

Avls n° 2017-054 du 14 Juin 2017

relatif au projet de 13^{ème} avenant à la convention passée entre l'Etat et la Société des Autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF) approuvée par décret du 29 octobre 1990 pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et au projet de contrat de plan pour la période 2017-2021

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis, par les ministres en charge de la voirie routière nationale et de l'économie, d'un dossier enregistré au greffe le 13 mars 2017 et déclaré complet le même jour en application de l'article 49 du règlement intérieur de l'Autorité ;

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

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers ;

Vu le décret du 29 octobre 1990 approuvant la convention passée entre l'Etat et la Société des autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, ensemble les décrets des 12 avril 1991, 18 septembre 1992, 26 octobre 1995, 17 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 5 novembre 2004, 11 mai 2007, 22 mars 2010, 28 janvier 2011, 17 septembre 2012 et 21 août 2015 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu la directrice des infrastructures de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de la transition écologique et solidaire et les représentants de la société SANEF, le 31 mai 2017 ;

Après en avoir délibéré le 14 juin 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 13 mars 2017 au greffe de l'Autorité, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis sur le projet de 13ème avenant à la convention passée entre l'Etat et la Société des Autoroutes du nord et de l'est de la France (SANEF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 29 octobre 1990 et au cahier des charges annexé à cette convention, et sur le projet de contrat de plan pour la période 2017-2021. 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. Caractéristiques du projet

2. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité assure, pour ce qui concerne la société SANEF, la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA) négocié entre l'Etat et 7 concessionnaires d'autoroute. Ce plan vise à confier aux sociétés, par exception aux obligations de publicité et de mise en concurrence, la réalisation de 57 opérations pour un coût global de construction de 803,5 millions d'euros (M€)¹.
3. Le programme d'investissement est financé pour l'essentiel par des hausses des tarifs de péage de 0,1 à 0,4 % en moyenne par an, étalées sur les années 2019 à 2021 et applicables à l'ensemble des usagers des autoroutes concernées par le PIA (à hauteur d'environ 63 % du coût total), ainsi que par des subventions des collectivités territoriales (à hauteur de 29 % du coût total).
4. Dans ce cadre, le projet d'avenant relatif à la société SANEF porte sur 7 opérations, pour un coût de construction de 97,1 M€², qui se répartissent en 3 catégories : opérations d'initiative locale visant à améliorer le développement économique et la desserte des territoires, opérations visant à diminuer l'impact environnemental des autoroutes et une opération portant sur des ouvrages d'art.
5. Le projet d'avenant relatif à la société SANEF prévoit, en contrepartie de la réalisation de ces investissements, des hausses spécifiques des tarifs de péage, de 0,265 % par an entre 2019 et 2021, applicables à l'échelle de l'ensemble du réseau des autoroutes exploitées par la société SANEF et qui viendraient s'ajouter aux augmentations déjà prévues antérieurement³.

1.2. Cadre juridique de l'avis

6. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques réforme le mode de gouvernance du secteur autoroutier en instituant notamment une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante sur les projets de hausse de péages envisagées en contrepartie de la réalisation par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) d'investissements non prévus dans leurs contrats de concession. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle ainsi, à l'appui de cette évolution, l'appréciation portée par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence sur le déséquilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute, « *ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers* ».
7. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière introduit par cette loi prévoit donc que « *[l']Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. (...) Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. [...]* ». L'article L. 1261-2 du code des transports prévoit

¹ Hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

² Hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

³ Cf. rapport annuel de l'Autorité *Synthèse des comptes des concessionnaires autoroutières - Exercice 2015* (compensation du gel des tarifs de péage au 1^{er} février 2015)

que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une plus grande transparence dans le contrôle des concessions autoroutières.

8. Aux termes de son étude d'impact, l'objectif général poursuivi par le projet de loi est de « *renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes* » et se décline en un objectif spécifique qui vise à « *garantir un meilleur paramétrage et un meilleur cadrage financier des investissements autoroutiers compensés par des hausses de péages, afin d'éviter que les SCA ne perçoivent une rémunération excessive pour ces investissements* ». Il est en outre précisé qu'« *il convient notamment de réinterroger dans le cadre des contrats de plan l'équilibre entre la gestion et le développement du réseau autoroutier concédé et le pouvoir d'achat des consommateurs* ».
9. L'article L. 122-4 du même code prévoit que « *[d]es ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal. Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. [...]* ». Par ailleurs, l'article L. 122-10 du même code dispose que « *les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent, outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant* ».
10. Enfin, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ajoute que « *[l]a convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. [...]* Le cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. En cas de contribution de collectivités territoriales ou de l'Etat au financement de la délégation, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'Etat et des collectivités territoriales contributrices. (...) ».

2. METHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITE

11. Au regard des dispositions qui précèdent, lorsqu'elle est saisie d'un projet d'avenant à un contrat de concession, il appartient à l'Autorité d'apprécier dans quelle mesure le projet respecte, au niveau de chaque opération analysée individuellement comme au niveau global de la concession, l'ensemble des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.1. Sur le caractère non prévu de l'ouvrage

12. L'Autorité s'attache ainsi, en premier lieu, à vérifier si les opérations intégrées dans chaque projet d'avenant ne relèvent pas des obligations déjà existantes au titre du contrat de concession ou de ses avenants successifs. Les dépenses qui relèvent des obligations ordinaires du concessionnaire ou qui sont déjà prévues au contrat de concession ne sauraient en effet être couvertes par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage.

2.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération et son caractère accessoire

13. En deuxième lieu, si les opérations correspondent à des obligations nouvelles, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus sont strictement nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute et revêtent un caractère accessoire⁵ par rapport à l'ouvrage principal.
14. Comme l'a voulu le législateur, cet examen vise à apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'utilisateur des opérations envisagées.
15. S'agissant en effet du financement des investissements non prévus dans les contrats de concession autoroutiers, l'article L. 122-4 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, précise clairement la répartition de leur prise en charge entre l'utilisateur de l'autoroute et les collectivités publiques. Seul le financement d'ouvrages ou d'aménagements strictement nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute a ainsi vocation à être couvert en priorité par le produit du péage et, à titre exceptionnel seulement, par l'Etat et les collectivités territoriales ; dans tous les autres cas, il ne peut être fait appel à la contribution de l'utilisateur.
16. La règle de partage définie est non seulement conforme au fondement juridique du péage, qui, en tant que redevance pour service rendu, est la contrepartie de l'utilisation de l'autoroute et ne saurait donc couvrir le coût d'un service qui ne bénéficierait qu'à des tiers, mais également aux restrictions que pose la directive « concession »⁶ à la modification d'un contrat par avenant. Le droit européen ne permet en effet de déroger à l'obligation de mise en concurrence que sous des conditions strictes, notamment celle tenant à ce que les travaux soient nécessaires à la concession et que leur réalisation ne puisse être séparée du contrat initial sans présenter d'inconvénient majeur.
17. L'analyse de la nécessité ou de l'utilité d'une opération, que l'Autorité est donc amenée à apprécier, dans le cadre de l'examen d'un projet d'avenant, au regard de ses seuls effets sur l'exploitation de l'autoroute, ne doit pas être confondue avec la question de son opportunité. Il n'appartient pas, en particulier, à l'Autorité de se prononcer sur l'objectif poursuivi par le Gouvernement, comme rappelé par la directrice des infrastructures de transport dans son audition du 31 mai 2017, de répondre à « *des attentes fortes des collectivités territoriales en matière d'aménagements visant à améliorer la desserte des territoires, et à créer de l'activité en investissant dans l'amélioration de la qualité des infrastructures* »⁷.
18. Il n'appartient pas davantage à l'Autorité de se prononcer sur l'intérêt public ou sur l'utilité générale d'un projet d'ouvrage ou d'aménagement, qui est l'objet même d'une procédure d'utilité publique distincte.
19. Les parties concernées peuvent convenir de la réalisation d'une opération mais, indépendamment de son intérêt socioéconomique, dès lors qu'elle ne serait pas strictement nécessaire ou utile à l'exploitation de l'autoroute et, partant, au service rendu à ses usagers, son financement ne saurait être assuré par le péage, même partiellement.
20. Dans le cadre ainsi précisément rappelé, l'Autorité doit apprécier la condition stricte de nécessité ou d'utilité de chacune des opérations au regard :
 - de la cohérence entre les finalités poursuivies par l'opération et les besoins de l'exploitation de l'autoroute concédée,

⁵ C'est-à-dire d'un coût et d'une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble, et ne présentant aucune autonomie fonctionnelle par rapport à l'ouvrage principal.

⁶ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services puis directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession transposée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession

⁷ Communiqué de presse du secrétaire d'Etat chargé des transports le 26 janvier 2017

- des effets prévisibles de l'opération et de son intérêt tant pour l'exploitation de l'autoroute concédée que pour ses usagers.

21. Une opération pourra ainsi répondre à cette condition lorsqu'elle est de nature à entraîner une induction de trafic significative⁸, qui traduit la plus grande attractivité de l'ouvrage pour l'utilisateur de l'autoroute, ou à améliorer de manière sensible les conditions d'exploitation de l'autoroute concédée. Sur ce dernier aspect, il s'agit d'apprécier en quoi l'opération peut bénéficier à l'utilisateur de l'autoroute à travers, par exemple, des conditions de circulation et de confort améliorées ou encore la valeur environnementale du service qui lui est fourni (en particulier par la mise aux normes applicables aux nouvelles infrastructures).
22. Cette grille d'analyse, restreinte dans le cadre précis de cet exercice, est par ailleurs cohérente avec la dernière décision de la Commission européenne sur le plan de relance autoroutier (PRA), qui admet le financement par l'utilisateur, par voie d'avenants conclus hors procédure de mise en concurrence, d'opérations visant à « répondre à un accroissement de trafic, à résoudre un problème de sécurité ou à améliorer celle-ci, à mettre à niveau la qualité de service, comme par l'amélioration de leur insertion environnementale »⁹, de même qu'avec celle de la jurisprudence¹⁰.
23. Sont susceptibles, en fonction de leurs caractéristiques propres, d'être regardées comme nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute concédée des opérations telles que la réalisation de diffuseurs visant à répondre à une demande de trafic supplémentaire et/ou améliorer les conditions de circulation des usagers de l'autoroute, ainsi que la restauration de la continuité écologique, la préservation de la ressource en eau ou la mise aux normes actuelles d'installations permettant de lutter contre le bruit pour améliorer la qualité de l'insertion environnementale de l'ouvrage¹¹.
24. Inversement, le raccordement d'une autoroute existante à la voirie locale, qui, tout en poursuivant un objectif d'aménagement du territoire ou d'allègement du trafic en dehors du réseau concédé, n'aurait pas d'incidence sensible sur l'exploitation de l'autoroute, ne saurait répondre aux exigences posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour autoriser son financement, même pour partie, par l'utilisateur¹².
25. Au-delà des objectifs qui peuvent être présentés dans le dossier de saisine, qui se trouvent, dans un certain nombre de cas, extérieurs à l'objet de la concession¹³, l'Autorité s'est assurée de la nécessité ou de l'utilité stricte de chaque opération pour l'exploitation de l'autoroute. Cette analyse a consisté à examiner la finalité poursuivie par le projet et à vérifier le caractère suffisamment étroit du lien entre ce dernier et les besoins de l'autoroute, tels qu'ils ont pu être notamment identifiés à partir d'études préalables ou des études de trafic qui lui ont été transmises. L'Autorité a ensuite analysé les effets attendus de l'opération sur l'exploitation de l'autoroute pour pouvoir conclure sur le respect de la condition requise par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
26. Une approche quantitative, inspirée de l'évaluation socio-économique des investissements publics, pourrait apporter un éclairage complémentaire bienvenu sur le bilan coûts/bénéfices du point de vue de l'utilisateur. Dans le cas d'un diffuseur par exemple, la démarche consisterait à mettre en regard l'ensemble des gains (gains de temps, de confort et de sécurité par exemple) et des coûts (hausse de péages pour l'ensemble des usagers de l'autoroute et congestion éventuelle par exemple)

⁸ Dans la limite du niveau de trafic au-delà duquel le trafic induit serait susceptible de dégrader les conditions de circulation de l'autoroute
⁹ Décision C(2014) 7850 de la Commission européenne du 28 octobre 2014 sur le plan de relance autoroutier

¹⁰ CE, 23 décembre 2016, *M. G. et autres*, n° 397096

¹¹ Tel est le cas, par exemple, de la création d'une liaison autoroutière entre l'A40 et Annemasse dès lors qu'elle achève le contournement de l'agglomération formée par les villes de Genève et Annemasse, « contribuant à améliorer sur l'A40 la circulation quotidienne des travailleurs transfrontaliers de l'agglomération et à remédier aux phénomènes de saturation que connaît cette autoroute dans ce secteur » (CE, Section des travaux publics, 21 juin 2011, Avis n° 385183).

¹² Il en a été jugé ainsi, par exemple, du « raccordement entre la voie Pierre Mathis à Nice et l'Autoroute A8 (...) traversant des quartiers de Nice à forte densité de population », du fait qu'il n'était « destiné qu'à alléger le trafic sur certaines voies communales, seuls les automobilistes provenant du réseau de la voirie municipale [ayant] accès aux ouvrages en cause », sans apporter « de modification sensible au trafic global sur l'A8 ou à ses conditions d'exploitation » (CE, Section des travaux publics, 16 mars 2010, Avis n° 383668).

¹³ Décongestion de voirie locale par exemple

apportés par le projet aux usagers de l'autoroute. Dans les délais d'instruction requis et faute des données utiles présentées dans le dossier de saisine, l'Autorité n'a pas été en mesure de mener à bien cette analyse, qui aurait pu conduire à nuancer, le cas échéant, l'avis sur certaines opérations en faisant ressortir un surplus positif pour l'utilisateur de l'autoroute.

27. Enfin, il ne saurait être préjugé du respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dès lors que l'autorité concédante et, le cas échéant, les sociétés concessionnaires ne mettent pas l'Autorité en mesure de se prononcer sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité, faute de transmission des éléments suffisants ou pertinents. L'Autorité recommande en conséquence d'écarter les ouvrages et aménagements pour lesquels cette démonstration ne serait pas apportée. Rien ne fait obstacle, dans cette hypothèse, à ce que leur réalisation soit renvoyée à un avenant ultérieur, pour autant que les conditions posées par la loi soient alors satisfaites sans doute possible.

2.3. Sur l'estimation des dépenses prises en compte

28. En troisième lieu, il appartient à l'Autorité de vérifier que les dépenses liées aux nouveaux ouvrages et aménagements et destinées à être compensées par les tarifs de péage, se rattachent directement et exclusivement à ces opérations et que leur montant prévisionnel est strictement justifié, au regard notamment des coûts habituellement constatés, compte tenu de leur nature et de leurs caractéristiques propres.
29. Indépendamment des expertises des parties, l'analyse confiée à l'Autorité trouve d'autant plus de justification que les coûts retenus dans le projet d'avenant ne sont pas le résultat d'une procédure de mise en concurrence mais d'une estimation convenue au terme d'une négociation. L'éclairage d'un régulateur indépendant, qui, sans disposer de l'expertise de bureaux d'étude, dispose néanmoins désormais d'une compétence de contrôle sur les marchés des concessionnaires d'autoroute, est de nature à réduire l'asymétrie d'information, dans laquelle est placée l'autorité concédante et que renforce l'absence de mise en concurrence.
30. Comme l'ont notamment rappelé les représentants des sociétés concessionnaires d'autoroute lors de leur audition, le chiffrage d'un projet d'investissement en phase amont est un exercice complexe, compte tenu des incertitudes inhérentes à ce stade d'avancement d'un projet. Le coût prévisionnel d'une opération se précise ainsi phase après phase (études de conception détaillée puis réalisation), jusqu'à se stabiliser à la notification des marchés et, en définitive, lors du solde de leur exécution.
31. Sous ces réserves, dans la limite des informations communiquées et de délais d'étude contraints, l'Autorité a souhaité apporter un éclairage extérieur sur les chiffrages de coûts, en les rapprochant de références publiques disponibles et des données recueillies dans le cadre de ses missions de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Il convient toutefois de souligner que ces informations ne sont pas nécessairement exhaustives, par exemple en l'absence de détails de certains éléments de coûts, et que la taille parfois limitée des échantillons retenus peut ne pas exclure certains biais, géographiques ou conjoncturels. Dès lors, si la diversité des sources de comparaison est de nature à garantir la robustesse globale de l'analyse, les résultats obtenus peuvent ne pas être pleinement représentatifs dans certains cas d'espèce, notamment en cas de singularités techniques ou de sujétions de réalisation non identifiées. Pour en tenir compte, il a été fait le choix, en présence de plusieurs références disponibles, de privilégier les sources les plus récentes et/ou les plus adaptées au cas d'espèce, le cas échéant en intégrant un renchérissement raisonnable des coûts concernés pour tenir compte d'éventuelles spécificités d'exécution.
32. Dans le délai d'instruction imparti, l'analyse de l'Autorité s'est plus particulièrement concentrée sur l'évaluation du coût des diffuseurs et échangeurs, qui représentent plus de la moitié du montant du PIA.
33. Dans un premier temps, elle a cherché à rapprocher les coûts prévisionnels de ces opérations de ceux de projets similaires contractualisés récemment. Toutefois, la faible taille de l'échantillon de comparaison, la disparité des montants entre des projets en apparence relativement similaires et le

manque d'informations détaillées sur les opérations précédemment contractualisées n'ont pas permis d'expertiser sur cette première base, de manière robuste et satisfaisante, les niveaux de coûts de construction des diffuseurs du PIA.

34. Dans un second temps, sur la base des « tableaux des coûts de construction détaillés » figurant dans le dossier de saisine, les éléments de coûts ont été comparés aux références de prix recueillies et/ou constituées par l'Autorité. Ces tableaux fournissent en effet une décomposition, précise et harmonisée entre les sociétés et les opérations, des dépenses prévisionnelles de travaux (par intitulé de prestation, quantité et prix unitaire) ainsi que des dépenses connexes (acquisitions foncières, frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, sommes à valoir).
35. Toutefois, faute de précision suffisante des plans et en l'absence d'avant-métrés, le niveau de détail des éléments techniques joints au dossier de saisine n'a pas permis de procéder à l'analyse des quantités estimées par opération, alors que l'aléa sur le chiffrage des quantités est potentiellement aussi important que celui sur les prix unitaires.
36. Dès lors, sans remettre en cause les volumes retenus, l'Autorité a ciblé l'analyse sur les principaux niveaux de prix unitaires qui ont servi à établir les coûts de travaux ainsi que sur le niveau général des dépenses connexes. Cette démarche a permis d'auditer environ 75 % de l'ensemble des coûts de construction des projets de diffuseurs envisagés dans le PIA.
37. En ce qui concerne plus spécifiquement le poste « travaux », compte tenu du caractère standardisé des prestations à réaliser, de leur présence récurrente, voire systématique, dans les projets routiers et de l'importance de leur poids financier, l'Autorité a sélectionné une vingtaine de prestations parmi les plus représentatives¹⁴, de manière à couvrir environ 70 % du coût global de construction des diffuseurs prévus dans le PIA.
38. Pour chaque nature de prestation retenue, l'Autorité s'est attachée à identifier des niveaux de prix comparables en s'appuyant sur plusieurs sources, fiables et objectives. Ont ainsi été retenus les précédents avenants aux contrats de concession¹⁵, les rapports publics¹⁶ et guides de bonnes pratiques¹⁷ établis par le réseau scientifique et technique du ministère chargé des transports (notamment sur la base des aménagements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat), les marchés de travaux passés par les sociétés concessionnaires¹⁸ ainsi que des détails estimatifs d'offres de marchés de travaux passés par l'Etat en tant que maître d'ouvrage sur la période 2009-2014.
39. Pour cet exercice, l'Autorité a exploité les données relatives à des prestations similaires, issues du même domaine d'activité, en retenant de surcroît des valeurs hautes en cas de fourchettes ou en procédant, au besoin, à des redressements au vu des prix ressortant des marchés passés par les sociétés concessionnaires.

¹⁴ Par exemple la réalisation de déblais, la fourniture et la mise en œuvre de grave bitume, la construction d'écrans acoustiques et la création de giratoires de raccordement

¹⁵ Avenants relatifs au paquet vert autoroutier (négociés en 2009 et contractualisés en 2010) et au plan de relance autoroutier (négociés en 2013 et contractualisés en 2015) pour lesquels la nature ou encore le coût des aménagements sont publics.

¹⁶ Ex : le rapport du SETRA « *Construction des ouvrages d'art* ». Ce document est la synthèse d'un recueil de coûts qui a été réalisé au niveau national auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (septembre 2008). Il présente notamment des valeurs moyennes et des écarts-types de coûts de construction (poste *travaux*) spécifiques aux ouvrages d'art :

http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/IMG/pdf/0855w_construction0A2006.pdf

¹⁷ Voir la note d'information du SETRA sur les « *Eléments de coût des mesures d'insertion environnementale* ». Ce document est issu d'un recueil de coûts réalisé au niveau régional auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (janvier 2009). Il présente notamment des valeurs moyennes et des fourchettes de coûts de construction (poste *travaux*) pour des ouvrages de nature variée (passages faune, écrans acoustiques, bassins, etc.) :

http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/IMG/pdf/0903w_NI_EEC_88.pdf

Voir aussi le document du CEREMA sur les « *coûts des techniques de construction et d'entretien des chaussées* ». Ce document est issu d'un recueil de coûts réalisé au niveau régional auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (décembre 2016). Il présente notamment des valeurs moyennes et des fourchettes de coûts de construction (poste *travaux*) pour des prestations de terrassements (déblais, remblais, couche de forme) et de chaussées (enrobés)

¹⁸ Pour rappel, les sociétés concessionnaires ont l'obligation depuis le 5 mai 2016 de notifier à l'Autorité leurs marchés de travaux, fournitures et services ayant fait l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalablement à leur signature. Pour chaque procédure, le dossier de notification contient notamment l'ensemble des éléments financiers et de coûts relatifs aux différentes offres reçues, et en particulier les prix unitaires associés à chaque nature de prestation.

40. Par ailleurs, afin de tenir compte de l'évolution des prix spécifiques au secteur des travaux publics, les valeurs de référence prises en compte ont été ramenées à une date de valeur identique à celle des projets présentés dans le cadre du PIA, en recourant aux indexations adéquates¹⁹. Au-delà du seul effet de l'actualisation, le recours à des références de prix relatives à différentes périodes du cycle économique présente également l'avantage de lisser les effets conjoncturels.
41. Dans l'ensemble, cette démarche, qui emprunte à plusieurs référentiels de comparaison, a permis de disposer de niveaux de prix représentatifs pour des prestations équivalentes à celles du PIA et, sur cette base, d'établir des valeurs de prix de référence avec une marge d'erreur par défaut limitée, pouvant de ce fait être considérée comme acceptable. Ces valeurs de référence, appliquées aux quantités retenues dans les *tableaux de coûts de construction détaillés*, aboutissent ainsi à un coût de référence pour le poste « travaux » de chacun des diffuseurs. Compte tenu de la prudence des hypothèses retenues et du champ limité de l'audit des prestations (à la fois sur les prix unitaires et les quantités estimées), ce coût de référence peut être considéré comme une estimation conservatrice.
42. En ce qui concerne les postes connexes de dépenses (acquisitions foncières, frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, sommes à valoir) et faute de disposer de données publiques relatives à d'autres maîtres d'ouvrages que les sociétés concessionnaires, l'Autorité a analysé les niveaux envisagés en procédant à des comparaisons entre projets de diffuseurs similaires dans le cadre du PIA.
43. Pour le poste « acquisitions foncières », l'échantillon des opérations du PIA a permis d'identifier une fourchette cohérente de prix, qui a été reprise, sauf exception, comme référence.
44. Pour le poste « études et maîtrise d'ouvrage », l'Autorité a constaté que le niveau des prestations de maîtrise d'œuvre présentait des écarts avec les montants notifiés par les sociétés concessionnaires au cours des deux dernières années qu'elle n'a pu expliquer. Faut de référence alternative, l'Autorité a retenu en pratique des taux de référence peu éloignés de ceux avancés en moyenne dans le PIA et, par conséquent, relativement conservateurs.
45. Enfin, pour le poste « sommes à valoir »²⁰, l'Autorité n'a pas connaissance de valeur de référence publique mais relève que la moyenne du montant de ce poste (environ 12% du poste « travaux » pour l'ensemble des diffuseurs du PIA) semble cohérente avec les valeurs utilisées habituellement par la profession. L'existence de cette provision conduit ainsi à rappeler que les quantités et prix unitaires retenus pour l'estimation du poste « travaux » n'ont pas vocation à intégrer eux-mêmes une marge de prudence supplémentaire pour des aléas et incertitudes qui seraient donc déjà couverts : ils doivent en conséquence être uniquement déterminés en référence aux prix moyens du marché.
46. Au total, la somme des coûts de référence des postes « travaux », « acquisitions foncières », « études et maîtrise d'ouvrage » et « sommes à valoir » permet de constituer, pour chaque opération, le coût de construction de référence moyen auquel a été comparé par suite le coût de construction retenu dans le projet d'avenant pour déterminer la compensation due au concessionnaire.

2.4. Sur la conclusion de l'analyse

47. L'Autorité détermine, en quatrième lieu, si l'augmentation des tarifs des péages est raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire afin de couvrir les dépenses qu'il convient de compenser (déduction faite le cas échéant des subventions perçues, des recettes propres et des économies de charges corrélatives). Elle apprécie, en particulier, si la rémunération des capitaux investis qui en

¹⁹ Indices TP01 et TP09 notamment

²⁰ Les sommes à valoir constituent une provision financière dont la vocation est d'inclure dans le budget d'une opération les aléas et incertitudes inhérents au chiffrage du coût d'une opération, notamment à un stade amont du projet.

découle peut être considérée comme raisonnable et conforme aux conditions du marché à la date de la conclusion de l'accord sur le projet d'avenant.

48. L'Autorité tient à préciser que cette analyse est étrangère à l'appréciation de l'équilibre existant de la convention. Ainsi, la seule circonstance que la société concessionnaire dégagerait un bénéfice sur les investissements déjà réalisés ne saurait interdire, par principe, la compensation de la réalisation de nouveaux investissements, sauf à méconnaître les fondements mêmes du modèle économique de la concession.
49. En dernier lieu, l'Autorité a la faculté de donner un avis sur les stipulations relatives aux conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Elle apprécie notamment, lors de la conclusion d'un avenant, l'équilibre des modifications apportées à la rédaction du contrat de concession.

3. ANALYSE DES OPERATIONS

3.1. Sur l'opération A01 - Diffuseur de Calais Sud desserte du parc Héroïc Land sur l'A26

50. L'opération consiste en la réalisation, à proximité de la ville de Calais, d'un nouveau diffuseur sur l'A26 afin de créer un accès direct au futur parc de loisirs « Héroïc Land », projet d'initiative privée situé sur la ZAC de Virval, dont la mise en service est prévue à compter du printemps 2020. Le coût de construction de cette opération est partiellement pris en charge par les collectivités territoriales intéressées.

3.1.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

51. D'une part, il ressort du dossier de saisine que ce projet n'assurerait que de manière marginale des fonctionnalités de desserte autres que celles du futur parc de loisirs. A cet égard, comme explicitement indiqué dans l'étude de faisabilité du projet transmise, le report de trafic depuis des échangeurs adjacents et l'induction de trafic en provenance ou à destination d'un autre lieu que le futur parc de loisirs seraient négligeables. Par conséquent, cette opération ne semble pas présenter, pour l'exploitation de l'autoroute, d'utilité propre et détachable du futur parc de loisirs.
52. D'autre part, la réalisation de cette opération viserait, ainsi que cela est expressément mentionné dans le dossier de saisine, à éviter la saturation des diffuseurs et autres points d'échanges existants qui ont normalement vocation, en l'absence de réalisation du projet, à assurer la desserte du parc. Or, les diffuseurs et points d'échanges concernés sont situés sur les autoroutes A16 et A216 qui ne relèvent pas du réseau concédé à la société SANEF, de sorte que la réduction de la congestion potentielle de ces deux voies inhérente à la réalisation de l'opération constitue là encore un effet étranger aux besoins de la concession.
53. Enfin, la situation de congestion à laquelle le projet du diffuseur aurait vocation à remédier reste à ce stade hypothétique puisqu'elle est conditionnée à la réalisation effective du parc de loisirs, sujette à des incertitudes.
54. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à faciliter l'accès à un projet de zone de développement économique locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et réponde, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.1.2. Sur les dépenses prises en compte

55. La solution technique retenue à ce stade implique la création d'une voie d'entrecroisement sur l'autoroute A26 dont le coût est intégré à l'enveloppe du projet du nouveau diffuseur. Le dossier de saisine mentionne qu'une solution alternative évitant la réalisation de cette voie a été examinée. D'un coût inférieur de moitié à la solution retenue dans le projet d'avenant, celle-ci a été écartée compte tenu de son impact environnemental et agricole, de la nécessité de réaliser des voiries locales supplémentaires et de conditions de sécurité sur l'autoroute jugées moins satisfaisantes par l'Etat. Les éléments transmis dans le dossier sont toutefois insuffisamment détaillés pour permettre à l'Autorité de porter une appréciation sur ces différents motifs. En tout état de cause, il peut être relevé que la solution technique ainsi privilégiée, en ce qu'elle évite la réalisation de voiries locales supplémentaires, qui reviendrait aux collectivités territoriales, augmente en conséquence la part du financement mis à la charge des usagers de l'autoroute à travers la hausse des péages qu'ils devraient acquitter.
56. En outre, le projet de contrat de plan 2017-2021 prévoit que dans le cas où, au terme de l'instruction du dossier de demande de principe, le coût de construction de l'opération serait revu à la baisse à la suite de l'abandon de la réalisation de la voie d'entrecroisement, les économies réalisées seraient prioritairement répercutées sur le montant des subventions apportées par les collectivités locales. Il en résulte que l'opération pourrait, dans ce cas de figure, être financée en majorité par les usagers de l'autoroute.
57. Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée réponde à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et puisse faire l'objet d'un financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute. A plus forte raison, l'usager de l'autoroute ne saurait assumer principalement le coût de réalisation d'un ouvrage qui apparaît répondre à des motivations étrangères à la concession.
58. Au surplus, sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 30 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « déblais », « remblais », « couche de forme », « caniveaux à fente », « bassins », « enrobé grave bitume (GB) » et « béton bitumineux très mince (BBTM) ». Le coût de construction avancé pour l'opération se révèle donc très élevé et soulève ainsi de sérieuses interrogations, en l'état du programme technique porté à la connaissance de l'Autorité.
59. Dans ces conditions, à supposer même que la condition stricte de nécessité ou d'utilité soit établie, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.2. Sur l'opération A02 – Complément ouest du diffuseur n° 15 de Coutevroult sur l'A4

60. Le projet consiste en la réalisation, sur la section Paris-Reims de l'autoroute A4, d'un nouveau demi-diffuseur à Coutevroult orienté vers Paris, en complément du demi-diffuseur existant n° 15 situé à Coutevroult à une distance de 900 mètres de la barrière de péage pleine voie (BPV) et orienté vers Reims.

3.2.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

61. Dans un contexte de fort développement local, d'extension de l'habitat périurbain et d'accroissement des échanges, les usagers provenant du sud de l'autoroute A4 et à destination de Paris et de Marne-la-Vallée doivent aujourd'hui emprunter le réseau viaire secondaire compte tenu du caractère

incomplet du diffuseur n°15 actuel permettant uniquement les mouvements en provenance ou en direction de Reims. Des phénomènes de congestion sont ainsi fréquemment observés sur les itinéraires RN36 / RD406 / RD231 / A4 et RN36 / RD96 / RD231 / A4. L'objectif du complément vers Paris du demi-diffuseur n°15 est d'améliorer la desserte au sud de l'autoroute A4, tout en déchargeant les voiries locales, en favorisant l'utilisation de la RN36 pour accéder à l'A4. Il permettra également la desserte du projet « Villages Nature » sur la commune de Bailly-Romainvilliers.

62. Il ressort des éléments transmis dans le dossier de saisine que la réalisation du projet engendrera un trafic supplémentaire sur le seul demi-diffuseur créé de 4300 véhicules par jour. Compte tenu du niveau significatif du trafic induit par la réalisation du nouveau demi-diffuseur, il peut être considéré que l'opération répond à un besoin non satisfait par la configuration actuelle de l'autoroute et qu'elle contribue ainsi à son parfait achèvement.
63. Il ressort de ces éléments que l'opération participe du bon achèvement général du réseau autoroutier concédé à la société SANEF et contribue à améliorer substantiellement les conditions d'exploitation de l'autoroute A4. Par conséquent, la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute de l'aménagement projeté, au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, peut être regardée comme satisfaite.

3.2.2. Sur les dépenses prises en compte

64. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 20 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « remblais », « couche de forme », « bassins », « enrobé grave bitume (GB) », « béton bitumineux semi-grenu (BBSG) », « béton bitumineux très mince (BBTM) », « signalisation verticale (SV) » et « écran acoustique » (forfait). Le coût de construction de l'opération se révèle donc élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'ampleur de l'écart d'estimation constaté par rapport aux références de prix connues.
65. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3. Sur l'opération A03 – Diffuseur de Bussy-Saint-Georges sur l'A4

66. L'opération consiste en la création d'un diffuseur complet à Bussy-Saint-Georges (dit « du Sycomore ») au niveau des aires de Bussy et de Ferrières sur l'autoroute A4. Le coût de construction de cette opération est partiellement pris en charge par l'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée (ci-après « l'EPAMARNE »).

3.3.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

67. La création du diffuseur du Sycomore vise à accompagner le développement du secteur tout en préservant l'équilibre des flux de trafic sur la zone et sur l'autoroute A4. De nombreux projets d'aménagement, portés par l'EPAMARNE, sont en effet envisagés au niveau de Bussy-Saint-Georges, parmi lesquels la création d'un éco-quartier dit « du Sycomore » au nord de l'A4 et des ZAC du Sycomore et de la Rucherie. Le secteur souffrant d'un déficit de réseau viaire structurant, la grande majorité des échanges est aujourd'hui portée par l'autoroute A4. Le diffuseur n°12 de Ferrières, situé à proximité immédiate vers l'Ouest, connaît un engorgement fréquent qui limite la fluidité des échanges avec l'A4 et sa capacité à accueillir de nouveaux trafics.

68. Il ressort de l'étude d'opportunité jointe au dossier de saisine que les secteurs du Val de Bussy et du Val d'Europe situés à proximité immédiate du projet de diffuseur du Sycomore vont concentrer, dans les années à venir, l'essentiel de l'augmentation du nombre d'emplois et de population (+ 50% entre 2012 et 2025 sur le Val de Bussy et + 60% sur le Val d'Europe). Plus spécifiquement, elle conclut « *qu'il est envisageable de phaser la réalisation de ce nouveau point d'échange en priorisant la réalisation du demi-diffuseur orienté vers l'ouest* ». En l'absence de cet aménagement, les risques de congestion sur le diffuseur n° 12 existant (Ferrières-Bussy), situé à environ 3 km à l'ouest du projet de diffuseur, pourraient dégrader les conditions d'exploitation et de sécurité de l'autoroute A4.
69. En conséquence, le demi-diffuseur ouest (orienté vers Paris) peut être regardé comme répondant à la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'aménagement posée à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, et ce bien qu'au demeurant, l'étude d'opportunité jointe au dossier de saisine évoque un financement de ce demi-diffuseur non par le concessionnaire mais par l'EPAMARNE.
70. En revanche, il ressort de la même étude d'opportunité que la seconde partie du diffuseur (demi-diffuseur Est) ainsi que les aménagements correspondants (bretelles et nouvelles dessertes des aires de service) ne seraient susceptibles de présenter une utilité pour l'exploitation de l'autoroute qu'à compter de 2030, sous réserve du développement effectif de la zone desservie qui présente aujourd'hui de fortes incertitudes. Les éléments transmis par l'autorité concédante en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, qui ne s'appuient pas sur une étude complémentaire détaillée, ne permettent pas d'apporter une conclusion différente de celle de l'étude d'opportunité sur ce point.
71. En outre, il convient de signaler que la concession de SANEF expire au 31 décembre 2031. A cette échéance, l'Etat devrait être amené *a priori* soit à confier l'entretien et l'exploitation des autoroutes concédées à un ou plusieurs partenaires privés désignés après mise en concurrence, soit à exploiter et entretenir lui-même ces infrastructures. Dans cette dernière hypothèse, les nouveaux ouvrages à réaliser devront faire l'objet d'une mise en concurrence conformément au droit de la commande publique. Il est donc possible de s'interroger sur l'opportunité, pour l'Etat, de confier sans appel d'offres au concessionnaire en place des travaux dont la nécessité n'est pas avérée à ce stade alors qu'il devrait être amené à bénéficier des effets d'une mise en concurrence sur le coût de réalisation de cette opération, si elle était confirmée.
72. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération de création du demi-diffuseur orienté vers l'est présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et répond, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.3.2. Sur les dépenses prises en compte

73. L'opération intègre, parmi les ouvrages à réaliser, la construction d'un barreau routier permettant le raccordement entre le rond-point matérialisant la future limite de la concession et la voirie locale existante. Les éléments apportés en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité ne permettent pas de justifier le rattachement de ce barreau à l'opération. Dans la mesure où cet aménagement ne sera pas inclus dans l'assiette de la concession et lui est étranger, son financement ne saurait être assuré par les péages acquittés par les usagers.
74. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des acquisitions foncières et des postes « remblais », « couche de forme », « assainissement de plateforme », « écran acoustique » (forfait) et « giratoire ». Le coût de construction de l'opération se révèle donc plutôt élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'écart d'estimation par rapport aux références de prix connues.

75. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.4. Sur l'opération B01 - Création de places de parking de covoiturage

76. L'opération consiste en un programme de création de places de parking destinées à la pratique du covoiturage, à proximité des diffuseurs des autoroutes A1 et A4. Le dossier ne fixe pas le nombre de places totales envisagées. Il ne désigne pas non plus les emplacements définitifs des aires de parking envisagées mais identifie une « *liste de sites pressentis* » composée de deux sites, sans préciser le nombre de places par site.
77. Les aires pourront être incluses au sein du domaine public autoroutier concédé (ci-après les « aires intra-DPAC »), et feront alors l'objet d'un subventionnement de la part de collectivités territoriales a minima à hauteur de 30 % de leur coût total. Elles pourront également être réalisées à proximité, sur des terrains appartenant à des collectivités territoriales, le concessionnaire n'étant alors tenu de prendre en charge que les coûts de construction, sans que les aires réalisées n'aient vocation à intégrer l'assiette de la concession (ci-après les « aires hors DPAC »).

3.4.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité des aires intra-DPAC

78. La construction de parkings de covoiturage à proximité immédiate de diffuseurs autoroutiers au bénéfice exclusif des usagers de l'autoroute apparaît concourir à la fois à la bonne insertion environnementale de l'infrastructure, en réduisant le trafic accueilli par celle-ci et donc les émissions polluantes qui y sont produites, et à la sécurité des usagers dès lors qu'elle permet d'endiguer les phénomènes de stationnement « sauvage » à proximité des infrastructures autoroutières.
79. Dans cette mesure, à condition que ces aires répondent, par leur localisation et leur ampleur, aux besoins des usagers, elles sont susceptibles de satisfaire la condition stricte d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. L'article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte confirme en effet que : « *Les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent dans la création ou le développement de places de covoiturage adaptées aux besoins identifiés, à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public autoroutier, sous réserve des contraintes techniques et de disponibilité foncière, le cas échéant en participant à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territorialement concernées [...]* ».
80. Dans le cas d'espèce, le dossier de saisine se limite à indiquer les deux sites pressentis pour l'installation des parkings de covoiturage mais ne fournit pas d'indication sur le nombre de places totales envisagées et leur répartition entre les deux sites.
81. Aucun élément ne permet donc de démontrer l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi. Aucun bilan (constat de stationnement « sauvage ») ou étude préliminaire permettant d'identifier un besoin n'est fourni pour justifier le choix des sites.
82. Les éléments apportés en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, selon lesquels « *la justification du besoin ainsi que les dimensionnements* » seront apportés lorsque la société produira le dossier d'orientation stratégique relatif à la mise en œuvre du programme²¹, ne sont pas suffisants pour permettre de vérifier que les sites sont « *adaptés aux besoins identifiés* » au sens de la loi précitée.

²¹ Réponse du 30 mars 2017 à la question 28 de la mesure d'instruction n° 1

83. Il résulte de ces observations que, si ces aménagements présentent une utilité démontrée dans leur principe, rien ne permet cependant de l'attester strictement au cas d'espèce. Dans ces conditions, la condition stricte de nécessité ou d'utilité de ces aménagements, tels qu'envisagés à ce stade, pour l'exploitation de l'autoroute concédée au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne peut être tenue pour établie. Une analyse plus approfondie des parties au contrat aurait pu permettre, certes en prenant davantage de temps, de lever cette incertitude.

3.4.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité des aires hors DPAC

84. S'agissant de ces aires, les dispositions précitées de la loi du 17 août 2015 fondent la possibilité, pour chaque concessionnaire, de participer, en vue de la création d'aires de parking de covoiturage, « à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territoriales concernées ». Ces dispositions ne définissent pas les modalités de cette participation mais n'excluent pas le principe d'une prise en charge des coûts et de la réalisation de tout ou partie de la construction des ouvrages concernés par les concessionnaires.
85. Cette possibilité de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession doit néanmoins être limitée aux seuls ouvrages qui présentent avec l'autoroute concédée un lien suffisamment étroit et peuvent être regardés comme concourant à son exploitation. En l'espèce, les dispositions précitées de la loi du 17 août 2015 permettent, à elles seules, de présumer l'existence d'un tel lien.
86. Cette possibilité de principe est toutefois subordonnée à ce que la contribution des usagers soit limitée au strict nécessaire, ce qui implique de vérifier que les opérations envisagées en-dehors du DPAC soient localisées et dimensionnées en fonction des besoins des usagers. Or, de même que pour les aires intra-DPAC, le dossier de saisine ne permet pas de vérifier le respect de cette condition. Il n'apparaît ainsi pas justifié, en l'état des informations à disposition de l'Autorité, de procéder à la compensation, par le péage, d'investissements qui seraient ainsi mis à la charge de la société SANEF.

3.4.3. Sur les dépenses prises en compte

87. Au surplus, il ressort de l'analyse que les coûts de construction types des aires de covoiturage retenus par les parties sont particulièrement élevés par rapport aux opérations de nature comparable. Ainsi le coût moyen par emplacement de véhicule léger s'établit, pour l'opération dont il s'agit, à [7 000 - 9 000] € en moyenne alors que la fourchette de coûts estimés par différents maîtres d'ouvrages publics ainsi que par des études sectorielles (agences d'urbanisme, SETRA et CERTU) s'établit plutôt entre 3 000 et 4 000 € par emplacement, soit un coût prévisionnel supérieur de [75% - 200 %] à cette fourchette. En particulier, les éléments transmis font apparaître un niveau élevé de frais connexes (études-maîtrise d'ouvrage, frais de maîtrise d'œuvre et sommes à valoir travaux) par rapport à la moyenne des autres opérations comparables du PIA, alors qu'il s'agit d'opérations *a priori* simples et standardisées. Enfin, il ressort du dossier que les coûts pris en charge par la société concessionnaire et qui ont vocation à être compensés par une hausse tarifaire complémentaire intègrent des frais de gros entretien et de renouvellement (GER) alors que le périmètre de ces dépenses dépendra de l'accord qui sera trouvé entre le concessionnaire et les collectivités intéressées, s'agissant du transfert de l'entretien et du renouvellement de ces installations.
88. Dans ces conditions, à supposer même que la condition stricte de nécessité ou d'utilité soit établie, le critère tenant à ce que le financement des aménagements soit couvert par une augmentation des tarifs strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne peut être considéré comme satisfait.

3.5. Sur l'opération B02 – Programme d'amélioration de la ressource en eau

89. Le programme consiste à réaliser, sur 10 sites identifiés comme vulnérables ou très vulnérables, des réseaux étanches de collecte des eaux pluviales et de bassins multifonctions afin d'assurer la protection des champs captants situés à proximité immédiate de l'autoroute.

3.5.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

90. La protection des milieux aquatiques et de la ressource en eau permet de réduire l'empreinte écologique de l'infrastructure et d'améliorer l'insertion environnementale de celle-ci. Cette opération répond ainsi à la condition stricte d'utilité de l'aménagement posée par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.5.2. Sur les dépenses prises en compte

91. Si les sites pressentis, tels qu'ils ressortent du dossier dont a été saisie l'Autorité, sont actuellement localisés sur les autoroutes A1, A2 et A4, la liste définitive des sites à traiter et des aménagements à réaliser sera arrêtée à l'issue d'une étude de vulnérabilité. Il ressort toutefois du dossier que la totalité du montant de l'opération ([20 - 40] M€ valeur juin 2016), non subventionnée, sera utilisée pour des travaux de même nature, y compris dans l'hypothèse où les résultats des études de vulnérabilité conduiraient à revoir la liste des 10 sites identifiés à ce stade, et pour des coûts normatifs qui sont définis.
92. Il ressort toutefois de l'analyse des coûts de l'opération que le coût de construction des ouvrages de collecte et de traitement des eaux de plateforme retenu par les parties est très élevé en comparaison avec des opérations de nature comparable. En effet, le chiffrage des travaux convenu entre les parties ([800 000 - 1 000 000] € par kilomètre) est sensiblement supérieur à la borne haute des valeurs de référence indiquées par le SETRA²² (760 000 €²³ par kilomètre), soit un écart de [25 - 35] %.
93. Dans ces conditions, le critère tenant à ce que le financement des ouvrages soit couvert par une augmentation des tarifs strictement limitée à ce qui est nécessaire ne peut être considéré comme satisfait ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.6. Sur l'opération B03 – Ecopont d'Ermenonville

94. L'opération consiste en la construction d'un passage à faune franchissant l'autoroute A1 sur le site d'Ermenonville identifié dans le schéma régional de cohérence écologique Picardie (ci-après « SRCE ») comme présentant un point de rupture écologique. Le coût de construction de l'opération, fixé à [7 - 10] M€ (valeur juin 2016) et ne bénéficiant pas de subvention publique, intègre le coût de déconstruction d'un ouvrage qui assurait initialement la fonction de passage à faune mais ne présente aujourd'hui plus aucune utilité pour l'exploitation de l'autoroute.

3.6.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

95. Le site identifié pour la réalisation de l'écopont relève d'une situation de rupture écologique constatée dans le SRCE. Cet aménagement permettrait ainsi d'améliorer l'insertion environnementale de l'infrastructure concédée, conformément aux standards techniques applicables aux constructions

²² Note d'information - Eléments de coûts d'insertion des mesures environnementales

²³ valeur actualisée avec l'indice TPO1 aux conditions économiques de janvier 2016

nouvelles. L'opération satisfait ainsi la condition stricte d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.6.2. Sur les dépenses prises en compte

96. Le coût de création du passage à faune apparaît très élevé ([7 - 10] M€ en valeur janvier 2016) et représente plus du double des montants globaux contractualisés précédemment par l'autorité concédante pour les opérations confiées aux sociétés concessionnaires dans le cadre du paquet vert autoroutier et du plan de relance autoroutier, sans que le surcoût associé à la déconstruction d'un ouvrage existant ne puisse expliquer à lui seul cet écart. Le coût brut des travaux apparaît également excessivement élevé par rapport à la moyenne des marchés passés par les SCA pour ce type d'opérations au cours des deux dernières années.
97. Dans ces conditions, le critère tenant à ce que le financement des ouvrages soit couvert par une augmentation des tarifs strictement limitée à ce qui est nécessaire ne peut être considéré comme satisfait ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.7. Sur l'opération C01 – Programme d'amélioration de la durée de vie des ouvrages d'art du Boulonnais sur l'autoroute A16

98. L'opération consiste en la réalisation de travaux d'étanchéité des hourdis inférieurs des trois viaducs dits « du Boulonnais » (Echingen, Herquelingue et Quehen) sur l'autoroute A16 pour protéger durablement leur béton des agressions climatiques et accroître ainsi la durée de vie des ouvrages. La mise en œuvre du programme ne bénéficie d'aucune subvention publique.
99. Le programme de travaux a été arrêté à la suite de la détection de micro-faiencages sur les bétons des hourdis inférieurs des viaducs. En réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, l'autorité concédante a indiqué que les investigations menées sur les ouvrages n'avaient pas démontré de dégradations importantes des tabliers. Elle a précisé en outre que l'obligation pesant sur la société SANEF au titre de son contrat de concession d'entretenir et de maintenir les ouvrages en bon état et de manière à ce qu'ils conviennent toujours parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés n'imposait pas d'envisager d'opérations de maintenance spécifiques autres que celle devant être réalisée dans les 10 prochaines années pour un coût estimé à [400 000 - 600 000] €. Toutefois, ces investigations ont conduit l'autorité concédante à considérer que la réalisation, dès maintenant, de travaux spécifiques d'étanchéité des hourdis inférieurs mettant en œuvre une solution technique particulière permettait d'accroître sensiblement la durée de vie des ouvrages et d'augmenter leur valeur patrimoniale au-delà de la fin de la concession.

3.7.1. Sur le caractère non prévu de l'opération

100. Les trois viaducs, situés sur la section Amiens-Boulogne de l'autoroute A16 concédée à la société SANEF par décret du 29 octobre 1990, ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la société concessionnaire et livrés entre la fin de l'année 1997 et le début de l'année 1998.
101. En tant que maître d'ouvrage et concessionnaire de ces ouvrages, la société SANEF est responsable de leur conception, de leur réalisation, de leur exploitation, de leur entretien et de leur renouvellement. A ce titre, et sauf dans le cas où le contrat de concession en disposerait autrement – ce qui n'est ici ni allégué par l'autorité concédante ni constaté par l'Autorité –, la société SANEF doit assumer seule et à ses frais les désordres qui seraient constatés sur ces biens.
102. Conformément à ce principe, l'article 2 du contrat de concession rappelle que le concessionnaire s'engage à exécuter à ses frais, risques et périls, les études et travaux se rapportant à la convention et à se conformer, tant pour la construction que pour l'entretien et l'exploitation, aux conditions du

cahier des charges. L'article 13.1 stipule qu'il a l'obligation d'entretenir et de maintenir les ouvrages en bon état et de façon à convenir toujours parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés.

103. Par ailleurs, l'article 37.3 du cahier des charges prévoit que « *la société concessionnaire sera tenue de remettre au concédant les biens de retour en bon état d'entretien* ». Ce même article prévoit que sept ans avant l'expiration de la concession, le concédant établit, après concertation avec la société concessionnaire et, le cas échéant, avec l'aide d'experts, un programme de travaux destiné à s'assurer de la remise des ouvrages de la concession en bon état. Il précise également que ce programme sera exécuté par la société concessionnaire et à ses frais.
104. Les éléments transmis à l'Autorité, qui ne comportent pas d'étude technique détaillée, ne permettent pas de confirmer que les désordres ne résultent pas d'une mauvaise conception ou d'un mauvais entretien des ouvrages de la part du concessionnaire. En outre, la dénomination de l'opération « *Programme de remise en état de l'ouvrage d'art du Boulonnais* » retenue à l'annexe « PIA1 » du projet de treizième avenant et employée par ailleurs dans le dossier de saisine, ainsi que les difficultés rencontrées par le concessionnaire dans la construction des ouvrages à l'origine de contentieux entre la société SANEF et ses prestataires sont de nature à susciter des interrogations.
105. Aussi, en l'état des informations fournies, l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier si les travaux envisagés dans le cadre de l'opération excèdent les obligations du concessionnaire telles qu'elles découlent de l'application du contrat de concession ni, dès lors, de confirmer que c'est à bon droit que leur réalisation pourrait ouvrir droit à compensation au bénéfice de la société concessionnaire. Par suite, les éléments transmis ne permettent pas à l'Autorité de se prononcer sur le caractère non prévu de l'opération au cahier des charges de la délégation au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et, partant, sur la justification de la compensation envisagée.

3.7.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

106. Comme indiqué ci-dessus, les éléments transmis à l'Autorité dans le cadre de l'instruction font état de ce que les ouvrages concernés sont conformes à leur destination au sens de l'article 13.1 du cahier des charges et demeureront, sous réserve de travaux de maintenance normaux, dans un bon état jusqu'à la fin de la concession.
107. Il résulte de ces observations que la condition stricte de nécessité ou d'utilité des travaux envisagés dans le cadre de l'opération C01 pour l'autoroute concédée telle que prévue à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne peut être établie.
108. Ces mêmes éléments, complétés par les réponses apportées par l'autorité concédante dans le cadre des mesures d'instruction qui lui ont été adressées, ne permettent pas à l'Autorité de s'assurer en outre que la réalisation immédiate de ces travaux serait de nature à prolonger substantiellement la durée de vie des ouvrages. En particulier, l'Autorité n'a pas été éclairée sur la durée de vie initiale des ouvrages, leur durée de vie résiduelle estimée à la suite de l'opération de maintenance spécifique prévue dans les 10 prochaines années et celle estimée après mise en œuvre de l'opération C01, l'autorité concédante se limitant à indiquer, en réponse à une mesure d'instruction, « *que l'on pouvait estimer à une trentaine d'année la prolongation de la durée de vie des ouvrages par rapport à la situation de référence comportant une opération de maintenance classique* ».
109. Au surplus, compte tenu du montant de l'opération (équivalent à 17 fois celui de l'entretien décennal envisagé), des éléments permettant d'apprécier la pertinence technico-économique d'une réalisation immédiate de ces travaux en comparant cette option avec un scénario de réalisation ultérieure dans lequel l'autorité concédante pourrait bénéficier des effets d'une mise en concurrence dans le cadre d'une remise en concession auraient été utiles.

3.8. Sur les charges d'exploitation (OPEX) et les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) des opérations

110. Conformément aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, les tarifs de péage ont vocation à couvrir, au-delà de leurs seuls coûts de construction, les charges d'exploitation (OPEX) et les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) des ouvrages et des aménagements concédés. A l'échelle du PIA, l'ensemble de ces charges et dépenses représente de l'ordre de 10 % du coût de construction des ouvrages, avec de grandes variations en fonction de la nature des opérations, de leur cycle de vie, de la durée de vie résiduelle de la concession ou des pratiques propres à chaque concessionnaire. Compte tenu du poids non négligeable de ces charges dans l'ensemble des coûts compensés, l'Autorité a souhaité apporter un éclairage sur leur évaluation, de manière à s'assurer que la hausse des tarifs de péage correspondante soit strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.8.1. Sur les charges d'exploitation (OPEX)

111. Dans le cadre du présent avenant, les charges d'exploitation représentent [0 - 5] % du coût total de construction des opérations auxquelles elles se rattachent (en moyenne [0 - 1] % rapporté sur une base annuelle).
112. Sans remettre en question le principe de leur compensation, l'Autorité constate que les documents du dossier de saisine n'apportent pas les éléments de justification nécessaires du niveau de charges d'exploitation, en dépit du niveau de détail apporté (ventilation par poste). Faute de pouvoir établir un lien précis avec les types d'ouvrage et les unités d'œuvre pertinentes²⁴, elle n'est donc pas en mesure de se prononcer sur le niveau de la compensation correspondante.
113. Interrogée par l'Autorité sur la justification de ces coûts, l'autorité concédante a indiqué que « [leurs montants] ont été initialement proposées par les sociétés à dire d'expert et à partir de leur expérience de l'exploitation des concessions » et que « les sociétés se sont basées sur des projets comparables ». Egalement, interrogée, la société SANEF a indiqué que les références utilisées pour estimer ces montants de charges « reposent sur des appréciations à dire d'experts » et que « Ces appréciations constituent des références fournies par les services de la société compétents dans ce domaine ».
114. Aucune précision supplémentaire n'a été apportée, qui puisse permettre à l'Autorité d'apprécier les références retenues pour déterminer, opération par opération, les coûts d'exploitation, ou juger du raisonnement ayant abouti à leur estimation.
115. En outre, les hypothèses d'évolution retenues, en particulier sur les charges de personnel²⁵, soulèvent des réserves au regard de la maîtrise des dépenses observée par le passé. Les comptes consolidés des sociétés SANEF et SAPN rendent compte d'une légère augmentation des charges d'exploitation (charges de personnel, charges externes et charges de maintenance), entre 2007 et 2015, de 0,8 % en moyenne par an en valeur nominale. Sur la même période, l'inflation évoluait à raison de + 1,1 % en moyenne par an.
116. En l'absence de justification suffisante des charges d'exploitation destinées à être compensées à la société SANEF, rien ne permet d'assurer avec certitude que l'augmentation des tarifs de péage correspondante est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

²⁴ Linéaire de chaussée ou surface de l'aménagement par exemple

²⁵ S'agissant de l'évolution des charges de personnel, est retenue une hypothèse d'évolution de [1 - 3] % par an, correspondant à une règle de suivi de l'IPC (indice des prix à la consommation) + [0 - 2] % correspondant au GVT (Glissement Vieillesse Technicité)

3.8.2. Sur les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER)

117. Dans le cadre du présent avenant, les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) s'élèvent à environ [5 - 10] % du coût total de construction des opérations auxquelles elles se rattachent.
118. Faute de description de la méthode d'évaluation utilisée ainsi que de précision sur les quantités, les prix unitaires et les références retenues, l'estimation des dépenses de GER appelle dès lors les mêmes observations que précédemment.
119. Plus encore que pour les charges d'exploitation, l'estimation des dépenses de GER s'avère délicate à contre-expertiser : les nombreux facteurs qui interviennent (nature des ouvrages, choix des matériaux utilisés, durée d'amortissement ou date d'échéance de la concession par exemple) rendent difficile la comparaison d'une opération à l'autre et d'un concessionnaire à l'autre. En outre, à la différence des coûts de construction, l'Autorité n'a pas connaissance d'études ou de référentiels publics de coûts, qui permettraient de rapprocher les estimations de dépenses de GER.
120. Interrogée par l'Autorité, la société concessionnaire n'a pas apporté de précision supplémentaire permettant d'apprécier les références retenues pour déterminer, opération par opération, les dépenses de GER ou juger du raisonnement ayant abouti à leur estimation.
121. La seule base de comparaison à disposition de l'Autorité à ce jour est constituée de la prévision de dépenses de GER du projet d'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne, récemment examiné par l'Autorité²⁷. Celle-ci s'avère cependant trop limitée pour être représentative et fonder dès lors une analyse suffisamment solide.
122. Par conséquent, faute de justification suffisante des dépenses de GER destinées à être compensées à la société SANEF, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

4. EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AVENANT

4.1. Sur la méthode retenue pour déterminer la compensation tarifaire

123. Le projet d'article 25.2-II du cahier des charges prévoit qu'afin de compenser les dépenses nouvelles mises à sa charge dans le cadre du PIA, la société SANEF bénéficie d'une augmentation spécifique des tarifs de péage entre les années 2019 et 2021.
124. L'évaluation du montant de cette hausse tarifaire est effectuée par application de la méthode des « *discounted cash-flows* », qui consiste à équilibrer les flux de trésorerie actualisés relatifs aux dépenses nouvelles de toutes natures (notamment les investissements et charges d'exploitation supplémentaires) de la société, déduction faite des éventuelles recettes induites par le projet, par le produit actualisé des hausses tarifaires consenties en compensation. Le taux d'actualisation assurant l'équilibre entre les deux chroniques de flux est le taux de rentabilité interne (TRI) « projet ».
125. Sous réserve de la justification des hypothèses retenues (hypothèses macro-économiques et choix d'évolution de certaines charges par exemple), cette méthode, au demeurant déjà validée par la Commission européenne dans le cadre de son examen du plan de relance autoroutier (PRA)²⁹ et par

²⁷ Avis n° 2016-212 du 19 octobre 2016 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A45 entre Saint-Etienne et Lyon

²⁹ Aide d'État SA.2014/N 38271

la Cour des comptes lors de son contrôle de certains contrats de plan, n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'Autorité.

4.2. Sur les hypothèses sous-jacentes à l'évaluation du TRI « projet »

126. Sous réserve du montant des investissements et des charges associées qu'il convient de compenser, objet de l'analyse qui précède, l'Autorité a souhaité s'assurer que les hypothèses retenues dans le modèle financier présenté par l'autorité concédante ne présentent pas de biais qui puisse conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par la société concessionnaire.
127. Par rapport aux éléments présentés par l'autorité concédante, l'analyse fait ressortir une appréciation légèrement différente notamment sur les points suivants : les hypothèses d'inflation, d'indice TPO1 (indice général travaux publics), de trafic et, comme déjà indiqué, de charges de personnel.
128. Tout d'abord, l'inflation a une incidence sur les tarifs de péage eu égard à la loi d'évolution prévue dans le contrat de concession³⁰ et, dans une moindre mesure, sur certaines charges d'exploitation. L'Etat retient une hypothèse d'inflation de 1,7 % par an, uniforme sur la période couverte par le PIA, alors que les principaux organismes nationaux et internationaux tendent à prévoir une augmentation progressive de 1,1 % en 2017 à 1,6 % en 2021 en moyenne³¹.
129. L'indice TPO1 est principalement utilisé, pour sa part, dans l'indexation du coût des investissements (i.e. pour assurer le passage des montants en euros constants négociés et retenus dans l'avenant à des montants en euros courants dans le modèle financier), de certaines charges de maintenance et des investissements de renouvellement. Il ressort des éléments transmis que l'autorité concédante a retenu une hypothèse d'évolution de l'indice TPO1 de 2,5 % par an sur l'ensemble de la période, qui apparaît relativement faible au regard de l'historique constaté.
130. Enfin, les prévisions d'évolution du trafic ont une incidence sur le chiffre d'affaires de la société et, dans une moindre mesure, sur l'évolution de certaines charges (par exemple la taxe d'aménagement du territoire). En l'espèce, les hypothèses de trafic présentées par l'autorité concédante sont reprises du rapport *Projections de la demande de transport sur le long terme* publié en juillet 2016 par le Commissariat général du développement durable (CGDD) du ministère de l'environnement, dont les prévisions ont été toutefois ajustées à la baisse. L'Autorité estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette correction, que l'autorité concédante justifie par la prise en compte du dynamisme plus marqué du trafic au cours des quatre dernières années³².
131. Au total, sur la base d'hypothèses légèrement différentes, l'Autorité aboutit, dans un scénario central, à un TRI « projet » qui reste proche de celui présenté par le concédant et qui, dès lors, n'appelle pas d'observation particulière sur ses modalités de calcul. En complément, ces hypothèses ont fait l'objet d'analyses de sensibilité qui mettent notamment en évidence :
- la sensibilité limitée du TRI « projet » à l'inflation, notamment moindre que dans le cadre des avenants antérieurs en raison de la structure de la formule tarifaire retenue, et à l'indice TPO1 ;
 - une sensibilité en revanche plus forte aux hypothèses de trafic : les hypothèses retenues, bien que supérieures à celles prises en compte pour la négociation du PRA, correspondent néanmoins au scénario central du CGDD.

³⁰ La hausse annuelle des tarifs de péage applicables repose notamment sur une indexation fixée comme 70 % In, où In correspond au taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac calculé selon les modalités prévues par le cahier des charges de la concession

³¹ L'hypothèse d'inflation a été estimée à partir du consensus composé des organismes suivants : OCDE, Commission européenne, Banque de France, FMI et The Economist (Intelligence Unit)

³² L'autorité concédante a considéré que la prévision du CGDD portait sur le point d'atterrissage (en volume de trafic) à horizon 2030, à partir duquel elle calcule un taux de croissance annuel moyen sur la période, corrigé du trafic plus dynamique observé sur les années 2012-2015 (pourtant antérieures à la date de publication de l'étude du CGDD). L'autorité concédante a donc révisé à la baisse la prévision de long terme pour aboutir, à partir du trafic 2015, à un point d'atterrissage identique en 2030.

4.3. Sur le niveau de rémunération des capitaux investis par le délégataire

132. L'article L. 122-10 du code de la voirie routière prévoit que « [l]es 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, 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 ».
133. Cet article est issu d'un amendement parlementaire au projet de loi pour la croissance et l'activité³³, dont l'exposé sommaire lie le TRI envisagé pour la réalisation de travaux demandés aux sociétés concessionnaires d'autoroute à l'évaluation objective du coût moyen pondéré du capital (CMPC).
134. D'un point de vue financier, l'objectif d'une entreprise est de « créer de la valeur, c'est-à-dire d'être capable de réaliser des investissements dont le taux de rentabilité dégagé est supérieur au taux de rentabilité exigé compte tenu du risque »³⁴. Le CMPC constitue donc le niveau de rémunération en deçà duquel l'opération détruirait de la valeur pour l'actionnaire et doit donc être considéré comme un plancher.
135. Le CMPC est ainsi une référence à laquelle il convient de comparer le TRI « projet » et, en cas d'écart, il importe d'en apprécier la justification. Un écart éventuel peut refléter, en particulier :
- la rémunération d'un risque spécifique non pris en compte dans les trajectoires financières ;
 - le résultat des négociations entre l'autorité concédante et le concessionnaire, étant entendu que chaque partie établit ses propres prévisions et se détermine, à leur appui, en fonction de :
 - son appréciation du risque du projet, d'une part,
 - et de l'arbitrage entre l'intérêt à conclure l'avenant et les objectifs de création de valeur pour le concessionnaire, d'autre part.
136. Dans le cadre de sa saisine, l'autorité concédante a fourni sa propre évaluation du CMPC sectoriel, déterminée selon la méthode du MEDAF³⁵. Le résultat est construit à partir du cadre méthodologique et des hypothèses ressortant des conclusions d'une mission confiée à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable pour de la préparation du plan de relance autoroutier (PRA).
137. Sur la base d'une étude confiée à un cabinet extérieur pour déterminer une méthodologie de calcul du CMPC, qui a été présentée aux différents acteurs du secteur en février 2017, l'Autorité a procédé à sa propre estimation du CMPC, adaptée au cadre spécifique du PIA, en recourant, comme l'autorité concédante, à la méthode du MEDAF.
138. Il en résulte une fourchette de valeurs, entre 4 et 5,6 %, dont la borne haute correspond au CMPC issu du calcul fourni par l'autorité concédante.
139. Or, le niveau du TRI « projet » de référence traduit un écart d'au moins [0 - 200] points de base par rapport au calcul du CMPC réalisé par l'autorité concédante voire de [100 - 300] points de base si l'on considère la moyenne de la fourchette d'estimation de l'Autorité.

³³ Amendement n° 2822 rectifié : « Le présent amendement a pour objet de prévoir que le taux de rentabilité des travaux demandés par l'État aux sociétés concessionnaire ne peut excéder une évaluation objective du coût moyen pondéré du capital.

En effet, la Cour des comptes comme l'Autorité de la concurrence ont fait le constat que les contrats de plan, prévoyant des travaux complémentaires en contrepartie d'une hausse de tarif additionnelle, sont systématiquement négociés en faveur des sociétés d'autoroutes. Or la rentabilité de ces projets peut être évaluée dès la conclusion du contrat ; cette rentabilité est excessive dès lors qu'elle excède le coût du capital c'est-à-dire de la dette et des fonds propres. [...] »

³⁴ « Finance d'entreprise » - Pierre Vernimmen, Pascal Quiry, Yann Le Fur - Edition 2017, chapitre 30

³⁵ Modèle d'évaluation des actifs financiers

140. En réponse à une mesure d’instruction de l’Autorité, l’autorité concédante explique cet écart par le processus de négociation avec le concessionnaire, qui a porté également sur les hypothèses de trafic et d’inflation prises en compte, et notamment leur évolution par rapport à celles retenues lors de la signature des avenants conclus pour la mise en œuvre du PRA. Au regard de la demande initiale des sociétés concessionnaires d’autoroute, voisine des TRI négociés³⁶ dans le cadre du PRA, l’autorité concédante estime que le surcroît de rémunération par rapport au CMPC qu’il évalue est acceptable.
141. Or, l’analyse présentée dans les parties 3, 4 et 5 du présent avis n’a pas permis d’identifier de risque spécifique qui tendrait à expliquer cet écart entre le TRI « projet » envisagé et le CMPC de référence, qu’il ressorte du calcul de l’autorité concédante ou des estimations de l’Autorité. En particulier, ni les conditions dans lesquelles les coûts d’investissement et d’exploitation ont été évalués ni le caractère raisonnable des hypothèses macroéconomiques retenues ne sauraient apporter de justification en ce sens. En tout état de cause, aucun élément de cette nature n’a été signalé à l’Autorité.
142. Dans ce contexte, la marge supplémentaire ainsi observée par rapport au CMPC doit être regardée, du point de vue de l’Etat, comme le coût, à la charge de l’usager, qu’il est prêt à consentir pour trouver un accord avec le concessionnaire. Or, il est rappelé que, dès lors que les opérations seraient effectivement utiles ou nécessaires, conformément à l’article 9.2 du cahier des charges, le concessionnaire sera tenu 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. A défaut d’un tel accord, l’affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent.
143. Egalement interrogées, les sociétés concessionnaires ont indiqué de manière concordante à l’Autorité, notamment lors de leur audition, que leurs décisions d’investissement ne se fondaient pas sur une référence au CMPC. Elles ont expliqué que, pour leur part, la décision résultait d’un arbitrage entre les différentes opportunités d’investissement offertes par le marché, éclairé par la comparaison de leurs TRI « projet » respectifs et des risques associés.
144. S’il revient à chaque société concessionnaire de définir sa stratégie d’investissement sous le contrôle de ses actionnaires, un objectif de rentabilité ainsi mis en avant ne saurait constituer une justification suffisante, sans que l’autorité concédante n’en fasse la comparaison pertinente avec le CMPC. Deux limites méritent à ce titre d’être signalées :
- telle que décrite dans les réponses apportées à l’Autorité, la comparaison du TRI « projet » du PIA avec d’autres opportunités d’investissement supposerait des profils de risque similaires. Or, ce projet d’avenant à un contrat de concession autoroutier historique, négocié de gré à gré, dans un contexte où le risque sur les recettes est relativement limité, compte tenu de la durée résiduelle du contrat, et le risque sur les coûts de construction *a priori* largement maîtrisé pour les types d’opération envisagés, apparaît singulier dans le champ des investissements possibles ;
 - par ailleurs, en l’absence d’éléments communiqués sur les autres opportunités d’investissement, l’asymétrie d’information entre les concessionnaires d’une part, et l’autorité concédante d’autre part, est trop importante pour permettre d’objectiver un TRI « projet » cible. En tout état de cause, loin d’être antinomiques, la comparaison d’un TRI « projet » avec le CMPC ou la comparaison relative de plusieurs TRI « projet » renvoient à un même exercice, qui est d’identifier un couple risque/rentabilité pour chaque projet.
145. Evoqué lors de l’instruction, le niveau du TRI « projet » tel qu’il ressort du PRA validé par la Commission européenne ne saurait constituer une référence suffisante pour apprécier l’accord trouvé aujourd’hui sur le PIA entre l’Etat et les sociétés concessionnaires. D’une part, la poursuite de la baisse des taux d’intérêts depuis la négociation du PRA a une incidence mécanique sur les exigences de rendement. D’autre part, du point de vue de l’évaluation des risques, les différences entre les deux plans affectent

³⁶ Entre 7,3 et 8,1 % selon le rapport d’information établi par la mission d’information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport, n° 2476

la comparaison, qu'il s'agisse par exemple de leur contenu (nature des investissements) ou de leur mode de compensation (par allongement de la durée des concessions ou augmentation tarifaire au 1^{er} février suivant l'entrée en vigueur de l'avenant). La baisse du TRI « projet » observée dans le PIA par rapport au PRA résulte logiquement de ces évolutions.

146. Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, et en l'état des informations communiquées à l'Autorité, il n'est pas démontré que les conditions dans lesquelles seraient compensés les travaux confiés à la société concessionnaire permettent d'assurer une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, comme le prévoit l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

5. ENCADREMENT CONTRACTUEL

5.1. Sur la récupération des indus financiers

147. L'article 7 du cahier des charges, tel que modifié par le projet d'avenant, prévoit un dispositif de récupération des indus financiers en cas de décalage (ou d'annulation) dans la réalisation des opérations. Introduit dans le cadre de la mise en œuvre du PRA, l'article 7.6 prévoit que, quelle que soit l'origine du décalage, en cas d'écart entre l'échéancier théorique (tel qu'annexé au contrat) et l'échéancier réel des dépenses relatives à la réalisation des investissements, l'avantage financier qui en découlerait pour le concessionnaire en termes de trésorerie fait l'objet d'une compensation au bénéfice de l'Etat, celle-ci se traduisant, en priorité, par des investissements supplémentaires réalisés par la société.
148. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité intègre un article 7.7 qui reprend l'économie générale du dispositif précité mais prévoit que, pour certaines opérations, « (...) *l'avantage financier est en outre minoré des effets liés au retard de l'entrée en vigueur de la DUP par rapport à la date prévisionnelle indiquée dans ladite annexe, décalée, le cas échéant, de la durée comprise entre la date d'entrée en vigueur du 13^{ème} avenant et la date du 1^{er} avril 2017. Ne sont pris en compte dans ce cadre que les retards générés par une cause imputable à l'Etat et extérieure à la société concessionnaire et totalement hors de son contrôle, cette minoration ne pouvant conduire à un avantage financier négatif sur cette même partie du retard. (...)* »
149. L'Autorité estime que cette rédaction amendée par rapport à celle retenue à l'article 7.6 réduit de manière sensible et injustifiée la portée de cette clause. En effet, l'objectif d'un tel dispositif n'est pas d'imposer des pénalités à la société (le contrat prévoyant par ailleurs ce type de clauses) mais uniquement de s'assurer que la hausse tarifaire (ou bien l'allongement de la durée de la concession, dans le cadre du PRA) demeure, toutes choses égales par ailleurs, strictement proportionnée aux dépenses nouvelles mises à la charge du concessionnaire.
150. Ainsi, en l'état de la rédaction prévue par l'article 7.7, en cas de retard de l'entrée en vigueur de la déclaration d'utilité publique qui serait imputable à l'Etat, la société concessionnaire viendrait tirer indument bénéfice du décalage dans le temps des dépenses d'investissement alors même qu'elle ne subirait, de ce seul fait, aucun préjudice. En outre, une telle clause serait d'autant plus défavorable à l'utilisateur qu'un planning de travaux plus prudent conduirait à des hausses tarifaires de moindre importance.
151. Dans ces conditions, l'Autorité estime que l'alinéa précité de l'article 7.7 visant à minorer, en cas de retard imputable à l'Etat et extérieur à la société, l'avantage financier retiré par cette dernière à la suite du décalage dans le temps de l'échéancier des dépenses d'investissements lié à un retard dans l'obtention de la déclaration d'utilité publique doit être supprimé afin d'éliminer tout risque de surcompensation tarifaire.

152. De surcroît, l'Autorité souligne la nécessité de clarifier l'articulation du c) de l'article 7.7 envisagé avec les dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière qui prévoient un avis préalable de l'Autorité. En effet, ce paragraphe dispose que la « *société concessionnaire réalise en priorité des investissements supplémentaires non prévus au cahier des charges sur le réseau concédé* » afin de compenser l'avantage financier perçu et que « *[l]a nature et la programmation de ces investissements sont définies d'un commun accord entre le concédant et la société concessionnaire* ». Ces nouveaux investissements, dès lors qu'ils ne seraient pas matérialisés par un projet de modification de la convention de délégation ou du cahier des charges annexé au sens de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, pourraient donc échapper à l'obligation de consultation préalable de l'Autorité pour avis alors qu'il entre dans son champ de compétence de se prononcer sur leur respect de la condition stricte de nécessité ou d'utilité ainsi que sur l'estimation de leurs coûts, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de l'intérêt des usagers.
153. Afin d'assurer pleinement la mission qui lui a été confiée par la loi, l'Autorité estime qu'il devrait être explicitement prévu que ces investissements supplémentaires fassent l'objet, selon leur nature et leur ampleur, soit d'un avenant au cahier des charges soit d'un avenant au contrat de plan, lesquels sont soumis à un avis de l'Autorité.

5.2. Sur la vérification de la conformité des ouvrages préalablement à leur mise en service

154. L'article 8 du cahier des charges de la concession est complété en vue de faire peser sur le concessionnaire et son maître d'œuvre la responsabilité de la vérification, préalablement à la mise en service d'aménagements nouveaux, de la conformité de ceux-ci vis-à-vis des dispositions du cahier des charges. L'autorité concédante précise que ce dispositif a pour objet « *d'éviter que la société concessionnaire ne se décharge sur l'État de ses obligations en matière de contrôle de la conformité au cahier des charges des ouvrages et installations* ». L'Autorité souligne l'intérêt de cette disposition qui renforce la responsabilisation de la société concessionnaire et de son maître d'œuvre dans la conception et la réalisation des aménagements prévus par le cahier des charges.

5.3. Sur les indicateurs de performance

155. L'article 13.3 du cahier des charges de la concession est complété en vue d'ajouter deux indicateurs de performance supplémentaires sur les délais de dépannage et l'état des structures de chaussées. L'Autorité salue cette exigence renforcée par la définition d'indicateurs de performance relatifs à la qualité de service rendu aux usagers de l'autoroute.

5.4. Sur la clause de péage endogène

156. Le cinquième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose que « *[l]e cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ».
157. L'article 25.11 du cahier des charges de la concession actuellement en vigueur prévoit déjà un tel mécanisme de modération des tarifs de péage lorsqu'un certain montant de chiffre d'affaires est atteint.
158. La modification du chiffre d'affaires de référence utilisé pour l'application de ces stipulations, lesquelles répondent aux dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, se borne à prendre en compte les nouvelles hausses tarifaires et n'appelle pas, en conséquence, de remarque de la part de l'Autorité.

5.5. Sur l'amélioration de l'information de l'autorité concédante

159. L'article 35 du cahier des charges de la concession est modifié (points 35.2 et 35.3) en vue de préciser les attentes de l'autorité concédante, notamment sur l'étude financière prévisionnelle portant sur « l'équilibre comptable et financier de la concession ». L'autorité concédante a souhaité renforcer le suivi des dépenses d'investissement en distinguant celles relevant d'opérations nouvelles de celles relevant du renouvellement. Cette distinction a été faite « *en vue d'améliorer le suivi des moyens engagés par la société pour maintenir en bon état son patrimoine, notamment en anticipation de la fin des concessions* ». Ce même article (paragraphe 35.7) prévoit désormais que la société « *réalise systématiquement un bilan complet de la mise en œuvre des contrats de plan conclu avec l'Etat* ». L'Autorité souligne ce renforcement bienvenu des dispositions de suivi de l'exécution du contrat par la société.

5.6. Sur le projet de contrat de plan (2017-2021)

160. Le projet de contrat de plan de la société SANEF comporte une « clause anti-foisonnement » visant à introduire, pour la période 2018-2021, une limitation spécifique des hausses tarifaires prévues en application de l'article 25 du cahier des charges de la concession.
161. Si l'introduction d'une telle clause concourt utilement à une structuration plus équitable des grilles tarifaires pour l'utilisateur, il peut être regretté que celle-ci ne soit pas durablement inscrite dans le cahier des charges de la concession lui-même.

6. CONCLUSION

162. L'analyse du projet de 13^{ème} avenant au contrat de concession de la société SANEF, visant à mettre en œuvre le PIA négocié avec l'Etat, appelle les principales observations suivantes.
163. Sur les 7 opérations envisagées, d'un coût de construction global de 97 M€³⁷ :
- 3 opérations d'un montant total de 52 M€ (soit environ 53 % du programme envisagé au niveau du projet d'avenant), bien que répondant à la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute concédée telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, présentent en revanche des estimations de coûts de construction, qui apparaissent, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, plutôt élevées voire élevées (opération A02 – complément du diffuseur n° 15 de Coutevroult, opération B02 – programme d'amélioration de la ressource en eau et opération B03 – écopont d'Ermenonville) ;
 - 3 opérations n'apparaissent pas répondre, en l'état des informations transmises, aux conditions permettant d'en assurer le financement, même partiel, par l'utilisateur de l'autoroute :
 - soit parce qu'indépendamment de leur utilité propre, elles n'apparaissent pas satisfaire la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (opération A01 – diffuseur de Calais Sud sur l'A26) ;
 - soit parce que les éléments du dossier communiqué, même complété, n'ont pas mis l'Autorité en mesure de se prononcer sur le caractère non prévu de l'opération ni, à supposer qu'elle le présente, sur le respect de la condition

³⁷ hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (opération C01 – ouvrage d'art du Boulonnais) ;

- soit parce qu'elles ne sont pas assorties d'une démonstration précise qu'elles remplissent la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (B01 – création de places de parking de co-voiturage) ;

- 1 opération ne répond que partiellement aux conditions d'éligibilité et de compensation (opération A03 – Diffuseur de Bussy-Saint-Georges sur l'A4), la condition stricte d'utilité du demi-diffuseur orienté vers l'ouest étant établie, à la différence de celle du demi-diffuseur orienté vers l'est.

164. De manière transversale, il ressort de l'analyse que les charges d'exploitation et les dépenses de gros entretien et renouvellement ne sont pas suffisamment justifiées pour permettre à l'Autorité d'en valider le niveau.
165. Le niveau de rémunération des capitaux investis résultant des augmentations tarifaires prévues en compensation des opérations envisagées dans le projet d'avenant apparaît, en outre, supérieur au coût moyen pondéré du capital, sans que ce supplément de rémunération ne puisse être justifié autrement que par le résultat de la négociation.
166. Enfin, tout en relevant que des dispositions viennent utilement compléter l'encadrement contractuel, l'Autorité recommande la suppression des stipulations de l'article 7.7 du cahier des charges de la concession, qui viennent limiter, pour certaines opérations, la portée du mécanisme de récupération des indus financiers en cas de décalage dans le temps de la réalisation des opérations, dès lors que ce décalage est imputable à l'Etat, stipulations qui risquent de conférer au concessionnaire un avantage financier injustifié.
167. Au regard de l'analyse développée dans le cadre du présent avis, l'Autorité recommande une révision du projet d'avenant, qui n'apparaît pas répondre, en l'état, aux exigences de la loi. Compte tenu de l'importance des écarts constatés et du manque de justification relevé, elle souhaite, dans cette perspective, être à nouveau saisie d'un projet d'avenant modifié préalablement à sa conclusion.

*

Le présent avis sera notifié aux ministres en charge 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 14 juin 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman