

Avis n° 2025-089 du 4 décembre 2025

Relatif au projet de premier avenant à la convention passée entre l'État et la société Atosca pour la concession de l'autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute-Garonne)

L'essentiel

L'Autorité a été saisie, le 8 septembre 2025, d'un projet d'avenant au contrat de concession d'autoroute de la société Atosca.

Celui-ci a pour principal objet de réduire le péage sur deux sections de la future autoroute A69, situées respectivement au droit des déviations de Soual et de Puylaurens, en échange d'une hausse des concours publics de 41 millions d'euros. Cette hausse est calculée en appliquant un taux d'abattement de [10 - 20] % à la valeur actualisée nette des pertes subies par le concessionnaire du fait de la baisse des péages afin de tenir compte de l'effet d'induction sur les trafics et de la diminution du risque pour le concessionnaire.

Le projet d'avenant introduit également de nouvelles modulations tarifaires, en particulier en ajoutant à une modulation existante applicable aux usagers fréquents une modulation en fonction du poids du véhicule.

L'instruction, réalisée dans le cadre strict de l'office de l'Autorité, a consisté :

- d'une part, à vérifier que les principes posés par l'article L. 122-10 du code de la voirie routière sont respectés, ce qui implique d'analyser les paramètres économiques de l'avenant pour apprécier son équilibre financier ;
- d'autre part, à s'assurer que les modulations tarifaires introduites par l'avenant sont conformes aux principes applicables aux redevances pour service rendu dès lors que l'Autorité « veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier » en application de l'article L. 122-8 du même code.

Deux conclusions ressortent de cette analyse.

Premièrement, la méthode retenue pour calculer les concours publics nécessaires apparaît globalement pertinente. Deux paramètres ont donné lieu à un examen approfondi :

- le taux d'abattement appliqué à la valeur actualisée nette des pertes subies par le concessionnaire du fait de la baisse des péages : le taux retenu par le concédant se situe à l'intérieur – quoique dans la partie basse – de la fourchette des valeurs que l'Autorité a estimée ;
- la date de mise en service prévisionnelle retenue : celle-ci apparaît très peu plausible ; cependant, une révision de ce paramètre ne modifierait pas substantiellement le montant de subvention nécessaire.

Deuxièmement, la logique qui commande la nouvelle modulation en fonction du poids du véhicule, réservée aux usagers disposant d'un abonnement, apparaît peu lisible au regard des objectifs poursuivis. Au-delà, ce dispositif paraît de nature à créer une rupture d'égalité des usagers devant le service public.

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

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

Saisie par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie d'un dossier enregistré au service de la procédure et déclaré complet, en application de l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité, à la date du 8 septembre 2025 ;

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

Vu le décret n° 2022-599 du 20 avril 2022 approuvant la convention de concession passée entre l'État et la société Atosca pour l'autoroute A69 ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Adopte l'avis suivant :

Table des matières

1. Contexte.....	4
1.1. L'objet de l'avenant.....	4
1.2. La méthode d'analyse de l'Autorité	6
2. Analyse de l'équilibre économique de l'avenant.....	8
2.1. Le montant de la compensation est calculé à partir des hypothèses de l'offre en actualisant certains paramètres.....	8
2.2. Globalement, cette approche est acceptable dans le cas d'espèce.....	9
3. Analyse des nouvelles modulations tarifaires introduites.....	10
3.1. La modulation des tarifs des poids lourds pour les véhicules à zéro émission de dioxyde de carbone constitue une modification prévue par le contrat	10
3.2. La combinaison d'une modulation des tarifs de péage selon le poids du véhicule à la modulation existante pour les usagers fréquents pourrait générer une discrimination contraire au principe d'égalité	11
Conclusion.....	12

1. Contexte

1. Par courrier enregistré le 8 septembre 2025, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de premier avenant à la convention passée entre l'État et la société Atosca pour la concession de l'autoroute A69 ainsi qu'au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète à la date du 8 septembre 2025 par le service de la procédure de l'Autorité.
2. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

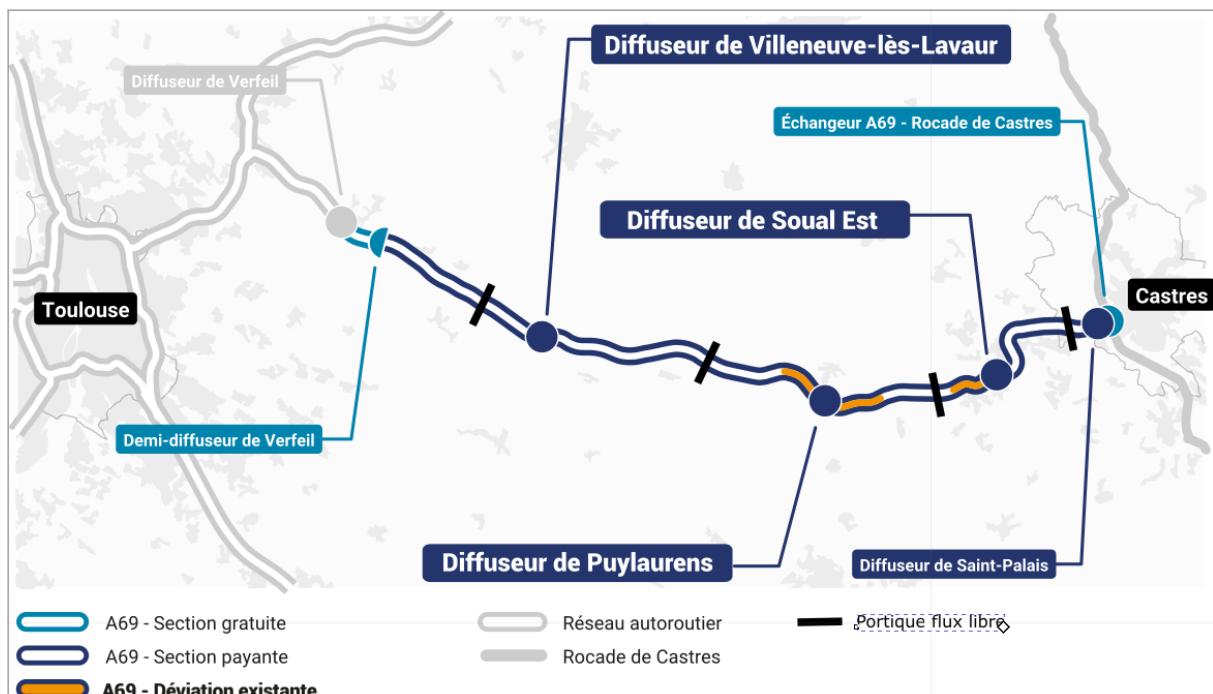
1.1. L'objet de l'avenant

- 1.1.1. Le projet d'avenant a pour principal objet de contractualiser une baisse des péages en contrepartie d'une subvention
 - a. Le niveau anticipé des péages fait l'objet de contestations
3. À l'issue d'une procédure d'appel d'offres engagée en 2020, l'État a concédé, le 22 avril 2022, à la société Atosca la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil. Dans son avis n° 2022-007 du 25 janvier 2022, l'Autorité avait estimé que le projet de contrat vérifiait les critères de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
4. Bien qu'il puisse être anticipé que les tarifs de l'autoroute A69 seront comparables à ceux pratiqués par des sociétés concessionnaires récentes, le concédant souligne que les tarifs acquittés par les véhicules légers font l'objet d'une « *attention persistante* », illustrée notamment :
 - par l'avis du 9 février 2023 de la commission d'enquête publique préalable à l'autorisation environnementale du projet qui, favorable, était toutefois assorti de réserves, dont une motivée par le niveau élevé des péages, en particulier pour l'usage des déviations de Puylaurens et de Soual ;
 - par l'appel de plusieurs collectivités, dans le cadre de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le montage juridique et financier du projet d'autoroute A69, à agir sur le niveau des tarifs de péage ;
 - par le jugement du 27 février 2025 du tribunal administratif de Toulouse, qui a annulé l'autorisation environnementale en relevant à plusieurs reprises le niveau « élevé » des tarifs de péage¹.
- b. Pour y répondre, le projet d'avenant octroie un supplément de concours public au concessionnaire, en contrepartie d'une baisse des tarifs de péage
5. Le niveau de concours publics issu de la procédure de mise en concurrence s'est établi à 23 millions d'euros, valeur 2021. L'État et quatre collectivités partenaires du projet, à savoir la région Occitanie, le département du Tarn, la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet et la communauté de communes Sor et Agout étant disposés à accroître leurs contributions financières respectives, le projet de premier avenant au contrat de concession de l'autoroute A69 vise d'abord à modifier la répartition de la prise en charge des coûts de l'infrastructure entre les usagers (*via* les tarifs) et les contribuables (*via* les concours publics).

¹ Le 28 mai 2025, la cour administrative d'appel de Toulouse a prononcé le sursis à l'exécution de ce jugement.

6. Sur les sections jugées les plus sensibles du tracé, situées respectivement au droit des déviations de Soual et de Puylaurens, il est ainsi prévu, en contrepartie du versement de concours publics complémentaires à hauteur de 41 millions d'euros (valeur 2026), de diminuer le plafond tarifaire, par rapport à ce qui figure dans le contrat initial, de 33 % pendant les 10 années suivant la mise en service et de 15 % ensuite.

Figure 1 : Localisation des sections de l'autoroute A69 concernées par les baisses de péage prévues dans le projet de 1^{er} avenant à la concession d'Atosca



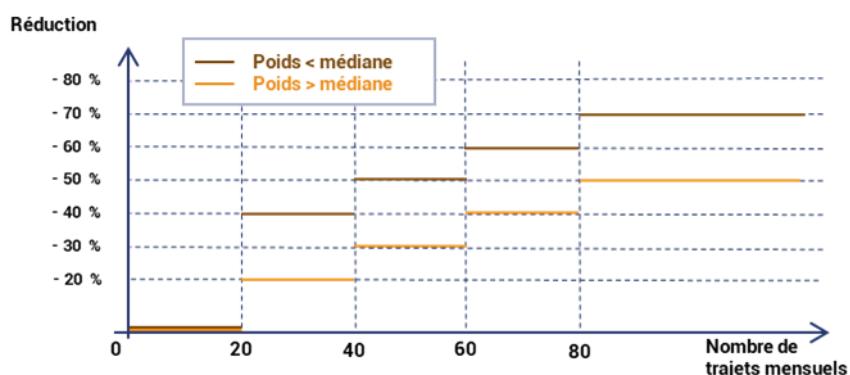
1.1.2. Le projet d'avenant apporte d'autres modifications au cahier des charges

a. De nouvelles modulations tarifaires sont introduites

7. Le projet d'avenant prévoit l'introduction d'une modulation des tarifs des véhicules de classes 3 et 4 en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone : les véhicules des classes 3 et 4 dont les émissions de dioxyde de carbone sont nulles se voient appliquer une réduction de 50 % par rapport au tarif le plus élevé.

8. Dans sa rédaction actuelle, le cahier des charges prévoit une réduction accordée aux usagers fréquents de l'autoroute. Cette réduction est d'ores et déjà modulée pour les véhicules de classe 1, 2 et 5 selon que le véhicule est à très faible émission ou non². Le projet d'avenant combine à cette réduction une modulation pour les véhicules légers de classe 1 qui ne sont pas à très faible émission en fonction de leur poids : la réduction « usagers fréquents » est plus importante pour les véhicules dont le poids est inférieur à la médiane, et moins importante pour les véhicules dont le poids est supérieur à la médiane. Ainsi, par exemple, un usager non fréquent propriétaire d'un véhicule de classe 1 s'acquittera d'un péage non modulé, soit, sur un trajet Castres-Verfeil, environ 5,5 euros. Et un usager fréquent dont le véhicule affiche un poids supérieur à la médiane des véhicules de la classe 1 bénéficiera d'une réduction de -20% au-delà de 20 trajets par mois contre -40% si le poids de son véhicule est inférieur à la médiane. Pour obtenir une réduction de 50%, l'usager dont le poids du véhicule est supérieur à la médiane devra réaliser plus de 80 trajets dans le mois alors que la même réduction lui sera accordé à partir du 41^e trajet si son véhicule affiche un poids inférieur à la médiane.

Figure 2 : Modulations prévues pour la réduction octroyée aux usagers fréquents de véhicules de classe 1 qui ne sont pas à très faibles émissions



- b. Des modifications mineures sont par ailleurs introduites dans le cahier des charges
9. À l'occasion de l'avenant, des modifications de deux types sont également apportées au cahier des charges, principalement à des fins de clarification.
10. D'une part, les stipulations concernant les objectifs de qualité de service portant sur l'exploitation de l'autoroute sont légèrement amendées : précisions sur la méthode de calcul d'un indicateur, augmentation de certaines pénalités, suppression d'indicateurs non essentiels.
11. D'autre part, l'expression mathématique de la loi tarifaire est simplifiée, avec la suppression dans les formules d'un paramètre non pertinent³ dans le cas du système de péage de l'autoroute A69.

1.2. La méthode d'analyse de l'Autorité

1.2.1. Le cadre juridique de l'avis et l'office de l'Autorité

12. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité s'inscrit dans un contexte particulier dans la mesure où il intervient peu après l'attribution du contrat de concession et avant même la mise en service de l'autoroute A69. En outre, il modifie deux paramètres qui constituaient des critères d'appréciation de l'offre des candidats dans le cadre de la mise en concurrence, à savoir le niveau des tarifs de péage et le montant de la contribution publique.

² Selon les stipulations de l'annexe 22.

³ Il s'agit du paramètre « Dir » qui indique la manière dont un véhicule franchit le point de tarification.

13. Cependant, l'appréciation de la légalité d'un avenant à un contrat de concession autoroutier au regard des règles de la commande publique appartient à l'autorité concédante, sous le contrôle du juge. Elle ne relève pas de l'office de l'Autorité. Celle-ci pourrait néanmoins s'y intéresser si, de son point de vue, une irrégularité était susceptible d'influer sur les tarifs de péage dans un sens défavorable aux usagers. Au cas particulier, les modifications opérées par le projet d'avenant en ce qui concerne le niveau des tarifs de péage et le montant de la contribution publique apparaissent à l'Autorité sans incidence sur le bon fonctionnement du régime des tarifs de péage auquel elle a pour mission de veiller en vertu de l'article L.122-7 du code de la voirie routière.
14. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité est consultée sur les projets d'avenant aux contrats de concession autoroutière lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la concession.
15. Dans le cadre de son avis, l'Autorité s'assure notamment du respect des critères listés à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, à savoir :
 - D'une part, s'agissant des ouvrages et aménagements objet de l'avenant, leur caractère non prévu, strictement utile ou nécessaire, ainsi que leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé.
 - D'autre part, s'agissant de l'augmentation des tarifs de péages, son caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire. À cette fin, elle s'assure, sur le fondement de l'article L. 122-10 du code de la voirie routière, que les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent « *outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le déléataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant* ».
16. De façon plus générale, l'Autorité examine les autres dispositions du projet d'avenant dans le cadre de sa mission de « *veill[er] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* », prévue à l'article L. 122-7 du code des transports.

1.2.2. Les deux principaux axes d'analyse du projet d'avenant

17. Le projet d'avenant ne présentant pas d'ouvrages ou aménagements supplémentaires, les analyses de l'Autorité se concentrent autour de deux axes principaux.
18. En premier lieu, l'Autorité doit vérifier que les principes posés par l'article L. 122-10 précité du code de la voirie routière sont respectés, ce qui implique d'analyser les paramètres économiques de l'avenant pour apprécier son équilibre financier. Au cas d'espèce, les modifications portant uniquement sur les recettes, l'Autorité doit s'assurer de l'équivalence entre l'augmentation immédiate des recettes du concessionnaire, résultant du surcroît de subvention qui lui est accordé, et la diminution, résultant de la baisse des tarifs de péages, de ses recettes prévisionnelles à plus long terme.
19. En second lieu, l'Autorité doit s'assurer que les modulations tarifaires introduites par l'avenant sont conformes aux principes applicables aux redevances pour service rendu. En particulier, afin de vérifier que les modulations ne créent pas de discrimination injustifiée, elle apprécie si elles sont justifiées par un objectif d'intérêt général, et si elles sont correctement dimensionnées au regard de cet objectif.

2. Analyse de l'équilibre économique de l'avenant

2.1. Le montant de la compensation est calculé à partir des hypothèses de l'offre en actualisant certains paramètres

20. À titre préliminaire, l'Autorité relève le caractère exceptionnel de la démarche consistant à modifier par avenant au contrat de concession la structure de financement d'une autoroute avant même sa mise en service. L'appréciation des conséquences de ces modifications sur l'équilibre du contrat, en particulier les changements introduits dans la loi tarifaire, impose alors de réestimer les recettes prévisionnelles sur une durée particulièrement longue – au cas d'espèce, jusqu'en 2077 – sans disposer de référence historique sur le trafic réel.
21. Apprécier l'équilibre économique du projet d'avenant revient à s'assurer que le montant de la subvention octroyée au concessionnaire ne dépasse pas, en valeur actuelle, les pertes engendrées par la baisse des péages. Précisément, il est nécessaire que, toutes choses égales par ailleurs, la subvention soit égale à la valeur actualisée nette du montant prévisionnel des pertes subies par le concessionnaire du fait de la baisse des péages. Dans ce calcul, les chroniques de charges d'exploitation et d'investissement n'interviennent pas, si bien qu'il faut seulement statuer sur trois paramètres : (i) le trafic, (ii) les indices permettant d'indexer le péage, ainsi que (iii) le coût du capital – celui-ci étant utile pour l'actualisation.
22. La subvention inscrite dans le projet d'avenant soumis à l'Autorité est calculée à partir des chroniques de l'offre finale de la société Atosca à l'issue du processus de mise en concurrence. Le choix a été fait de s'en écarter au minimum : aucune hypothèse prospective n'est modifiée, les chroniques étant simplement actualisées pour tenir compte de l'observé. Précisément :
 - La date de mise en service, initialement prévue au [...] dans le modèle initial, est reportée au 1^{er} janvier 2026 ;
 - Les chroniques des indices de prix qui servent à indexer le tarif durant la phase de construction⁴ correspondent à ce qui a été observé entre 2021 et 2024 et publié par l'INSEE.

En revanche, ni les chroniques de trafic, ni le coût du capital ne sont mis à jour. Les indices de prix après 2025 sont ainsi égaux aux hypothèses du modèle financier de l'offre initiale.

23. Le calcul de la subvention est effectué en deux étapes.
24. Premièrement, la valeur actualisée des pertes subies par le concessionnaire du fait de la baisse des péages est calculée. Elle est obtenue par différence entre deux scénarios : un premier, « de référence », tenant compte des actualisations d'hypothèses mais pas des baisses de tarif, et un second, « de projet », qui correspond au scénario où le projet d'avenant est signé. Les pertes en valeur actualisée sont alors de [20 - 50] millions d'euros en valeur 2026, résultant de l'effet direct de la baisse de chiffre d'affaires (- [50 - 100] millions d'euros en valeur 2026) et d'un effet fiscal positif ([20 - 50] millions d'euros en valeur 2026 du fait de la baisse de l'impôt sur les sociétés, de la contribution économique territoriale et de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés).
25. Deuxièmement, un taux forfaitaire d'abattement de [10 - 20] % est appliqué sur la subvention, aboutissant à une subvention de 41 millions d'euros, pour tenir compte de la réduction du risque trafic pour le concessionnaire⁵ mais aussi de l'effet sur le trafic. En effet, le niveau de trafic d'une autoroute est sensible au niveau du péage : ainsi, la baisse envisagée dans l'avenant engendrera nécessairement une hausse du trafic dont il faut tenir compte. Si le principe de cet abattement est indiscutable, son niveau est difficile à fixer. En l'espèce, il résulte de la négociation avec le concessionnaire : aucune analyse précise n'a été conduite par les parties pour estimer sa valeur.

⁴ À savoir les indices TP01, TP02, TP03a, TP09, et TP13.

⁵ Le projet d'avenant vient substituer à des recettes incertaines, les revenus du péage, une recette certaine, la subvention.

2.2. Globalement, cette approche est acceptable dans le cas d'espèce

26. En général, l'équilibre économique d'un avenant n'est pas construit à partir des hypothèses de l'offre. Deux raisons peuvent l'expliquer :
- Premièrement, dans une offre, les seuls paramètres financiers engageant le concessionnaire sont le niveau de péage initial et sa formule d'indexation : les hypothèses sous-jacentes n'ont qu'une valeur indicative. Au cas d'espèce, si l'Autorité avait jugé que le péage inscrit au contrat de concession négocié entre les parties était à un juste niveau, elle avait estimé que les hypothèses de trafic étaient optimistes et, au contraire, que l'hypothèse de coût du capital était élevée, ces deux effets se compensant.
 - Deuxièmement, un avenant doit être équilibré à sa signature, si bien que sa négociation s'appuie généralement sur des chroniques actualisées à partir des informations les plus récentes.
27. Néanmoins, au cas d'espèce, réévaluer les trajectoires de recettes⁶ et le coût du capital n'aurait pas d'impact sur le montant de subvention envisagé, que ce soit en retenant les estimations de l'Autorité dans son avis de 2022⁷, ou en actualisant les chroniques depuis cette date.
- En retenant les estimations de l'Autorité, le calcul financier du concédant modifié pour suivre de telles hypothèses (c'est-à-dire en corrigeant les chroniques de trafic conformément aux points 84 et 85 de l'avis de 2022 et en retenant le niveau du coût du capital estimé dans cet avis) aboutit également à une subvention de [20 - 50] millions d'euros avant abattement.
 - De même, une actualisation des chroniques de recettes depuis 2022 – qui serait incertaine – n'affecterait pas significativement le montant de la subvention. En effet, les évolutions des différents paramètres devraient avoir des effets contraires sur le montant de la subvention à prévoir : d'un côté, les perspectives de trafic se sont dégradées depuis 2022, ce qui plaiderait pour une baisse de la subvention négociée dans le cadre du présent projet d'avenant ; de l'autre, l'inflation et les taux d'intérêt ont augmenté, ce qui a pour effet de renchérir le coût du capital et plaiderait donc pour une hausse de la subvention négociée.
28. Deux paramètres du calcul appellent néanmoins un examen plus approfondi.
29. Tout d'abord, la date de mise en service prévisionnelle – quoique reportée au 1^{er} janvier 2026 – apparaît très peu plausible. Or, si elle s'avérait plus tardive, la subvention viendrait compenser des baisses de péages qui n'auront, dans les faits, pas lieu à la date retenue pour le calcul de son montant. Cependant, cette éventualité n'aurait qu'un effet limité : à titre d'exemple, un report supplémentaire de 12 mois de la mise en service aurait un impact de moins de 1 million d'euros sur le niveau de la subvention.
30. En tout état de cause, et dans le contexte exceptionnel du présent avenant rappelé au point 20, l'Autorité recommande qu'une clause de revoyure soit envisagée afin de réviser le montant exact de la subvention ou d'ajuster la baisse de péage en fonction de la date de mise en service de l'autoroute effective, dès que celle-ci sera connue.

⁶ Elles-mêmes résultant des chroniques de trafic et des indices de coûts.

⁷ Voir en particulier les points 84 et 85 de l'avis.

31. Ensuite, le taux d'abattement de [10 - 20] % appliqué à l'évaluation de la perte de recettes entraînée par la baisse des péages doit être calibré en fonction de l'élasticité du trafic des véhicules légers au péage⁸ : ainsi, un abattement de [10 - 20] % signifie que l'élasticité sur les deux sections considérées est estimée à - [0,1 - 0,2]. Qualitativement, cette valeur appelle deux remarques.
- D'une part, elle est inférieure à la sensibilité moyenne observée sur le réseau autoroutier. Ainsi, les études économétriques conduites par l'Autorité montrent qu'une baisse de péage de 1 % entraîne généralement une augmentation du trafic de 0,5 % et non de [0,1 - 0,2] %. En l'espèce, en appliquant un taux d'élasticité conforme à la sensibilité moyenne observée, les baisses de péage envisagées, présentées au point 7, devraient porter à 50 %, au lieu de [10 - 20] %, le taux d'abattement.
 - D'autre part, il est vrai que les deux sections considérées ont des caractéristiques qui suggèrent une sensibilité au trafic plus faible que la moyenne. En particulier, elles sont caractérisées par une forte proportion de déplacements pendulaires (et donc contraints) et les itinéraires alternatifs sont peu attractifs car ils impliquent la traversée des villages de Soual et de Puylaurens.
32. En définitive, l'Autorité considère que l'absence d'étude de trafic précise autant que l'absence d'historique de trafic sur la section considérée affectent d'une grande incertitude l'appréciation de l'élasticité à prendre en compte : simuler l'impact de la baisse de péage en exploitant un modèle de trafic dédié, par exemple celui qui a été utilisé pour les études d'opportunité ou pour construire l'offre d'Atosca, apparaîtrait comme la méthode la plus appropriée.
33. À défaut, une revue de la littérature sur les élasticités dans des situations comparables permet de conclure que l'élasticité-prix du trafic sur une autoroute comme l'A69 devrait se situer dans un intervalle de [- 0,4 ; - 0,1]. L'Autorité constate que l'abattement retenu se situe à l'intérieur – quoique dans la partie basse – de cette fourchette.

3. Analyse des nouvelles modulations tarifaires introduites

3.1. La modulation des tarifs des poids lourds pour les véhicules à zéro émission de dioxyde de carbone constitue une modification prévue par le contrat

34. Le dernier alinéa de l'article 25.6.2 du contrat de concession prévoit que le concédant « se réserve le droit, après concertation avec le concessionnaire et si besoin est, d'inclure des classes additionnelles dans la liste des classes EURO définies par la réglementation, correspondant à des véhicules de classes 3 ou 4 à émissions de CO₂ faibles ou nulles. Dans un tel cas, cette catégorie additionnelle bénéficie des tarifs effectifs $T_{x,y,i}^{Dir}$ les moins élevés ».
35. L'Autorité relève que la modulation des tarifs pour les véhicules à zéro émission de dioxyde de carbone est introduite en application de cette clause. Elle n'appelle pas de remarque de sa part.

⁸ En notant ε l'élasticité et T le trafic, alors une baisse de x euros des péages a deux effets sur les recettes : elle vient (1) les baisser, à trafic constant, de $T \times x$ (c'est l'effet direct de la baisse du péage) et (2) les augmenter de $T \times x \times \varepsilon$ (c'est l'effet d'induction du trafic). Par conséquent, sur une année donnée, la perte de recette doit être diminuée d'un facteur ε pour tenir compte du trafic induit.

3.2. La combinaison d'une modulation des tarifs de péage selon le poids du véhicule à la modulation existante pour les usagers fréquents pourrait générer une discrimination contraire au principe d'égalité

36. Le projet d'avenant prévoit de modifier l'annexe 22 du contrat de concession afin d'introduire une modulation liée au poids du véhicule se combinant avec la réduction octroyée aux usagers fréquents : pour les véhicules légers de la classe 1 qui ne sont pas à très faibles émissions, la réduction liée à l'abonnement est plus importante quand leur poids est inférieur à la médiane⁹, et moins importante quand leur poids est supérieur à la médiane.
37. Le projet d'avenant crée ainsi une différenciation tarifaire entre les usagers propriétaires d'un véhicule de classe 1 non classé à très faibles émissions, selon que le poids de leur véhicule est inférieur ou supérieur à la médiane.
38. L'Autorité constate que le dispositif proposé réduit la lisibilité et la transparence des tarifs, en ce que :
- d'une part, des différenciations tarifaires relatives au poids des véhicules sont déjà appliquées : c'est, entre autres, l'objet des classes tarifaires existant dans les cahiers des charges des contrats de concession d'autoroutes. Dès lors, si l'intention des parties au contrat était d'appréhender plus finement le poids des véhicules au regard de leur impact sur l'infrastructure, elles auraient pu segmenter la classe tarifaire 1 définie à l'article 25.2 du cahier des charges ;
 - d'autre part, le fait d'asseoir la modulation selon le poids des véhicules non pas sur un tarif unitaire mais sur un tarif modulé réduit encore la transparence de la grille tarifaire.
39. Au-delà, l'Autorité s'interroge sur la conformité au principe d'égalité des usagers devant le service public du dispositif proposé, consistant à combiner la modulation des tarifs de péage en fonction du poids à celle liée à la fréquence des véhicules.
40. En effet, la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à différentes catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, qu'il existe entre ces usagers des différences de situation appréciables, ou qu'une nécessité d'intérêt général, en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage, commande cette mesure¹⁰.
41. Ainsi, pour que deux usagers placés dans une situation identique puissent légalement se voir appliquer des tarifs différents, la mesure doit être commandée par un objectif d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage.
42. Or, en l'espèce, la modulation selon le poids du véhicule – qui en tant que telle pourrait être admise si elle avait comme objectif de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures¹¹ – se superpose à celle relative à la fréquence d'usage de l'autoroute, qui s'inscrit dans le cadre d'une politique commerciale de fidélisation de ces usagers ne répondant pas à cet objectif d'intérêt général. La combinaison de ces deux modulations a pour effet de créer une discrimination entre deux usagers dont le véhicule relève de la même classe tarifaire, selon qu'ils sont usagers fréquents ou non, sans que l'objectif de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, qui paraît être l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette modulation, soit de nature à justifier une telle discrimination. Par ailleurs, cet objectif est déjà pris en compte par la différenciation des tarifs unitaires applicables à chaque classe de véhicule.

⁹ La médiane du poids à vide des véhicules des usagers abonnés circulant sur l'autoroute.

¹⁰ CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, n° 88032 et 88148 ; CE, 13 octobre 1999, Compagnie nationale Air France, n° 193195.

¹¹ Article L. 119-10 du code de la voirie routière.

Conclusion

43. Deux conclusions ressortent de l'instruction, par l'Autorité, du projet d'avenant qui lui a été soumis.
44. Premièrement, la méthode retenue pour calculer les concours publics nécessaires apparaît globalement pertinente. L'Autorité relève en particulier que le taux d'abattement appliqué à la valeur actualisée nette des pertes subies par le concessionnaire du fait de la baisse des péages se situe à l'intérieur – quoique dans la partie basse – de la fourchette des valeurs qu'elle a estimée. Elle relève également que, si la date de mise en service prévisionnelle retenue, qui intervient dans le calcul de la compensation, est très peu plausible, cette circonstance n'emporte néanmoins qu'une incidence financière limitée, si bien que réviser ce paramètre ne modifierait pas substantiellement le montant de subvention nécessaire.
45. Deuxièmement, la modulation des tarifs de péage selon le poids du véhicule prévue par le projet d'avenant apparaît peu lisible. Au-delà, elle paraît de nature à créer une rupture d'égalité des usagers devant le service public.

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie, et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 4 décembre 2025

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente ;
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le président

Thierry Guimbaud