sophistiquées malgré le caractère très incertain de la « fraude » et de son évolution. Le scénario retenu pour fixer la compensation tarifaire de la société ATMB dans le cadre de l'avenant est présenté dans le tableau 7.

¹⁷ Article 2 dudit décret n° 2020-1494.

¹⁸ Le code de la route prévoit aux articles R. 419-1 (s'agissant d'ouvrages routiers) et R. 419-2 (s'agissant des autoroutes) qu'il s'agit d'une contravention forfaitaire de 4^e classe. Le montant de l'amende forfaitaire majorée émise en cas de non-règlement dans les deux mois s'élève à 375 euros.

Tableau 7. Hypothèses structurantes du scénario relatif à la fraude et au recouvrement

	État initial (2029)	Évolution
Taux de « fraude » (hors télépéage)	- VL : 33 % en 2029 - PL : 45 % en 2029	- VL : - 3 %/an 2030-2036, - 2 % en 2037, - 1 %/an 2038-2042 puis - 0,5 %/an jusqu'en 2050 - PL : évolution fluctuante avant de se stabiliser à 20 % en 2048
Recouvrement VL	- avec minoration (régularisation sous 15 jours) : 62 % - sans minoration : 5 %	- avec minoration : croissant jusqu'à 80 % en 2044 et stable ensuite - sans minoration : décroissant jusqu'à 1 % en 2044 et stable ensuite

Source : dossier de saisine

86. Les premiers retours d'expérience sur la mise en place d'un dispositif de flux libre – l'autoroute A79 (RCEA) et l'autoroute A14 – font apparaître que le début d'exploitation a été caractérisé par un taux de « fraude » très important, de l'ordre de 50 % pour les VL non équipés d'un boîtier de télépéage. Les hypothèses retenues dans l'avenant ATMB sont plus optimistes, justifiées par une appropriation par les usagers des spécificités du système de péage en flux libre d'ici 2029, compte tenu de l'exploitation d'un tel système sur d'autres autoroutes. Le concessionnaire prévoit par la suite que le processus d'apprentissage sera moindre, et donc que le taux de « fraude » diminuera plus lentement.
87. Bien que la nouveauté du système de péage flux libre ne permette pas d'en avoir la certitude, il semble assez probable que les recettes anticipées dans l'avenant ATMB soient sous-estimées. À titre d'illustration, si le taux de « fraude » observé sur la première année d'exploitation en flux libre de l'autoroute A40 devait être similaire à ce qui a été observé sur l'autoroute A79 ou sur l'autoroute A14, le TRI passerait de **[4 – 6]** % (correspondant à une VAN de 5,1 millions d'euros pour les usagers en 2023¹⁹).
88. En outre, les hypothèses relatives à la structure du recouvrement, qui influent fortement sur l'équilibre financier du projet, apparaissent pessimistes. Le taux de recouvrement – recouvrement dans les quinze jours et recouvrement dans les deux mois²⁰ confondus – retenu pour déterminer la compensation tarifaire octroyée à la société ATMB dans le cadre de l'avenant est cohérent avec les données de l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI)²¹ pour les fraudeurs immatriculés en France. Toutefois, la répartition entre le volume des indemnités payées avec et sans minoration diffère fortement des données de l'ANTAI, laissant supposer que la part des indemnités non minorées (90 euros) qui seront perçues par la société ATMB pourrait être nettement sous-estimée. Ainsi, il apparaît probable que les recettes tirées des indemnités sont sous-estimées, aboutissant à surévaluer la hausse des péages nécessaire pour assurer l'équilibre de l'avenant.
89. Les analyses de l'Autorité montrent que la structure du recouvrement est un facteur déterminant de l'équilibre financier de l'avenant et du niveau de rentabilité associé. En redressant la distribution entre indemnités minorées et non minorées pour s'approcher de la distribution observée par l'ANTAI en 2018, le TRI passerait de 5,1 % à 19,6 % (correspondant à une VAN de 61,6 millions d'euros pour les usagers en 2023²²).

¹⁹ VAN pour les usagers obtenue en appliquant un taux d'actualisation de 4,5 %.

²⁰ Délais fixés à l'article R. 49-8-4-1, III du code de procédure pénale.

²¹ D'après les données de l'ANTAI restituées dans le rapport d'information n° 651 (2018-2019) déposé le 10 juillet 2019 par la Commission des finances du Sénat : « *Le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement : un système grippé ?* » ([lien](#)).

²² VAN pour les usagers obtenue en appliquant un taux d'actualisation de 4,5 %.

90. À l'aune de l'incertitude sur les paramètres relatifs à la fraude et sur leur impact financier, l'Autorité recommande de modifier le projet d'avenant pour introduire une clause de partage du risque lié à la fraude²³. Il s'agit de permettre que, pour le niveau de trafic observé, l'écart entre les flux financiers résultant des hypothèses relatives à la fraude et les flux financiers découlant des paramètres observés soit neutralisé pour le concessionnaire, sous réserve qu'il ait effectué toutes les démarches nécessaires au recouvrement. La clause devrait :

- éviter au concessionnaire de supporter les coûts de recouvrement associés à un niveau de fraude initial (avant relances) dépassant ses prévisions, pour l'inciter à faire toutes les démarches nécessaires ;
- couvrir les pertes associées à une fraude résiduelle (après relances) dépassant ses prévisions, car ce manque à gagner ne pourrait être imputé à un manque de diligence de sa part ;
- sans pour autant lui permettre de bénéficier de recettes indemnitaires dépassant ses prévisions, puisque de tels gains ne résulteraient aucunement de bonnes pratiques de la société ATMB, celle-ci ne maîtrisant pas la décomposition des recettes indemnitaires.

La clause devrait s'activer pour tout écart par rapport aux prévisions, et neutraliser également les erreurs de prévision allant dans le sens contraire²⁴.

De façon générale, l'Autorité considère que le risque lié à la « fraude » en cas de flux libre échappe en partie à la maîtrise du concessionnaire et dépend également des moyens mobilisés par les services de l'État et des actions engagées pour recouvrer les sommes impayées. En raison même de la nature de ce risque, son transfert sur le concessionnaire ne peut qu'aboutir à un équilibre économique sous-optimal de l'avenant.

2.3.4. La rémunération des capitaux investis par le délégataire est raisonnable et conforme aux conditions de marché

91. Le taux de rentabilité interne du projet représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet. Selon le dernier modèle financier transmis par le concédant, le TRI du projet après impôts, qui est indépendant de la structure de financement choisie par le concessionnaire, s'établit à [4 – 6] %²⁵ avec les hypothèses de dépenses et de recettes prévisionnelles retenues par le concédant.

92. De manière générale, la rémunération du capital investi dans un projet s'apprécie en comparant le TRI au coût du capital, c'est-à-dire au taux de rentabilité exigé par les apporteurs de fonds (actionnaires et prêteurs), qui dépend du risque que ces derniers supportent.

93. L'Autorité a procédé à l'estimation du CMPC en recourant, à la méthode du MÉDAF, et en tenant compte des données de marché les plus récentes. Le TRI de l'avenant négocié entre la société ATMB et le concédant est compris dans la fourchette de CMPC ainsi estimée.

²³ Il convient au demeurant de relever que dans une situation similaire (l'instauration d'un système de péage en flux libre sur les autoroutes A13 et A14, sur le réseau concédé à la société SAPN), une clause de ce type avait été introduite.

²⁴ Dans son avis n° 2021-040 du 29 juillet 2021 relatif à l'avenant mentionné précédemment, l'Autorité avait souligné que la clause de partage du risque lié à la fraude envisagée présentait le défaut de ne pas corriger les effets financiers de toutes les erreurs de prévision, ce qui pouvait avoir pour effet d'inciter le concessionnaire à surestimer le niveau prévisionnel de la détérioration de ses résultats découlant de la fraude.

²⁵ Dans le dossier de saisine fourni par le concédant, le TRI de l'avenant ressortait initialement à [4 – 6] %. Lors de l'instruction, deux erreurs ont été identifiées dans le modèle financier : (i) une double comptabilisation de l'économie d'impôts générée par les dépenses de gros entretien et de renouvellement (GER), et (ii) une anticipation de trois ans de la date de mise en service de l'aménagement du diffuseur de Findrol. Le concédant a soumis un nouveau modèle financier tenant compte de ces corrections, et le TRI est désormais de [4 – 6] %.

94. Néanmoins, comme mentionné précédemment, les hypothèses relatives au trafic et à la fraude, considérées comme pessimistes, ont un impact significatif sur le TRI de l'avenant. *Seule l'introduction de clauses de partage de risque préconisées aux points 77 et 85 permet de garantir l'équilibre économique de l'avenant et de maintenir le niveau de TRI en cohérence avec la fourchette de CMPC estimée par l'Autorité.*
95. Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent et de ses propres estimations du CMPC du secteur, l'Autorité estime que le TRI de l'avenant présente un caractère raisonnable et conforme aux conditions du marché.

2.4. Sur les autres évolutions apportées au cahier des charges

2.4.1. Frais mis à la charge du concessionnaire

96. En premier lieu, le projet d'avenant ajoute au cahier des charges un article 12.7 qui met à la charge du concessionnaire les dépenses relatives à la réalisation de certaines études ou de certains audits commandés par le concédant. Dans la mesure où les dépenses en cause présentent un lien suffisamment étroit la concession et où elles ont pour objet de renforcer les moyens de contrôle par le concédant des conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qu'il lui a confiées, l'Autorité considère que l'article 12.7 du cahier des charges d'ATMB ne contrevient pas à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
97. En second lieu, le projet d'avenant introduit un article 12.8 au cahier des charges, qui prévoit la contribution de la société concessionnaire d'autoroutes, dans la limite d'un plafond de 750 000 euros (valeur juin 2023), actualisé à l'indice TP01, et sous réserve d'une participation financière d'un montant identique des collectivités publiques concernées, aux dépenses de « *développement cohérent et durable des territoires traversés, dans l'intérêt tant du voisinage que des usagers de l'autoroute, afin de limiter les impacts indirects des opérations objet du neuvième avenant* ». Les dépenses visées ont notamment pour objet « *le maintien du cadre et de la qualité de vie de la population, la protection des riverains contre les nuisances sonores, la qualité de l'air, et les itinéraires alternatifs à l'A40 à proximité des zones urbanisées, de carrefours ou de traversées piétonnes* ».
98. L'Autorité observe d'abord qu'en dépit d'évidentes ressemblances, le dispositif de l'article 12.8 ne s'assimile pas au « 1 % paysage, développement et cadre de vie » régi par une instruction du Gouvernement du 29 juillet 2016. Ce dispositif autorise la participation du concessionnaire au financement d'actions de valorisation des paysages concernés par un projet autoroutier, localisées dans les espaces situés dans les aires de visibilité ou de co-visibilité et hors emprise du projet. Au demeurant, elle note que la participation d'ATMB au titre de ce dispositif est d'ores et déjà prévue à l'article 12.5 de son cahier des charges et que le concédant n'a pas présenté l'article 12.8 comme relevant d'un tel dispositif. L'Autorité observe ensuite que dans sa rédaction actuelle, l'article 12.8 ne détermine pas précisément les opérations susceptibles d'être financées par ce nouveau dispositif, alors même que certaines dépenses liées à l'insertion de nouvelles infrastructures ou de nouveaux ouvrages dans les territoires traversés peuvent être prises en compte dans l'équilibre de la concession ou de l'avenant et couvertes par le montant du péage perçu sur l'usager. Enfin, si, comme le prévoit l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, c'est sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, condition qui, ne pouvant être présumée, ne peut s'apprécier sans que soient connus les ouvrages ou aménagements envisagés.

99. L'Autorité recommande donc de supprimer cet article 12.8 du projet d'avenant sans que cela empêche les parties de prévoir, dans le cadre d'un futur avenant, la participation de la société concessionnaire, moyennant un ajustement des tarifs du péage, au financement de nouveaux ouvrages ou aménagements respectant les conditions fixées à l'article L.122-4 du code de la voirie routière, auquel les collectivités publiques pourraient, le cas échéant, également participer.

2.4.2. Restitution de l'avantage financier résultant d'un décalage dans le temps des travaux

100. Le projet d'avenant prévoit l'insertion à l'article 7.5 du cahier des charges d'un mécanisme de restitution de l'avantage financier éventuel résultant du décalage qui pourrait être constaté entre l'échéancier d'investissements et les dépenses effectivement réalisées. L'article fixe les modalités de calcul de cette compensation financière.

101. Par ailleurs, l'article précise les modalités d'application du mécanisme de récupération lorsqu'une opération est abandonnée. Il permet au concédant de récupérer l'intégralité du montant compensé par le péage, minoré le cas échéant des dépenses engagées et dûment justifiées par le concessionnaire.

102. Il ressort du dossier d'instruction que le taux (k5) utilisé pour calculer la compensation au titre de l'avantage financier est fixé à 5,20 % dans la nouvelle rédaction de l'article 7.5 de cahier des charges. Or ce taux devrait être égal au TRI du projet d'avenant (14 – 6) %. En réponse à une mesure d'instruction, le concédant a indiqué que l'ajustement du modèle financier après la rédaction des pièces contractuelles avait conduit à un léger décalage, mais que ce taux avait bien vocation à être identique au TRI. Il conviendra alors de s'assurer que la valeur du taux k5 est bien celle du TRI dans la rédaction définitive de l'avenant.

2.4.3. Évolution des indicateurs de performance et de leur suivi dans la perspective de la restitution de l'infrastructure en bon état à la fin de la concession

103. Le projet d'avenant ajoute deux annexes au cahier des charges de la concession ATMB, qui arrivera à échéance en 2050, permettant des avancées concernant la notion de « bon état » d'entretien des infrastructures en fin de concession :

- une annexe « EMP », mentionnée à l'article 13.1, relative à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, par laquelle les parties actent que les indicateurs suivis jusqu'alors étaient insuffisants pour apprécier correctement l'état de l'infrastructure en fin de contrat ; dans le domaine des ouvrages d'art, toutefois, si les parties établissent que les ouvrages d'art cotés 3 ou 3U selon la méthode IQOA²⁶ ne sont pas en bon état, elles n'engagent pas de travail méthodologique de classification des ouvrages 2E selon leur criticité (correspondant au risque de basculement en cotation 3 ou 3U à brève échéance) ;

²⁶ La méthode, en application de l'instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art (ITSEO) de 2010, permet d'évaluer la qualité de l'ouvrage d'art et les investissements nécessaires. L'échelle de notation est composée de 5 notes :
- une note égale à 1 correspond à l'état neuf ;
- une note égale à 2 correspond à un ouvrage présentant des pathologies très légères nécessitant de légers investissements ;
- une note égale à 2E correspond à un ouvrage présentant plusieurs pathologies légères nécessitant des investissements légers ; l'indice E indique le caractère évolutif possible à brève échéance de l'état de la structure porteuse ;
- une note égale à 3 correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement, sans que les investissements nécessaires soient considérés comme lourds ;
- une note égale à 3U correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement et nécessitant des investissements lourds.

- une annexe « J1 », mentionnée à l'article 13.4, dite « fiche indicateurs », qui précise les indicateurs relatifs à l'état des biens de la concession dont la société est tenue de rendre compte annuellement ; ce suivi permet de disposer d'une photographie de l'état patrimonial de la concession, avec de nouveaux indicateurs de performance relatifs à l'état structurel des chaussées (ISTRU), pour les voies lentes de la section courante, et à l'état visuel des chaussées annexes²⁷ ; ce suivi s'accompagne d'un rehaussement des objectifs pour les indicateurs préexistants, tels que l'état structurel des ouvrages d'art et l'état de surface des chaussées²⁸, ainsi que par la fixation d'objectifs pour l'indicateur ISTRU²⁹ ; ce suivi constitue un préalable à la fixation du programme de travaux d'entretien et de renouvellement à réaliser en fin de contrat.

²⁷ Avec la référence à cet indicateur, qui parachève le suivi du domaine « chaussée » en s'intéressant aux voies non couvertes par les indicateurs IQRA surface et ISTRU (aires, gares de péage, bretelles d'échangeurs lorsque la vitesse est inférieure à 90 km/h), l'avenant au contrat de concession d'ATMB permet une avancée comparativement aux autres concessions « historiques » du réseau autoroutier français. Les seuils ne sont, en revanche, pas définis à ce stade.

²⁸ Un autre ajustement notable concerne l'état structurel des ouvrages, qui est dorénavant décliné en sous-familles (ouvrages de franchissement, tubes de tunnel et de tranchées couvertes, soutènements). Seuls les ouvrages de franchissement sont assujettis au mécanisme de pénalité.

²⁹ Pour cet indicateur, les notes s'échelonnent de 1 à 5, la valeur 1 correspondant à la moins bonne note et la valeur 5 à la meilleure note. Dans le cas d'ATMB, les seuils à respecter (90 % de chaussées notées au moins 2 et 95 % de chaussées notées au moins 3] à l'approche de la fin de concession) sont conformes aux valeurs retenues pour les concessions historiques pour lesquelles il a déjà été introduit sans mécanisme de pénalité. Il convient de noter que, pour les chaussées de la RN205, les exigences sont moindres.

Conclusion

L'Autorité considère que la mise à péage de la section Annemasse – Saint-Julien-en-Genevois renforce la logique de l'utilisateur-payeur sur le réseau concédé à la société ATMB.

Elle recommande toutefois d'amender le projet d'avenant sur trois points.

Premièrement, elle observe que plusieurs hypothèses relatives au niveau et à la structure du trafic sont très incertaines, alors qu'elles influent fortement sur l'équilibre économique de l'avenant. Par conséquent, elle appelle les parties à retenir des hypothèses plus conservatrices et plus favorables aux intérêts des usagers (conformément aux points 80 et 81), ou à réduire le transfert du risque lié au trafic pour éviter que le concessionnaire tire avantage de prévisions pessimistes.

Deuxièmement, certaines hypothèses relatives à la « fraude » ainsi qu'au recouvrement des péages et des indemnités de retard, sont peu étayées. Or, elles sont structurantes pour l'équilibre économique de l'avenant : si, dans les faits, les comportements des usagers s'avéraient différents de ce qui est anticipé, et plus conformes à ce qui a pu être observé dans des situations comparables, alors le concessionnaire bénéficierait, toutes choses égales par ailleurs, d'un gain de plusieurs dizaines de millions d'euros (voir points 87 et 89). L'Autorité invite donc les parties à introduire une clause de partage du risque lié à la fraude de manière à neutraliser les bénéfices, pour le concessionnaire, d'une erreur de prévision sur les paramètres correspondants (voir point 90).

Troisièmement, elle relève que l'article 12.8 ajouté au cahier des charges pourrait aboutir à faire financer par le péage des opérations qui ne relèveraient pas d'un service rendu à l'utilisateur de l'autoroute, ou générer des recettes indues pour la société concessionnaire. L'Autorité appelle par conséquent les parties à renoncer à l'introduction de ce nouvel article.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 février 2025.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président.

Le président

Thierry Guimbaud

ANNEXE – RÉCAPITULATIF DES DEMANDES FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Recommandation	Impact en M€ ³⁰ valeur 2023	Destinataire	Échéance
1	Amender le projet d'avenant : - en retenant des hypothèses de trafic plus conservatrices (notamment, une croissance de 2 % par an pour le trafic des VL jusqu'en 2030 puis de 1,5 % par an de 2031 à 2040, et à la suite de la baisse du péage à la barrière de Nangy, une augmentation de 5 % du trafic sur la section), plus favorables aux intérêts des usagers, - ou en réduisant le transfert du risque lié au trafic pour éviter que le concessionnaire tire avantage de prévisions pessimistes Chaque hypothèse peut être traitée différemment : en particulier, il serait pertinent de retenir une clause de revoyure s'agissant des effets du changement de structure tarifaire tout en retenant une hypothèse plus protectrice des usagers pour le taux de croissance du trafic des VL.	16,1 ³¹	Concédant	2025
2	Introduire dans le projet d'avenant une clause de partage du risque lié à la fraude de manière à neutraliser les bénéfices, pour le concessionnaire, d'une erreur de prévision sur les paramètres correspondants	71,7 ³²	Concédant	2025
3	Supprimer du projet d'avenant les paragraphes introduisant un article 12.8 au cahier des charges	0,75	Concédant	2025

³⁰ Actualisation avec un taux de 4,5 %.

³¹ Effet cumulé d'une modification des hypothèses sur la croissance globale du trafic des VL et sur le trafic induit par la diminution des tarifs à la barrière de Nangy.

³² Effet cumulé d'une évolution du taux de fraude et d'une évolution de la répartition entre le volume des indemnités payées avec et sans minoration qui se révéleraient différentes de ce qui a été supposé pour fixer les paramètres du projet d'avenant et plus conformes à ce qui a pu être observé dans des situations similaires.