

Avis n° 2026-046 du 2 juin 2026

relatif au projet de contrat pour la mise en concession des autoroutes A154 et A120

L'essentiel

Par un courrier enregistré le 11 mars 2026, l'Autorité a été saisie d'un projet de contrat de concession relatif à la liaison autoroutière entre Orléans et Dreux.

L'Autorité estime que le projet de contrat est équilibré économiquement et intègre plusieurs avancées importantes par rapport aux précédentes concessions autoroutières. Elle identifie néanmoins deux points d'attention concernant la structure tarifaire retenue.

Plus précisément, l'analyse menée montre que le projet de contrat satisfait les obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. Il prévoit notamment des tarifs de péage à un niveau tel que les recettes projetées couvrent exclusivement les coûts liés à l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. Il prend par ailleurs en compte les enjeux de transition énergétique.

De plus, le projet de contrat intègre utilement quatre recommandations formulées par l'Autorité dans ses travaux sur l'économie générale des concessions :

- Il introduit le versement d'une soulte au concessionnaire à l'échéance du contrat pour réduire la durée de la concession sans hausse de péage et ainsi permettre des remises en concurrence plus régulières ;
- Par rapport aux précédents contrats, il précise les obligations de remise en état de l'infrastructure en fin de concession. Le cadre technique intégré dans le contrat suit les recommandations de l'Autorité en la matière : il est exhaustif, clair et ambitieux ;
- Il prévoit une indexation du péage à l'inflation des prix à la consommation et non à des indices de prix des travaux publics. L'évolution du péage est ainsi plus lisible et moins susceptible de générer des effets d'aubaine ;
- Enfin, il précise les conditions de réalisation d'un investissement en deux phases, ce qui évitera toute ambiguïté s'agissant des obligations pesant sur le concessionnaire.

La structure tarifaire retenue peut toutefois être améliorée sur deux points.

D'une part, elle aboutit à faire financer par l'ensemble des usagers de l'autoroute les coûts d'exploitation et de maintenance des 15 km de RN12 intégrés au périmètre de la concession, alors que seule une minorité l'emprunteront. Afin d'améliorer l'adéquation entre le péage et les charges supportées, l'Autorité recommande de financer les charges induites par la RN12 par un surpéage appliqué au portique de péage en flux libre situé en amont de cette route.

¹ La présente version publique occulte, en l'état, l'ensemble des informations constituant l'offre de l'attributaire pressenti. Les informations non couvertes par le secret des affaires seront rendues publiques dès le contrat signé.

D'autre part, cette structure tarifaire comprend plusieurs abattements et modulations qui la rendent particulièrement complexe et diffère de celle pratiquée dans d'autres concessions, alors que la directive Eurovignette invite au contraire à l'harmonisation des pratiques de tarification. L'Autorité recommande donc au concédant, dans la perspective de futures concessions, de se doter d'une doctrine complète s'agissant des forfaits et des abonnements à proposer aux usagers.

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 conjointement par le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie le 11 mars 2026, la saisine ayant été déclarée complète à cette même date ;

Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, modifiée notamment par la directive 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 ;

Vu le code des transports ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-7, L. 122-8 et R. 122-27, ainsi que ses articles L. 119-5 à L. 119-13 et R. 119-38 à R. 119-39 ;

Vu le décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 2 juin 2026 ;

Adopte l'avis suivant :

Table des matières

1. Contexte	5
1.1. Caractéristiques du projet.....	5
1.2. Cadre juridique de l'avis rendu par l'Autorité	7
2. Analyse	9
2.1. Le projet de contrat avec la société Arel est équilibré d'un point de vue économique et financier.....	9
2.2. Le projet de contrat respecte les obligations prévues par l'article L. 122-4.....	10
2.3. Les quinze kilomètres de route nationale intégrés à la concession devraient être financés par les usagers des sections d'autoroutes situées dans la continuité de la route nationale.....	11
2.3.1. Si l'intégration d'une section de route nationale à une concession autoroutière est possible, ses modalités de financement doivent être conformes aux règles applicables aux redevances pour services rendus.....	11
2.3.2. La subvention croisée liée à la RN12 pourrait être limitée par un meilleur ciblage de la structure tarifaire.....	12
2.4. Le projet de cahier des charges tient compte des recommandations de l'Autorité dans ses rapports sur l'économie générale des concessions autoroutières.....	14
2.4.1. Une soulte permet de raccourcir la durée de la concession, et donc d'améliorer le jeu de la concurrence.....	15
2.4.2. La définition du « bon état » pour les biens de retour et les biens de reprise est claire et précise.....	16
2.4.3. Les conditions d'élargissement d'un ouvrage en phase ultérieure sont suffisamment précises.....	16
2.4.4. Les règles d'évolution annuelle des tarifs sont simplifiées et permettent un usage efficace de l'infrastructure	17
2.5. Analyse de la structure tarifaire et des modulations proposées	17
2.5.1. Les modalités de mise en œuvre des dispositifs de péages applicables aux véhicules lourds pourraient être améliorées	17
2.5.2. Les modulations tarifaires applicables aux véhicules légers doivent permettre d'atteindre les objectifs poursuivis.....	19
Conclusion	22
Annexe 1 – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis	23
Annexe 2 – Contre-expertise des coûts de construction	24
Annexe 3 – Contre-expertise des trafics	27
Annexe 4 – Appréciation de la rémunération prévisionnelle du contrat	28
Annexe 5 – Contrôle du respect de l'article L. 122-4	29

1. Contexte

1. Par un courrier enregistré au service de la procédure le 11 mars 2026, le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie ont saisi pour avis l'Autorité d'un projet de contrat de concession relatif à la liaison autoroutière entre Orléans et Dreux. En application de l'article 16 du règlement intérieur de l'Autorité, la saisine a été déclarée complète à cette même date.
2. Le projet de contrat de concession soumis à l'avis de l'Autorité, accompagné de ses annexes dont le projet de cahier des charges, est relatif à la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des autoroutes A154 et A120, à 2x2 voies, entre Trancrainville (Eure-et-Loir) et La Madeleine-de-Nonancourt (Eure) pour l'autoroute A154, et entre le nœud autoroutier de Vert-en-Drouais (Eure-et-Loir) et Dreux (Eure-et-Loir) pour l'autoroute A120. Elle a été déclarée d'utilité publique le 4 juillet 2018².
3. Le projet de contrat de concession prévoit également que le concessionnaire prend en charge l'entretien et la maintenance de la section de la RN12 entre l'est de Dreux (Eure-et-Loir) et l'ouest du contournement de Houdan (Eure-et-Loir), à compter de la mise en service de l'autoroute (voir figure 1).
4. À l'issue de la procédure d'appel d'offres lancée le 30 janvier 2022, le groupement dont la société Vinci Concessions est mandataire (ci-après « Arel ») est arrivé en tête du classement. Le projet de contrat est d'une durée de 35 ans, tenant compte de la mise en place d'un mécanisme de soulte de 400 millions d'euros. La mise en service de l'infrastructure est prévue pour l'été 2030.

1.1. Caractéristiques du projet

5. Le projet consiste en la réalisation d'une infrastructure autoroutière de 97 kilomètres à 2x2 voies de circulation, dont 67 kilomètres d'aménagements neufs. Ce projet comporte plusieurs sections d'aménagements :
 - le contournement sud-ouest de Nonancourt, Saint-Rémy-sur-Avre et Dreux, et la mise à 2x2 voies de la RN12 jusqu'à la rocade est de Dreux ;
 - la reprise de la RN 154 existante jusqu'au nord de Chartres ;
 - le contournement est de Chartres ;
 - l'aménagement intégral à 2x2 voies de la RN154 entre Chartres et Ymonville et raccordement à l'autoroute A10.

La section de la RN12 située entre l'actuelle RN 154 à l'est de Dreux et Houdan, soit 15 kilomètres d'infrastructure routière à 2x2 voies, est intégrée à l'assiette de la concession, et sera exploitée, entretenue et maintenue par le concessionnaire, sans mise à péage. Le projet comprend également douze diffuseurs avec le réseau local, ainsi que quatre ouvrages d'art non courants : le viaduc de l'Avre, le viaduc de la Blaise (à Garnay), le viaduc de l'Eure ainsi que le viaduc des Pains perdus.

² Décret n° 2018-576 du 4 juillet 2018 déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement à 2x2 voies de la RN 154 entre Trancrainville (Eure-et-Loir) et La Madeleine-de-Nonancourt (Eure) et de la RN 12 entre le futur nœud autoroutier de Vert-en-Drouais et l'échangeur avec l'actuelle RN 154 à l'est de Dreux, conférant le statut autoroutier à ces deux liaisons et portant mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération chartraine ainsi que des documents d'urbanisme des communes d'Allainville, Allonnes, Beauvilliers, Berchères-les-Pierres, Berchères-Saint-Germain, Boisville-la-Saint-Père, Champhol, Chartres, Dreux, Fresnay-l'Évêque, Garnay, Gasville-Oisème, Gellainville, Le Boullay-Mivoye, Le Boullay-Thierry, Lèves, Louvilliers-en-Drouais, Marville-Moutiers-Brûlé, Nogent-le-Phaye, Poisvilliers, Prunay-le-Gillon, Saint-Prest, Saint-Rémy-sur-Avre, Sours, Ymonville, Trancrainville, Vernouillet, Vert-en-Drouais et Theuville dans le département d'Eure-et-Loir et des communes de La Madeleine-de-Nonancourt et Nonancourt dans le département de l'Eure.

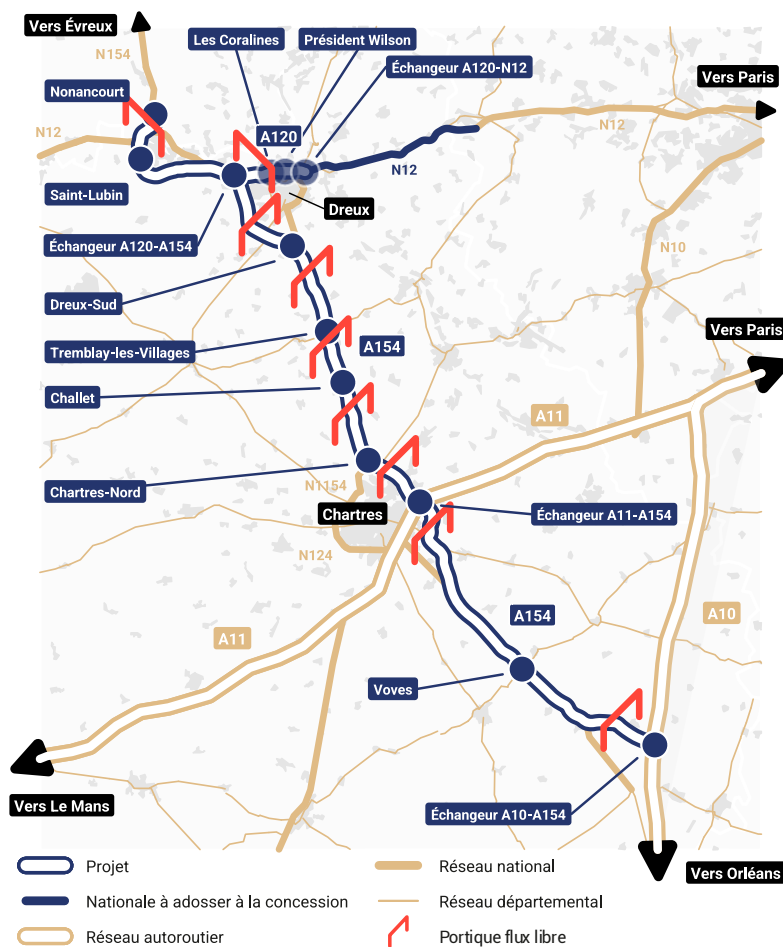
6. Le projet poursuit essentiellement les objectifs suivants :

- améliorer le trafic, la sécurité et le cadre de vie des habitants ;
- améliorer la complémentarité des modes pour le transport de marchandises et soutenir l'économie agricole ;
- soutenir les mutations de l'économie, renforcer la cohésion de la région Centre-Val de Loire et le développement harmonieux des pôles de Chartres et de Dreux.

Il apportera également d'autres bénéfices. Ainsi, la réalisation complète de l'itinéraire à 2x2 voies dans le cadre de la mise en concession est de nature à fluidifier le trafic sur le réseau secondaire, notamment au droit des agglomérations de Dreux, Chartres et Saint-Rémy-sur-Avre. De plus, la réalisation de l'itinéraire permettra le report du transit des poids lourds en dehors des agglomérations et une amélioration de la qualité urbaine au nord de Dreux.

7. Les coûts de conception et de construction de ce projet sont estimés par la société Arel à [1000 - 2000] milliard d'euros³. Les coûts d'exploitation et de maintenance sont quant à eux estimés à [200 - 500] millions d'euros sur la durée prévisionnelle du contrat, auxquels s'ajoutent des coûts de gros entretien et de renouvellement de [200 - 500] millions d'euros. Le projet ne bénéficie pas de concours publics.

Figure 1 : Schéma illustratif du tracé de la liaison autoroutière entre Orléans et Dreux



Source : ART

³ Sauf mention contraire, tous les montants mentionnés dans le présent avis sont actualisés à 2024.

8. Le financement du projet passe par la perception d'un péage reposant sur des tarifs kilométriques moyens de référence (voir tableau 1), auxquels s'applique une liberté tarifaire de plus ou moins 50 % pour le concessionnaire. Les tarifs kilométriques moyens évoluent au cours de la concession selon deux formules d'indexation : une première, applicable jusqu'à la mise en service, fondée sur des indices de coûts de la construction, et une seconde, applicable à compter de la mise en service, fondée sur l'inflation des prix à la consommation. La collecte des péages repose sur un système en flux libre déployé sur la totalité de l'autoroute. Il consiste en dix portiques de détection des véhicules équipés de lecteurs de plaques d'immatriculation, accompagnés d'une barrière pleine voie temporaire au niveau du raccordement nouvellement créé avec l'autoroute A10, destinée à la collecte du péage pour le compte du concessionnaire de cette autoroute.

Tableau 1 : Tarifs kilométriques prévisionnels moyens à la mise en service

Classe du véhicule	Tarif HT à la mise en service
Classe 1	[10 - 20] c€
Classe 2	[20 - 50] c€
Classe 3	[20 - 50] c€
Classe 4	[50 - 100] c€
Classe 5	[5 - 10] c€

Source : estimations à partir du projet de cahier des charges

Note : les tarifs de péage sont indexés dès la signature du contrat pour tenir compte de l'évolution des prix de la construction durant la réalisation de l'ouvrage. Par conséquent, les tarifs affichés dans ce tableau sont des estimations prévisionnelles : leur valeur précise dépendra de l'inflation des prix à la construction entre 2026 et 2030.

1.2. Cadre juridique de l'avis rendu par l'Autorité

9. En premier lieu, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit notamment que, si l'usage des autoroutes est en principe gratuit, il peut être institué un péage en vue « d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure » et, en cas de concession des missions du service public autoroutier, de « couvr[ir] la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire ».
10. En deuxième lieu, ce même article impose que le cahier des charges annexé au contrat de concession « prévoi[e] un mécanisme 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 ». Il est précisé, en outre, que lorsque le financement de la concession est en partie assumé par des contributions publiques (État ou collectivités territoriales), le cahier des charges peut prévoir, en complément ou à la place des dispositifs décrits précédemment, « un partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices ».
11. En troisième lieu, il ressort de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière que toute nouvelle convention de délégation doit prévoir :

« 1° La mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ;

2° Une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs, au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs ;

3° La mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules. »

12. En dernier lieu, les conventions de délégation conclues après le 24 mars 2022 doivent être conformes aux dispositions de la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières modifiée, dite « Eurovignette », et à celles assurant leur transposition en droit national⁴.
13. Il résulte de ces dispositions que l'office de l'Autorité, dans le cadre du présent avis, est de vérifier que les stipulations du projet de contrat de concession qui lui est soumis, ainsi que ses annexes, dont le cahier des charges, satisfont les conditions suivantes :
 - les recettes de péage projetées sont exclusivement affectées à la couverture des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
 - le projet de contrat comprend des clauses de modération des péages, de réduction de la durée de la concession ou une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales ; il peut, à la place ou en complément, en cas de contribution de leur part au financement de la concession, prévoir la rétrocession à l'État et aux collectivités territoriales d'une partie des résultats de la concession dépassant les prévisions initiales ;
 - le projet de contrat respecte les nouvelles obligations en matière de transition écologique rappelées au point 11 du présent avis ;
 - le projet de contrat est compatible avec les objectifs poursuivis par la directive Eurovignette et sa transposition en droit national.
14. En cohérence avec les missions qui lui sont confiées par les articles L. 122-7 et L. 122-8 du code de la voirie routière, il appartient également à l'Autorité de se prononcer sur tous les aspects du projet de contrat susceptibles d'influer sur les tarifs de péage. À ce titre, elle apprécie non seulement l'équilibre économique du projet de contrat tel qu'il ressort de la procédure de mise en concurrence, mais également certains paramètres du contrat, fixés indépendamment des candidatures et des offres reçues et susceptibles d'exercer une influence sur les tarifs de péage.
15. En revanche, il ne relève pas de l'office de l'Autorité de se prononcer sur l'utilité du projet, dont l'appréciation relève de la procédure de déclaration d'utilité publique sous le seul contrôle du juge administratif. Il ne lui incombe pas davantage de donner un avis sur le mode contractuel de réalisation de l'ouvrage retenu (dans le cadre d'une concession plutôt que d'un contrat de partenariat ou en régie), ni sur l'opportunité, pour les pouvoirs publics, de participer directement ou indirectement au financement du projet, ou encore sur l'attributaire retenu par le concédant.

⁴ Les dispositions de la directive Eurovignette transposées le sont aux articles L. 119-5 à L. 119-13 du code de la voirie routière, ainsi qu'aux textes réglementaires pris pour leur application.

16. Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, le projet de contrat de concession et ses annexes, dont le cahier des charges, devront être adoptés par décret en Conseil d'État postérieurement à l'avis de l'Autorité.

2. Analyse

2.1. Le projet de contrat avec la société Arel est équilibré d'un point de vue économique et financier

17. Lorsqu'elle examine l'équilibre économique d'un nouveau contrat, l'Autorité retient une approche globale ; si elle contre-expertise séparément chaque paramètre du contrat, elle n'apprécie *in fine* que l'équilibre d'ensemble. Le concessionnaire pressenti s'engage en effet sur une offre globale fondée sur des péages (et d'éventuels concours publics) qu'il a proposés et qui ont été acceptés : il supporte intégralement le risque que tout ou partie des hypothèses qu'il a retenues pour construire son offre ne se réalisent pas, sans que cela puisse avoir un impact sur le niveau des péages.
18. Au cas d'espèce, l'analyse du projet de contrat montre que les recettes prévisionnelles viennent bien équilibrer les charges prévisionnelles, y compris une juste rémunération du capital. L'analyse procède en trois temps.
19. Premièrement, les coûts de construction prévisionnels de la société Arel sont crédibles. Les dépenses estimées de conception et de construction de l'autoroute s'élèvent à [1000 - 2000] millions d'euros HT, soit un coût de [10 - 20] millions d'euros HT par kilomètre, un montant comparable aux coûts observés pour des opérations de ce type. Si certains postes, en particulier le terrassement, semblent élevés, d'autres sont au contraire bas (trois des viaducs). Dans tous les cas, les écarts demeurent limités, et se compensent. De plus, l'estimation est similaire à celle de l'étude préalable, et quand elle ne l'est pas, les écarts s'expliquent par des éléments nouveaux ou par une meilleure compréhension des coûts. Par conséquent, pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, l'Autorité a retenu un coût de référence identique à celui de l'offre du concessionnaire. Le détail des analyses est fourni en annexe 2.
20. Deuxièmement, les recettes prévisionnelles semblent optimistes sur deux aspects.
21. D'une part, les hypothèses d'inflation retenues par la société Arel, utilisées pour l'indexation des tarifs de péage applicables après la mise en service, sont élevées au regard des prévisions de référence. Le concessionnaire retient en effet une inflation annuelle de + 2,0 % jusqu'au terme de la concession, alors que le consensus des prévisions institutionnelles se situe plutôt autour de + 1,7 % par an. Par conséquent, pour apprécier l'équilibre économique général du contrat, il a été supposé que l'inflation évoluerait de + 1,7 % par an à compter de 2030.
22. D'autre part, la valeur proposée par la société Arel pour le trafic des véhicules légers (VL) prévu à la mise en service en 2030 apparaît optimiste. L'instruction a montré que le report de trafic depuis le périmètre élargi qui a été retenu à la mise en service de l'autoroute semble ambitieux au regard des sources disponibles. Par conséquent, pour apprécier l'équilibre économique général du contrat, il a été supposé que le trafic VL à la mise en service serait 15 % inférieur aux hypothèses de la société Arel. Le détail des analyses est fourni en annexe 3.

23. Enfin, la rémunération prévisionnelle du concessionnaire apparaît acceptable au regard du niveau de risque. En effet, la société Arel anticipe un taux de rentabilité interne (TRI) pour le projet de [6 - 8] % après impôt. Après prise en compte des ajustements sur les recettes présentés précédemment, le TRI du projet s'établirait à [6 - 8] % après impôt. Ce taux est comparable aux valeurs observées sur le marché, étant entendu que la concession emporte des incertitudes significatives, en particulier s'agissant du volume effectif de trafic. Le détail des analyses est fourni en annexe 4.
24. Le projet de contrat peut ainsi être regardé comme conforme aux exigences du code de la voirie routière relatives à l'équilibre économique des concessions d'autoroutes.

2.2. Le projet de contrat respecte les obligations prévues par l'article L. 122-4

25. Comme exposé au point 13 du présent avis, il incombe à l'Autorité de s'assurer que le projet de contrat de concession et son cahier des charges respectent les obligations en matière de transition écologique fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
26. Premièrement, l'Autorité s'est assurée du respect des obligations relatives à la transition écologique, ce qui implique trois vérifications. L'annexe 5 détaille les analyses menées.
27. Tout d'abord, il convient de s'assurer que le projet de contrat prévoit un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau. Au cas d'espèce, compte tenu du trafic anticipé, le nombre de places prévu est suffisant pour répondre aux exigences de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, telles que précisées par l'article D. 122-5-2-1 du même code.
28. Ensuite, il convient de s'assurer que le projet de contrat prévoit une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs. Au cas d'espèce, 103 installations de recharge pour véhicules électriques légers et 16 installations de recharge pour poids lourds électriques sont prévues à la mise en service.
29. Enfin, il convient de s'assurer qu'une tarification différenciée selon les niveaux d'émission des véhicules a été mise en place. Une telle tarification est prévue pour les véhicules légers et les poids lourds. Néanmoins, pour ces derniers, l'article 25.6.2 du cahier des charges prévoit que le concessionnaire peut proposer de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que partiellement, la modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂. En effet, l'application du système ETS2⁵ pourrait lever l'obligation relative à la mise en œuvre d'une modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂ pour les véhicules lourds, prévue par l'article L. 119-11 du code de la voirie routière. Dans ce contexte, cette clause est bienvenue, en ce qu'elle permettra au concessionnaire de modifier la structure de péage pour tenir compte d'une évolution du cadre législatif et réglementaire liée à l'application du système ETS2. Néanmoins, dans la mesure où l'article L. 122-4 du code de la voirie routière impose une tarification différenciée selon les niveaux d'émission des véhicules, elle ne pourra être mise en œuvre sans modification du cadre législatif et réglementaire.
30. Deuxièmement, l'Autorité s'est assurée que le projet de contrat de concession comporte, conformément aux exigences fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, des clauses d'encadrement de la rentabilité portant, d'une part, sur les recettes, d'autre part, sur les gains de refinancement. Les clauses de « partage des fruits de la concession » et de « partage des gains liés à la modification du plan de financement » répondent respectivement à ces deux objectifs. L'annexe 5 détaille les analyses menées.

⁵ Le SEQUE-UE 2 (ETS 2) adopté en 2023 lors de la révision de la directive 2003/87/CE par l'Union européenne est un nouveau marché carbone qui démarrera en 2028 et couvrira les émissions de CO₂ des énergies fossiles utilisées dans les secteurs du transport routier, du bâtiment, de la construction et de la petite industrie.

2.3. Les quinze kilomètres de route nationale intégrés à la concession devraient être financés par les usagers des sections d'autoroutes situées dans la continuité de la route nationale

31. Le projet de contrat prévoit l'intégration au sein du périmètre de la concession d'une section d'environ 15 kilomètres de RN12 entre l'est de Dreux et l'ouest du contournement de Houdan. Les coûts liés à l'exploitation, l'entretien et la maintenance de cette section de RN12 sont pris en charge par les usagers des autoroutes A154 et A120, à compter de la date de mise en service de l'autoroute, cette section de route devant demeurer libre de péage.

2.3.1. Si l'intégration d'une section de route nationale à une concession autoroutière est possible, ses modalités de financement doivent être conformes aux règles applicables aux redevances pour services rendus

32. Contrairement aux autoroutes⁶ et aux ouvrages d'art⁷, les routes nationales doivent, en principe, demeurer libres de péage. En l'état des textes, l'exploitation des routes nationales ne pourrait pas être assurée via un contrat de concession dès lors que celui-ci impose en principe le financement du service par le péage.

33. Néanmoins, ni le code de la commande publique ni celui de la voirie routière ne s'opposent à l'intégration d'une section de route nationale à l'objet d'une concession autoroutière :

- d'une part, la définition de l'objet d'un contrat de concession d'autoroutes relève de la liberté contractuelle des parties, sous réserve du respect des principes généraux de la commande publique ;
- d'autre part, dès lors que l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit la possibilité d'intégrer des sections de routes nationales à l'assiette d'une concession autoroutière par avenant en cours de contrat, *a fortiori*, rien ne s'oppose à ce qu'une telle intégration puisse être prévue *ab initio*⁸.

34. En revanche, la prise en charge du financement d'une section de route nationale par les usagers de l'autoroute pourrait contrevenir aux principes applicables aux redevances pour service rendu⁹, à savoir : le principe de contrepartie directe, le principe de proportionnalité et le principe d'égalité des usagers¹⁰.

⁶ L'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose que « [l']usage des autoroutes est en principe gratuit. // Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. [...] ».

⁷ L'article L. 153-1 du code de la voirie routière dispose que « [l']usage des ouvrages d'art est en principe gratuit. // Toutefois, il peut être institué lorsque l'utilité, les dimensions, le coût d'un ouvrage d'Art appartenant à la voirie nationale, départementale ou communale ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, un péage pour son usage en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'entretien ou à l'exploitation de l'ouvrage d'art et de ses voies d'accès ou de dégagement. [...] ».

⁸ L'alinéa 4 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière précise que « Sans préjudice des dispositions du code de la commande publique, des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, impliquant l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé. Ces ouvrages ou ces aménagements peuvent porter sur des sections à gabarit routier ayant pour effet de fluidifier l'accès au réseau autoroutier. [...] ».

⁹ CE, 13 mai 1977, *Compagnie financière et industrielle des autoroutes*, publié au Recueil

¹⁰ Voir notamment les décisions CE, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Sieur Chorques*, n° 88032 ; CE, Ass., 16 juillet 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital*, n° 293229 et CE, 28 novembre 2018, *SNCF Réseau*, n° 413839, dans laquelle le Conseil d'État a considéré qu'« une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'État et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés ».

35. En application de la jurisprudence du Conseil d'État, il apparaît néanmoins possible de prévoir la mise en place de péages dont le montant permet de couvrir à la fois des sections gratuites et des sections payantes sur autoroutes, à condition que cette pratique soit (i) justifiée par un motif d'intérêt général et (ii) d'ampleur limitée¹¹.
36. Pour apprécier le caractère limité de l'ampleur de la pratique, le Conseil d'État retient un faisceau d'indices :
- la longueur de la section gratuite par rapport à l'ensemble du réseau payant ;
 - la part des usagers utilisant la section amenée à la financer ;
 - le niveau de la hausse des péages générée par l'intégration de la section gratuite ;
 - l'existence d'une continuité d'itinéraire entre la section gratuite et le réseau payant ; ou encore
 - la proximité géographique des usagers « payeurs », dès lors que ceux-ci peuvent bénéficier des effets positifs générés par la gratuité d'une section adjacente à l'autoroute.
37. En pratique, dans la mesure où la structure tarifaire conduit à faire supporter à certains usagers des coûts liés à des axes qu'ils n'empruntent pas nécessairement, en contradiction avec la logique « d'usager-payeur », il revient aux parties de s'assurer que les subventions croisées¹² générées par un tel dispositif de péage sont justifiées par un motif d'intérêt général et sont le plus limitées possible.

2.3.2. La subvention croisée liée à la RN12 pourrait être limitée par un meilleur ciblage de la structure tarifaire

38. En l'espèce, l'instruction de l'Autorité fait ressortir trois constats.
39. Premièrement, l'intégration de la section de 15 kilomètres de la RN12 à l'assiette de la concession est, selon le concédant, justifiée par un motif d'intérêt général car elle permet de rationaliser l'exploitation du réseau routier et de maintenir un niveau de service satisfaisant pour les usagers de la RN12. Le concédant démontre que les solutions alternatives auraient entraîné des surcoûts significatifs, ou une dégradation de la qualité de service, du fait de l'éloignement des centres d'exploitation des Directions Interdépartementales des Routes (DIR) susceptibles de reprendre l'exploitation. En effet, le centre d'exploitation de la DIR Nord-Ouest, situé à Dreux, qui dessert aujourd'hui cet axe, a vocation à être fermé une fois l'autoroute A154 mise en service. Par ailleurs, le maintenir uniquement pour exploiter 15 kilomètres de route nationale serait disproportionné.

¹¹ CE, 5 mars 2014, *Département du Bas-Rhin*, n° 367233 ; CE, 26 avril 2017, *Commune de Val-de-Reuil*, n° 397926 ; CE, 27 janvier 2023, n° 462752 ; CE, 5 juin 2025, n° 492192.

¹² Une subvention croisée désigne une situation dans laquelle un service rendu à une catégorie d'usagers est financé en tout ou partie par les revenus générés par un autre service ou une autre catégorie d'usagers.

40. Deuxièmement, dans le projet de contrat, le ciblage du péage est imparfait. Certes, le poids des charges de la RN12 est limité : seuls 2 % des péages viendront compenser les coûts de sa mise à niveau et de son exploitation. Ainsi, un usager parcourant l'autoroute du diffuseur de Dreux Sud à celui de Chartres Nord paiera en 2030 un péage de [2 - 5] euros, dont [5 - 10] centimes viendront compenser les charges de la RN12. Néanmoins, la grille tarifaire retenue induit une subvention croisée importante : à la mise en service, il peut être estimé que l'essentiel des usagers de l'autoroute, correspondant aux trois quarts des recettes¹³, n'emprunteront pas la RN12. Dans le schéma de tarification actuel, une grande majorité des usagers contribueront ainsi à l'entretien d'un actif qu'ils n'utiliseront pas. Pour les seuls usagers poids lourds, le phénomène sera encore plus marqué : 84 % d'entre eux contribueront au financement de la RN12 sans l'emprunter.
41. Troisièmement, la subvention croisée pourrait aisément être réduite en repensant la grille tarifaire. Techniquement, rien ne s'opposerait à faire financer les charges de la RN12 par un surpéage au niveau du dernier portique de flux libre de l'autoroute A120. Le ciblage du péage en serait significativement amélioré : en effet, plus de 50 % des usagers empruntant ce portique utilisent la RN12. Compte tenu des différents paramètres financiers de la concession, le montant du surpéage serait de l'ordre de 30 centimes d'euro et le tarif kilométrique moyen sur le reste de la concession diminuerait de 2 % (voir encadré 1). Le péage pour le trajet de Nonancourt à l'intersection entre les autoroutes A120 et A154 augmenterait ainsi de 31,2 centimes d'euro, un montant qui apparaît à la fois acceptable et peu susceptible de générer des reports de trafic significatifs sur la voirie secondaire.
42. L'Autorité considère que le financement de l'intégration de la RN12 par un surpéage au niveau du dernier portique de l'autoroute A120 permet de garantir le respect des principes applicables aux redevances pour service rendu. Dès lors qu'une alternative simple existe, permettant de diminuer l'ampleur de la subvention croisée, il apparaît souhaitable de privilégier une telle solution. De manière générale, l'Autorité rappelle que l'intégration à l'assiette d'une concession autoroutière d'une section de route nationale devant demeurer libre de péage devrait être justifiée par un motif d'intérêt général et d'ampleur limitée, dans la mesure où elle constitue une entorse au principe « d'utilisateur-payeur ».

Recommandation 1 : Veiller à ce que les coûts induits par la RN12 soient répercutés uniquement sur les usagers franchissant le dernier portique de péage de l'autoroute A120.

Encadré 1 : Précisions et effets de la recommandation tarifaire de l'Autorité

Le projet de cahier des charges pour la concession prévoit un péage fondé sur un tarif kilométrique moyen, qui évolue ensuite chaque année en fonction de l'inflation augmentée d'une constante. Le tarif de chaque section doit correspondre au produit du tarif kilométrique par la distance, avec une marge de manœuvre de plus ou moins 50 % laissée au concessionnaire (sous réserve que le tarif kilométrique moyen appliqué reste inférieur au tarif kilométrique plafond). Le tarif kilométrique de référence, correspondant aux véhicules légers dits de classe 1¹⁴, est estimé à [10 - 20] centimes d'euros à la mise en service. Celui correspondant aux poids lourds, les véhicules dits de classe 4¹⁵, est [2 - 5] fois plus élevé.

La mise en œuvre de la recommandation de l'Autorité implique de procéder en deux temps.

¹³ Plus exactement, que trois quarts des recettes de l'autoroute seraient générées par des usagers n'empruntant pas la RN12.

¹⁴ Précisément, les véhicules de classe 1 correspondent aux véhicules légers dont la hauteur est inférieure ou égale à 2 mètres et dont le Poids Total Autorisé en Charge (PTAC) est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.

¹⁵ Précisément, les véhicules de classe 4 correspondent au poids lourds, autocars et autres véhicules à 3 essieux ou plus, avec une hauteur supérieure ou égale à 3 m ou un PTAC supérieur à 3,5 tonnes.

D'une part, le tarif kilométrique de l'autoroute pourrait être réduit de 2,3 %, soit [10 - 20] centimes d'euro. En effet, 2,3 % du tarif kilométrique de référence est destiné à financer les coûts de la RN12. Concrètement, corriger le tarif kilométrique de référence aboutirait à une réduction de [5 - 10] centimes d'euro pour un trajet Chartres-Dreux pour un véhicule léger, et [20 - 50] centimes pour un poids lourd.

D'autre part, en compensation, un surpéage pourrait être ajouté sur la section de l'autoroute A120 située au nord de Dreux au niveau du point de tarification entre le nœud autoroutier A154/A120 et le diffuseur de Dreux Nord avec la RD828. Cela permettrait de maintenir l'équilibre du contrat, tout en reportant les coûts correspondant à la RN12 vers le point de tarification le plus pertinent. Le surpéage serait alors de 30 centimes d'euro pour un véhicule léger et de 1,47 euros pour un poids lourd.

Ainsi, en pratique, l'ajustement en structure tarifaire proposé par l'Autorité modifierait les fourchettes de péage possibles dans une proportion qui ne devrait pas remettre en cause l'acceptabilité du péage pour les usagers (voir tableau 2).

Il convient de noter que l'existence d'une fourchette au sein de laquelle le concessionnaire est libre de choisir son tarif viendra potentiellement amoindrir l'effet de la correction, si le concessionnaire décide d'utiliser cette possibilité pour s'éloigner du tarif kilométrique. Au-delà du cas de l'autoroute A120, cette marge de manœuvre laissée au concessionnaire pourrait être interrogée, car elle peut aboutir à des distorsions tarifaires importantes, remettant en cause la logique « d'usager-payeur », puisque les usagers de certaines sections peuvent être amenés à supporter significativement plus que les coûts afférents au projet qu'ils empruntent.

Tableau 2 : Tarifs à la mise en service pour un trajet empruntant l'intégralité de l'A120

Type de véhicule	Tarif prévu par le projet de contrat			Tarif après recommandation de l'ART		
	Tarif de référence	Tarif minimum	Tarif maximum	Tarif de référence	Tarif minimum	Tarif maximum
Classe 1	[2 - 5]	[1 - 2]	[2 - 5]	[2 - 5]	[1 - 2]	[2 - 5]
Classe 4	[10 - 20]	[5 - 10]	[10 - 20]	[10 - 20]	[5 - 10]	[20 - 50]

Source : ART sur la base du projet de cahier des charges

2.4. Le projet de cahier des charges tient compte des recommandations de l'Autorité dans ses rapports sur l'économie générale des concessions autoroutières

43. Dans ses rapports sur l'économie générale des concessions, l'Autorité s'est attachée à apporter des éclairages sur plusieurs aspects déterminants pour l'équilibre économique des concessions. Elle a en particulier abordé des questions liées à la durée des concessions, au bon état de fin de concession, aux investissements de seconde phase et aux règles d'évolution tarifaires. Le projet de contrat tient compte de plusieurs des analyses de l'Autorité.

2.4.1. Une soulte permet de raccourcir la durée de la concession, et donc d'améliorer le jeu de la concurrence

44. Le projet de contrat prévoit la mise en place d'un mécanisme de soulte, conformément à ce que l'Autorité a recommandé à plusieurs reprises. Dans son deuxième rapport sur l'économie générale des concessions¹⁶, l'Autorité mettait en exergue ce mécanisme qui permet de réduire la durée des contrats, et par conséquent d'organiser plus régulièrement des remises en concurrence, sans impliquer de péage plus élevé. Dans son avis relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A412 entre Machilly et Thonon-les-Bains¹⁷, dont la durée s'établissait à 55 ans, l'Autorité estimait que la durée du contrat aurait pu être moindre si le contrat avait prévu le versement d'une soulte à l'attributaire en fin de concession.
45. En l'espèce, la durée du contrat de concession s'établit, avec une soulte de 400 millions d'euros, à 35 ans. Le montant de la soulte influe sur la durée du contrat : versée au concessionnaire à la fin de la concession, elle peut compenser la moindre durée dont il dispose pour recouvrer ses coûts. Pour cette première utilisation du mécanisme dans le cadre d'un appel d'offres pour une nouvelle concession autoroutière en France, son montant a été fixé à 400 millions d'euros par l'État concédant en amont de la procédure.

Encadré 2 : Éclairages sur les modalités de fixation du montant de la soulte

Pour la concession Arel, le concédant a fixé le montant de la soulte dans les documents de consultation. Le montant de la soulte n'était par conséquent pas un critère de sélection des offres. Cette approche est pertinente : elle évite le risque de voir les candidats porter un effort trop important sur le montant de la soulte offert, et pas assez sur le péage. Elle permet aussi au concédant de maîtriser le montant de la soulte, en fonction des objectifs qu'il se donne.

Dans ce contexte, il est important de fixer ce montant en cohérence avec l'économie de la concession. Deux éléments en particulier doivent être pris en compte.

Premièrement, une soulte plus élevée permet de réduire davantage la durée de la concession, et donc de faire évoluer les contrats dans un cadre concurrentiel. Des contrats courts permettraient de s'appuyer quasi-exclusivement sur la mise en concurrence pour réguler les péages. La revue des nouveaux investissements nécessaires et la prise en compte des évolutions des conditions d'exploitation pourraient être menées à chaque renouvellement du contrat, plutôt que dans le cadre d'avenants négociés de gré à gré.

Deuxièmement, le montant de la soulte devrait être calibré pour éviter une hausse ou une baisse soudaine de péage en fin de concession, inefficaces du point de vue de l'usage de l'infrastructure. En effet, une soulte trop basse revient à faire payer davantage les usagers qui utiliseront l'autoroute pendant la première concession (pour équilibrer le contrat, des péages supérieurs sont nécessaires lorsque la soulte est moindre), et moins ceux qui l'utiliseront après la concession (le nouveau concessionnaire s'acquittant d'une soulte faible a besoin de recettes de péage moindres pour rentrer dans ses frais). À l'inverse, une soulte trop élevée conduit à faire subventionner les usagers de la première concession par les usagers ultérieurs. Dans les deux cas, cela pourrait conduire les usagers qui supportent plus de coûts à renoncer à emprunter l'autoroute. Le montant de la soulte devrait plutôt répartir le financement par le péage équitablement sur la durée de vie de l'autoroute¹⁸.

¹⁶ Deuxième rapport sur l'économie générale des concessions, publié le 26 janvier 2023, pages 121 et suivantes ([lien](#)).

¹⁷ Avis n° 2024-041 du 11 juin 2024 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A412 entre Machilly et Thonon-les-Bains (Haute-Savoie) ([lien](#)).

¹⁸ Voir, pour plus de précisions, l'encadré 15 du deuxième [rapport](#) sur l'économie générale des concessions de l'ART.

Ainsi, en vue de futurs contrats, des travaux méthodologiques pourraient utilement être menés pour statuer sur des modalités systématiques de calcul du montant de la soulte. Il s'agirait, d'une part, de permettre des concessions plus courtes, et donc des remises en concurrence plus régulières, et, d'autre part, d'assurer une plus grande stabilité du péage dans le temps.

2.4.2. La définition du « bon état » pour les biens de retour et les biens de reprise est claire et précise

46. Les contrats de concession doivent comprendre une description de l'état de restitution des actifs au concédant. La clarté et l'exhaustivité du cadre contractuel sont essentielles pour garantir la justesse du niveau de péage demandé. En effet, en fin de contrat, le concessionnaire n'est plus incité à maintenir ses efforts d'entretien sur l'infrastructure car il ne subira pas les conséquences d'une politique de maintenance inadaptée. L'actif est alors restitué en moins bon état, et sa remise en état génère un surcoût pour l'exploitant suivant, ce surcoût se répercutant dans le niveau du péage. L'Autorité a expliqué précisément ces enjeux dans son troisième rapport sur l'économie générale des concessions¹⁹.
47. L'instruction a montré que le projet de contrat soumis à l'Autorité, et plus particulièrement son annexe sur le bon état de fin de concession, prévoit des critères précis et objectifs. D'une part, la définition du bon état de fin de concession porte sur l'intégralité des actifs concernés. Contrairement aux précédents modèles de contrats, qui prévoyaient seulement des indicateurs pour apprécier l'état des chaussées et des ouvrages d'art, le projet de contrat de la concession prévoit des indicateurs portant sur les bassins d'assainissement, les dispositifs de retenue, les équipements et les systèmes de péage, et les clôtures. D'autre part, les cibles fixées apparaissent suffisamment exigeantes pour garantir la restitution d'une infrastructure en bon état. Ainsi, le cadre contractuel apparaît suffisant pour que le concessionnaire continue d'appliquer une politique de maintenance exigeante durant les dernières années du contrat.
48. L'Autorité estime que ce cadre technique d'appréciation du bon état correspond à l'état de l'art technique en la matière et qu'il pourrait utilement être mobilisé pour les concessions à venir.

2.4.3. Les conditions d'élargissement d'un ouvrage en phase ultérieure sont suffisamment précises

49. Le projet de cahier des charges prévoit la réalisation d'un investissement en phase ultérieure, en cours d'exécution du contrat. L'annexe 4 du cahier des charges précise que le viaduc de la Blaise pourra être construit initialement avec un profil 2x1 voies, puis passé à un profil à 2x2 voies ultérieurement. Il devra être mis au gabarit 2x2 voies au plus tard quatre ans après l'atteinte d'un seuil de trafic de 1 400 unités de véhicule particulier²⁰ par heure dans le sens le plus chargé, ou cinq ans avant la fin de la concession.

¹⁹ Voir partie 4 du troisième chapitre du troisième [rapport](#) sur l'économie générale des concessions de l'ART, pages 22 et suivantes.

²⁰ L'unité de véhicule particulier (UVP) est une mesure communément utilisée pour le débit routier. Le débit en UVP est généralement calculé comme la somme des débits de véhicules en pondérant le nombre de poids lourds d'un facteur 2 pour le convertir en équivalent véhicule particulier.

50. Ces dispositions définissent les obligations d'élargissement qui incombent au concessionnaire au cours de la concession, en particulier les dates limites pour la mise en service de l'ouvrage, et les mettent à sa charge. Ces conditions sont pertinentes et conformes à l'état de l'art en la matière²¹.

2.4.4. Les règles d'évolution annuelle des tarifs sont simplifiées et permettent un usage efficace de l'infrastructure

51. Le contrat prévoit une indexation annuelle des tarifs à l'inflation augmentée de 0,5 %, dans la limite d'un intervalle de 0 à 4 %. Il s'agit d'une évolution par rapport aux précédents contrats, qui faisaient varier le péage suivant un indice composite construit comme la combinaison d'indices de coûts de la construction.

52. Sur le principe, faire évoluer les péages plus vite que l'inflation est souhaitable car cela optimise l'usage de l'infrastructure. La loi d'indexation des péages est un paramètre important du contrat : elle contribue en effet à définir la répartition de la charge du péage dans le temps. Toutes choses égales par ailleurs, plus la loi d'indexation est dynamique, plus les péages seront relativement bas en début de concession et élevés en fin de concession. Or, le premier rapport sur l'économie générale des concessions²² avait montré qu'une trajectoire de péage augmentant plus vite que l'inflation contribuait à maximiser le trafic. En effet, la propension à payer des usagers a tendance à augmenter plus vite que l'inflation, si bien qu'il est préférable que les péages augmentent également à ce rythme.

53. La formule retenue apparaît également pertinente. Elle suit les observations de l'Autorité, qui avait souligné le caractère inadapté d'une indexation sur les coûts de construction. En effet, dans un projet de concession, la majorité des coûts de construction n'évolue pas puisque les principales dépenses ont lieu en début de contrat : il n'est donc pas pertinent de faire évoluer le péage tout au long de la concession suivant un indice de coût de la construction. Comme les coûts de construction sont par ailleurs plus volatiles que l'inflation, une indexation des péages sur des indices de coût de la construction aboutit *in fine* à des péages qui évoluent de façon imprévisible, sans que cela vienne pour autant réduire les risques du concessionnaire.

54. L'Autorité considère que cette modification est positive, et estime qu'elle pourrait être utilement maintenue pour de futurs contrats.

2.5. Analyse de la structure tarifaire et des modulations proposées

2.5.1. Les modalités de mise en œuvre des dispositifs de péages applicables aux véhicules lourds pourraient être améliorées

a. À cadre juridique constant, la modulation en fonction des émissions de CO₂ devrait être maintenue tout au long du contrat

55. L'article 25.6.2 du projet de contrat prévoit que les tarifs applicables aux véhicules des classes 3 et 4 sont modulés en fonction de la classe d'émission de CO₂ du véhicule, conformément à l'article 7 octies bis de la directive Eurovignette, transposé en droit national aux articles L. 119-11 et R. 119-38 du code de la voirie routière.

²¹ Voir deuxième chapitre du troisième [rapport](#) sur l'économie générale des concessions de l'ART, pages 51 et suivantes.

²² Premier [rapport](#) sur l'économie générale des concessions, pages 131 et suivantes.

56. Néanmoins, le projet de contrat prévoit la possibilité pour le concessionnaire de ne pas appliquer ou de n'appliquer que partiellement cette modulation, alors qu'il résulte des textes législatifs européens et nationaux que la mise en place d'une telle modulation est obligatoire.
57. Interrogé sur ce point lors de l'instruction, le concédant a précisé que cette clause visait à « *anticiper la mise en place du système ETS2* » qui pourrait, le cas échéant, lever l'obligation relative à la mise en œuvre d'une modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂ pour les véhicules lourds, comme le permettent les dispositions du paragraphe 11 de l'article 7 octies bis de la directive Eurovignette.
58. La possibilité de substituer à la modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂ une « *autre mesure de l'Union de tarification du carbone du carburant utilisé pour le transport routier* » prévue par cet article n'a néanmoins pas encore été transposée en droit national, si bien que seule une modification du cadre juridique national, conforme au droit européen, serait de nature à permettre la mise en œuvre de la clause.

b. Le projet de contrat prévoit la mise en place d'une redevance pour coûts externes qui ne permet pas d'internaliser l'ensemble des externalités

59. L'article 25.6.4 du projet de contrat prévoit que « *les tarifs effectifs des véhicules de classes 3 et 4 sont en outre majorés d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic pour aboutir au tarif applicable* », conformément à l'article 7 quater bis paragraphe 3 de la directive Eurovignette transposé en droit national aux articles L. 119-12 et R. 119-39 du code de la voirie routière.
60. Aux termes des points 9 et 10 de l'article 2 de la directive Eurovignette, la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique est perçue aux fins de recouvrer le « *coût des dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par le rejet de particules et de précurseurs d'ozone [...] lors de l'utilisation d'un véhicule* ». Ainsi, à la différence de la redevance d'infrastructure, la redevance pour coûts externes ne vise pas à couvrir les coûts de l'infrastructure engagés par le concessionnaire mais à permettre une internalisation des externalités négatives liées à la pollution atmosphérique des véhicules, selon une logique de « pollueur-payeur ».
61. Néanmoins, comme l'Autorité l'avait souligné dans son avis n° 2023-039 du 27 juillet 2023²³, le dispositif résultant de l'application du droit national ne paraît répondre qu'imparfaitement à cet objectif. En effet, les dispositions de l'article R. 119-39 du code de la voirie routière, reprises par l'article 25.6.4 du projet de contrat de concession, prévoient que la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique est acquise au concessionnaire dans la limite de la fraction des dépenses de toute nature afférentes aux missions concédées. Ainsi, seule la part des recettes excédant ces dépenses, et reversée au concédant, correspond à l'internalisation des externalités négatives générées.
62. Lors de l'instruction, le concédant a indiqué que 17 % des recettes totales liées à la redevance lui seraient reversées. Dans ces circonstances, l'Autorité considère que cette part n'est pas suffisante pour internaliser l'intégralité des externalités.
63. De façon générale, l'Autorité considère que l'ensemble des recettes générées par la redevance pour coûts externes devrait être reversé au concédant – ce qui impliquerait des péages supérieurs et donc plus dissuasifs – pour que la modulation puisse atteindre pleinement son objectif, à savoir internaliser les externalités.

²³ Autorité de régulation des transports, avis n° 2023-039 du 27 juillet 2023 portant sur le projet de décret relatif aux conditions de modulation des péages applicables aux véhicules lourds tenant compte de leurs émissions de dioxyde de carbone et à la mise en œuvre d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique de ces véhicules.

2.5.2. Les modulations tarifaires applicables aux véhicules légers doivent permettre d'atteindre les objectifs poursuivis

64. S'agissant des véhicules légers, le projet de contrat prévoit plusieurs modulations des tarifs de péage :

- une modulation applicable aux véhicules à très faibles émissions, reposant sur deux niveaux de péage distincts : l'un réservé à cette catégorie de véhicules et l'autre applicable aux autres véhicules légers, comme le permettent les dispositions de l'article 7.9.d) et 7 octies ter de la directive Eurovignette ;
- plusieurs abattements pour les usagers particuliers disposant d'un abonnement auprès d'un émetteur de télépéage, cumulables avec certaines options, pouvant elles-mêmes se cumuler (voir tableau 3).

Tableau 3 : Abonnements prévus par le cahier des charges et leurs éventuelles options

A - DÉFINITION DES ABONNEMENTS				
Type d'abonnement	Caractéristiques	Option fréquence	Option véhicules électriques	Option covoiturage
Abonnement interne (pour les trajets locaux)	Coût : [1 - 2] euros par mois Bénéfice : -40 % sur les trajets éligibles	Possible	Possible	Possible
Abonnement fréquence	Coût : [1 - 2] euros par mois Bénéfice : -30 % sur tout trajet dès le premier trajet si le nombre de trajets est compris entre 20 et 50	Impossible	Possible	Possible

B - DÉFINITION DES OPTIONS	
Type d'option	Caractéristiques
Option fréquence	Coût : 0,5 euro par mois Bénéfice : -30 % supplémentaires sur tout trajet éligible à l'abonnement, dès le premier trajet si le nombre de trajets est entre 20 et 50 par mois
Option véhicules électriques	Condition : Uniquement pour les véhicules légers éligibles au programme de leasing électrique pour les ménages modestes Bénéfice : -20 % supplémentaires sur les trajets éligibles à l'abonnement
Option covoiturage	Condition : Pour tout trajet déclaré et validé sur l'une des plateformes usuelles agréées (par exemple, Blablacar, Karos, Mobicoop) Bénéfice : -20 % supplémentaires sur les trajets éligibles à l'abonnement

Source : Annexe 22 au projet de cahier des charges

65. Ces abonnements permettent des abattements sur le niveau des tarifs de péage. Il s'agit, pour l'Autorité, de vérifier la conformité aux principes d'équivalence et d'égalité devant le service public, d'une part, et au principe de transparence applicable aux redevances d'infrastructure²⁴ et à leurs modulations²⁵, d'autre part.

²⁴ L'article 8 bis de la directive Eurovignette précise que « [c]haque État membre prend les mesures de contrôle pour garantir que les péages et/ou les droits d'usage sont appliqués d'une manière transparente et non discriminatoire ».

²⁵ L'article 7 octies de la directive Eurovignette prévoit que « [l]a redevance d'infrastructure peut faire l'objet de variations afin de réduire la congestion, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures et d'optimiser l'utilisation des infrastructures concernées ou de promouvoir la sécurité routière, lorsque les conditions suivantes sont remplies : / a) la variation est transparente, rendue publique et accessible à tous les usagers aux mêmes conditions ; [...] ».

66. En premier lieu, dès lors que le péage constitue une redevance pour service rendu, les réductions consenties aux usagers abonnés peuvent conduire à contrevenir aux principes :
- d'équivalence, si les abattements proposés ont pour effet d'augmenter les tarifs à la charge des usagers non abonnés ; et
 - d'égalité des usagers devant le service public, si des tarifs différents s'appliquent à certaines catégories d'usagers, pour un même service rendu.
67. Néanmoins, de telles entraves aux principes applicables aux redevances pour services rendus peuvent être admises, notamment lorsqu'elles sont prévues par la loi ou justifiées par un motif d'intérêt général, et lorsque les réductions accordées ne sont pas disproportionnées au regard des objectifs poursuivis. En ce sens, plusieurs dispositions semblent permettre la mise en œuvre de modulations pour les usagers de véhicules légers ayant souscrit un abonnement, afin d'atteindre certains objectifs, et à condition qu'il n'en résulte pas une hausse des péages pour les usagers ne bénéficiant pas d'abonnement :
- l'article L. 119-10 du code de la voirie routière admet la possibilité de moduler les tarifs de péage, afin « *de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale ou d'améliorer la sécurité routière* » ; à condition toutefois que les modulations soient fixées « *de sorte qu'elles restent sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant* » ;
 - l'article 7 decies 2 bis de la directive Eurovignette prévoit explicitement la possibilité de mettre en place des réductions ou des abattements pour les usagers fréquents, à condition qu'il n'en résulte pas d'augmentation des tarifs à la charge des autres usagers ; et
 - l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « *[l]a différenciation dans les abonnements proposée par les concessionnaires d'autoroutes afin de favoriser les véhicules à très faibles émissions dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes ainsi que les véhicules utilisés en covoiturage est mise en œuvre sous la responsabilité des concessionnaires sans modification du rythme d'évolution des tarifs de péage et sans augmentation de la durée des concessions autoroutières* » ;
 - ce même article prévoit par ailleurs que « *[t]out[e] nouvelle convention de délégation peut également prévoir la mise en place d'une tarification solidaire adaptée pour les publics fragiles* ».
68. L'Autorité relève que les abonnements prévus dans le cadre du projet de contrat peuvent permettre de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de mettre en place une tarification solidaire pour les publics fragiles et de favoriser l'utilisation de l'infrastructure par les véhicules légers, contribuant ainsi à l'amélioration de la sécurité routière²⁶.
69. Toutefois, le concédant n'a pas apporté d'élément démontrant que les abattements proposés (i) sont proportionnés, au regard des objectifs visés, et (ii) ne conduisent pas à augmenter les tarifs à la charge des autres usagers. Il est en revanche bien prévu d'évaluer, dans les cinq ans suivant la mise en service de l'autoroute, les options « véhicules électriques » et « covoiturage » des abonnements proposés « *afin que leurs termes puissent être éventuellement ajustés en fonction des effets visés* ».

²⁶ Sur les autoroutes françaises, le taux de décès par milliards de véhicule kilomètre est de 1,2. Sur les routes nationales est de 8,8 (ONISR, bilan de la sécurité routière 2024, et SDES, bilan annuel des transports 2024)

70. De façon générale, l'Autorité recommande qu'une évaluation soit également systématiquement réalisée en amont de la conclusion du contrat, pour l'ensemble des abonnements et options disponibles, afin de déterminer les niveaux d'abattement applicables, ainsi que leurs modalités de financement.
71. L'Autorité relève que, si le concédant demeure libre de participer à l'équilibre économique du contrat afin de répondre à des objectifs de politiques publiques, les réductions proposées, lorsque tel n'est pas le cas, doivent être dimensionnées de sorte à permettre l'atteinte des objectifs poursuivis, sans augmenter les tarifs de péages à la charge des autres usagers. À cet égard, certaines réductions consenties aux usagers locaux et fréquents dans le cadre d'abonnements peuvent être admises si elles permettent de mieux refléter la propension à payer des usagers et, ainsi, de maximiser le trafic sur l'autoroute. Leur introduction devrait néanmoins s'appuyer sur une analyse précise de la structure de la demande sur l'axe concerné, notamment sur une mesure de la sensibilité du trafic au péage.
72. En second lieu, l'Autorité relève que la structure tarifaire applicable aux véhicules légers se caractérise par un nombre important de modulations et de dispositifs de réduction de péage, poursuivant parfois les mêmes objectifs. Cette circonstance nuit à la lisibilité des tarifs et à l'évaluation de leur pertinence, aussi bien à la maille d'un contrat qu'au niveau national, dès lors que les structures tarifaires proposées peuvent être très différentes d'un contrat de concession à l'autre. À titre d'exemple, les options « leasing électrique » et « covoiturage » sont spécifiques au projet de contrat soumis pour avis de l'Autorité, alors même qu'elles poursuivent des objectifs qui pourraient l'être à l'échelle nationale. Dans ces conditions, leur articulation avec d'autres instruments de soutien au niveau national mériterait d'être examinée.
73. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité invite le concédant à élaborer une doctrine relative aux modulations des tarifs de péage applicables aux véhicules légers, dans le respect du cadre juridique applicable, en prenant en compte les objectifs poursuivis ainsi que les effets attendus des modulations. Une telle doctrine pourrait ensuite être déclinée à l'ensemble des contrats de concession à venir, en prenant en compte les spécificités locales éventuelles, mais en garantissant une cohérence d'ensemble des options tarifaires, notamment lorsqu'elles poursuivent des objectifs d'intérêt général pertinents sur tout le territoire. Les structures tarifaires proposées seraient ainsi plus lisibles et plus efficaces, en cohérence avec le cadre juridique applicable.

Recommandation 2 : Élaborer une doctrine s'agissant des modulations applicables aux véhicules légers afin d'en garantir la cohérence et la lisibilité, dans le respect du droit applicable, en systématisant notamment l'évaluation en amont des effets des forfaits et abonnements proposés

Conclusion

Il résulte de ce qui précède que le projet de contrat peut être regardé comme satisfaisant aux obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, notamment en prévoyant des tarifs de péage tels que les recettes projetées couvrent exclusivement les coûts liés à l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.

Il appelle toutefois les deux observations suivantes.

- Premièrement, l'Autorité recommande au concédant de veiller à ce que les coûts liés à l'intégration de la RN12 à la concession soient répercutés uniquement sur les usagers franchissant le dernier portique de péage de l'autoroute A120.
- Deuxièmement, l'Autorité constate que la structure tarifaire est complexe et diffère de celle pratiquée dans d'autres concessions, en particulier s'agissant des modulations applicables aux véhicules légers. Elle recommande ainsi au concédant d'élaborer une doctrine s'agissant des modulations applicables aux véhicules légers afin d'en garantir la cohérence et la lisibilité, dans le respect du droit applicable, en systématisant notamment l'évaluation en amont des effets des forfaits et abonnements proposés.

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 2 juin 2026.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, Président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.
Monsieur Charles Guené, vice-président.

Le Président

Thierry Guimbaud

Tableau 4 : Liste des recommandations

N°	Recommandation	Destinataire	Échéance
1	Veiller à ce que les coûts induits par la RN12 soient répercutés uniquement sur les usagers franchissant le dernier portique de péage de l'autoroute A120.	DGITM	Signature du contrat
2	Élaborer une doctrine s'agissant des modulations applicables aux véhicules légers afin d'en garantir la cohérence et la lisibilité, dans le respect du droit applicable, en systématisant notamment l'évaluation en amont des effets des forfaits et abonnements proposés.	DGITM	Préparation des prochaines concessions

Source : ART

ANNEXE 2 – CONTRE-EXPERTISE DES COÛTS DE CONSTRUCTION

La contre-expertise des coûts de construction s'effectue en deux temps.

- D'une part, les coûts de construction sont examinés selon une approche globale, en les confrontant aux observations pour des projets autoroutiers comparables.
- D'autre part, ils sont examinés selon une approche détaillée, c'est-à-dire en étudiant les postes de la décomposition fournie par la société Arel²⁷.

En premier lieu, l'approche globale montre que les coûts sont cohérents avec ceux observés sur des projets passés. Les dépenses de conception et de construction de l'autoroute estimées par la société Arel s'élèvent à [1000 - 2000] millions d'euros (2024) HT, de sorte que le coût de cette infrastructure s'établit à [10 - 20] millions d'euros (2024) HT par kilomètre, une valeur proche de la médiane des coûts observés durant les dernières décennies. Ainsi, pour les 24 projets autoroutiers mis en service depuis 1998 ayant fait l'objet d'un bilan dit LOTI, il a été observé un coût médian de 13,0 millions d'euros (2024) HT par kilomètre. Ce positionnement est cohérent avec les spécificités du projet : la topographie est peu contrainte, mais il comprend la réalisation de deux sections neuves en milieu semi-urbanisé. Une analyse plus fine, s'appuyant uniquement sur les sept opérations les plus comparables, vient confirmer cette conclusion : la médiane des coûts observés est de 13 millions d'euros (2024) HT par kilomètre, et la moyenne est de 13,7 millions d'euros (2024) HT par kilomètre.

²⁷ Cette étape s'appuie en particulier sur les données de la base de données prix de l'Autorité. La méthode suivante a été retenue : les postes à enjeux financiers (frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, terrassement, ouvrages d'art non courant, rétablissements routiers et non-routiers et chaussées) ont été comparés aux valeurs médianes de la base de données prix et l'appréciation du niveau de risque de construction a été revue. Cette analyse présente la limite suivante : en agrégeant un grand nombre d'observations, les valeurs médianes de prix représentent des travaux « type ». Le dossier de saisine étant sommaire sur les aspects techniques, aucun ajustement de ces valeurs n'a été opéré pour tenir compte des spécificités du projet.

Tableau 5 : Coût d'opérations comparables au projet A154

Opérations de création d'autoroute à 2x2 voies	Linéaire	Caractéristiques techniques	Coût kilométrique (CE 10/2024)
A29 Saint-Saëns – A13	118,0 km	Mise en service en 1998 Société SAPN 2x2 voies avec BAU ²⁸	18,6 M€ / km
A20 Section Brive Montauban	130 km	Mise en service en 2003 Société ASF 2x2 voies avec BAU	18,3 M€ / km
A66 – Toulouse Pamiers	39 km	Mise en service en 2002 Société ASF 2x2 voies avec BAU	14,8 M€ / km
A87 – Angers-La Roche sur Yon	126 km	Mise en service en 2002 Société ASF 2x2 voies avec BAU	9,2 M€ / km
A85 – Druye Vierzon	117 km	Mise en service en 2008 Société Cofiroute 2x2 voies avec BAU	11,4 M€ / km
A29 – Neufchâtel-en-Bray Amiens	58,4 km	Mise en service en 2005 Société Sanef 2x2 voies avec BAU	10,4 M€ / km
A77 - Dordives Cosne-sur-Loire	95,5 km	Mise en service en 1999 Société APRR 2x2 voies avec BAU	13,0 M€ / km
Médiane			13,0 M€ / km

Source : exploitation des bilans LOTI

En deuxième lieu, l'analyse détaillée des principaux postes de coûts de conception et de construction conforte la conclusion précédente. Le tableau 6 présente les résultats de cette analyse. Certains postes, en particulier le terrassement, semblent élevés, d'autres apparaissent au contraire faibles, en particulier les viaducs. Dans tous les cas, les écarts demeurent limités, et se compensent. De plus, l'estimation est en général cohérente avec celle de l'étude préalable, et quand elle ne l'est pas, les écarts s'expliquent par des éléments nouveaux ou par une meilleure compréhension des coûts.

²⁸ Bande d'Arrêt d'Urgence

Tableau 6 : Analyse des postes de coûts de conception et de construction présentés par la société Arel

Catégorie	Montant	Commentaire
Maîtrise d'ouvrage et études	[100 - 200] M€	Le montant représente 12,8 % des travaux, soit une valeur crédible pour ce type d'opération.
Acquisitions foncières	[20 - 40] M€	Le montant estimé des acquisitions foncières a quasiment doublé par rapport au chiffrage de l'étude préalable, mais sa part (3 % du montant de l'opération) demeure crédible, compte tenu en particulier de la densité d'acquisitions à réaliser.
Terrassements	[100 - 200] M€	La base de données de prix de l'Autorité montre que les coûts pourraient être surestimés de 11,4 M€, notamment sur les prix de déblais.
Rétablissements routiers et non-routiers	[100 - 200] M€	Le montant important s'explique par le caractère interurbain du projet et par un maillage du réseau secondaire relativement dense.
Ouvrages d'art non courants	[100 - 200] M€	Pour trois viaducs, les montants prévus sont inférieurs à ceux de la base de l'Autorité. Le coût du viaduc des Pains perdus est quant à lui plus élevé, mais se situe en deçà de la borne haute et s'explique par la démolition de l'ouvrage existant.
Chaussées	[100 - 200] M€	Il n'a pas été possible, au vu des éléments du dossier, de contre-expertiser totalement le poste « chaussées ». Les prix à la tonne d'enrobé sont crédibles, mais la description du projet n'est pas suffisamment précise pour permettre une vérification détaillée des hypothèses relatives aux quantités.
Provisions pour risques et aléas	[100 - 200] M€	Les provisions pour risques et aléas représentent 8,5 % des coûts de conception et de construction et 11 % du coût des travaux. Ces pourcentages sont crédibles pour une opération autoroutière, où ils oscillent entre 10 % et 15 % du montant des travaux.
Autres²⁹	[100 - 200] M€	Les autres postes, individuellement peu importants en montant, n'ont pas fait l'objet d'une contre-expertise détaillée.

Source : ART

La contre-expertise de l'Autorité aboutit à considérer que les coûts de construction prévisionnels de la société Arel sont crédibles. Pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, l'Autorité a donc retenu un coût de référence identique à celui de l'offre du concessionnaire.

²⁹ Notamment le dégagement des emprises, le drainage, l'assainissement et les équipements de sécurité et d'exploitation.

ANNEXE 3 – CONTRE-EXPERTISE DES TRAFICS

L'analyse des trajectoires de trafic d'une nouvelle autoroute à péage procède usuellement en deux temps.

- Premièrement, il faut estimer le trafic à la mise en service de l'infrastructure. Cette étape est la plus incertaine car elle nécessite d'estimer comment la baisse des temps de parcours et la hausse du confort de conduite vont restructurer les itinéraires empruntés par les usagers.
- Deuxièmement, il s'agit d'estimer la croissance du trafic à compter de l'année de mise en service, compte tenu des perspectives économiques et démographiques du territoire.

Si la croissance annuelle moyenne du trafic est en phase avec les analyses de l'Autorité, le trafic à la mise en service des véhicules légers paraît optimiste. L'Autorité rappelle qu'en tout état de cause, le concessionnaire supporte intégralement le risque que tout ou partie de ses hypothèses ne se réalisent pas, le niveau des péages n'ayant pas vocation à être modifié dans ce cas.

L'instruction aboutit ainsi à deux conclusions.

Premièrement, le trafic à la mise en service semble optimiste s'agissant des véhicules légers. Ainsi, la société Arel estime que le trafic à la mise en service en 2030 pourrait atteindre [10 000 - 20 000] véhicules légers (VL) par jour en moyenne sur les différentes sections et [2000 - 5000] poids lourds (PL). L'estimation du trafic des poids lourds à la mise en service n'appelle pas de remarque : il est en effet très proche du trafic mesuré sur la RN154 en situation de référence. En revanche, l'écart est important pour les véhicules légers. Sans le projet, la société Arel estime le trafic sur la portion de la RN154 équivalente à la future autoroute A154, à 12 300 véhicules par jour. La mise en service du projet induirait donc un trafic de plus de [2000 - 5000] véhicules par jour (+ 25 %).

Un tel effet d'induction apparaît ambitieux au regard des sources disponibles :

- L'écart est tout d'abord important par rapport aux études préalables. Ramenées sur une base comparable, celles-ci anticipent un trafic à la mise en service 16 % plus faible.
- Les taux de capture, c'est-à-dire la part de trafic des itinéraires concurrents qui se reporteront sur le futur projet, sont élevés par rapport aux retours d'expérience. En particulier, le taux de capture pour les trajets longue distance est ici de 80 %, alors qu'il est de 20 % dans les bilans *ex post* des projets autoroutiers des deux dernières décennies.

Deuxièmement, la croissance des trafics à compter de la mise en service est cohérente avec les projections de l'Autorité. Ainsi, la société Arel anticipe, hors effet de montée en charge, une croissance de [0 - 2] % du trafic des VL et de [0 - 2] % du trafic des PL entre 2030 et 2060. De tels taux sont comparables aux estimations de l'Autorité sur des sections similaires, qui concluent à des croissances d'au moins + 1,0 % par an pour les VL et d'au moins + 1,0 % par an pour les PL.

Par conséquent, pour calculer l'équilibre du contrat, l'Autorité a retenu un trafic des véhicules légers à la mise en service en 2030 inférieur de 15 % à la valeur proposée par la société Arel. Cet abattement a été établi en explorant plusieurs scénarios faisant varier à la fois la croissance du trafic sur la RN154 à l'horizon 2030 et les taux de capture du projet pour les trajets longue distance.

ANNEXE 4 – APPRÉCIATION DE LA RÉMUNÉRATION PRÉVISIONNELLE DU CONTRAT

L'équilibre économique du projet s'apprécie en calculant le taux de rentabilité interne (TRI) du projet résultant d'hypothèses moyennes relatives aux coûts (investissement, entretien, exploitation) et aux recettes (évolution du trafic et des péages), dans lesquelles les risques sont pris en compte en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur ampleur.

Le TRI du projet, indépendant de la structure de financement retenue par la société Arel, doit assurer une juste rémunération du capital investi compte tenu de l'ensemble des risques du projet. Pour apprécier ce TRI, il faut le comparer au coût d'opportunité du capital investi, que l'Autorité estime en calculant le coût moyen pondéré du capital (CMPC) (i) résultant d'une structure de financement permettant de minimiser ce taux et (ii) en se fondant notamment sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (MÉDAF). Vérifier que le TRI est comparable au CMPC revient à s'assurer de l'équilibre économique du contrat : la somme du coût prévisionnel de l'opération et du coût du capital investi est alors égale aux recettes prévisionnelles.

Compte tenu des recettes et des coûts opérationnels prévisionnels du projet, la société Arel affiche un TRI du projet de [6 - 8] % après impôt. Après prise en compte des abattements présentés précédemment concernant l'hypothèse d'inflation de long terme et le niveau de trafic des véhicules légers à la mise en service, le TRI du projet s'établirait à [6 - 8] % après impôt.

Au regard de ses propres estimations du coût moyen pondéré du capital (CMPC) du secteur, l'Autorité estime que le TRI du projet, bien que situé dans la partie haute de la fourchette de CMPC, présente un caractère acceptable au regard du niveau de risque associé à ce type de projet « *greenfield* ». Celui-ci demeure en effet marqué par des incertitudes significatives, en particulier s'agissant du risque lié au trafic, en particulier lors de la mise en service, susceptibles d'affecter les recettes futures du projet. Ces éléments ont été pris en compte par l'Autorité dans l'établissement de sa fourchette de CMPC. Cette appréciation tient également compte de l'encadrement résultant de l'ensemble des clauses prévues dans le projet de cahier des charges (cf. section 2.2 et Annexe 5).

Dans ces conditions, l'Autorité considère que la rémunération prévue au bénéfice du concessionnaire ne présente pas de caractère excessif et apparaît proportionnée aux risques assumés.

Il incombe à l'Autorité de s'assurer du respect, par le projet de contrat de concession et son cahier des charges, des obligations en matière de transition écologique fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

Le contrôle effectué concernant le respect des obligations liées à la transition écologique

Concernant la mise à disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « [t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : // 1° La mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ; [...] ».

L'article D. 122-5-2-1 du code de la voirie routière précise le contenu de cette obligation. Il dispose que les nouvelles conventions de délégation autoroutière doivent prévoir « l'obligation, pour le délégataire, de respecter un programme minimal de déploiement d'aires de covoiturage, lequel fixe, pour chacune des aires [...], un nombre minimum de places de stationnement réservées à la pratique du covoiturage, la localisation des principales aires, leurs aménagements de base ainsi que les services que le concessionnaire prévoit de mettre à la disposition des usagers. [...] Le nombre total de places de stationnement réservé à la pratique du covoiturage est calculé par diffuseur sur une base de 0,5 % du trafic moyen journalier [de] véhicules légers attendus pour chaque diffuseur ». Cet article prévoit également que « [l]e programme de déploiement [...] peut prévoir une seconde phase de déploiement dont le déclenchement est conditionné à l'atteinte d'un seuil de trafic ou à la réalisation d'études complémentaires visant à apprécier, au terme d'un délai donné après la mise en service de l'autoroute ou selon une périodicité régulière, l'opportunité de déployer de nouvelles places de stationnement ».

L'annexe 7 du projet de cahier des charges prévoit que le concessionnaire s'engage à créer, sur l'ensemble des aires, 420 places de covoiturage à l'horizon 2030 et 480 à l'horizon 2040, conformément aux obligations exposées au point précédent, notamment au regard du trafic moyen journalier de véhicules légers attendu.

Concernant la stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « [t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : [...] 2° Une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs [...] ».

L'annexe 7 du projet de cahier des charges prévoit que le concessionnaire s'engage à créer (i) 103 installations de recharge pour véhicules électriques (« IRVE ») sur les aires de stationnement de la concession accessibles aux véhicules légers à l'horizon 2030 et 376 à l'horizon 2040 ; ainsi que (ii) 16 IRVE sur les aires de stationnement accessibles aux véhicules lourds à l'horizon 2030 et 99 à l'horizon 2040, dans le respect des exigences de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

Concernant la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, « [t]oute nouvelle convention de délégation doit prévoir : [...] 3° La mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules ».

En ce qui concerne les véhicules légers, l'article 25.6.3 du projet de cahier des charges prévoit une modulation des tarifs pour les véhicules de classes 1, 2 et 5 à très faibles émissions afin de promouvoir l'usage de ce type de véhicules.

En ce qui concerne les poids lourds, l'article 25.6.2 du projet de cahier des charges prévoit que les tarifs applicables aux véhicules de classes 3 et 4 sont modulés en fonction de la classe d'émission de CO₂ du véhicule. Néanmoins, l'article 25.6.2 du cahier des charges prévoit que le concessionnaire peut proposer de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que partiellement, la modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂ pour un motif opérationnel ou dans l'intérêt du service public autoroutier, le concédant disposant ensuite de 30 jours pour statuer sur cette proposition. En effet, il résulte de l'instruction que l'application du système ETS2 pourrait effectivement lever l'obligation relative à la mise en œuvre d'une modulation en fonction de la classe d'émission de CO₂ pour les véhicules lourds, prévue par ailleurs par l'article L. 119-11 du code de la voirie routière. Cette clause est effectivement bienvenue, en ce qu'elle permet au concessionnaire de modifier la structure de péage pour tenir compte d'une évolution du cadre législatif et réglementaire liée à l'application du système ETS2. Néanmoins, dans la mesure où l'article L. 122-4 du code de la voirie routière impose une tarification différenciée selon les niveaux d'émission des véhicules, elle ne pourra être mise en œuvre sans modification préalable du cadre législatif et réglementaire.

Le contrôle effectué s'agissant de l'encadrement de la rentabilité de la concession

Le projet de contrat de concession comporte, conformément aux exigences fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, des clauses d'encadrement de la rentabilité portant, d'une part, sur les recettes, d'autre part, sur les gains de refinancement. Ces clauses sont précisées dans le tableau 7.

Tableau 7 : Liste des clauses d'encadrement de la rentabilité de la concession

Clause	Art.	Principe	Probabilité d'activation
Partage des gains liés à la modification du plan de financement	23.3	Cette clause prévoit que les gains liés à une modification du plan de financement peuvent entraîner un remboursement des concours publics ou de l'apport en nature, ou une baisse des tarifs, le concédant percevant 60 % des gains réalisés. Cette clause a pour effet de ramener le TRI des actionnaires à un niveau proche de celui observé avant la modification du plan de financement.	Compte tenu des hypothèses de taux retenues par le concessionnaire, il apparaît probable que les mécanismes de refinancement s'activent, notamment pour la dette adossée à la soulte, sans pour autant que les conditions de financement puissent s'améliorer dans des proportions suffisantes pour générer des gains financiers significatifs.
Partage des fruits de la concession	30	Cette clause, applicable dès la mise en service, prévoit, lorsque les chiffres d'affaires réalisés cumulés et annuels sont plus élevés que dans le scénario de référence contractualisé, un remboursement des concours publics ou de l'apport en nature, ou une baisse des tarifs.	La probabilité d'activation apparaît très faible au regard des hypothèses de trafic particulièrement optimistes de véhicules légers retenues par le concessionnaire pressenti lors de la mise en service.

Source : ART sur la base du cahier des charges

L'article 24.4 du projet de cahier des charges prévoit une clause dite de « modération tarifaire ». Cette disposition permet de réduire les tarifs de péage lorsque l'apport en nature est remboursé grâce aux sommes versées au titre du partage des gains de refinancement, du partage des fruits de la concession, du reliquat non consommé des montants affectés à la politique du « 1 % Paysage », ainsi que des reliquats non utilisés prévus aux articles 4.2, 8.2 et 14.6 du cahier des charges de la concession. L'ensemble de ces montants est actualisé en valeur d'octobre 2024 sur la base d'un taux nominal annuel de 7 %. En pratique, cette disposition conduit à affecter en priorité les gains résultant des mécanismes d'encadrement au remboursement de l'apport en nature estimé à 154 millions d'euros.

Toutefois, le dernier alinéa de l'article 24.4 prévoit qu'alternativement au remboursement des éventuels concours publics et au choix du concédant, celui-ci peut décider d'affecter tout ou partie des montants issus des mécanismes précités à une réduction des tarifs de péage avant même que soit atteint le montant total de l'apport en nature mentionné à l'article 24.1. Cette possibilité permet ainsi aux usagers de bénéficier plus rapidement des effets positifs liés à des trajectoires de trafic ou de recettes plus favorables qu'anticipé.

Il résulte de ce qui précède que le projet de cahier des charges satisfait aux exigences de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, en prévoyant des mécanismes destinés à encadrer les performances de la concession lorsque celles-ci excèdent les hypothèses initialement retenues. Les analyses conduites par l'Autorité indiquent toutefois que la probabilité de déclenchement de ces clauses demeure relativement limitée et que les gains susceptibles d'être générés devraient rester d'ampleur modérée.

Par ailleurs, si les clauses de partage des gains de refinancement et de partage des fruits de la concession ont, en principe, vocation à contribuer au remboursement des apports en nature consentis par l'État, le projet de cahier des charges de la concession Arel prévoit également la possibilité d'affecter directement les sommes correspondantes à une diminution des tarifs de péage appliqués aux usagers.