



Le 23 janvier 2019

**Le Premier président**

à

**Monsieur François de Rugy**

Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

**Madame Élisabeth Borne**

Ministre, auprès du ministre d'État,  
ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

Réf. : S2018-4023

**Objet** : Le plan de relance autoroutier

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a effectué un contrôle sur le plan de relance autoroutier (PRA) de 2015, étendu au plan d'investissement autoroutier (PIA) lancé en 2017, à l'issue duquel elle m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Par trois fois au cours des dix dernières années, l'État a accepté, à la demande des sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), une modification de leurs cahiers des charges afin qu'elles réalisent, moyennant une compensation adéquate, des travaux qui n'étaient en principe pas prévus dans la convention de concession.

Ce fut d'abord le cas avec le « paquet vert », élaboré en 2008 à la suite du Grenelle de l'environnement et signé en 2010, qui contenait un ensemble de travaux autoroutiers à vocation environnementale, pour environ un milliard d'euros.

À partir de 2011, ont été élaborées les premières propositions relatives à un plan de relance autoroutier qui s'est concrétisé par la modification des cahiers des charges des sociétés concessionnaires en août 2015 et dont la réalisation devrait s'achever en 2024. D'un montant total de quelque trois milliards d'euros, il couvre principalement des élargissements de sections, des reconfigurations d'échangeurs, des travaux sur des ouvrages d'art et des aménagements environnementaux.

Enfin, en septembre 2016, soit à peine plus d'un an après la signature des décrets mettant en œuvre le PRA, ont commencé des discussions en vue d'un nouveau plan d'investissement autoroutier dit « PIA ». Celui-ci prévoit pour environ 700 M€ de travaux, essentiellement des améliorations environnementales et des créations d'échangeurs. Une partie du coût est prise en charge par les collectivités territoriales desservies.

## 1. LA FORME DE LA COMPENSATION : LA QUESTION DE L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES CONCESSIONS

Pour le « paquet vert » et le PRA, le coût des travaux mis à la charge des concessionnaires leur a été compensé par un allongement de la durée de leur concession.

Cette formule présente l'attrait évident de permettre un démarrage rapide des travaux, notamment dans le cadre de plans de relance, sans mobiliser de nouvelles ressources publiques ni augmenter dans l'immédiat les péages pour les usagers.

Toutefois, la succession rapide et régulière de plans financés par cette formule, dont les sociétés concessionnaires semblent particulièrement désireuses, comporte l'inconvénient de repousser sans cesse, par des allongements à répétition, la remise en concurrence des concessions.

En outre, reporter le financement de travaux à une échéance lointaine, en le faisant supporter par l'usager futur, est une solution de facilité qui entraîne un renchérissement correspondant au long différé de remboursement et à l'augmentation des risques qu'il implique<sup>1</sup>. On peut ainsi mettre en regard les 3,2 Md€ du PRA avec la quinzaine de milliards d'euros de recettes supplémentaires que rapportera aux SCA l'allongement de leurs concessions.

Ces questions de principe avaient d'ailleurs largement contribué à la réforme d'août 2015, portée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cette réforme faisait notamment suite à une polémique et à plusieurs rapports<sup>2</sup> mettant en évidence la nécessité d'un rééquilibrage des concessions au profit de l'État et des usagers. Selon la loi en vigueur depuis 2015, la compensation doit désormais s'appuyer sur une hausse des péages supportée par l'usager présent<sup>3</sup>. C'est le mécanisme qui a été employé pour le PIA.

La Cour observe néanmoins que la formule de l'allongement des concessions n'est pas abandonnée pour autant. Les difficultés de financement de la rénovation du réseau routier national non concédé, qui repose sur le contribuable, particulier ou professionnel, illustrées par l'échec de l'éco-taxi ou le report de la décision quant à une éventuelle « vignette poids lourds », suscitent de la part des SCA des propositions nouvelles « d'adossement », notamment formulées lors des Assises nationales de la mobilité. Les SCA prendraient en charge certains travaux sur des sections autoroutières non concédées contiguës au réseau concédé, en contrepartie d'un nouvel allongement de leurs concessions. Ces propositions, formulées par les SCA alors que les derniers décrets mettant en œuvre le PIA n'étaient même pas encore publiés, confirment l'appétence des sociétés autoroutières pour un tel allongement des concessions.

Que le financement soit assuré par l'usager présent ou futur, ces plans d'investissement sont l'objet de négociations difficiles dans lesquelles les pouvoirs publics sont souvent apparus en position de faiblesse. La difficulté se cristallise autour de deux questions : le choix des opérations à réaliser, lesquelles doivent remplir un certain nombre de conditions pour être « compensables », et la fixation de la compensation à un niveau approprié.

---

<sup>1</sup> Alors que l'un comme l'autre induisent un surcoût quand ils sont transférés du public au privé, comme dans le cas d'une concession.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes*. Juillet 2013, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr). Avis de l'Autorité de la concurrence de septembre 2014, note du groupe de travail associant Parlement et administration présidé par Mme A. Bolliet, de mars 2015.

<sup>3</sup> Ce qui revient à soumettre à autorisation législative tout nouveau recours à un allongement des concessions.

## 2. UNE DÉFINITION INSUFFISANTE DU CARACTÈRE « COMPENSABLE » DES OPÉRATIONS

Pour pouvoir donner lieu à compensation, les travaux supplémentaires réalisés par une SCA dans le cadre de ces plans ne doivent pas être déjà prévus par le cahier des charges de la concession.

La Cour a pu constater que ce principe a connu des accommodements. Le « paquet vert » et le PRA, puis le projet de PIA soumis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) contenaient des opérations pour lesquelles une interprétation rigoureuse des cahiers des charges ou leur lecture comparée montre qu'elles étaient déjà prévues et donc déjà compensées par la perception des péages pendant la durée de la concession. De même, dans un cas, le PRA a prévu la compensation de travaux que le concessionnaire s'était auparavant engagé à prendre à sa charge auprès des collectivités territoriales concernées.

Même non prévus par le cahier des charges initial, des ouvrages ou aménagements nouveaux ne peuvent être intégrés à l'assiette de la concession, et donc être compensés, que « sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité ». Or ce critère, posé par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, n'est explicité par aucun texte réglementaire, ce qui, en pratique, l'expose à des interprétations variées. Son application à chaque opération d'un nouveau plan fait ainsi l'objet de discussions entre les SCA et l'autorité concédante, puis peut donner lieu à une interprétation différente de la part de l'ARAFER ainsi que, *in fine*, de la part de la section des travaux publics du Conseil d'État saisie des projets de décrets approuvant les avenants aux conventions de concession.

Par ailleurs, dans une logique de relance de l'économie, les plans autoroutiers comprennent de plus en plus des « enveloppes » financières correspondant à une catégorie générique de travaux, dont la consistance exacte n'est précisée que postérieurement à la modification du cahier des charges. On court ainsi le risque d'y inscrire des investissements dont le caractère prioritaire n'est pas avéré, et d'accentuer une forme de surinvestissement sur le réseau concédé qui contraste avec le sous-investissement constaté sur le réseau non concédé.

Ces observations mettent en évidence le besoin de fixer par voie réglementaire une doctrine qui s'imposerait tant à l'administration qu'au régulateur, pour préciser les critères permettant d'apprécier le caractère « compensable » des opérations. La fixation d'une telle doctrine – déjà demandée par la Cour en 2010<sup>4</sup> à la suite de son examen du « paquet vert » – devrait intervenir avant qu'un éventuel nouveau plan ne vienne prendre la suite du PIA.

## 3. LES INCERTITUDES DU CALCUL DE LA COMPENSATION

Quel que soit le mode de compensation, des calculs sont nécessaires : soit pour déterminer la durée d'allongement de la concession, soit pour trouver le pourcentage de hausse des péages permettant d'équilibrer le coût des travaux nouveaux imposés au concessionnaire. Ces calculs reposent toujours sur des hypothèses relatives à quatre paramètres : l'inflation, les coûts des travaux publics, le trafic autoroutier et le taux de rentabilité interne des projets (TRI).

Il ressort du contrôle fait par la Cour que les valeurs retenues pour ces paramètres résultent de travaux d'évaluation dont la traçabilité n'est pas toujours parfaite, notamment du fait qu'ils incluent une part de négociations entre concédant et concessionnaires. Elles apparaissent globalement trop pessimistes quant aux risques réels supportés par les SCA, comme cela avait été démontré par la Cour dans le cas du « paquet vert ».

---

<sup>4</sup> Cour des comptes, Référé, *Les établissements publics Autoroutes de France et la caisse nationale des autoroutes*, 23 décembre 2010, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Or, les variables nécessaires à une telle modélisation ne devraient pas constituer un enjeu de discussions entre parties prenantes dans la mesure où ces dernières ont chacune un intérêt à ce que les paramètres retenus prennent telle ou telle valeur.

Leur détermination doit correspondre au meilleur état de l'art de la prévision à un moment donné, ce qui suppose indépendance et expertise. La mission confiée par les ministres à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable a été, dans le cas du PRA, une forme de regard extérieur porté sur le dossier, mais cette approche reste insuffisante.

Enfin, quelle que soit la qualité de ces prévisions, la formule de l'allongement des concessions fait courir le risque de « surcompensation » en faveur des SCA. C'est la raison pour laquelle ont été introduites dans le PRA, à la demande de la Commission européenne, des clauses de « péage endogène » et de « durée endogène » conduisant à une réduction, soit de la durée de l'allongement, soit du péage pendant cette période. Dans le même esprit, la loi du 6 août 2015 précitée a prévu l'application de dispositifs comparables, indépendamment d'éventuels allongements, « lorsque les péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales ». Il reste néanmoins à donner toute leur force juridique à ces clauses dites « de bonne fortune ».

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : élaborer une doctrine sur le champ des opérations compensables (recommandation réitérée), en particulier en précisant par décret en Conseil d'État, après avis de l'ARAFER, les critères de nécessité et d'utilité prévus par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ;

**Recommandation n° 2** : objectiver les hypothèses économiques fondant les compensations accordées aux sociétés concessionnaires d'autoroutes pour l'exécution de travaux non prévus par leur convention de concession en en confiant la détermination à un organisme expert indépendant ;

**Recommandation n° 3** : compléter le décret n° 2007-777 du 10 mai 2007<sup>5</sup> portant application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour qu'il précise, conformément à la loi, le dispositif de modération des péages, de réduction de la durée des concessions ou d'une combinaison des deux, devant s'appliquer lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers des SCA excèdent les prévisions initiales.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Décret n° 2007-777 du 10 mai 2007 portant application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et relatif au partage des excédents financiers des délégations des missions du service public autoroutier.

<sup>6</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**