

Les péages autoroutiers

PRESENTATION

La France comptait il y a cinquante ans moins de 100 km d'autoroutes. Pour développer un réseau autoroutier moderne, l'Etat a alors mis en place un système de concessions grâce auquel les sections à construire étaient financées sans recours au budget général.

Afin de trouver les ressources nécessaires, le choix avait été fait de déroger au principe de la gratuité des voies de circulation. Les péages prélevés sur les usagers devaient couvrir à la fois l'amortissement des investissements, l'exploitation et l'entretien des autoroutes et leur extension. Les opérateurs étaient, pour l'essentiel, des entreprises contrôlées directement ou indirectement par l'Etat.

Désormais le contexte a changé. La France dispose d'un réseau autoroutier étendu (d'environ 8 300 kms) dont la partie la plus ancienne est amortie. L'ouverture du capital (en 2002 puis en 2004-2005), puis la privatisation (en 2006) des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ont modifié la relation entre l'Etat et les opérateurs, dans un contexte de quasi-monopole naturel. Aujourd'hui, six sociétés précédemment d'économie mixte, concessionnaires d'autoroutes, relèvent du secteur privé : Autoroutes du Sud de la France (ASF), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et Sanef, ainsi que leurs filiales, la société des autoroutes Estérel, Côte-d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA), la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN). L'Etat reste propriétaire des infrastructures autoroutières, mais les sociétés en assurent la gestion.

Le péage est entré dans les mœurs. Des préoccupations nouvelles de protection de l'environnement et de régulation du trafic conduisent à s'interroger sur la part du trafic routier par rapport aux chemins de fer et à la voie d'eau et peuvent influencer sur le niveau des tarifs.

En dépit de ces évolutions et des privatisations, le dispositif des péages n'a pas été modifié. L'administration a mal rempli son rôle de régulateur. Les défauts et l'opacité de mécanismes d'une grande complexité ont permis des niveaux de recettes supérieurs aux tarifs moyens affichés et des augmentations dépassant les hausses autorisées.

La Cour a évoqué les problèmes liés à la tarification de Cofiroute, seul concessionnaire privé antérieur, dans ses rapports publics 2003 et 2006. A l'issue d'une enquête portant sur la tarification des autres sociétés d'autoroutes (hors tunnels), elle formule de sérieuses critiques sur le système de fixation des péages autoroutiers.

I - Un système qui s'est éloigné de la référence juridique aux coûts

A - Les principes de base des péages

1 - Le cadre législatif et jurisprudentiel

A l'origine, l'introduction de péages dans un système routier jusqu'alors gratuit était justifiée par la nécessité de financer la construction des nouvelles autoroutes. Les tarifs étaient donc clairement liés à leurs coûts de construction et de gestion. Ce lien a ensuite subsisté.

Le dispositif est encadré par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (article 4 de la loi du 18 avril 1955), qui définit le péage en fonction du coût des facteurs à amortir par autoroute et prévoit une rémunération du capital investi, et par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », qui borne dans son article 40 la durée des concessions par la durée normale d'amortissement. Cette loi interdit les paiements étrangers à leur objet, et par conséquent le financement d'autoroutes nouvelles par les recettes tirées des autoroutes plus anciennes et déjà amorties.

Par ailleurs, la directive européenne « Eurovignette » du 17 juin 1999, modifiée par la directive du 17 mai 2006 et applicable à compter de 2008 aux concessions nouvelles, fonde aussi le « péage moyen pondéré » d'une concession autoroutière sur le recouvrement des coûts. Elle prévoit une rémunération « aux conditions du marché » des capitaux investis.

Enfin, la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) exige des évaluations et des bilans par grand projet d'infrastructure, ce qui conduit, selon son décret d'application du

17 juillet 1984, à calculer la rentabilité socio-économique et la rentabilité financière en fonction des coûts complets par autoroute.

La jurisprudence relative aux redevances pour service rendu fixe comme plafond aux tarifs les coûts du service rendu. Elle incite⁸⁰ à fonder ces tarifs sur des coûts clairement cernés, et ainsi sur des autoroutes facilement identifiables, plutôt que sur des réseaux d'autoroutes hétérogènes, d'âges divers, pour lesquels le lien entre équipement, coûts et péages est difficile à déterminer.

2 - La négociation et l'homologation des péages

Les cahiers des charges ne définissent pas une « loi tarifaire » sur la durée des concessions en fonction de prévisions de trafic contractualisées, mais seulement sur la durée du contrat de plan en cours.

Conformément au cadre réglementaire (décret tarifaire de 1995 et mode de fixation des tarifs dans les cahiers des charges), des formules de hausses globales sont négociées entre l'Etat, représenté par la direction générale des routes, et le concessionnaire avant le début de chaque contrat d'entreprise de cinq ans. La discussion porte sur la hausse annuelle de base pour les véhicules légers (classe 1), sur des majorations additionnelles visant à compenser des charges supplémentaires, en particulier le coût de nouveaux investissements, et sur le relèvement éventuel des coefficients appliqués aux péages de la classe 1 pour passer à ceux des autres classes (poids lourds notamment).

Chaque année, la direction générale des routes et la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) homologuent conjointement, fût-ce tacitement, les grilles tarifaires proposées par les concessionnaires. A défaut de contrat d'entreprise, les hausses des péages sont négociées pour l'année et mises en vigueur par arrêté ministériel.

Le système de péages s'inscrit ainsi dans un cadre mixte, à la fois de nature contractuelle, en ce qu'il contribue à l'équilibre de la concession, et de nature réglementaire, en ce qu'il relève d'un ensemble de décisions publiques - décret tarifaire, décret d'approbation du cahier des charges, décisions d'homologation des tarifs.

80) Même si elle s'est très récemment assouplie (Conseil d'Etat, 16 juillet 2007, syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital) par la prise en compte complémentaire de la valeur économique de la prestation pour l'utilisateur

B - La pratique antérieure de l'adossement

1 - La généralisation de l'adossement

Après la réalisation des premières autoroutes, les pouvoirs publics ont largement eu recours à la méthode de l'« adossement » pour financer les suivantes.

Ainsi le produit des péages des autoroutes déjà construites a été en partie utilisé pour développer le réseau. Cette pratique nécessitait l'augmentation régulière des péages des autoroutes en service ou l'allongement de la durée des concessions existantes pour assurer des flux suffisants de ressources. Les deux formules ont été utilisées simultanément.

Au fil des ans, les six sociétés concessionnaires se sont progressivement retrouvées à la tête de réseaux d'autoroutes hétérogènes, de rentabilité très variable et inégalement amorties. La concession dont chacune était titulaire restait et reste cependant unique pour l'ensemble de son réseau.

2 - La fin partielle de l'adossement

L'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 a confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, en limitant la faculté d'extension des concessions au financement d'aménagements accessoires aux autoroutes existantes ou de prolongements restreints sans autonomie propre (bretelles d'accès, nouveaux échangeurs...).

Les conséquences étaient doubles :

- le mécanisme de l'adossement devait à l'avenir être écarté ;
- les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse, une fois leur amortissement achevé.

L'Etat a mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu.

C - L'absence de fondement juridique clair

1 - La coexistence de situations juridiques variées

Deux régimes juridiques coexistent aujourd'hui : celui des concessions « historiques », au réseau étendu et hétérogène, dont les premières autoroutes ont financé et continuent de financer les plus récentes ; celui des concessions nouvelles, dévolues par autoroute, dont les besoins de financement non comblés par les péages sont couverts par des subventions publiques.

La durée de concession diffère très sensiblement selon les autoroutes. La durée totale des concessions a été allongée une dernière fois de 12 à 15 ans en 2001 pour compenser la banalisation du régime des SEMCA ; elle va de 62 ans (AREA) à 71 ans (ASF). Les contrats de concession expireront en 2026 (ESCOTA), en 2028 (Sanef et SAPN) et en 2032 (ASF, APRR et AREA). Sur les premières autoroutes, les plus rentables, les péages seront perçus pendant une période deux fois plus longue que sur les dernières, les moins rentables.

2 - Les distorsions entre péages et coûts

Au fil du temps, plusieurs facteurs ont contribué à affaiblir le lien entre les coûts et les péages par autoroute :

- l'approche économique globale des concessions anciennes, correspondant à des réseaux hétérogènes, comme il a été dit, ne justifie pas le niveau des péages par autoroute, ni leurs écarts ;
- l'article 25 des cahiers des charges antérieurs à 1990-1992 ne fixait qu'un tarif kilométrique plafond par concession, commun en outre à plusieurs concessions ;
- enfin la notion de « tarif kilométrique moyen » d'un réseau, retenue par le décret du 25 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, et son instrument de mise en œuvre pour les hausses annuelles, le « taux kilométrique moyen » par « section de référence » des cahiers des charges depuis 1995, ne font plus de lien clair entre tarifs et coûts par autoroute.

L'affaiblissement du lien entre péages et coûts a été accentué par un mouvement apparent d'uniformisation tarifaire. Bien que les autoroutes d'une même concession aient des coûts de construction différents, notamment selon les zones traversées – plaine ou montagne, zone urbanisée ou rurale – et des trafics inégaux et soient d'ancienneté variable, la tendance de longue durée est au rapprochement des tarifs

moyens entre autoroutes au sein d'un même réseau. Cette politique, amorcée en 1977, avait été confirmée par le Gouvernement en septembre 1981.

Au moins en apparence, la plupart des sociétés ont pratiqué depuis lors cette harmonisation. L'écart des « taux kilométriques moyens » des « sections de référence » est, par exemple, tombé à 18 % pour la SAPN (hors A14) et Sanef et à 26 % pour AREA (hors A51) et APRR. Seul le réseau ESCOTA, pour des raisons tenant à sa configuration, conserve des écarts constants, globalement et entre sections de référence de l'A8.

Les procédés d'harmonisation tarifaire entre sections de référence

La SAPN a relevé les tarifs de l'autoroute A13 en moyenne de 3,25 % par an depuis 1995.

ASF accroît ceux de l'A7 et de l'A9 qu'elle fait converger vers son tarif moyen affiché.

APRR a augmenté entre 1995 et 1997 les prix moyens de 9 à 14 % sur les autoroutes A6 et A31 tout en gelant les tarifs de l'A5 moins fréquentée et alors que la partie sud de l'A6 n'est pas en concurrence avec l'A5.

Sanef a resserré les tarifs moyens de l'A4 en rehaussant de 7 % en 12 ans les tarifs moins chers de la section Metz-Strasbourg.

3 - La faible prise en compte des surcoûts de construction

Les majorations de tarifs lors de la mise en service de sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction, voire hors de proportion, même si l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables par les usagers et de la nécessité de réguler le trafic.

La même majoration de 20 %, par exemple, ne traduit pas le coût de construction de l'A51, triple de celui des autoroutes voisines A48 et A41 sud (AREA), ou le coût 2,5 fois supérieur du tronçon Mansac – Brive par rapport à l'A89 ouest (ASF) ; elle ne correspond pas davantage au surcoût de l'A8 est par rapport à l'A8 ouest, dont la construction a été 3,5 fois moins onéreuse et dont le trafic n'est inférieur que de 25 % (ESCOTA).

La situation actuelle est ainsi caractérisée par de grandes différences juridiques et structurelles entre autoroutes, qui donnent au système de détermination des péages un caractère disparate, voire arbitraire.

II - Un système économiquement incohérent

Les écarts d'ancienneté et de coûts de construction se conjuguent aux divergences de flux de trafic pour induire de grandes différences de rentabilité. Les autoroutes anciennes, les plus fréquentées, sont vraisemblablement amorties depuis longtemps, tandis qu'une vingtaine d'autres, qui ne voient passer que 5 000 à 15 000 véhicules par jour, sont peu rentables, voire déficitaires. En effet, sur chaque réseau, la densité du trafic varie fortement entre autoroutes : la variation va au moins de 1 à 4 sur le réseau ESCOTA et de 1 à 9 sur le réseau ASF. La part du trafic poids lourds est très variable : pour les véhicules de classe 4 elle ne représente que 2 % du trafic sur l'A14 (SAPN), mais atteint 24-25 % sur l'A9 et l'A63 (ASF).

Quels que soient le degré d'amortissement, le trafic et l'ancienneté de concession des autoroutes, trois faiblesses principales caractérisent le dispositif de fixation des péages : une conception théorique faussement rigoureuse, des grilles de tarifs peu cohérentes, l'opacité sur la construction des prix. Malgré ses défauts, il n'a pas été revu avant l'ouverture du capital des sociétés concessionnaires, ni avant leur privatisation qui est donc intervenue avec le système très imparfait en vigueur.

A - Une conception faussement rigoureuse

1 - Les méthodes

Chacun des réseaux est divisé en sections de référence de longueurs variables, allant d'une dizaine à plusieurs centaines de kilomètres. Une section de référence ne s'assimile pas au tronçon entre deux sorties contiguës, mais comprend plusieurs entrées et sorties ⁸¹.

Chacune de ces sections est caractérisée par un « taux kilométrique moyen » (TKM).

81) Il est important de distinguer plusieurs notions :

- le réseau d'autoroutes concédées à une société, qui comprend plusieurs autoroutes ;
- les sections de référence qui représentent des portions de longueur très variable au sein des réseaux (10 à 400 km) et correspondent à des fractions d'autoroute, à des autoroutes ou même (APRR et ESCOTA) à des groupes d'autoroutes ;
- les tronçons d'autoroute entre deux points d'échange consécutifs ;
- les trajets parcourus effectivement par chaque automobiliste.

En valeur absolue, les tarifs d'un même réseau, pour une même classe de véhicules, se déterminent à trois niveaux différents :

- les péages de tous trajets, seuls tarifs connus des usagers qui les acquittent ;

- le TKM de chaque section de référence, égal à la somme des tarifs sur tous les trajets possibles internes à cette section, divisée par la somme des longueurs de ces trajets ;

- le tarif kilométrique moyen du réseau, qui, implicitement, doit être la moyenne des TKM des sections de référence, pondérée par le trafic.

Cependant le dispositif tarifaire n'est pas conçu en niveau, mais en variations : en classe 1 (véhicules légers), la moyenne des évolutions des TKM des sections de référence délimitées dans le contrat d'entreprise, pondérée par leur trafic en kilomètres parcourus, doit être égale à la hausse globale annuelle accordée (hausse du tarif kilométrique moyen du réseau). L'évolution du TKM d'une section de référence résulte de l'application des nouveaux tarifs à ses trajets.

L'article 25 des cahiers des charges prévoit des hausses tarifaires annuelles. L'homologation annuelle des tarifs des concessionnaires par l'administration est censée porter sur les grilles complètes de tarifs.

Chaque année, les tarifs sont d'abord déterminés pour les véhicules légers, qui constituent la classe 1, selon la méthode définie en termes de hausse dans les cahiers des charges. Les tarifs des autres classes – poids lourds notamment – sont calculés par les sociétés concessionnaires selon la même méthode qu'en classe 1 et en fonction d'un coefficient global.

2 - Les failles des règles tarifaires

Les failles se situent à plusieurs niveaux.

Le système tarifaire ne s'attache plus qu'à des variations, hausses annuelles des sections déjà en service ou écarts de tarifs des nouvelles sections, et non à des valeurs absolues.

Entre sections de référence, les hausses de taux kilométriques moyens sont pondérées par le trafic, mais sans limitation des écarts, hors l'objectif de hausse globale pour le réseau. En revanche, au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés. Ainsi, l'instrument faussement rigoureux qu'est le TKM d'une section de référence est indépendant du trafic.

De plus, par construction, le taux kilométrique moyen décompte plusieurs fois les mêmes tronçons, mais le fait bien davantage pour les tronçons centraux, en général moins fréquentés, que pour les extrémités, plus fréquentées. De ce fait, plus les sections de référence sont longues et démultiplient les trajets internes, plus il est possible de jouer sur les variations de tarifs pour une même hausse du TKM⁸².

Les sections en "système ouvert" de péage ajoutent une difficulté supplémentaire par l'application d'une distance forfaitaire indépendante du trafic et par l'opacité accrue de leurs tarifs.

B - Des tarifs incohérents

L'analyse des tarifs effectifs ne révèle aucune logique.

1 - Les divergences tarifaires entre sections de référence

Les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles ; certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence : chaque année, ASF les échelonne entre 0 % et 4 ou 5 % et Sanef sur une plage de deux points. Les arrondis de prix n'expliquent pas de tels écarts, qui relèvent d'une politique tarifaire. A l'inverse, depuis 2003, sauf une année, APRR et AREA ont sensiblement réduit les écarts de hausses annuelles entre sections de référence.

Les coefficients appliqués pour passer du tarif véhicules légers (classe 1) au tarif poids lourds (classe 4) varient eux-mêmes entre sections de référence et encore plus selon les trajets. Ainsi, ces écarts, calculés entre sections de référence, atteignent quelque 12 % pour ASF (contre cependant 20 % en 2001), Sanef et la SAPN. Il arrive même, sur certains tronçons, que les tarifs appliqués aux poids lourds soient identiques à ceux des véhicules légers (SAPN, APRR, AREA). Quant à l'écart entre la classe 3 (autocars et camions légers) et la classe 4, il va de 29 % pour la Sanef à 40 % pour la SAPN.

Aucun lien évident ne peut être établi entre ces écarts de hausses ou de coefficients tarifaires et l'évolution des coûts.

82) A titre d'exemple, si une section de référence comporte dix tronçons égaux, les deux tronçons médians sont comptés trois fois plus que les tronçons extrêmes.

2 - Les distorsions des grilles tarifaires

L'examen des péages appliqués selon les trajets révèle les distorsions des prix perçus pour parcourir un même tronçon. On trouve des écarts de 1 à plus de 10 sur un même réseau, voire une même autoroute. Deux sociétés – ESCOTA et SAPN – font toutefois exception en appliquant un tarif identique pour un tronçon quelconque, quel que soit le trajet qui l'inclut, ce qui est logique et compréhensible par tous les usagers.

Le calcul des différentiels de prix fait apparaître des tronçons gratuits pour certains trajets dans les réseaux ASF et Sanef. De même, sur le réseau APRR, divers tronçons sont gratuits, soit sur leur seul trajet élémentaire, soit au contraire sur les autres trajets les contenant, le trajet élémentaire étant alors le seul payant.

La disparité des tarifs sur un même tronçon

L'automobiliste qui emprunte vers le nord le tronçon Avignon sud-Cavaillon de l'autoroute A7 paye son passage sur ce tronçon 11 à 13 fois plus cher s'il va jusqu'à Orange (1,1 €) ou Chanas (1,3 €) que s'il se rend à Montélimar (0,1 €). La situation est la même dans l'autre sens.

Celui qui emprunte le tronçon L'Isle d'Abeau centre-Bourgoin-Jallieu de l'autoroute A43 ouest paye pour ce tronçon 0,1 € s'il se rend à Chatuzange (Valence) et 1,6 € s'il sort à Voiron (Grenoble) ; s'il vient de Rumilly, ce tronçon est gratuit.

Quant au conducteur qui emprunte le trajet Boulogne-Amiens de l'autoroute A16, il paye moins cher s'il sort à Amiens ouest (9,5 €) qu'à Amiens nord (9,9 €) en dépit d'un trajet plus long de 5 kilomètres. Autrement dit, pour lui, le parcours entre ces deux sorties a un tarif négatif (- 0,4 €).

Sur une même autoroute, les prix au kilomètre entre trajets différents peuvent également connaître des écarts importants sans motif repérable.

L'hétérogénéité des tarifs au kilomètre

Sur l'autoroute A16 (Sanef), les contournements de Beauvais et d'Abbeville sont facturés 13,2 à 13,4 cts/km alors que le parcours Amiens ouest - Méru ne coûte que 6,23 cts/km.

Sur le réseau ESCOTA, hors tunnel de Monaco, les prix au kilomètre peuvent varier de 1 à 6. Ainsi l'automobiliste qui emprunte l'A52 de Saint-Maximin à Pas-de-Trets va déboursier 2,5 € pour 39,6 km, soit 6,31 cts/km, alors que celui qui roule sur l'A50 de La Bédoule à Cassis paye 0,9 € pour 2,3 km, soit 39,13 cts/km.

3 - La diversité des méthodes de calcul des péages

Pour les tarifs des véhicules légers (classe 1), le paramètre de pondération employé pour arriver au tarif moyen ou à la hausse globale doit être le trafic. Or, trois sociétés – ESCOTA, AREA et ASF – ont leurs méthodes propres.

Ainsi, AREA en 2003 emploie deux « tarifs moyens » différents, dont aucun n'est conforme à la règle du cahier des charges : l'un, qui figure dans le contrat d'entreprise, assimile le réseau à une section unique ; l'autre, indiqué dans le cahier des charges, divise le réseau en plusieurs sections, avec une pondération des moyennes par les distances tarifaires. L'écart entre les deux est de 2,8 %.

ASF pour sa part a changé de méthode lors de l'ouverture de son capital en 2002. Sa nouvelle formule aboutit à un tarif moyen en apparence inférieur de 1,6 à 2,3 % au niveau qu'indiquerait pour les mêmes péages l'ancienne pondération, qui était correcte.

Les données de trafic utilisées, au demeurant souvent approximatives, varient selon les sociétés. Les périodes de référence ne sont pas les mêmes et fluctuent par rapport à l'année calendaire. Les chiffres employés par APRR et ESCOTA n'incluent que le trafic en parcours payant. Sanef et AREA calculent leurs pondérations pour la classe 1 en incluant les véhicules des classes 2 et 5, alors qu'AREA, avant 2004, et APRR, encore aujourd'hui, prennent en outre en compte les trafics de poids lourds. Ces méthodes sont impropres puisqu'il s'agit de la seule classe 1.

C - Une tarification opaque

1 - Les défauts de publicité des péages

Les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs de péage sont vagues et désuètes. Malgré l'article L. 113-3 du code de la consommation, qui s'appliquait aussi aux SEMCA (article L. 113-2), aucune société n'affiche ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques, dont les écarts se révéleraient aussitôt. Les publications de tarifs, faites sans contrôle, sont disparates et incomplètes. Sanef publie ses tarifs par groupe d'autoroutes et ESCOTA – qui seule édite toutefois les grilles de distances – le fait pour le réseau complet. APRR a même abandonné les brochures depuis 2003. Les sites internet, qui donnent le tarif d'un trajet, n'assurent qu'un service particulier, non l'information générale.

Une publicité compréhensible, par brochures et sur internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée.

2 - La structure tarifaire des réseaux

Le nombre des trajets possibles sur des sections de référence très hétérogènes varie très fortement.

L'agrégation des autoroutes d'APRR en six sections, la fusion de trois des six sections d'ESCOTA en 2007 ou l'existence d'une seule section pour l'ensemble de l'autoroute A13 de la SAPN ont accentué l'opacité des péages effectivement pratiqués à l'intérieur de ces vastes sections.

Trois sociétés recourent largement au système ouvert de péage, avec paiement à chaque barrière en pleine voie et péage forfaitaire sans ticket : ESCOTA (A8 est et A50), Sanef (A4, sauf Reims-Metz) et la SAPN (A13 et A29). Or, les sections soumises à ce système, comme les tronçons gratuits, rendent incompréhensibles les prix au kilomètre.

III - Un système devenu trop favorable aux concessionnaires

A - Les hausses de prix accordées par l'Etat

Comme il a été exposé, l'Etat, ce qui est normal dans la gestion d'un service public concédé et d'un quasi-monopole naturel, homologue les nouveaux tarifs annuels des péages et donc aussi leurs hausses.

1 - La poursuite de hausses souvent supérieures à l'inflation

Pour les véhicules légers (classe 1), de janvier 2001 à fin 2006 ou début 2007⁸³, les hausses annuelles de tarifs accordées se sont élevées à quelque 2,1 % pour APRR et ASF et ESCOTA, tandis qu'elles atteignaient 2,6 % pour la SAPN, tous chiffres sensiblement supérieurs à l'inflation (1,8 % par an). Les hausses consenties à AREA (1,6 % par an en moyenne) et à Sanef (1,8 %) restent un peu en-deçà ou à un niveau équivalent.

83) Les hausses annuelles du groupe ASF continuent à intervenir en février, conformément aux cahiers des charges, tandis que celles des groupes APRR et Sanef sont repoussées en octobre et décembre depuis 2004.

Pour les poids lourds (classe 4), depuis janvier 2001, les coefficients tarifaires ont été relevés en moyenne de 0,9 % (APRR) à 1,25 % (ESCOTA). Les plus fortes hausses de tarifs poids lourds sur la période atteignent ainsi 3,7 % par an (SAPN) et 3,4 % par an (ESCOTA).

2 - Le caractère contestable de l'indexation

Le décret du 25 janvier 1995 assure aux concessionnaires une hausse des péages égale à 70 % au moins de l'inflation. Le groupe ASF s'est même vu accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation, dans la mesure où un contrat d'entreprise était signé.

Cette garantie constitue une exception surprenante à la politique de désindexation des prix. Elle est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles-mêmes progressivement amorties et que l'automatisation des péages procure des gains de productivité significatifs.

Les taux de 70 % ou 85 % excèdent en outre la part des charges récurrentes – personnel, frais de fonctionnement, etc. – plus proche de 30 % des coûts totaux d'une concession, tandis que les remboursements d'emprunts n'ont pas de raison d'être indexés sur les prix à la consommation.

3 - Des hausses additionnelles mal étayées

Tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour. Ainsi la justification des hausses additionnelles allouées au groupe ASF (0,62 % en 2001-2006 et 0,31 % en 2007) ou aux sociétés Sanef, SAPN et APRR (respectivement 0,45 %, 0,74 % et 0,84 % sur 2003-2008) est invérifiable.

La combinaison, pendant la période où la pratique de l'adossement était acceptée, de hausses tarifaires et d'allongements de la durée des concessions pour financer les nouvelles sections d'autoroutes a rendu encore plus illisible l'équilibre des concessions.

4 - Des modulations de péages autorisées sans grand succès

Les cahiers des charges autorisent les concessionnaires à moduler les péages dans le temps et dans l'espace, dans un souci de régulation du trafic. Ces modulations, dont l'objectif doit être précisé dans les contrats de plan, ne doivent entraîner ni gain ni perte pour les sociétés, ni discrimination pour les usagers. L'objectif est d'encourager les automobilistes à mieux répartir leurs déplacements afin de limiter les embouteillages aux heures de pointe ou les jours de grands départs ou retours de vacances.

En pratique, les modulations dans le temps, en fonction des horaires, ne concernent que les autoroutes A14 (SAPN) et le sud de l'A1 vers Paris (Sanef). Les modulations autorisées entre autoroutes, visant à reporter le trafic automobile vers les itinéraires moins chargés, sont également peu nombreuses. Les contrats de plan 1995-1999 en ont suscité deux : Sanef encourage ainsi à emprunter l'autoroute A16 Boulogne-l'Isle Adam par un prix inférieur à celui du trajet Calais-Roissy par l'A26 et l'A1 ; APRR avait majoré aux vacances d'hiver 1996 et 1997 le tarif de l'autoroute A6 nord pour favoriser l'itinéraire A5-A31 sur le trajet Paris-Beaune.

Malgré l'incitation marquée dans les nouveaux contrats d'entreprise, les sociétés n'ont pas proposé depuis lors d'autres modulations.

B - Les pratiques de maximisation des recettes

1 - Les mécanismes mis en oeuvre par les sociétés

Les sociétés, à des degrés divers, font porter les principales hausses sur les trajets les plus fréquentés, si bien que les recettes effectives tirées des péages croissent plus rapidement que les hausses accordées et sont supérieures, au kilomètre parcouru, aux tarifs moyens affichés.

A cet égard, entre sections de référence, l'harmonisation des tarifs déjà évoquée s'opère en relevant les tarifs les plus bas, historiquement appliqués aux autoroutes anciennes les plus fréquentées⁸⁴, et en gelant ou en limitant les hausses des prix plus élevés des autoroutes nouvelles, moins utilisées.

84) Avec une exception pour ESCOTA, dont l'autoroute A8 est la plus chère du réseau

De même, à l'intérieur des sections de référence, les hausses ont porté en priorité sur les trajets les plus employés et notamment sur les trajets complets et les sections d'extrémité. De nombreux exemples d'augmentation plus rapide des péages sur les trajets à forte circulation peuvent être cités : ainsi la SAPN a augmenté de 80 % depuis 1995 le prix de la section Mantes-Gaillon, la plus chargée de l'autoroute A13, soit 5,1 % par an.

Les hausses des prix des trajets complets

Les hausses de tarifs ont particulièrement touché les trajets complets. Ainsi, sur le réseau Sanef, le prix du parcours Roissy-Lille, sur l'autoroute A1, a augmenté de 4 % par an de 2003 à 2006 contre 1,9 % par an pour l'ensemble du réseau de ce concessionnaire. A l'inverse, les tarifs sur les trajets Senlis-Péronne et Senlis-Albert, inclus dans ce parcours, n'ont pas varié. Autrement dit, la hausse a porté en priorité sur les flux principaux.

Le trajet Paris-Rouen, sur l'autoroute A13 (SAPN), a vu son prix croître de 4,3 % par an de 2002 à 2006 contre 2,6 % en moyenne sur ce réseau.

Sur le réseau ASF, les trajets complets Vienne-Orange (autoroute A7 nord) et Montpellier-Narbonne sud (A9 centre) sont quelque 30 % plus coûteux au kilomètre que les trajets Montélimar-Orange (7,50 cts/km contre 5,81 cts/km) ou Agde-Narbonne sud (7,35 cts/km contre 5,68 cts/km) qu'ils incluent respectivement.

Sur le réseau APRR, le trajet complet Beaune-Lyon de l'autoroute A6 sud a vu son prix progresser de 3,4 % par an en moyenne depuis 2002 contre 2,3 % pour le réseau et 0 % depuis au moins 1999 sur le trajet intermédiaire Tournus-Mâcon nord, le moins cher. Le trajet complet Fleury-Beaune, sur l'A6 nord, coûte 7,27 cts/km alors que le parcours Pouilly-en-Auxois-Beaune, qu'il inclut, est tarifé 5,95 cts/km.

Depuis 2005, ASF a relevé les péages des trajets complets Orange-Montpellier (autoroute A9 nord) et Nantes-Bordeaux de respectivement 3,9 et 3,1 % par an contre 2,0 % pour la moyenne du réseau.

Ces mécanismes induisent une recette kilométrique moyenne supérieure au tarif moyen affiché de chaque réseau puis, lorsqu'ils sont systématisés, un effet de « foisonnement » des recettes qui augmentent, à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs accordées.

2 - La baisse des réductions pour les poids lourds

La directive européenne Eurovignette a prévu le plafonnement en 2008 à 13 % des rabais accordés aux poids lourds sur les tarifs affichés. Or, les remises accordées par les concessionnaires allaient bien au-delà. La plupart des sociétés ont anticipé l'échéance en réduisant leurs remises à compter de 2005. En 2006, AREA les a diminuées de 4 points, APRR de 3 points et ASF de 2 points. Rapporté aux recettes totales de péage, ce mouvement s'est traduit par des gains sur l'année de 0,7 % pour ASF, de 0,8 % pour AREA et de 1,2 % pour APRR.

L'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse de tarifs accordée par l'Etat.

3 - Le résultat : des recettes majorées au-delà des hausses théoriques

Les recettes effectives des sociétés concessionnaires augmentent plus qu'elles ne le devraient par rapport aux niveaux de tarifs affichés et aux hausses accordées. La croissance théorique des recettes de péage devrait résulter de la combinaison de l'évolution du trafic et de celle des tarifs homologués. Or, tel n'est pas le cas. Ce constat important provient essentiellement de la diminution sans contrepartie des remises consenties par les sociétés aux poids lourds et de la pratique du « foisonnement », qui appelle des critiques.

L'évaluation du « foisonnement » des recettes

Le calcul exact de l'effet « foisonnement » est compliqué.

Déduction faite de la diminution des rabais accordés aux poids lourds, les sociétés APRR et AREA ont reconnu cet effet qu'elles ont estimé respectivement à 1,37 % et 0,84 % pour l'année calendaire 2006. La direction générale des routes en évalue l'effet pour ces deux sociétés à respectivement 0,95 % et 0,62 % sur les grilles tarifaires d'octobre 2005 et à 1,35 % et 0,94 % sur celles d'octobre 2006. La Cour l'évalue à 0,5 % par an de 2002 à 2005 pour APRR.

La pratique est niée par le groupe Sanef et la société ASF. Sur les bases des éléments provisoires auxquels elle a eu accès, la Cour évalue le phénomène en 2006 à environ 1 % pour le premier et 0,4 % pour la seconde. La direction générale des routes, poursuivant ses vérifications à la suite des observations de la Cour, a plus récemment évalué les effets du foisonnement à 1,12 % dans la hausse de décembre 2006 de Sanef et à 0,81 % dans la hausse de février 2007 d'ASF.

En classe 1, la recette kilométrique de la société ASF⁸⁵ dépasse de 4,5 % le tarif kilométrique moyen homologué. Cet écart est resté quasiment stable de 2002 à 2006. La direction générale des routes estime plus généralement que la recette kilométrique moyenne des sociétés est supérieure de 5 % aux tarifs kilométriques moyens affichés.

Dès la privatisation, en 2006, les sociétés Sanef, SAPN et AREA, par la conjonction des deux phénomènes identifiés, ont su augmenter leurs recettes réelles de 2 % de plus que leurs tarifs théoriques et la société APRR plus de 2,5 %. Le concessionnaire ASF a réalisé un gain de 1,1 %. Par exception, le phénomène n'apparaît pas dans sa filiale ESCOTA.

4 - La situation financière des sociétés concessionnaires

Le chiffre d'affaires des sociétés d'autoroutes, constitué à 96-98 % de péages, a progressé en moyenne à un taux compris entre 4 % par an (AREA) et 6,7 % par an (ASF) entre 2001 et 2006.

Le rapport entre le résultat net et le chiffre d'affaires était compris entre 14 et 23 % en 2005. Il dépassait 18 % pour cinq sociétés sur six en 2006.

	ASF	ESCOTA	APRR	AREA	Sanef	SAPN
Chiffre d'affaires (CA) en M€	2 081,7	543,5	1 272,5	397,5	917,2	283,2
Croissance par an du CA de 2001 à 2006	6,7 %	5,1 %	4,7 %	3,9 %	4,9 %	6,5 %
Résultat net (RN) 2005 en M€	352,0	98,5	166,2	85,4	131,8	45,6
Résultat net (RN) 2006 en M€	374,4	107,1	435,4*	97,8	196,9	12,2**
Performance 2005 (RN/CA)	18,0 %	19,1 %	14,0 %	22,7 %	15,2 %	17,2 %
Performance 2006 (RN/CA)	18,0 %	19,7 %	34,2 %	24,6 %	21,5 %	4,3 %**

* dont 277,6 M€ de dividendes d'AREA

** plus faible, sans le résultat exceptionnel antérieur lié à la recapitalisation

Les bilans au titre de la LOTI, établis pour des autoroutes ou des sections récentes, sont limités, sauf exception, à la rentabilité socio-économique, malgré le décret d'application de 1984 et les demandes de l'Etat. De façon contestable, la rentabilité financière des autoroutes n'est pas calculée au cas par cas.

85) Seule société ayant fourni des données permettant les comparaisons.

C - La faiblesse du contrôle des tarifs par l'administration

1 - Une maîtrise longtemps insuffisante

Comme il a été dit, la direction générale des routes et la direction générale de la concurrence homologuent chaque année les tarifs.

La perte du lien entre montant des péages et coûts, l'incohérence des prix pratiqués, l'opacité des tarifs moyens et les pratiques de maximisation des recettes révèlent que le dispositif a été longtemps mal maîtrisé par les administrations. En outre, la notion de marge raisonnable « aux conditions du marché » n'est ni définie, ni même inscrite dans les cahiers des charges des sociétés concessionnaires en dépit de la situation de quasi-monopole naturel des autoroutes.

Certes, le contexte antérieur d'économie mixte et d'allocation des dividendes aux infrastructures de transport collectif incitait moins l'Etat à contrôler les tarifs. La privatisation des sociétés concessionnaires aurait exigé, avant qu'elle n'intervienne, et exige encore, maintenant qu'elle a eu lieu, une clarification des principes et des pratiques des péages autoroutiers.

2 - Un effort récent de reprise en mains

La question peut se poser de la création d'une autorité indépendante chargée de la régulation des péages.

Par un avis du 2 décembre 2005, le Conseil de la concurrence appelait à une régulation des tarifs autoroutiers par une autorité publique, pour empêcher les rentes de monopole : citant le rapport public 2003 de la Cour sur Cofiroute, il estimait que « *les services de l'Etat ne sont pas nécessairement bien armés pour assumer dans de bonnes conditions le contrôle d'une multiplicité de sociétés concessionnaires* ». Par lettre du 6 mars 2006, le ministère des finances a néanmoins soutenu le dispositif réglementaire et déclaré l'Etat « *en mesure de jouer efficacement son rôle de régulateur en matière de tarifs de péage autoroutier* ».

A la suite du présent contrôle de la Cour, prolongeant un contrôle d'ASF, la direction générale des routes, pour la première fois, a mis en demeure à l'été 2007 les concessionnaires de justifier les tarifs détaillés de tous les trajets. Elle procède depuis lors, groupe après groupe, à un contrôle approfondi des grilles 2005 et 2006 et des nouvelles propositions de tarifs. Fin août 2007, fait sans précédent, elle a rejeté, conjointement avec la DGCCRF, les demandes de hausses d'APRR et AREA au

1^{er} octobre, en jugeant leurs modulations tarifaires non conformes aux principes de neutralité financière du péage et d'égalité de traitement des usagers. Les deux administrations ont obtenu des sociétés de nouvelles propositions et une compensation étalée sur deux ans des excès des hausses de 2006, en renonçant toutefois à remettre en cause les hausses antérieures.

Dans ses échanges récents avec la Cour, la direction générale des routes a insisté sur l'effort de remise en ordre et la mutation de culture en cours. Ce changement d'approche, s'il se poursuit, peut fournir une réponse à la question de la nature de l'autorité de régulation des péages autoroutiers.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Les autoroutes sont des services publics. Leurs concessions bénéficient d'un quasi-monopole naturel dans la mesure où, même s'il existe toujours ou presque des trajets alternatifs gratuits, l'avantage qu'elles procurent est tel que le volume de trafic, sauf peut-être dans le cas des poids lourds, est peu sensible aux hausses annuelles de prix. Des concessions de service public exigent des prix raisonnables et équitables.

Le fondement juridique des péages est et demeure la tarification au coût des facteurs ; mais la politique tarifaire s'est sensiblement éloignée des règles qui la fondaient et le système se caractérise par une grande opacité pour les usagers. Année après année, les pouvoirs publics ont homologué des tarifs n'empêchant pas les exploitants d'augmenter leurs recettes au-delà des pourcentages accordés tout en affichant des tarifs moyens inférieurs à la réalité. Ils ont ainsi paru valider un système critiquable.

L'ouverture du capital des sociétés concessionnaires et plus encore leur privatisation réalisée en 2006 dans un délai fort bref, après une période où le principe retenu était de ne pas les privatiser et d'employer le produit des péages pour financer les nouvelles infrastructures de transports alternatifs, auraient dû provoquer un réexamen du système.

Ce n'est que récemment, à la suite des contrôles menés par la Cour, que les administrations représentant l'Etat concédant ont engagé une action de grande ampleur pour mieux connaître les péages réellement pratiqués et ont remis profondément en cause les demandes de hausses qui leur étaient soumises.

La logique aujourd'hui voudrait, au moins pour les autoroutes anciennes, en grande partie amorties, que les péages diminuent, ce qui aurait pour inconvénient majeur d'encourager le transport routier en contradiction avec la politique de l'environnement et les possibilités offertes par les droits régulateurs de la directive européenne "Eurovignette". Sans entrer dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

- définir une procédure de consultation de personnalités qualifiées et des usagers avant que les administrations compétentes prennent leurs décisions relatives aux péages ;

- imposer la publicité, au moins sur Internet, des tarifs réels au kilomètre ;

- publier sous la responsabilité des services de l'Etat, un rapport annuel sur l'évolution des péages autoroutiers et sur les raisons qui l'expliquent ;

- sanctionner les concessionnaires qui ne fournissent pas les éléments d'information nécessaires au suivi de la concession par les pouvoirs publics ;

- réexaminer l'indexation minimale des péages sur 70 ou 85 % de l'inflation et étudier la réforme du décret de 1995 ; dans l'immédiat, examiner avec plus de rigueur les hausses proposées par les sociétés ;

- étudier la possibilité, dans le respect des engagements pris par l'Etat, de clarifier le système de détermination des péages autoroutiers dans le respect des engagements contractuels de l'Etat.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

A la suite de ses travaux sur la tarification des autoroutes concédées effectués dans le cadre du contrôle de la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, la Cour des Comptes a établi une insertion à son prochain rapport public.

Ces travaux reflètent une connaissance approfondie des règles de détermination des péages. Toutefois, l'insertion, dont la tonalité générale est renforcée par des titres de chapitre souvent en décalage par rapport au texte lui-même, me paraît exagérément critique et traduit de façon imparfaite la situation actuelle.

Le système autoroutier français comporte certes des insuffisances, notamment liées à sa constitution par strates historiques successives, mais les actions destinées à y remédier ont été engagées depuis déjà plusieurs années.

Je souligne en outre que l'encadrement juridique de notre système autoroutier, bien que comprenant des éléments réglementaires ou jurisprudentiels, est essentiellement d'ordre contractuel. La correction de ses faiblesses et des hétérogénéités qu'il comporte ne peut donc être ni aussi rapide ni aussi ambitieuse que la Cour l'indique, sauf à exposer l'Etat à des demandes de compensation des concessionnaires.

Je ne peux ainsi partager l'affirmation figurant dans l'insertion selon laquelle ce système n'évoluerait que dans un sens favorable aux sociétés concessionnaires du fait de l'insuffisance du contrôle de l'Etat. Bien au contraire, l'important travail accompli par l'administration ces dernières années se concrétise par une évolution exactement inverse, conformément à l'objectif fixé à la direction générale des routes. Cette évolution se traduit notamment par un durcissement des négociations avec les sociétés concessionnaires et des contrôles plus approfondis du respect de leurs obligations.

I - Le système autoroutier français est complexe et hétérogène, en raison d'une évolution par strates successives et d'un cadre juridique essentiellement contractuel.

I.1 La pratique de l'adossement a été abandonnée à la fin des années quatre-vingt-dix, mais ses effets se font toujours sentir dans les péages appliqués sur les autoroutes les plus anciennes

Comme le relève la Cour, la pratique de l'adossement a conduit à prolonger la perception du péage sur les premières autoroutes concédées au-delà des durées des concessions initiales. L'équilibre actuel des contrats est donc la résultante d'équilibres successifs, dont le plus significatif a été défini en 2001 lors de la réforme du secteur autoroutier. Ces équilibres successifs procédaient, à chaque ajustement, à une péréquation entre les péages perçus sur les autoroutes déjà construites et les péages des autoroutes à construire. Le niveau des péages des nouvelles sections, tenant compte de coûts de construction en général plus élevés et d'une durée de perception plus faible, était nécessairement plus élevé que celui des péages historiques. Il en résulte une certaine hétérogénéité des péages, qui en soi, n'est pas critiquable, dès lors qu'elle participe de l'équilibre de la concession, et permet de mutualiser les recettes des ouvrages anciens avec celles des ouvrages plus récents.

Dans son analyse, la Haute Juridiction confond donc la nécessité du respect des règles relatives à la concurrence – à l'origine de l'abandon de la pratique de l'adossement – et la régularité de la mutualisation des coûts – et donc des péages – au niveau de la totalité de l'infrastructure concédée.

Il serait évidemment plus simple pour la compréhension du niveau des tarifs que, comme dans les concessions nouvelles attribuées après mise en concurrence, les péages soient fixés depuis la signature du contrat et n'évoluent qu'en fonction de la clause d'indexation.

La réalité, faite de strates historiques, est différente. Le modèle des nouvelles concessions permet cependant d'illustrer le caractère contestable de l'affirmation selon laquelle les péages historiques doivent baisser en fonction du degré d'amortissement des ouvrages. Tout se passe en effet comme si les concessions historiques dont la durée totale avoisine désormais celle des nouvelles concessions, soit 70 ans, étaient l'addition de concessions de durées variables, aux tarifs fixés indépendamment les uns des autres. Aucune de ces nouvelles concessions indépendantes ne prévoit de baisse de tarifs. L'amortissement comptable qui y est pratiqué est un amortissement de caducité, qui se distingue nettement de l'amortissement technique pour dépréciation des ouvrages appliqués aux actifs renouvelables et dont le fondement est l'extinction, à l'échéance de la concession, de tout actif dans la mesure où celui-ci n'est plus, par hypothèse, productif de recettes.

L'équilibre financier de la concession historique après allongements est réalisé de sorte que l'amortissement de la totalité des infrastructures qui la constituent est achevé à la fin de la concession, ceci indépendamment du rythme de renouvellement physique des ouvrages. Intellectuellement, on aurait pu sans doute réaliser cet équilibre avec des lois tarifaires évoluant négativement, à condition que les péages initiaux soient d'un montant suffisant, et au prix sans doute de durées d'allongement très importantes. Le choix fait de retenir pour les péages de l'ensemble des sections une indexation identique sur l'inflation a permis d'adosser les nouvelles sections aux excédents financiers enregistrés sur les sections historiques du fait des

allongements successifs ou des progressions tarifaires supérieures à l'évolution de base. Par construction, le niveau des péages historiques ne peut donc baisser.

On comprend donc que dans un tel système, le niveau des péages soit hétérogène, les écarts initiaux pouvant même s'accroître au gré des actualisations. C'est pourquoi les sociétés concessionnaires et l'Etat ont recherché des outils, essentiellement contractuels, permettant d'encadrer l'évolution des tarifs afin d'accroître leur lisibilité et faciliter leur contrôle.

I-2 Si le droit du péage comporte des éléments réglementaires ou jurisprudentiels, la fixation des péages relève principalement de clauses contractuelles.

Comme le souligne la Cour, le cadre législatif national et communautaire – s'agissant pour ce dernier seulement des poids lourds – transpose la jurisprudence traditionnelle relative aux redevances pour service rendu. Le cadre réglementaire hérité du contrôle des prix – le décret du 24 janvier 1995 – renvoie aux cahiers des charges la fixation des règles précises de détermination des hausses tarifaires par sections de référence. Sous réserve du respect des grands principes jurisprudentiels, dont notamment le principe d'égalité, la fixation des tarifs ne peut se faire que par accord entre la société concessionnaire et l'Etat. Il en est ainsi de la définition des sections de référence, qui est effectuée dans le cadre des contrats d'entreprise, donc après accord du concessionnaire. Il en est de même de la détermination du TKM, tarif kilométrique moyen dont la Cour a bien perçu les limites, qui ne prévoit de prise en compte des trafics que pour répartir entre les sections de référence les hausses autorisées et qui laisse une grande liberté aux sociétés concessionnaires pour répartir les hausses entre trajets d'une même section de référence.

Ces clauses contractuelles, qui constituent en général l'article 25 des cahiers des charges des concessions, peuvent bien entendu être modifiées d'autorité par le concédant. Il doit cependant être bien compris que toute modification unilatérale de ces clauses sensibles pour l'équilibre de la concession ne pourrait qu'aboutir à une hausse des péages compte tenu de la jurisprudence du fait du Prince qui octroie à la société concessionnaire une compensation dès que l'équilibre du contrat est modifié par le concédant. En cas de saisine du juge, celui-ci serait ainsi conduit à accorder des hausses tarifaires supplémentaires pour rétablir l'équilibre antérieur et l'inverse du but recherché serait obtenu.

De ce fait, seule la négociation est de nature à obtenir les correctifs souhaités à juste titre par la Cour. Or, les mandataires sociaux ne peuvent conclure un avenant ou un contrat d'entreprise avec l'Etat qu'à la condition qu'il soit conforme à l'intérêt social de l'entreprise, c'est à dire qu'il présente des avantages de nature à contrebalancer les contraintes supplémentaires exigées par l'Etat. Compte tenu de l'impact des clauses

tarifaires sur les revenus futurs des sociétés, leur durcissement est à l'évidence difficile à faire accepter. Que l'entreprise soit publique ou privée ne change rien à la responsabilité des mandataires sociaux, telles qu'elle est, par exemple, sanctionnée par l'article L 242-6 du Code de Commerce.

Dans ce contexte, la récente remise en ordre conduite par la direction générale des routes consiste à appliquer une lecture stricte des principes réglementaires et contractuels existants sans en changer ni la lettre, ni l'esprit. En revanche, une fois les conclusions dûment tirées de cette stricte application, il sera tout à fait possible de les traduire par une rédaction contractuelle plus claire et plus directement applicable.

II - La remise en ordre nécessaire pour remédier à l'hétérogénéité des situations héritée de l'adossement ne peut être aussi rapide et ambitieuse que le souhaite la Cour.

II-1 Contrairement à ce qu'indique la Cour, la tarification n'est pas décorrélée des coûts

La Cour critique la politique tarifaire d'uniformisation des TKM indépendante par nature de la réalité des coûts respectifs à amortir par autoroute.

S'agissant des concessions historiques, la pratique de l'adossement a conduit à ce que le calcul du péage moyen s'effectue sur la totalité du réseau, rendant ainsi plus indirect le lien entre le coût de construction ou d'exploitation et le montant du péage mais sans méconnaître les principes qui fondent la redevance pour service rendu, celui-ci étant entendu comme le service apporté par l'ensemble du réseau du concessionnaire. C'est d'ailleurs le cas pour les exemples pris par la Cour dans la partie I-3 concernant AREA et ASF qui sont des concessionnaires historiques. Le lien avec le coût de construction n'en a pas pour autant disparu, comme le démontre la comparaison des tarifs kilométriques moyens applicables aux véhicules de la classe I (véhicules légers) selon que la société dispose d'un réseau constitué principalement d'autoroutes de plaine ou d'autoroutes de montagne, qui sont sensiblement différents entre les deux catégories et en outre relativement homogènes à l'intérieur de chacune de celles-ci.

A titre d'exemple, pour 2006, le TKM classe 1 du réseau concédé aux Autoroutes du Sud de la France (ASF) est de 6,90 cts€ TTC/km et de 6,74 cts€ TTC/km sur le réseau concédé à la Société du Nord et de la France (SANEF), alors qu'il est de 9,09 cts€ TTC/km pour la société des Autoroutes Rhône Alpes (AREA) et de 9,70 cts€ TTC/km pour l'A40, autoroute d'accès au tunnel du Mont-Blanc concédée à la société ATMB.

Ce principe d'homogénéisation des tarifs, tout en gardant un lien avec les caractéristiques physiques des différentes sections, est illustré par les clauses contractuelles encadrant les tarifs relatifs aux sections nouvelles. Les éléments pris en compte concernent alors l'ensemble du réseau concédé à la

société et sont modulés en fonction des caractéristiques spécifiques de la section. Ainsi, l'article 25.5 du cahier des charges des sociétés dispose que « la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du tarif kilométrique moyen (TKM) de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau ». Sauf autorisation conjointe du ministre chargé de la voirie nationale et du ministre chargé de l'économie, cette correction ne doit pas conduire à ce que le TKM de la section nouvelle soit supérieur de plus de 20% au TKM des sections contiguës. La détermination des tarifs de l'autoroute A 89 concédée à ASF, dont les coûts de construction et d'exploitation élevés ont justifié un TKM à la mise en service supérieur de plus de 20 % au TKM des sections contiguës, a par exemple bénéficié d'une telle autorisation.

La Haute Juridiction constate par ailleurs que les rentabilités financières des autoroutes sont rarement disponibles. Dans son avis du 25 juin 2003, le Conseil général des ponts et chaussées a produit des recommandations de nature à clarifier les objectifs, le champ d'application et le contenu des bilans prévus au titre de l'article 14 de la LOTI. Parmi les éléments demandés, figure explicitement un calcul de la rentabilité financière de l'opération pour la société concessionnaire. Dans le cadre de sa politique de relance de la production des bilans socio-économiques et environnementaux initiée par lettre du 23 février 2005 adressée à l'ensemble des concessionnaires, l'Etat a demandé à ce qu'il soit tenu compte de ces recommandations. Il n'existe en revanche pas de texte de portée nationale définissant un éventuel contrôle de la rentabilité financière des sociétés. L'analyse faite par les services de la direction générale des routes a donc surtout valeur d'étalonnage de ses propres modèles financiers en vue de leur application aux nouvelles concessions.

II.2 Une remise en ordre progressive par grandes sections homogènes est néanmoins possible.

Le lien entre tarification et coûts de l'infrastructure n'est cependant ni systématique, ni homogène entre les sociétés. C'est ainsi que les contrats d'entreprises les plus récents (ASF-Escota 2007-2011) et à venir (Sanef-SAPN et APRR-AREA pour lesquels des négociations sont en cours) s'inscriront dans une homogénéisation des pratiques et une meilleure traduction des coûts dans les tarifs kilométriques moyens des sections de référence. Cette évolution aura pour objet de faire du prix un signal du niveau du coût, sans bien sûr chercher à faire supporter celui-ci pour chaque section autoroutière, par les péages enregistrés, ce qui serait impossible dans le contexte général d'adossement tel que décrit plus haut. Pour ASF, cet effort se traduit dans le récent contrat d'entreprise par un objectif, modeste, de convergence des tarifs kilométriques moyens des sections de référence, afin de lisser les différences historiques les moins justifiables.

Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables partage en outre avec la Cour l'objectif de limiter les distorsions des tarifs kilométriques entre les trajets. Il est néanmoins nécessaire de ne pas bouleverser ces tarifs, ce qui se traduirait pas des augmentations très fortes localement sans bénéfice pour les usagers et inutiles dès lors que, comme il est rappelé au III ci-dessous, le foisonnement est supprimé. Par ailleurs, les chiffres cités par la Cour sur les dispersions sont inexacts. Les tarifs par kilomètre des trajets s'inscrivent certes dans une large fourchette mais dans des proportions qui n'ont rien à voir avec celles indiquées dans le projet d'insertion. En particulier, les exemples cités dans la section II-B-2 concernant les tarifs calculés sur certaines sections des autoroutes A7, A43 et A16 sont factuellement exacts mais ne prennent pas en compte les écarts de tarif kilométrique sur les trajets considérés qui sont d'ampleur plus limitée, certaines modulations sur des trajets longs pouvant de surcroît être les conséquences de contraintes locales particulières.

II-3 Le concept de tarification aux coûts des facteurs, historiquement particulièrement fécond, mais qui montre aujourd'hui ses limites, doit progressivement être dépassé, au profit de la prise en compte des coûts complets des transports et de la valeur du service pour l'utilisateur.

Dans son intéressante étude du 24 octobre 2002 sur les redevances, le Conseil d'Etat, prenant acte de la souplesse de sa jurisprudence, écrivait déjà : « Que la redevance soit destinée à couvrir les charges ou les frais exposés par le service dont le financement est assuré est une chose ; qu'il faille toujours en déduire un strict plafonnement du prix en fonction du coût en est une autre, qui ne va pas de soi ».

Affirmant cela, le Conseil d'Etat évoquait une éventuelle évolution de la jurisprudence qui permettrait notamment de déterminer la valeur du service rendu à l'utilisateur autrement qu'en considération du seul coût. Depuis, la Haute juridiction a eu l'occasion d'infléchir les principes historiques applicables aux redevances pour service rendu en reconnaissant que la tarification d'un service n'est pas nécessairement strictement corrélée à ses coûts mais peut tenir compte de la valeur du service pour l'utilisateur⁸⁶.

Cette évolution jurisprudentielle est accompagnée par certaines dispositions du droit communautaire, notamment la directive dite Eurovignette modifiée, qui prévoit depuis 2006 quelques entorses au principe de la tarification au coût des facteurs en introduisant la possibilité de surpéages localisés⁸⁷ et de droits régulateurs⁸⁸, ces éléments de tarification s'ajoutant à une tarification de base représentative des coûts. Cette directive fait par ailleurs clairement apparaître le texte actuel comme une première

86) CE 16 juillet 2007, « Syndicat national de défense de l'exercice de la médecine libérale à l'hôpital »

87) Article 7 de la directive 2006/38 CE

88) Article 9 de la directive 2006/38 CE

étape vers une prise en compte plus directe et plus complète des externalités, notamment environnementales, dans les principes de la tarification⁸⁹.

Dans ce contexte, la remise en ordre décrite plus haut pourrait s'inscrire dans une évolution à moyen terme du cadre législatif et réglementaire, notamment de l'article L 122-4 du Code de la voirie routière. Là encore, la traduction concrète de ces évolutions sur les péages sera un processus long, non seulement parce que leurs conséquences sur les usagers seraient très sensibles si elles venaient à s'appliquer sans discernement, mais aussi parce qu'elles devront respecter l'équilibre financier préalable des concessions historiques. Néanmoins, ce mouvement semble inéluctable.

III - L'appréciation selon laquelle l'évolution des concessions se fait à sens unique, est contestable. Depuis la fin de l'adossement, les négociations sont au contraire de plus en plus strictes et les contrôles tarifaires se sont considérablement durcis.

III.1 L'évolution récente montre que les négociations tarifaires sont de plus en plus précises et strictes et que les investissements nouveaux ont été compensés au plus juste.

Les hausses tarifaires accordées aux sociétés concessionnaires sont établies pour compenser les investissements nouveaux qu'elles doivent réaliser. Elles font l'objet d'après discussions visant à définir les compensations au plus juste.

Pour ce faire, la direction générale des routes procède d'une part à une évaluation du montant des investissements, d'autre part à une analyse financière visant à déterminer le niveau des hausses tarifaires destinées à les compenser. Cette dernière analyse financière nécessite une modélisation précise du plan d'affaires de la société. Elle est fondée sur la méthodologie des flux actualisés utilisée classiquement par les entreprises. Je tiens à assurer la Cour de la rigueur et du sérieux apportés à la vérification des projections financières concernant les investissements compensés aux concessionnaires par des compléments de hausses tarifaires, ainsi que de la juste prise en compte de ces coûts par la direction générale des routes, l'absence de publicité de ces travaux ne traduisant pas la moindre carence en ce domaine.

S'agissant de l'établissement des lois tarifaires, le décret du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers dispose qu'en l'absence de contrat de plan, la société doit bénéficier d'une hausse tarifaire minimale de 70 % de l'inflation permettant de couvrir les charges normales et récurrentes de la concession. Aussi, toute hausse supérieure ne constitue en rien une « prime » à la signature d'un contrat de plan et doit avoir une contrepartie sous forme d'investissements nouveaux.

89)) Considérants 18 et 19 notamment de la directive 2006/38 CE

C'est bien ce principe qui a été retenu et mis en œuvre lors des dernières négociations avec les sociétés, en particulier lors de l'élaboration du contrat de plan 2007 – 2013 conclu entre l'Etat et ASF. Pour la même raison, la hausse des coefficients poids lourds a eu pour contrepartie des investissements nouveaux à réaliser. C'est sur ces mêmes bases que seront conduites les négociations à venir précédemment évoquées.

Il ne fait pas de doute qu'une modification de cette évolution minimale, fondant le calcul de l'équilibre des concessions revu en 2001 lors de la réforme du secteur autoroutier, ouvrirait droit à une compensation au bénéfice des concessionnaires.

III.2 Les contrôles approfondis ont révélé le foisonnement et il y a été mis fin.

Comme le rappelle la Cour, il a été entrepris de mettre fin à la pratique du foisonnement.

Afin de mettre un terme à l'optimisation des tarifs de péage, optimisation qualifiée d'effet de foisonnement ou effet de structure, dénoncé depuis 2006 par le commissaire du gouvernement ou son adjoint lors des conseils d'administration ou par la Cour dans son contrôle de la privatisation, la direction générale des routes a renforcé ses méthodes de contrôle au cours de l'été 2007. Après avoir demandé aux sociétés concessionnaires d'autoroutes les données détaillées relatives aux trafics sur chacun des trajets internes à leur réseau, elle a reconstitué les recettes tarifaires réelles en multipliant le tarif de chaque trajet possible sur le réseau par le nombre d'usagers ayant parcouru au cours de l'année le trajet. Ceci a permis de comparer l'évolution du chiffre d'affaires brut théorique au taux de hausse tarifaire accordé contractuellement et de mettre en exergue le fait que les recettes kilométriques toutes classes confondues, à structure du trafic constante, étaient supérieures à la hausse tarifaire contractuellement accordée.

Ces contrôles approfondis ont, pour les sociétés APRR, AREA et SANEF dont la hausse est intervenue au 1^{er} octobre ou au 1^{er} décembre 2007, conduit à la suppression du foisonnement. Les recettes supplémentaires dues aux modulations tarifaires pratiquées lors de la hausse intervenue en 2006 ont en outre été neutralisées par la combinaison d'une baisse de la hausse tarifaire contractuellement accordée pour 2007 de 0,84 % pour APRR, 0,22 % pour AREA et 0,40 % pour SANEF et d'un report pour les prochaines hausses d'une baisse respectivement de 0,51 %, 0,72 % et 0,72 % toutes classes confondues.

Il va bien évidemment de soi que cette démarche sera poursuivie à l'occasion de la détermination des prochaines hausses tarifaires.

III.3 La seule question aujourd'hui non réglée qui confine à l'enrichissement sans cause est celle de la suppression des réductions poids lourds.

La diminution des réductions des péages consenties par les sociétés concessionnaires aux poids lourds titulaires d'abonnements, en prévision de la transposition prochaine des dispositions de la directive Eurovignette plafonnant à 13% le taux maximum de rabais accordés aux usagers fréquents, a pour conséquence une croissance soutenue des recettes, au-delà de l'évolution du tarif kilométrique moyen. Comme le constate la Cour, cet effet d'aubaine ne s'inscrit pas, contrairement au foisonnement, dans une démarche délibérée des sociétés concessionnaires de procéder à une maximisation induite de leurs recettes.

La captation par les sociétés du bénéfice de cet effet n'est pas pour autant légitime. Des discussions sont en cours avec les sociétés concessionnaires sur la façon dont ces recettes supplémentaires pourraient être redistribuées, totalement ou en partie, aux usagers. Plusieurs possibilités sont ouvertes parmi lesquelles figurent l'amélioration de la qualité de service et des investissements nouveaux. Même s'il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur l'issue de ces négociations, l'Etat restera vigilant sur l'aboutissement d'une solution juste pour les usagers.

III.4 La publicité des tarifs, de la responsabilité des concessionnaires, montre des pratiques hétérogènes mais assurant un niveau d'information très correct.

Les cahiers des charges de concession disposent que les grilles tarifaires des sociétés, annexées aux contrats de concession, sont consultables auprès de la société, de la direction générale des routes et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, en substitution à la publication de ces tarifs par l'Etat. Ils imposent également à la société concessionnaire de les porter à la connaissance du public.

Par ailleurs, les contrats d'entreprise 2004 – 2008 conclus avec APRR, AREA, SANEF et SAPN imposent à ces sociétés de délivrer une information sur les tarifs dix jours francs avant la hausse annuelle. Cette obligation est reprise à l'article 25 du cahier des charges des concessions ASF et ESCOTA.

L'intégralité des tarifs de péage a de plus été publiée au Journal officiel par arrêté du 24 décembre 2001 fixant les tarifs de péage en euros. Cette publication avait été jugée nécessaire car ces tarifs avaient été considérés comme une nouvelle grille tarifaire n'émanant pas des sociétés.

Par lettre du 9 juillet 2007, la direction générale des routes a demandé aux sociétés d'indiquer précisément les conditions dans lesquelles elles portaient à la connaissance des usagers, en application des articles 25.8 et 26 du cahier des charges, les tarifs de péage en vigueur en joignant notamment des exemples de documents commerciaux (affiches, plaquettes d'informations, ...), ainsi qu'en explicitant les moyens mis en œuvre sur le site internet de la société.

Les réponses reçues traduisent effectivement des pratiques différentes, qui permettent néanmoins toutes d'obtenir le tarif d'un trajet spécifique. Les prochaines négociations des contrats de plan avec les sociétés des groupes APRR et SANEF seront l'occasion de mieux définir les objectifs d'information des usagers.

La proposition de la Cour d'afficher avant l'accès aux autoroutes les tarifs de péage de certains trajets mérite d'être analysée au regard de sa faisabilité technique, notamment de ses conséquences en terme de sécurité routière.

Il en est de même de la publication des tarifs par kilomètre, qui pourrait constituer une information utile au consommateur. Il conviendrait cependant de s'en assurer auprès des usagers, car le prix total du trajet qu'ils souhaitent effectuer est peut-être une information plus pertinente. Sur ces questions qui relèvent de l'attente du consommateur à l'égard du service rendu par l'autoroute, des études qualitatives seront menées par la direction générale des routes, pour aller au-delà des enquêtes annuelles de satisfaction menées par les concessionnaires en application de l'article 19 du cahier des charges de la concession sur la base d'un questionnaire unique établi par l'Etat.

IV - Conclusions

Comme indiqué précédemment, plusieurs des critiques de la Cour paraissent devoir être nuancées, et plus particulièrement celles portant sur la faiblesse des contrôles de l'administration ou l'absence de justification économique des tarifs et des niveaux de hausses tarifaires accordées.

Au-delà du fait que la baisse des tarifs envisagée par la Cour sur les sections les plus anciennes n'est pas praticable (pour les raisons explicitées plus haut), les recommandations avancées par la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

- la Haute juridiction suggère la création d'un organisme consultatif comprenant des représentants des usagers. Je suis favorable à une telle mesure qui contribuera à une meilleure transparence des procédures complexes s'appliquant d'une manière générale aux concessions et plus spécifiquement à la détermination des tarifs. La définition d'une représentation adéquate du public sera néanmoins un exercice délicat

compte tenu de l'absence d'organisme représentatif des usagers des autoroutes concédées ;

- je suis également favorable à la suggestion de la Cour de faire établir par la direction générale des routes un rapport annuel sur ses travaux en terme de contrôle tarifaire ou plus globalement sur les résultats des concessions. S'agissant d'une communication officielle, ce rapport devrait d'une part s'inscrire dans le cadre de la politique globale d'information du gouvernement, d'autre part veiller à ne diffuser que des informations incontestables et qui ne soient pas couvertes par le secret des affaires ;

- même si jusqu'à ce jour, il n'a pas été nécessaire d'aller jusqu'au bout des démarches entreprises pour obtenir les éléments d'information nécessaires au suivi de la concession, mes services n'hésiteraient pas à sanctionner financièrement les sociétés ne les fournissant pas. La Cour peut être assurée de la mise en œuvre effective des sanctions prévues par les contrats chaque fois que nécessaire ;

- sur la question des hausses tarifaires, je souligne que la suppression du décret du 24 janvier 1995 instituant une hausse minimale des tarifs de 70 % de l'inflation n'est pas envisageable. Le principe de cette hausse minimale est d'ailleurs repris à l'article 25 des contrats de concession. Si la Cour peut légitimement s'interroger sur la justification technique du niveau retenu, force est de constater que ce niveau est un élément essentiel de l'équilibre de la concession tel qu'il a été défini par les avenants successifs. Or cet équilibre, par hypothèse, prend déjà en compte la perspective de maturité du réseau, qui aura pour effet de rapprocher la loi tarifaire de ce niveau plancher. L'absence de justification d'une suppression unilatérale de ce décret aurait pour conséquence certaine la condamnation de l'administration à rétablir l'équilibre antérieur ;

- la clarification des dispositions contractuelles relatives à la fixation des péages me semble enfin indispensable, dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'une traduction plus directe des principes régissant les évolutions annuelles.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI**

Les observations formulées dans l'insertion sur « Les péages autoroutiers », que conduisent la Cour à recommander une réforme des conditions de régulation tarifaire des sociétés concessionnaires d'autoroutes, appellent de ma part les éléments de réponse suivants :

1. Le système de fixation des tarifs

La mise en œuvre de l'évolution des péages a parfois pu être utilisée, comme vous le soulignez, par des sociétés concessionnaires pour optimiser leurs recettes, en ciblant les hausses les plus fortes sur les portions du réseau les plus fréquentées. Il convient effectivement d'encadrer strictement cette mise en œuvre pour éviter de telles dérives.

C'est ce à quoi se sont attachés les services de l'Etat : ainsi, les premières propositions de hausse tarifaire qui ont été présentées cette année par différentes sociétés concessionnaires n'ont pas été entérinées au motif que les modulations envisagées n'étaient pas conformes aux principes encadrant les évolutions tarifaires.

Sur ce point, il m'apparaît naturellement que l'exploitation des concessions doit respecter strictement les termes du contrat qui régit la concession. Une bonne application de ce cadre de régulation permet une évolution maîtrisée des péages et évite tout prélèvement non justifié sur le pouvoir d'achat des ménages.

2. Les défauts de publicité des péages

L'information essentielle dont les usagers doivent pouvoir disposer pour choisir entre différents trajets possibles (entre autoroutes et routes nationales, choix de la sortie sur l'autoroute, etc.) est celle relative aux tarifs des péages qui leur seront appliqués sur la liaison empruntée. Ces tarifs doivent être facilement accessibles, par brochure et sur les sites internet des différentes sociétés.

En revanche, la publication par les sociétés concessionnaires d'autoroutes des prix au kilomètre serait moins directement utilisable par les usagers pour décider de leur itinéraire.

3. La baisse des réductions pour les poids lourds

Il m'apparaît que la limitation des réductions tarifaires accordées aux poids lourds dans le cadre des abonnements, qui a pour conséquence un accroissement des recettes d'exploitation perçues par les sociétés concessionnaires, pourrait justifier une compensation, tarifaire ou d'une autre nature, notamment s'il est clairement démontré que ces réductions, au moment où elles ont été mises en œuvre, ont été compensées par des hausses complémentaires de péages.

4. Une procédure de consultation des usagers

La mise en œuvre d'une procédure de consultation des usagers, qui interviendrait avant que les administrations compétentes ne prennent leurs décisions relatives aux péages, pose la question de l'instance adéquate auprès de laquelle une telle consultation pourrait être menée, de ses capacités d'expertise et des délais dans lesquelles celle-ci pourrait se prononcer. Cette instance pourrait être le Conseil national de la consommation, qui réunit des représentants des professionnels et des consommateurs, sous réserve d'en adapter le mode de fonctionnement pour ce type de mission.

Les contrats de concession, qui portent sur la construction, l'entretien et l'exploitation d'autoroutes, sont conclus aux risques et périls de l'exploitant en prenant en compte l'équilibre financier de la concession tel qu'il a pu être établi à son origine. Il est bien entendu exclu que l'exploitation des concessions autoroutières puisse conduire à une forme d'enrichissement sans cause des concessionnaires. Toutes les modifications ultérieures de ces contrats de concession, consécutives notamment à des investissements, témoignent de la même préoccupation du respect de l'équilibre originel de la concession, au cœur des engagements contractuels entre l'Etat concédant et le concessionnaire. Les évolutions ambitieuses que vous suggérez doivent en tenir compte.

Dans ce contexte, je n'exclus pas que l'Etat concédant engage des négociations avec les concessionnaires pour améliorer le cadre tarifaire existant, mais naturellement dans le respect du cadre contractuel qui régit les concessions autoroutières. Il en va de la crédibilité de l'Etat comme concédant et comme régulateur tant vis-à-vis des concessionnaires et des investisseurs que vis-à-vis des utilisateurs.

L'Etat est et restera en tout état de cause très attentif à la bonne exécution des contrats de concession : les procédures de suivi et de contrôle de l'exécution de la concession et les obligations du concessionnaire en matière de qualité de service ont été renforcées à l'occasion de la privatisation d'ASF, d'APRR et de Sanef, et les mesures tarifaires adoptées récemment pour les sociétés APRR, AREA, SANEF et SAPN montrent la détermination des pouvoirs publics à encadrer au plus près les modulations de tarifs, conformément au cadre de régulation.

RÉPONSE COMMUNE
DU PRÉSIDENT DU GROUPE AUTOROUTES PARIS-RHIN-RHÔNE
(APRR)
ET DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES
RHÔNE-ALPES (AREA)

L'insertion au rapport public transmis par la Cour des Comptes relatif aux péages autoroutiers appelle, de la part des sociétés APRR et AREA, trois séries d'observations :

- la remise en cause de la tarification des autoroutes n'est ni fondée en droit ni justifiée économiquement ;*
- la politique tarifaire des sociétés concessionnaires est respectueuse des cahiers des charges imposés par l'Etat ;*
- si des réformes de la tarification autoroutière peuvent être envisagées, elles doivent respecter le cadre concessif et l'équilibre financier des contrats.*

1. la remise en cause de la tarification des autoroutes n'est ni fondée en droit ni justifiée économiquement

Dans le projet d'insertion au rapport public, le Rapporteur formule d'importantes critiques à l'encontre du système de tarification de l'usage des autoroutes résultant du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995. Ces critiques ne sont justifiées, ni en droit, ni économiquement. Au surplus, elles comportent encore certaines erreurs factuelles.

1.1. Les critiques formulées méconnaissent la notion de redevance pour service rendu et remettent en cause l'économie générale des contrats de concession en vigueur

Ces critiques des règles de fixation des péages autoroutiers instituées par le décret du 24 janvier 1995 s'appuient sur l'idée qu'existerait une insuffisante corrélation entre le tarif et l'amortissement de l'autoroute concernée. En réalité, cette appréciation méconnaît à la fois les règles de fixation des péages et celles de la concession de service public.

La méconnaissance des règles de fixation des péages porte à la fois sur les dispositions législatives qui les encadrent et sur la notion de redevance pour service rendu.

Il résulte des dispositions législatives relatives aux péages - l'article L.122-4 du Code de la voirie routière - que les niveaux de péage s'apprécient à l'échelle d'une concession et non section d'autoroute par section d'autoroute. C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle le décret du 24 janvier 1995 encadre des tarifs kilométriques moyens, pondérés par les trafics constatés, ce qui permet la mise en place d'une péréquation tarifaire entre les sections d'autoroutes.

La Cour fonde également son raisonnement sur une interprétation de la notion de redevance pour service rendu – en se référant au plafonnement des redevances par le coût du service – qui n'est pas conforme à la jurisprudence administrative. Par une importante décision du 16 juillet 2007⁹⁰, en effet, le Conseil d'Etat a supprimé cette exigence de plafonnement par les coûts, ce qui autorise une plus grande souplesse dans la fixation des tarifs.

Exiger une corrélation totale entre l'amortissement de la section d'autoroute concernée et le tarif pratiqué n'est donc pas justifié en droit.

Les observations formulées par le Rapporteur méconnaissent, par ailleurs, l'économie générale des concessions autoroutières existantes.

Les concessions autoroutières sont constituées de réseaux plus ou moins anciens au sein desquels s'exerce une péréquation tarifaire : les recettes des autoroutes les plus anciennes servent à financer les réseaux les plus récents, tout en mutualisant les coûts entre les différentes sections. Cette technique de financement – dénommée "adossement" – a permis le développement d'un réseau autoroutier dense, de qualité et à haut niveau de service.

Si le recours à cette technique de financement est désormais très encadré par l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999, deux limites sont fixées à l'interdiction : d'une part, l'adossement n'est pas prohibé pour des extensions limitées des réseaux ; et, d'autre part, surtout, les situations antérieures n'ont pas été remises en cause.

Il n'y a pas lieu, par conséquent, de réduire les tarifs des péages des sections les plus anciennes car ces sections contribuent au financement de sections d'autoroutes à trafic modéré qui n'auraient jamais pu être réalisées sans leur intégration aux concessions existantes, si ce n'est au prix de subventions publiques très importantes.

Exiger une corrélation totale entre le coût d'une autoroute et le tarif qui y est pratiqué reviendrait à remettre en cause cette appréciation globale de l'équilibre financier d'une concession qui constitue l'un des piliers du système autoroutier français.

En outre, la délégation de service public ne peut être confondue avec la régie. La délégation, comme sa dénomination l'implique, entraîne la dévolution au partenaire de la collectivité publique d'un certain nombre de responsabilités : la notion même de délégation de service public implique ainsi de laisser à la société concessionnaire une certaine autonomie dans la définition de sa politique tarifaire, dans les limites autorisées par le cahier des charges et dans l'encadrement contractuellement convenu du contrat de

90) CE, Assemblée, 16 juillet 2007, SYNDICAT NATIONAL DE DEFENSE DE L'EXERCICE LIBERAL DE LA MEDECINE A L'HOPITAL, req. n° 293229.

plan ou d'entreprise. L'autonomie ainsi laissée à la société concessionnaire comporte le risque, notamment commercial. Les modalités de fixation de la rémunération du concessionnaire constituent le corollaire nécessaire du risque porté par ce dernier.

Enfin, les critiques fondées sur les formules d'indexation des tarifs inscrites dans les cahiers des charges ne sont pas davantage justifiées. Les règles d'évolution des tarifs sont fixées *ex ante* et constituent une composante essentielle de l'équilibre financier des concessions. Ces formules prennent en compte les investissements nouveaux réalisés par les concessionnaires sur les réseaux en service ainsi que ceux à venir, mais également les gains de productivité des concessionnaires, de sorte que les "augmentations" se traduisent, en réalité et sur le long terme, par des **baisses de tarifs en valeur réelle**.

1.2 Les solutions suggérées aggraveraient les inégalités entre les usagers et entre les territoires

Outre le fait qu'elle méconnaîtrait profondément la logique des concessions autoroutières, l'exigence d'une forte corrélation entre coût de chaque section d'autoroutes et tarif produirait des effets pour le moins paradoxaux sur le plan économique et injustes du point de vue de l'aménagement du territoire.

Cette exigence conduirait, en effet, à réduire, voire à supprimer la péréquation tarifaire entre les sections d'autoroutes d'une même concession : si les sociétés étaient contraintes de réduire les tarifs des autoroutes les plus anciennes, elles devraient alors majorer les tarifs des sections les plus récentes. Compte tenu de la structure des réseaux, il s'agit le plus souvent de sections d'aménagement du territoire à trafic modéré. Pour compenser la perte de recettes résultant des baisses de tarifs des sections anciennes, les augmentations de tarif seraient très fortes.

L'augmentation des tarifs des autoroutes nouvelles risquerait au surplus – du fait des effets d'élasticité – de conduire à des reports de trafic sur le réseau non concédé, ce qui contredirait totalement les objectifs d'aménagement du territoire et de désengorgement du réseau non concédé qui ont motivé la réalisation de ces mêmes autoroutes.

Inversement, la réduction des tarifs sur les sections les plus anciennes – qui sont souvent les plus fréquentées – risque d'accroître la saturation de ces axes et leurs effets induits sur l'environnement (pollution, bruit, etc) auquel tant les pouvoirs publics que nos concitoyens accordent une importance toujours plus significative.

On sortirait ici du simple paradoxe pour entrer à vrai dire dans le domaine de la contradiction pure et simple.

2. La politique tarifaire des sociétés concessionnaires est respectueuse des cahiers des charges imposés par l'Etat

Si la Cour formule également un certain nombre de critiques sur des distorsions dans les grilles tarifaires ou des incohérences dans les politiques tarifaires des sociétés concessionnaires, aucune de ces critiques ne résiste à un examen détaillé.

2.1 Les sociétés appliquent les règles déterminées par l'Etat

Les sociétés APRR et AREA souhaitent rappeler que la tarification mise en œuvre résulte de l'application des clauses des cahiers des charges très largement imposés par l'Etat. Ces règles ont d'ailleurs été mises à jour récemment par le concédant, par des avenants aux cahiers des charges des concessions approuvés par le décret du 5 novembre 2004.

Deux avenants sont entrés en vigueur depuis cette date, relatifs respectivement à APRR et à AREA – et d'ailleurs dans le contexte de la privatisation – sans que l'Etat ait jugé nécessaire d'apporter la moindre modification aux clauses relatives aux tarifs de péage.

Depuis 1995, les services de la DGR et de la DGCCRF ont toujours homologué chaque année les tarifs proposés par les sociétés. Ce n'est que pour les grilles tarifaires applicables pour l'année 2008 que certaines divergences d'interprétation sont apparues entre l'Etat et les sociétés.

2.2 Les écarts tarifaires critiqués par la Cour sont conformes aux règles régissant les péages

Il convient de préciser, en tout état de cause, que ni les dispositions législatives ou réglementaires relatives aux péages, ni les clauses des cahiers des charges n'imposent de pratiquer des tarifications kilométriques uniformes selon les sections d'autoroutes.

L'existence d'écarts tarifaires est parfaitement admise par la jurisprudence administrative puisque – comme le sait la Cour – le principe d'égalité comporte trois catégories de dérogations :

- celles prévues par la loi : l'appréciation des tarifs s'effectuant concession par concession, les autoroutes situées sur deux concessions vont nécessairement comporter des tarifs différents ;

- celles justifiées par des différences de situations appréciables entre usagers : il est admis que les situations de congestion fassent l'objet de tarifications spécifiques, ce qui permet la mise en œuvre de tarifs kilométriques plus élevés sur les sections les plus fréquentées ;

- celles justifiées par des motifs d'intérêt général, au nombre desquels figurent à la fois les nécessités de l'exploitation des autoroutes et de l'équilibre financier des concessions.

De plus, force est de rappeler à nouveau à ce stade que la Délégation de Service Public (DSP) n'est pas une régie et que c'est la logique même de la DSP que de laisser au concessionnaire une certaine marge de manœuvre dans la définition de sa politique commerciale et tarifaire, dans les limites fixées par le cahier des charges et le contrat de plan ou d'entreprise. C'est la raison pour laquelle l'encadrement des tarifs s'effectue sur la base de tarifs moyens pondérés calculés sur des sections de référence, de manière à ajuster les tarifs kilométriques selon les caractéristiques principales des différentes sections.

Certaines contraintes d'exploitation justifient également des écarts tarifaires. Ainsi en est-il des systèmes de péage "ouvert", qui conduisent à percevoir un péage forfaitaire indépendant de la distance parcourue, péage dont la légalité a été admise par le Conseil d'Etat. Il en va de même des écarts nés de l'existence de sections gratuites pour le trafic local qui ont été prévues par les cahiers des charges.

Cela rappelé, les sociétés sont conscientes du fait que certains écarts tarifaires, bien que justifiés en droit, suscitent des interrogations, voire des critiques, d'usagers. Au fur et à mesure des augmentations tarifaires, elles s'emploient donc à réduire progressivement certaines disparités.

C'est dans cette logique que les sociétés APRR et AREA ont accepté une modération des hausses tarifaires intervenues au 1^{er} octobre 2007 et non, comme semble l'inférer la Cour, en raison des divergences d'interprétation de certaines clauses du cahier des charges qui ont pu opposer récemment les services compétents de l'Etat et certaines sociétés concessionnaires.

Sur cette question, les sociétés APRR et AREA ont toujours considéré et continuent, d'ailleurs, de considérer que l'appréciation portée par les services compétents de l'Etat sur les grilles tarifaires n'est pas fondée en droit, qu'elle méconnaît les cahiers des charges de concession et qu'elle altère les perspectives sur la base desquelles les sociétés ont fait l'objet d'un transfert au secteur privé.

3. Si des réformes de la tarification autoroutière peuvent être envisagées, elles doivent respecter le cadre concessif et l'équilibre financier des contrats

3.1 Certaines réformes peuvent être envisagées

Les sociétés ne sont pas hostiles, par principe, à toute réforme de la tarification des autoroutes.

Certaines réformes sont d'ailleurs inéluctables pour transposer les règles issues du droit communautaire ou pour intégrer des préoccupations nouvelles, exprimées notamment lors du Grenelle de l'Environnement.

D'autres réformes peuvent également être envisagées, à plus long terme, pour faire du péage un outil plus efficace de régulation du trafic et de lutte contre la congestion.

Les sociétés sont également conscientes de la nécessité d'accroître l'information du public sur les tarifs autoroutiers. A cet égard, et avant même la communication du projet d'insertion au rapport public, les sociétés APRR et AREA ont déjà pris les mesures suivantes pour l'augmentation de tarifs intervenue au 1^{er} octobre 2007 :

- mise en place d'affichettes dans les gares de péage informant du changement de tarifs ;*
- affichage du tableau des tarifs applicables dans la gare considérée dans toutes les voies de péage, hors celles réservées au télépéage ;*
- publication, sur le site internet des deux sociétés, de l'ensemble des tarifs consultables par trajet et par classe ou par gare ;*
- envoi de la grille tarifaire complète par classe à tous les clients qui en font la demande ;*
- envoi d'un courrier aux abonnés "Poids lourds" les informant de l'augmentation de tarifs ;*
- envoi d'une lettre intitulée "Voie réservée" aux abonnés "liber-t" les informant de l'augmentation de tarifs ;*
- distribution de la plaquette "toutes les réponses sur le péage" aux clients dans les cabines de péage ;*
- diffusion d'un communiqué de presse et d'un dossier de presse annonçant l'augmentation des tarifs.*

3.2 D'autres propositions formulées par la Cour appellent, en revanche, des réserves sérieuses.

Si l'information des usagers peut être améliorée, la proposition tendant à la publication des tarifs kilométriques des différentes autoroutes ne semble guère pertinente car elle n'est pas de nature à aider les usagers dans leurs choix. Ce n'est pas le prix au kilomètre mais le prix du trajet que souhaite réaliser l'utilisateur qui constitue, en effet, l'information pertinente et l'élément déterminant du choix du mode de transport ou de l'itinéraire.

En outre, la publication de tarifs kilométriques risque d'induire des confusions en permettant des comparaisons faussées car réalisées sur des bases hétérogènes. Le niveau de tarif étant la résultante de l'équilibre financier d'un contrat de concession, la comparaison des tarifs de plusieurs réseaux n'a de sens que si l'on compare également l'ensemble des paramètres intervenant dans leur détermination, et notamment, la durée de concession, le volume des investissements restant à réaliser, etc.

De même, le réexamen des formules d'évolution tarifaire et, d'une manière générale, des règles de détermination des tarifs des péages ne peut s'effectuer que dans le respect de l'équilibre financier des concessions.

D'une manière générale, il y a lieu de souligner le risque consistant à modifier unilatéralement des éléments aussi essentiels des contrats au cours de leur exécution, surtout lorsqu'est intervenue peu de temps avant une novation institutionnelle aussi importante qu'une privatisation.

Lors du processus de privatisation, en effet, la valorisation des sociétés concessionnaires par les investisseurs a été effectuée sur la base (i) des obligations existantes des charges en vigueur à cette date et (ii) du projet d'avenant communiqué par l'Etat et présenté par ce dernier comme la condition sine qua non et non véritablement négociable de la cession. Et c'est en se fondant sur les perspectives de recettes autorisées par le cahier des charges tel qu'il se trouvait ainsi rédigé que les propositions des futurs actionnaires des sociétés à privatiser ont été élaborées et acceptées par l'Etat.

La remise en cause unilatérale de ces perspectives, postérieurement aux opérations de cession, risquerait d'affecter la valorisation de ces sociétés et serait, en toute hypothèse, difficilement comprise par les investisseurs, notamment étrangers, dans un contexte d'appel croissant aux fonds privés pour financer les programmes nouveaux d'infrastructures publiques.

Au surplus, une réduction de l'indexation ou un encadrement plus strict des tarifs auraient sans doute pour conséquence des pertes de recettes pour les sociétés concessionnaires. En l'absence de faute de leur part, de telles mesures unilatérales nécessiteraient la mise en place de compensations financières au bénéfice des sociétés qui pourraient conduire, paradoxalement, à substituer le contribuable à l'usager dans le financement des autoroutes concédées.

La parfaite rationalité et même la légitimité d'une telle solution n'apparaît pas dans ces conditions avec évidence.

En définitive, et comme peut le constater la Cour, l'attitude des sociétés concessionnaires n'est en aucune manière fermée à des perspectives d'aménagement et d'amélioration. Mais les sociétés ne peuvent accepter des constats inexacts, fondés sur des présupposés injustifiés et qui débouchent sur des conclusions excessives.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
AUTOROUTES DU SUD DE LA FRANCE (ASF)**

Comme le montrent les éléments de la réponse de la société ci-après, l'insertion de la Cour des comptes sur « Les péages autoroutiers », destiné à figurer dans son prochain rapport public annuel, contient de nombreuses affirmations manifestement erronées, de nature à porter un préjudice sérieux à l'ensemble des acteurs du domaine autoroutier. Après analyse du dispositif applicable, la société ASF considère que, tant en droit, qu'en fait :

- *contrairement à ce que soutient la Cour, le péage reflète bien le coût des sections anciennes comme des sections nouvelles. Pour toutes les sections incluses dans les contrats de concession par voie d'adossment, l'amortissement des sections anciennes, comme des plus récentes, a été reporté à une date commune et unique : celle de la fin du contrat.*
- *c'est méconnaître la réalité de la régulation des contrats que de dire qu'« aucun lien évident ne peut être établi entre les hausses tarifaires et l'évolution des coûts ». Les contrats font régulièrement l'objet d'avenants et le péage est ajusté tous les cinq ans dans les contrats de plan : l'équilibre financier de la concession détermine la loi tarifaire des cinq années couvertes par le contrat à partir de simulations financières prenant en compte les investissements nouveaux prescrits par l'Etat concédant.*
- *contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne vivent pas « une rente de monopole ». La concurrence existe avec le rail et la route, et elle s'accroît comme le souhaite d'ailleurs l'Etat qui, à l'issue du Grenelle de l'Environnement, a réaffirmé sa volonté de développer les autres modes de transport.*
- *la Cour commet une erreur d'appréciation lorsqu'elle affirme que le mécanisme tarifaire est « opaque » et « faussement rigoureux ». Certes, il est, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs milliers de tarifs. Cette complexité intrinsèque n'autorise pas, pour autant, à parler de « fausse rigueur » alors que les contrats de concession prévoient des dispositions très précises et fort contraignantes. Il y a lieu de rappeler également que tous les tarifs sont publiés (notamment sur internet), conformément aux dispositions législatives et contractuelles. Enfin, toutes les informations sont fournies au concédant, conformément au contrat.*

Plus largement, le raisonnement sous-jacent du projet de rapport de la Cour méconnaît, à plusieurs titres, la nature et l'économie même du système de la concession, ainsi que sa réalité juridique :

- Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de contrats de concession, lesquels impliquent par nature qu'elles assurent l'exploitation à leurs risques et périls :

- contrairement aux titulaires d'un marché public, d'un contrat de gérance ou d'une régie intéressée, elles assument à leurs risques et périls le risque trafic ; de ce fait, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession ;
- elles ont emprunté à leurs risques et périls des sommes considérables sur le long terme afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau autoroutier qui leur a été concédé ;
- elles n'affichent aujourd'hui des résultats financiers excédentaires qu'après plusieurs décennies beaucoup moins favorables ; or, l'équilibre des concessions doit s'apprécier sur la totalité de leur durée.

Or, la Cour ne prend nullement en compte, dans son appréciation, ce critère du risque et remet en cause, ce faisant, les fondements mêmes des contrats de concession en général.

- Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de dispositions législatives, réglementaires et contractuelles. Elles ne peuvent donc, sans encourir le risque de voir leur responsabilité engagée, s'abstenir de les appliquer. Or, la société ASF a toujours appliqué l'ensemble de ces dispositions.

- Les obligations s'imposant aux sociétés dans le cadre des contrats de concession existants n'ont pas à être modifiées du fait de l'évolution de la structure de leur capital. Que des sociétés concessionnaires soient détenues par des actionnaires publics, comme ce fut très majoritairement le cas jusqu'en 2006, ou qu'elles soient détenues par des actionnaires privés, comme tel est le cas maintenant pour la plupart, est nécessairement sans rapport avec l'analyse. La Cour établit donc, à tort, un lien, qui n'a pas lieu d'être, entre le système tarifaire et l'évolution du capital ;

Le rapport omet de rappeler que ce système de la concession autoroutière a permis de financer, construire, exploiter et maintenir, en l'améliorant sans cesse depuis plus de 50 ans, l'un des meilleurs réseaux autoroutiers du monde, et cela quasiment sans apport de fonds publics. Cet instrument particulièrement efficace a permis la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de solidarité entre territoires voulue par tous les gouvernements successifs.

Or, le succès du modèle de la concession repose sur la stabilité des engagements réciproques contractuels de l'Etat concédant et de ses concessionnaires.

Remettre maintenant en cause cette exigence reviendrait à fragiliser la crédibilité économique et la signature financière d'acteurs qui se sont lourdement endettés pour participer à l'aménagement du territoire français.

Ce serait également faire prendre un risque important pour l'Etat au moment où il soumet à l'appel d'offres de nouveaux projets nécessitant des investissements de plusieurs milliards d'euros.

Si des évolutions des lois, des règlements ou des contrats régissant les concessions apparaissaient souhaitables – notamment à la lumière des nouveaux enjeux de mobilité résultant du Grenelle de l'environnement – la société ASF se déclare prête à en discuter des conséquences, dans le respect de l'équilibre financier de ses concessions. D'ici là, comme elle l'a toujours montré, la société ASF continuera à être force de proposition auprès de l'Etat concédant.

I. SUR LA PRETENDUE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE PAR LE SYSTEME DE LA REFERENCE JURIDIQUE TIREE DES COÛTS

1. Trois principaux griefs sont formulés par la Cour pour considérer que le système actuel ne serait pas de nature à garantir une prise en compte suffisante de l'ensemble des coûts dans la détermination du montant des péages : (i) l'Etat n'aurait pas tiré toutes les conséquences juridiques résultant de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 mettant fin à la pratique de l'adossement, (ii) la pratique antérieure de l'adossement permettrait aux sociétés de percevoir, sur les concessions historiques, des péages sur une « période deux fois plus longue » que sur les plus récentes, alors que les premières seraient « plus rentables » que les secondes, (iii) le système mis en place ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, compte tenu de l'existence de distorsions entre les coûts et les péages et d'une insuffisante prise en compte des surcoûts de construction dans l'établissement des tarifs.

2. ASF considère qu'aucun des éléments avancés par la Cour n'est fondé et que les péages sont, contrairement à ce qu'elle soutient, bien déterminés en fonction de l'ensemble des coûts.

A. La fin partielle de l'adossement

3. La Cour considère que le Conseil d'Etat ayant confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, les conséquences en résultant devaient être doubles : « le mécanisme de l'adossement devait être à l'avenir écarté » et « les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse une fois leur amortissement achevé ». Elle relève, par ailleurs, que « l'Etat a

mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu».

4. Ces affirmations méconnaissent, à plusieurs titres, la portée de l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

5. Si celui-ci a, en effet, considéré qu'il devait être mis fin à la pratique de l'adossement, c'est uniquement parce que cette pratique s'avérait incompatible avec l'adoption des dispositions nouvelles de la loi du 29 janvier 1993. Ainsi, devait-il préciser, dans cet avis, que «si, en vue de la concession de la construction et de l'exploitation d'un tronçon d'autoroute dont le trafic envisagé ne permet d'assurer la rentabilité, un candidat déjà titulaire d'une concession était admis à présenter une offre dont l'équilibre financier serait assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale, alors que les autres candidats ne pourraient que réclamer une subvention de la part de l'autorité concédante, l'égalité entre les candidats serait rompue» et que les dispositions de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 n'autorisent pas, par ailleurs, un allongement de la durée des contrats de concession pour des motifs tenant au financement de tronçons autoroutiers déficitaires.

6. On voit donc bien que, contrairement à ce qu'affirme la Cour, le Conseil d'Etat n'a jamais, dans son avis, remis en cause, d'une manière ou d'une autre, le mode de fixation des tarifs existant. Et, en réalité, il ne pouvait pas le faire.

7. D'une part, parce que, pour les raisons expliquées ci-après, les autoroutes anciennes ayant fait l'objet d'un adossement ne peuvent être regardées comme amorties.

8. D'autre part, parce que le financement des autoroutes nouvelles est sans rapport avec le mode de fixation des tarifs des autoroutes anciennes. L'exploitation des autoroutes nouvelles a, en effet, été attribuée dans le cadre de nouveaux contrats de concession, distincts de ceux régissant les concessions anciennes. Dès lors que ces autoroutes ne relèvent pas du périmètre des concessions anciennes, on ne voit pas en quoi l'attribution de ces nouveaux contrats aurait dû conduire, d'une manière ou d'une autre, à une baisse des péages sur les autoroutes anciennes. Les conditions de détermination des tarifs autoroutiers étant fixées par contrats, il n'est pas possible de prendre prétexte de la conclusion de nouveaux contrats pour revenir sur celles définies dans le cadre de contrats anciens et déjà attribués.

B. La pratique antérieure de l'adossement

S'agissant des concessions historiques, c'est-à-dire celles ayant fait l'objet d'un adossement, ASF considère qu'il est erroné de raisonner, comme le fait la Cour, autoroute par autoroute ou, encore moins, section par section.

10. *L'incorporation, par voie d'adossement de sections autoroutières nouvelles dans le contrat d'origine, a en effet conduit à un allongement de sa durée initiale et à un nouveau calcul des amortissements de caducité. Toutes les sections autoroutières qui ont été incluses dans un même contrat de concession, par voie d'adossement, étant juridiquement et financièrement interdépendantes, elles ne constituent aujourd'hui qu'un seul et même réseau. Il en résulte que l'équilibre financier du contrat doit s'apprécier au regard de l'intégralité du réseau et qu'aucune autoroute ne peut être considérée, d'un point de vue comptable, comme amortie ; l'amortissement des sections anciennes comme des sections nouvelles ayant été reporté à une date commune et unique, celle de la fin du contrat. De fait, et sauf à porter directement atteinte à la viabilité économique du contrat de concession, droit pourtant garanti au concessionnaire, l'économie du système oblige nécessairement à raisonner quant à la question de la prise en compte des coûts, de manière globale, au niveau du réseau concédé.*

11. *Le seul fait, par conséquent, que les tarifs ne soient pas fixés autoroute par autoroute ne suffit donc pas à considérer qu'ils ne seraient pas de nature à refléter l'ensemble des coûts. Bien au contraire, les allongements décidés par l'autorité concédante avant qu'il ne soit mis fin à l'adossement, ont toujours été déterminés en vue de respecter l'équilibre financier global de la concession. Or, l'équation financière de tout contrat de concession devant elle-même être déterminée de manière à assurer au concessionnaire « la couverture de ses dépenses, une rémunération raisonnable des capitaux investis et un bénéfice normal »⁹¹, les tarifs ne peuvent pas être fixés autrement qu'en tenant compte de l'ensemble des coûts.*

12. *Toute autre interprétation serait d'ailleurs directement contraire au cadre juridique applicable.*

13. *D'une part, parce que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, pris en application de l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière précise que le cahier des charges d'une concession autoroutière « définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de **la structure du réseau**, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen ». Dès lors que les*

⁹¹) Voir Gaston Jèze in RDP 1935, p. 735 cité in Lamy droit public des affaires, 2006, N° 3515.

dispositions réglementaires applicables prévoient expressément le principe de la détermination des tarifs au regard de la structure du réseau, il ne peut être fait grief aux sociétés concessionnaires de s'y conformer en prenant en compte l'ensemble de leur réseau, et notamment sa structure globale, pour fixer le niveau des péages.

14. D'autre part, parce que, comme il a été précédemment démontré, le Conseil d'Etat n'a, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, jamais remis en cause l'adossement au motif qu'il ne serait pas de nature à garantir une fixation adéquate des tarifs. Il en résulte donc bien que, pour les concessions historiques ayant fait l'objet d'un adossement, le régime consistant à définir l'équilibre financier du contrat au regard de l'ensemble du réseau doit être regardé comme valide. Il en est donc de même de toutes les conséquences en découlant logiquement et, a fortiori, de la possibilité, pour le concessionnaire, de déterminer le niveau des tarifs en fonction des coûts du réseau pris dans sa globalité.

15. Au surplus, et à supposer que l'on puisse raisonner autoroute par autoroute, l'exercice purement théorique compte tenu des liens financiers indissolubles créés par les adossements successifs et les allongements de la durée de la concession qui en ont résulté, la baisse des péages sur les sections les plus anciennes aurait dû inévitablement trouver sa contrepartie dans des hausses très significatives des tarifs sur les sections les plus récentes, notamment ceux des moins rentables. Or, dans la mesure où c'est précisément la pratique de l'adossement et le mode de détermination des tarifs y afférent qui a permis aux sociétés concessionnaires de ne pas imposer aux usagers, un niveau de tarif disproportionné sur les sections les plus récentes ou encore de permettre la construction d'autoroutes qui, sans cela, n'auraient jamais pu être réalisées, puisqu'elles auraient dû alors être financées par voie de subventions publiques, ce qui n'a pas été le choix de l'Etat, on voit difficilement comment cette pratique aurait pu être considérée, sur le plan des principes, comme contestable. En rappelant que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers», la Cour reconnaît d'ailleurs elle-même implicitement la nécessité de réaliser une péréquation tarifaire entre les différentes sections d'un réseau autoroutier concédé.

C. La prétendue absence de fondement juridique clair

16. Pour considérer que le régime actuel ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, la Cour affirme (i) qu'il existerait des distorsions entre les coûts et les péages résultant de la détermination du niveau des tarifs par référence au «taux kilométrique moyen» et de la mise en œuvre, par les sociétés concessionnaires, d'une politique d'uniformisation et (ii) que les surcoûts de construction ne seraient qu'insuffisamment pris en compte dans la détermination des tarifs.

17. ASF considère qu'aucun de ces arguments n'est fondé.

18. S'agissant des « distorsions entre péages et coûts », on rappellera, tout d'abord, que la détermination des tarifs par référence à un taux kilométrique moyen du réseau et des hausses annuelles à partir de taux kilométriques moyens par section de référence, qui est considérée comme critiquable par la Cour, est expressément prévue par le cahier des charges. Il s'agit donc là d'un principe qui s'impose aux sociétés concessionnaires et dont elles ne peuvent s'exonérer, sauf à voir leur responsabilité engagée.

19. En outre, et contrairement à ce que prétend la Cour, ASF considère que la référence au taux kilométrique moyen n'engendre pas de distorsion entre les péages et les coûts.

20. S'agissant des sections nouvelles, le cahier des charges prévoit, en effet, que « la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du taux kilométrique moyen de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, **éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation** si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau »⁹². Et il précise, par ailleurs, que « dans le cas où le tarif envisagé conduit à un taux kilométrique moyen de l'autoroute concernée supérieur de plus de 20 p.100 au taux kilométrique moyen des sections contiguës de son réseau, la société doit recueillir **l'accord** du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale avant de fixer les tarifs applicables avant la mise en service ». On voit donc bien que la tarification des sections nouvelles ne se détermine pas exclusivement par référence au taux kilométrique moyen du réseau, puisque le cahier des charges impose la prise en compte d'un facteur correctif tenant aux coûts de construction et d'exploitation, et que la fixation du taux kilométrique moyen de la section d'autoroute concernée est elle-même bien contrôlée par l'Etat concédant.

21. Enfin, indépendamment de ces mécanismes qui, à eux seuls, garantissent déjà que les péages soient fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts, il convient de rappeler, puisque la Cour omet de le préciser, que les cahiers des charges et le contrat de plan propre à chacune des sociétés s'inscrivent, tout entier, dans une logique de prise en compte des coûts.

22. Ainsi, le cahier des charges fait obligation au concessionnaire de remettre chaque année à l'autorité concédante une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession et intégrant, à ce titre, les charges d'exploitation et d'investissements. Cette étude doit ainsi notamment comprendre, pour la durée restant à courir, un

92) Article 25.5 du cahier des charges de la société ASF.

plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures⁹³.

23. Dans le même sens, le contrat de plan signé avec l'Etat pour cinq ans, retrace la nature des investissements réalisés par le concessionnaire et les coûts s'y rattachant⁹⁴.

24. Sur la période de ces cinq années, la loi tarifaire est déterminée sur la base de simulations financières prenant notamment en compte les charges d'exploitation et les investissements prescrits par le concédant comme l'impose, d'ailleurs, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995.

25. S'agissant du mouvement « d'uniformisation tarifaire » mis en œuvre par les sociétés, ASF considère que, compte tenu de ce qui précède et des mécanismes tenant à la détermination de la loi tarifaire, ce mouvement ne peut, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, être, par lui-même, considéré comme critiquable.

26. Il peut d'autant moins l'être que, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, cette politique d'uniformisation a été prescrite par l'autorité concédante, le contrat de plan d'ASF pour 2007-2011 prévoyant même expressément que «la société s'efforcera de faire converger progressivement les taux kilométriques moyens de chaque section de référence pour chaque classe de véhicule vers le taux kilométrique moyen de la classe de véhicule concernée»⁹⁵. A nouveau, et sauf en réalité à faire grief aux sociétés concessionnaires de se conformer aux dispositions applicables, on ne voit pas comment cette politique pourrait, d'une manière ou d'une autre, être remise en cause.

27. Au demeurant, cette politique tarifaire souhaitée depuis longtemps par l'Etat et désormais explicitement inscrite dans les dispositions du contrat de plan précité, doit s'analyser au regard de la nature juridique spécifique des péages.

28. Les péages constituent en effet, au sens de la jurisprudence, des redevances pour service rendu⁹⁶ et doivent, pour cette raison, trouver leur contrepartie directe dans le service procuré aux usagers. C'est donc au regard de la valeur du service procuré à l'utilisateur qu'il faut raisonner pour déterminer le montant des redevances. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, puisque celui-ci a expressément considéré que l'intensité du trafic pouvait être prise en compte dans la détermination

93) Articles 35 du cahier des charges d'ASF relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

94) Voir, par exemple, article 3.1.4. du contrat de plan Etat-ASF 2007-2011 relatif à la réalisation des investissements sur sections nouvelles.

95) Article 5.1.1. du Contrat de plan Etat-ASF 2007-2011.

96) CE, 14 février 1975, Epoux Merlin et Association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, p. 110.

du montant des péages autoroutiers, en jugeant qu'«il est constant que les usagers d'une autoroute se trouvent placés dans une situation différente, au regard des conditions d'exploitation de l'ouvrage, selon la densité de la circulation prévisible ; qu'ainsi, en prévoyant une variation du prix des péages en fonction de l'intensité du trafic, afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité de celui-ci, l'arrêté attaqué n'a pas institué une discrimination illégale entre ces usagers»⁹⁷. Or, la politique d'homogénéisation tarifaire vise précisément à répondre à cet objectif. En effet, et à défaut, les usagers se verraient imposer des charges différentes selon les sections, qui ne seraient pas toujours justifiées par des situations elles-mêmes différentes. C'est d'ailleurs à cette conclusion que la Cour aurait dû arriver, lorsqu'elle souligne, à juste titre, que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers et de la nécessité de réguler le trafic ».

29. Enfin, pour ce qui concerne « la faible prise en compte des surcoûts de construction », la Cour, en affirmant que «les majorations de tarifs lors de la mise en service des sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction» se livre à un raisonnement intrinsèquement contradictoire. En effet, elle ne peut pas à la fois faire grief aux sociétés concessionnaires de ne pas suffisamment tenir compte des surcoûts de construction dans la détermination des tarifs appliqués aux sections nouvelles et, en même temps, considérer que la stricte proportionnalité entre tarifs et coûts n'est ni souhaitable ni exigée.

30. Ainsi, et de quelque manière qu'on l'envisage, il apparaît bien que les tarifs sont fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts et que le système mis en place n'est ni empreint de disparités, ni, encore moins d'arbitraire, comme l'affirme la Cour.

II - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT FAUSSEMENT RIGOUREUX, INCOHERENT ET OPAQUE DE LA TARIFICATION

31. Pour considérer que le système tarifaire serait faussement rigoureux, incohérent et opaque, la Cour affirme, (i) que les tarifs ne seraient pas déterminés sur la base de valeurs absolues et que le taux kilométrique moyen ne constituerait pas une référence appropriée, (ii) que l'analyse des tarifs pratiqués ne révélerait aucune logique, compte tenu de l'existence de divergences de hausses ou de coefficients entre sections de référence et de distorsions dans les grilles tarifaires, et (iii) que la publicité des tarifs serait incomplète.

97) Conseil d'Etat, 28 février 1996 Association FO Consommateurs, n° 150520.

32. ASF considère que ces affirmations sont erronées et que si le système tarifaire est certes, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs milliers de tarifs, il n'est pas, pour autant faussement rigoureux, incohérent ou opaque.

A. Un système prétendument faussement rigoureux

33. Le fait pour le système tarifaire de s'attacher à des variations, et non à des valeurs absolues, ne permet en rien de le qualifier de faussement rigoureux. D'ailleurs, la Cour n'apporte, à l'appui de ses observations, aucun élément de nature à le démontrer.

34. Bien au contraire, l'analyse du système, pour peu qu'on s'y attache, établit que la référence à des hausses annuelles sur les sections en service ou à des écarts de tarifs des nouvelles sections, constitue, en réalité, la seule méthode praticable. Compte tenu des effets de l'adossement qui obligent, on l'a vu, à raisonner au regard du réseau pris dans son intégralité, il n'est pas possible, en effet, de recalculer chaque année, à partir des coûts complets affectables à chaque section, les valeurs absolues des tarifs élémentaires.

35. De manière plus générale, on relèvera que ce mécanisme n'est ni inédit, ni spécifique au système autoroutier. Pour exemple, c'est précisément celui qui a été retenu pour la détermination des tarifs applicables au réseau de la SNCF ou de la RATP.

36. Dans le même sens, le fait pour le taux kilométrique moyen d'une section de référence de ne pas être défini par référence au trafic et que les sociétés concessionnaires puissent prévoir des différenciations tarifaires sur les trajets les plus parcourus ne constitue en rien un élément pouvant conduire à qualifier le système de faussement rigoureux. Cette pratique, qui n'a, d'ailleurs, rien de systématique, est, à l'inverse, conforme à la jurisprudence et aux dispositions contractuelles applicables.

37. D'une part, parce que, comme précédemment indiqué, le Conseil d'Etat a expressément validé, dans son arrêt du 28 février 1996 précité, la possibilité pour les sociétés concessionnaires de pratiquer des différenciations tarifaires sur les sections les plus fréquentées. Ce qu'il a confirmé, par la suite, dans son rapport sur les redevances pour service rendu, puisqu'il a considéré qu'il était «normal et conforme à la théorie économique que l'utilisateur acquitte un péage plus élevé sur des tronçons réputés encombrés pour lesquels la fluidité du trafic n'a été rendue possible que par des investissements accrus ou par le soutien d'autres modes de transport»⁹⁸. Ce qui est en réalité logique, compte tenu de la différence de situation existant entre les usagers empruntant des sections encombrées et ceux empruntant des sections au trafic plus fluide et de la nécessité, pour les

⁹⁸) *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, Rapport du Conseil d'Etat, la Documentation française, 24 octobre 2002, p. 76.*

exploitants, de tenir compte, dans la détermination de leurs tarifs, de l'acceptabilité sociale du péage.

38. *D'autre part, parce que, la composante trafic est bien prise en compte dans la détermination des tarifs. Ainsi, le cahier des charges prévoit-il, s'agissant de l'évolution du taux kilométrique moyen sur le périmètre de la concession, que celle-ci est «égale à la **moyenne des évolutions** des taux kilométriques moyens (HT) en vigueur sur chaque section de référence figurant dans le contrat d'entreprise, **pondérée par le nombre de kilomètres parcourus sur la section** considérée l'année précédant la hausse»⁹⁹. On voit donc bien que les sociétés concessionnaires sont tenues de mettre en œuvre un principe de pondération par les kilomètres parcourus en matière d'évolution tarifaire.*

39. *Enfin, parce que le caractère rigoureux ou non du mécanisme tarifaire doit s'apprécier au regard du cadre juridique dans lequel il s'inscrit. Or, la Cour semble raisonner comme si les sociétés concessionnaires exerçaient leurs activités dans le cadre d'un marché public, d'une régie intéressée ou encore d'un contrat de gérance, qui leur garantirait le versement d'une rémunération indépendante des résultats d'exploitation, ce qui n'est pas le cas. L'exploitation des autoroutes s'inscrivant, en effet, dans le cadre de contrats de concession supposant, par nature, que le délégataire assume la gestion du service à ses risques et périls, il n'est pas possible, sauf à dénaturer la substance même de ces contrats, de mettre à sa charge un transfert du risque sans lui reconnaître concomitamment la liberté de gestion y afférente, ne serait-ce que parce que le délégataire assume complètement le risque trafic. Celui-ci peut, en effet, évoluer beaucoup moins vite que prévu, notamment sur les trajets à trafic élevé, voire même régresser comme cela s'est déjà produit sur l'autoroute A7, pour laquelle on peut d'ailleurs remarquer que les taux kilométriques moyens des deux sections de référence Nord et Sud restent encore inférieurs au taux kilométrique moyen du réseau, alors que le trafic moyen journalier de cette autoroute est très élevé.*

40. *Cette faculté laissée au concessionnaire, au demeurant limitée et d'ailleurs reconnue par la Cour, de procéder à des différenciations de hausses tarifaires s'impose d'autant plus que les sociétés concessionnaires exercent leurs activités sur un marché pleinement concurrentiel. En effet, et contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne sont pas en situation de monopole naturel. Bien au contraire, elles subissent la concurrence résultant de l'existence de modes alternatifs de transport : le rail, la route ou encore le transport aérien, concurrence qui a d'ailleurs vocation à se développer, comme l'a rappelé l'Etat à l'issue du Grenelle de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a rappelé formellement, puisqu'il a considéré dans son avis des 25 et 29 août 2005 que*

99) Article 25.2.1 du cahier des charges d'ASF.

la notion de monopole de fait doit «s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché intérieur à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part des autres entreprises ; qu'on ne saurait prendre en compte les positions privilégiées que telle ou telle entreprise détient momentanément ou à l'égard d'une production qui ne représente qu'une petite partie de ses activités. A cet égard, les sociétés concessionnaires ne constituent pas des monopoles de fait dès lors qu'il existe, pour chaque itinéraire autoroutier, un autre itinéraire permettant de relier les deux points desservis. En outre, la circonstance que l'exploitation des autoroutes prend la forme d'une concession exclusive ne saurait conférer aux sociétés concessionnaires le caractère d'un monopole de fait au sens de l'alinéa précité»¹⁰⁰. Dès lors que cette question a été expressément tranchée, la Cour ne peut pas ne pas en tenir compte dans son analyse.

41. En outre, la nature exacte des risques pesant sur les sociétés concessionnaires doit s'examiner au regard du statut qui est le leur, celui de sociétés exposées au risque du marché financier. Or, ce risque est d'autant plus élevé que ces sociétés ont emprunté, à leurs risques et périls, des sommes considérables sur le long terme, afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau routier autoroutier qui leur a été concédé.

42. Il n'est donc pas possible de faire abstraction de ces éléments de risques pour mener l'analyse. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence, puisqu'elle fait précisément de ce transfert de risque un élément caractéristique des contrats de concession les distinguant, par exemple, de la régie intéressée ou des marchés de service, et qu'elle considère, par ailleurs, que l'équilibre financier du contrat de concession devant être défini de manière à garantir au concessionnaire un bénéfice raisonnable, l'autorité concédante a l'obligation de garantir le concessionnaire contre les risques de concurrence¹⁰¹.

43. Il résulte de ce qui précède que le système tarifaire ne peut être considéré comme faussement rigoureux.

B. Des tarifs prétendument incohérents

44. Pour considérer que les tarifs pratiqués seraient incohérents, la Cour relève qu'il existe « des divergences de hausses ou coefficients entre sections de référence » et « des distorsions de grilles tarifaires ».

45. En se bornant à ce simple constat, la Cour méconnaît la logique même du système et en tire des conséquences erronées.

100) Avis du Conseil d'Etat des 25 et 29 août 2005, Section des finances, n° 372.147.

101) CE, Ass. 16 avril 1986, n° 75.040, 75.087, 75.110 CLT, Rec. CE. 1986, p. 97.

46. En effet, et pour ce qui concerne « les divergences de hausses ou de coefficients », la Cour relève, à juste titre, que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles » et constate que « certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence ». Or, on précisera, tout d'abord, que les différences de taux kilométriques doivent être distinguées des différences de prix. Les taux kilométriques ne sont qu'un mode de détermination des prix, défini par les dispositions contractuelles applicables et ne peuvent donc, à eux seuls, caractériser un élément d'incohérence des tarifs.

47. En outre, la divergence de hausses entre sections de référence ou de coefficients de classe se justifie par la combinaison de plusieurs facteurs : (i) la politique d'uniformisation progressive des taux kilométriques moyens, pour un service rendu équivalent, à partir des taux kilométriques fixés à la mise en service de chaque section, politique voulue par l'Etat et imposée aux concessionnaires, (ii) la prise en compte de l'acceptabilité sociale du péage, notamment en zone urbaine et périurbaine, (iii) la mise en œuvre de hausses spécifiques lors de l'intégration de sections ou d'échangeurs nouveaux, et (iv) l'impossibilité d'augmenter d'une année sur l'autre tous les tarifs élémentaires, du fait notamment de la règle de l'arrondi au décime le plus proche, dans la mesure où elle génère des hausses élevées, en pourcentage, pour les tarifs applicables aux courts trajets.

48. On voit donc bien que la logique même du système conduit à des divergences de hausses ou de coefficients, sans qu'il soit, pour autant, possible de caractériser l'existence d'une quelconque incohérence.

49. Pour ce qui a trait, cette fois-ci aux « distorsions de grilles tarifaires », la Cour souligne notamment que « le calcul des différentiels de prix fait apparaître des tronçons gratuits pour certains trajets dans les réseaux ASF ».

50. On relèvera que ce raisonnement est purement théorique, la « gratuité » évoquée par la Cour, n'étant, en effet, qu'une « gratuité virtuelle », sans aucune réalité pour l'utilisateur.

51. En effet, la « gratuité » apparente de certains tronçons inclus dans plusieurs trajets tient essentiellement à l'historique de l'établissement, puis de l'évolution des tarifs soumis à un jeu de contraintes, tel que toutes ne sont conciliables que si l'on prend en compte une période de temps suffisamment longue. Notamment la règle des arrondis et le respect d'un temps minimal entre deux hausses (qui ne peuvent être inférieures à 10 centimes d'euros), pour lisser, dans la durée, l'effet d'une hausse sur des tarifs très faibles, font que des distorsions peuvent se créer, pour ensuite s'atténuer voire disparaître, faisant ainsi apparaître, à un moment donné, certains tronçons comme « gratuits », lorsqu'ils sont parcourus au sein de certains trajets qui les englobent.

52. Par ailleurs, pour les sections en système ouvert et pour les sections d'extrémité d'un système fermé - lorsqu'elles comportent au-delà de la barrière de péage en pleine voie, plusieurs entrées et sorties elles-mêmes libres de péages -, le tarif de péage acquitté est nécessairement le même, quelle que soit l'entrée ou la sortie, en système ouvert ou en section d'extrémité en système fermé. Les différences de longueur des différents trajets effectués pour un même tarif de péage induisent, dans ces cas, des taux kilométriques différents, et donc une apparente gratuité de certains tronçons. Dans ces deux cas, un calcul par différence pour faire apparaître des «tronçons gratuits» inclus dans des trajets payants n'a alors aucun sens.

53. Seuls peuvent donc être véritablement considérés comme gratuits, les trajets pour lesquels les dispositions contractuelles prévoient qu'ils soient totalement libres de péage.

54. Il suit de là que les tarifs de péage appliqués par la société ASF ne peuvent, en aucun cas, être qualifiés d'incohérents.

C. Des tarifs prétendument opaques

55. La Cour affirme que les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs seraient vagues et désuètes et qu'aucune société n'afficherait « ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques ». Elle estime, à ce titre, qu'une «publicité compréhensible, par brochures et sur Internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée».

56. ASF considère que les affirmations de la Cour sont erronées tant en droit, qu'en fait.

57. On rappellera, tout d'abord, que la notion de tarif kilométrique, en tant que prix unitaire, qui fonde tout entier le raisonnement de la Cour, n'existe pas. Les cahiers des charges, qui définissent la nature des obligations s'imposant aux concessionnaires, font référence aux tarifs de péage, entendus comme les prix payés pour emprunter les différents trajets, et introduisent, pour la détermination de ces tarifs, la notion de « taux kilométrique moyen » (et non de « tarif kilométrique »), pour chaque section de référence et non pour chaque trajet. On ne voit pas, dans ces conditions, comment il serait possible de soutenir que les sociétés concessionnaires devraient publier un quelconque «tarif kilométrique».

58. Au demeurant, les dispositions légales et contractuelles applicables en matière de publicité s'imposent aux concessionnaires et leur caractère prétendument désuet ou non ne peut leur être imputé.

59. Sur le fond, aucune opacité du dispositif mis en place ne peut être caractérisée.

60. L'article 113-3 du Code de la consommation prévoit, en effet, que «tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation».

61. Pour l'application de ces dispositions législatives, le cahier des charges définit les obligations des sociétés en matière de publicité des tarifs. Ainsi, le cahier des charges ASF prévoit-il que «L'ensemble des tarifs applicables sur le réseau de la société, en vigueur, à la date de la publication du décret approuvant le présent avenant, sont annexés au cahier des charges. L'ensemble des tarifs en vigueur peuvent être consultés soit sur un serveur télématique, soit auprès de la société concessionnaire [...], soit auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes [...] ou auprès de la direction des routes [...]»¹⁰². La référence à un serveur télématique montre, à l'évidence, que les clauses des cahiers des charges ne sont, en rien, désuètes, comme l'affirme la Cour.

62. Ces dispositions, qui édictent des obligations précises en matière de publicité, sont appliquées par la société ASF. C'est ainsi que la société ASF a spécifiquement édité une brochure largement accessible à tous les usagers et retraçant l'ensemble de ses grilles tarifaires. Les informations y figurant sont, en outre, publiées sur son site Internet dans une rubrique complètement dédiée aux tarifs et intitulée de manière explicite «Tarifs & Péages».

63. Il n'est donc pas possible de considérer que sa tarification serait, d'une manière ou d'une autre, opaque, aucune disposition n'obligeant la société, par ailleurs, à publier les taux kilométriques, lesquels ne sont pas des «tarifs» mais des modalités de calcul des tarifs applicables aux différents trajets effectués.

64. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc bien que le système tarifaire n'est ni faussement rigoureux, ni incohérent, ni opaque, et que la publicité des tarifs, telle qu'elle est effectuée par la société ASF, est complète.

III - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT DEVENU TROP FAVORABLE DU SYSTEME POUR LES CONCESSIONNAIRES

65. Deux observations principales sont ici formulées par la Cour: (i) les hausses de prix accordées par l'Etat seraient contestables compte tenu notamment du mécanisme d'indexation et du caractère «mal étayé» des hausses additionnelles et (ii) les sociétés concessionnaires mettraient en œuvre, dans un contexte de «rente de monopole», une politique de

102) Article 25.7 du cahier des charges d'ASF.

«maximisation» des recettes résultant de «l'effet de foisonnement» et de la baisse des réductions pour les poids lourds.

66. ASF considère que ces observations ne sont pas fondées et remettent en cause les fondements même des contrats de concession.

A. Les hausses de prix accordées par l'Etat

67. Pour ce qui concerne le principe de l'indexation, la Cour relève que le groupe ASF «s'est vu même accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation» et affirme que cette garantie «est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles mêmes progressivement amorties».

68. Pour ce qui a trait, au caractère «mal étayé» des hausses additionnelles, la Cour affirme que «tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour».

69. ASF considère que la seule lecture des dispositions applicables suffit à établir que ces affirmations sont infondées.

70. En effet, le principe de l'indexation est expressément posé par les dispositions applicables, le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 garantissant aux concessionnaires, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, une hausse des péages au moins égale à 70 % de l'inflation. Le cahier des charges fixant pour ASF une hausse au moins égale à 85 % de l'inflation, dans le cadre des contrats de plan, est donc en tout point conforme aux dispositions du décret précité, seul pertinent pour trancher cette question. Par conséquent, et sauf à modifier les dispositions applicables et à indemniser les concessionnaires à raison du bouleversement de l'économie du contrat qui en résulterait, ce régime s'impose et doit régir la situation des sociétés concessionnaires.

71. Sur le fond, on rappellera, que l'équilibre financier du contrat devant s'apprécier sur l'ensemble de sa durée, le niveau de la hausse ainsi autorisée ne peut, par nature, être considéré comme critiquable.

72. Par ailleurs, et pour ce qui concerne tant le mécanisme de l'indexation que le caractère prétendument mal étayé des hausses additionnelles, il convient de rappeler que la loi tarifaire est établie sur la base de simulations financières fournies par la société à l'autorité concédante.

73. A ce titre, le cahier des charges règle expressément cette question en prévoyant que la société doit fournir à l'autorité concédante «tous les éléments d'information et de calcul nécessaires à la bonne application des règles de calcul»¹⁰³ définis par le contrat de concession, le contrat de plan et la réglementation en vigueur et qu'elle lui communique, par ailleurs, chaque année, «une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession» comprenant, notamment, pour la durée restant à courir, un plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures¹⁰⁴.

74. Dans le même sens, le contrat de plan retrace la nature des investissements réalisés par la société concessionnaire et les coûts y afférents. Ce qui conduit bien à établir que, sur la période des cinq années concernées, la loi tarifaire n'est pas définie autrement que sur la base de simulations financières prenant en compte l'ensemble des charges d'exploitation et les investissements à réaliser. On peut souligner, sur ce sujet que, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, non seulement les programmes de construction ne sont pas encore achevés, mais les programmes d'investissement sur autoroutes en service sont très importants. C'est ainsi qu'au total, 3 milliards d'euros et 2,5 milliards d'euros ont été inscrits respectivement dans les contrats de plan ASF pour 2002-2006 et 2007-2011.

75. On voit donc bien déjà, que contrairement à ce que laisse entendre la Cour, les mécanismes prévus par les dispositions applicables ne conduisent en rien à l'octroi d'un avantage indu.

76. Conformément à ces dispositions, ASF a d'ailleurs toujours communiqué à l'autorité concédante les éléments justifiant sa loi tarifaire et elle a, de surcroît, transmis à la Cour les éléments qu'elle lui avait demandés. Si la Cour n'a pas pu vérifier la justification des hausses additionnelles, acceptées par l'Etat et contractualisées, elle n'est pas pour autant fondée à considérer que ces hausses seraient mal étayées.

B. Les prétendues pratiques de «maximisation des recettes»

77. S'agissant du «**foisonnement**», notion introduite par la Cour mais qu'elle ne définit nullement et dont elle précise, elle-même, que son calcul exact est «**compliqué**», ASF considère que le raisonnement suivi est tout entier entaché de contradictions et d'erreurs.

103) Article 25.6 du cahier des charges d'ASF.

104) Articles 35 du cahier des charges d'ASF relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

78. Il convient de rappeler que, contrairement à ce que la Cour laisse croire, les hausses accordées ne concernent pas les recettes mais le seul taux kilométrique moyen du réseau, ainsi qu'éventuellement les coefficients de classe. A ce titre, ASF a toujours publié des grilles tarifaires respectant les hausses tarifaires autorisées, comme cela a d'ailleurs été vérifié chaque année par la DGCCRF et la direction générale des routes.

79. Sur le fond, on rappellera, à nouveau, qu'aucune disposition du cahier des charges n'interdit aux sociétés concessionnaires d'appliquer des hausses tarifaires différenciées, bien au contraire. La Cour le relève, elle-même, en soulignant que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles », et qu'« au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés au sein de chaque section ».

80. Cette pratique est donc licite et ne peut, par principe, être remise en cause. Elle résulte des termes même du contrat de concession, lequel constitue la loi des parties.

81. Ce qui est en réalité logique dans la mesure où les concessionnaires assumant entièrement l'exploitation à leurs risques et périls, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession.

82. Cette pratique est, d'ailleurs, conforme aux principes posés par le Conseil d'Etat comme il a été précédemment indiqué.

83. En tout état de cause, cette pratique est induite par la nature et l'économie même du système dans la mesure où elle ne constitue, en réalité, qu'une simple contrepartie aux aléas de trafic supportés par le concessionnaire, entre autres de l'élasticité du trafic aux tarifs. Ainsi, et sauf à méconnaître le principe même de la gestion de la concession aux risques et périls du concessionnaire, il n'est pas possible de la considérer comme contestable. D'autant que, comme il a été démontré, les sociétés concessionnaires opèrent, non pas en « rente de monopole », mais sur un marché pleinement concurrentiel et sont, par ailleurs, exposées aux risques du marché financier.

84. S'agissant des réductions pour les poids lourds, la Cour relève que « l'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse des tarifs accordés par l'Etat ».

85. Il convient de préciser que le contrat d'abonnement CAPLIS octroyant des remises aux sociétés de transport, a été mis en place, non pas à l'initiative des sociétés, mais à la demande expresse de l'Etat. Dans la mesure où l'objectif fixé par l'Etat était alors de diminuer les charges du poste péage pour les transporteurs, l'octroi de ces remises n'a pas fait l'objet de compensations tarifaires. Sa mise en place a donc pesé sur le chiffre d'affaires des sociétés. L'adoption de la directive européenne 2006/38 modifiant la directive 1999/62 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, prévoyant un plafonnement à 13 % des rabais accordés aux poids lourds, a conduit la société à réduire progressivement les pourcentages de remise accordés pour tendre vers ce plafond. Cette évolution sera achevée au printemps 2008 avec la suppression totale de l'abonnement CAPLIS et son remplacement par l'abonnement télépéage PL respectant le plafond fixé par la directive. La mise en place de ce nouvel abonnement télépéage PL a, d'ores et déjà, conduit à un doublement du nombre d'entreprises bénéficiaires de ces remises.

86. L'exemple de l'abonnement CAPLIS montre, plus largement, que les conditions commerciales offertes aux clients de la société ont un impact sur les recettes, qui peut être positif ou négatif selon l'évolution de ces conditions commerciales, du nombre d'abonnés et des chiffres d'affaires concernés, impact qu'il convient en tout état de cause, de distinguer de l'effet des hausses tarifaires proprement dit.

87. Enfin, il convient également de tenir compte du fait que les recettes de péage de la société augmentent à la suite des mises en service qui interviennent en cours d'année, alors que les hausses tarifaires autorisées le sont « à périmètre constant », un dispositif spécifique étant, par ailleurs, prévu par le cahier des charges pour déterminer les tarifs de péage applicables aux sections nouvelles.

87. Ainsi, force est de constater que le système n'est en rien devenu trop favorable aux sociétés concessionnaires, mais se justifie par le principe même de la gestion aux risques et périls du concessionnaire, fondement du contrat de concession.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES ESTEREL CÔTE D'AZUR, PROVENCE,
ALPES (ESCOTA)**

RÉSUMÉ

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « Les péages autoroutiers » contient de nombreuses affirmations manifestement erronées, de nature à porter un préjudice sérieux à l'ensemble des acteurs du domaine autoroutier. Après analyse du dispositif applicable, la société ESCOTA considère que, tant en droit, qu'en fait :

- Contrairement à ce que soutient la Cour, le péage reflète bien le coût des sections anciennes comme des sections nouvelles. Pour toutes les sections incluses dans les contrats de concession par voie d'adossement, l'amortissement des sections anciennes, comme des plus récentes, a été reporté à une date commune et unique : celle de la fin du contrat.*
- C'est méconnaître la réalité de la régulation des contrats que de dire qu'« aucun lien évident ne peut être établi entre les hausses tarifaires et l'évolution des coûts ». Les contrats font régulièrement l'objet d'avenants et le péage est ajusté tous les cinq ans dans les contrats de plan : l'équilibre financier de la concession détermine la loi tarifaire des cinq années couvertes par le contrat à partir de simulations financières prenant en compte les investissements nouveaux prescrits par l'Etat concédant.*
- Contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne vivent pas « une rente de monopole ». La concurrence existe avec le rail et la route, et elle s'accroît comme le souhaite d'ailleurs l'Etat qui, à l'issue du Grenelle de l'Environnement, a réaffirmé sa volonté de développer les autres modes de transport.*
- La Cour commet une erreur d'appréciation lorsqu'elle affirme que le mécanisme tarifaire est « opaque » et « faussement rigoureux ». Certes, il est, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs centaines de tarifs. Cette complexité intrinsèque n'autorise pas, pour autant, à parler de « fausse rigueur » alors que les contrats de concession prévoient des dispositions très précises et fort contraignantes. Il y a lieu de rappeler également que tous les tarifs sont publiés (notamment sur internet), conformément aux dispositions législatives et contractuelles. Enfin, toutes les informations sont fournies au concédant, conformément au contrat.*

Plus largement, le raisonnement sous-jacent du projet de rapport de la Cour méconnaît, à plusieurs titres, la nature et l'économie même du système de la concession, ainsi que sa réalité juridique :

→ *Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de contrats de concession, lesquels impliquent par nature qu'elles assurent l'exploitation à leurs risques et périls :*

▪ *contrairement aux titulaires d'un marché public, d'un contrat de gérance ou d'une régie intéressée, elles assument à leurs risques et périls le risque trafic ; de ce fait, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession ;*

▪ *elles ont emprunté à leurs risques et périls des sommes considérables sur le long terme afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau autoroutier qui leur a été concédé ;*

▪ *elles n'affichent aujourd'hui des résultats financiers excédentaires qu'après plusieurs décennies beaucoup moins favorables ; or, l'équilibre des concessions doit s'apprécier sur la totalité de leur durée.*

Or, la Cour ne prend nullement en compte, dans son appréciation, ce critère du risque et remet en cause, ce faisant, les fondements mêmes des contrats de concession en général.

→ *Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de dispositions législatives, réglementaires et contractuelles. Elles ne peuvent donc, sans encourir le risque de voir leur responsabilité engagée, s'abstenir de les appliquer. Or, la société ESCOTA a toujours appliqué l'ensemble de ces dispositions ;*

→ *Les obligations s'imposant aux sociétés dans le cadre des contrats de concession existants n'ont pas à être modifiées du fait de l'évolution de la structure de leur capital. Que des sociétés concessionnaires soient détenues par des actionnaires publics, comme ce fut très majoritairement le cas jusqu'en 2006, ou qu'elles soient détenues par des actionnaires privés, comme tel est le cas maintenant pour la plupart, est nécessairement sans rapport avec l'analyse. La Cour établit donc, à tort, un lien, qui n'a pas lieu d'être, entre le système tarifaire et l'évolution du capital.*

Le rapport omet de rappeler que ce système de la concession autoroutière a permis de financer, construire, exploiter et maintenir, en l'améliorant sans cesse depuis plus de 50 ans, l'un des meilleurs réseaux autoroutiers du monde, et cela quasiment sans apport de fonds publics. Cet instrument particulièrement efficace a permis la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de solidarité entre territoires voulue par tous les gouvernements successifs.

Or, le succès du modèle de la concession repose sur la stabilité des engagements réciproques contractuels de l'Etat concédant et de ses concessionnaires.

Remettre maintenant en cause cette exigence reviendrait à fragiliser la crédibilité économique et la signature financière d'acteurs qui se sont lourdement endettés pour participer à l'aménagement du territoire français.

Ce serait également faire prendre un risque important pour l'Etat au moment où il soumet à l'appel d'offres de nouveaux projets nécessitant des investissements de plusieurs milliards d'euros.

Si des évolutions des lois, des règlements ou des contrats régissant les concessions apparaissaient souhaitables – notamment à la lumière des nouveaux enjeux de mobilité résultant du Grenelle de l'environnement – la société ESCOTA se déclare prête à en discuter des conséquences, dans le respect de l'équilibre financier de sa concession. D'ici là, comme elle l'a toujours montré, la société ESCOTA continuera à être force de proposition auprès de l'Etat concédant.

PARTIE I – OBSERVATIONS GENERALES

I - SUR LA PRETENDUE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE PAR LE SYSTEME DE LA REFERENCE JURIDIQUE TIREE DES COÛTS

1. Trois principaux griefs sont formulés par la Cour pour considérer que le système actuel ne serait pas de nature à garantir une prise en compte suffisante de l'ensemble des coûts dans la détermination du montant des péages : (i) l'Etat n'aurait pas tiré toutes les conséquences juridiques résultant de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 mettant fin à la pratique de l'adossement, (ii) la pratique antérieure de l'adossement permettrait aux sociétés de percevoir, sur les concessions historiques, des péages sur une «période deux fois plus longue» que sur les plus récentes, alors que les premières seraient «plus rentables» que les secondes, (iii) le système mis en place ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, compte tenu de l'existence de distorsions entre les coûts et les péages et d'une insuffisante prise en compte des surcoûts de construction dans l'établissement des tarifs.

2. ESCOTA considère qu'aucun des éléments avancés par la Cour n'est fondé et que les péages sont, contrairement à ce qu'elle soutient, bien déterminés en fonction de l'ensemble des coûts.

A. La fin partielle de l'adossement

3. La Cour considère que le Conseil d'Etat ayant confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, les conséquences en résultant devaient être doubles : «le mécanisme de l'adossement devait être à l'avenir écarté» et «les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse

une fois leur amortissement achevé». Elle relève, par ailleurs, que «l'Etat a mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu».

4. Ces affirmations méconnaissent, à plusieurs titres, la portée de l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

5. Si celui-ci a, en effet, considéré qu'il devait être mis fin à la pratique de l'adossement, c'est uniquement parce que cette pratique s'avérait incompatible avec l'adoption des dispositions nouvelles de la loi du 29 janvier 1993. Ainsi, devait-il préciser, dans cet avis, que «si, en vue de la concession de la construction et de l'exploitation d'un tronçon d'autoroute dont le trafic envisagé ne permet d'assurer la rentabilité, un candidat déjà titulaire d'une concession était admis à présenter une offre dont l'équilibre financier serait assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale, alors que les autres candidats ne pourraient que réclamer une subvention de la part de l'autorité concédante, l'égalité entre les candidats serait rompue» et que les dispositions de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 n'autorisent pas, par ailleurs, un allongement de la durée des contrats de concession pour des motifs tenant au financement de tronçons autoroutiers déficitaires.

6. On voit donc bien que, contrairement à ce qu'affirme la Cour, le Conseil d'Etat n'a jamais, dans son avis, remis en cause, d'une manière ou d'une autre, le mode de fixation des tarifs existant. Et, en réalité, il ne pouvait pas le faire.

7. D'une part, parce que, pour les raisons expliquées ci-après, les autoroutes anciennes ayant fait l'objet d'un adossement ne peuvent être regardées comme amorties.

8. D'autre part, parce que le financement des autoroutes nouvelles est sans rapport avec le mode de fixation des tarifs des autoroutes anciennes. L'exploitation des autoroutes nouvelles a, en effet, été attribuée dans le cadre de nouveaux contrats de concession, distincts de ceux régissant les concessions anciennes. Dès lors que ces autoroutes ne relèvent pas du périmètre des concessions anciennes, on ne voit pas en quoi l'attribution de ces nouveaux contrats aurait dû conduire, d'une manière ou d'une autre, à une baisse des péages sur les autoroutes anciennes. Les conditions de détermination des tarifs autoroutiers étant fixées contrats par contrats, il n'est pas possible de prendre prétexte de la conclusion de nouveaux contrats pour revenir sur celles définies dans le cadre de contrats anciens et déjà attribués.

B. La pratique antérieure de l'adossement

9. S'agissant des concessions historiques, c'est-à-dire celles ayant fait l'objet d'un adossement, ESCOTA considère qu'il est erroné de raisonner, comme le fait la Cour, autoroute par autoroute ou, encore moins, section par section.

10. L'incorporation, par voie d'adossement de sections autoroutières nouvelles dans le contrat d'origine, a en effet conduit à un allongement de sa durée initiale et à un nouveau calcul des amortissements de caducité. Toutes les sections autoroutières qui ont été incluses dans un même contrat de concession, par voie d'adossement, étant juridiquement et financièrement interdépendantes, elles ne constituent aujourd'hui qu'un seul et même réseau. Il en résulte que l'équilibre financier du contrat doit s'apprécier au regard de l'intégralité du réseau et qu'aucune autoroute ne peut être considérée, d'un point de vue comptable, comme amortie ; l'amortissement des sections anciennes comme des sections nouvelles ayant été reporté à une date commune et unique, celle de la fin du contrat. De fait, et sauf à porter directement atteinte à la viabilité économique du contrat de concession, droit pourtant garanti au concessionnaire, l'économie du système oblige nécessairement à raisonner quant à la question de la prise en compte des coûts, de manière globale, au niveau du réseau concédé.

11. Le seul fait, par conséquent, que les tarifs ne soient pas fixés autoroute par autoroute ne suffit donc pas à considérer qu'ils ne seraient pas de nature à refléter l'ensemble des coûts. Bien au contraire, les allongements décidés par l'autorité concédante avant qu'il ne soit mis fin à l'adossement, ont toujours été déterminés en vue de respecter l'équilibre financier global de la concession. Or, l'équation financière de tout contrat de concession devant elle-même être déterminée de manière à assurer au concessionnaire « la couverture de ses dépenses, une rémunération raisonnable des capitaux investis et un bénéfice normal »¹⁰⁵, les tarifs ne peuvent pas être fixés autrement qu'en tenant compte de l'ensemble des coûts.

12. Toute autre interprétation serait d'ailleurs directement contraire au cadre juridique applicable.

13. D'une part, parce que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, pris en application de l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière précise que le cahier des charges d'une concession autoroutière « définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen ». Dès lors que les

¹⁰⁵) Voir Gaston Jèze in RDP 1935, p. 735 cité in Lamy droit public des affaires, 2006, N° 3515.

dispositions réglementaires applicables prévoient expressément le principe de la détermination des tarifs au regard de la structure du réseau, il ne peut être fait grief aux sociétés concessionnaires de s'y conformer en prenant en compte l'ensemble de leur réseau, et notamment sa structure globale, pour fixer le niveau des péages.

14. D'autre part, parce que, comme il a été précédemment démontré, le Conseil d'Etat n'a, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, jamais remis en cause l'adossement au motif qu'il ne serait pas de nature à garantir une fixation adéquate des tarifs. Il en résulte donc bien que, pour les concessions historiques ayant fait l'objet d'un adossement, le régime consistant à définir l'équilibre financier du contrat au regard de l'ensemble du réseau doit être regardé comme valide. Il en est donc de même de toutes les conséquences en découlant logiquement et, a fortiori, de la possibilité, pour le concessionnaire, de déterminer le niveau des tarifs en fonction des coûts du réseau pris dans sa globalité.

15. Au surplus, et à supposer que l'on puisse raisonner autoroute par autoroute, l'exercice purement théorique compte tenu des liens financiers indissolubles créés par les adossements successifs et les allongements de la durée de la concession qui en ont résulté, la baisse des péages sur les sections les plus anciennes aurait dû inévitablement trouver sa contrepartie dans des hausses très significatives des tarifs sur les sections les plus récentes, notamment ceux des moins rentables. Or, dans la mesure où c'est précisément la pratique de l'adossement et le mode de détermination des tarifs y afférent qui a permis aux sociétés concessionnaires de ne pas imposer aux usagers, un niveau de tarif disproportionné sur les sections les plus récentes ou encore de permettre la construction d'autoroutes qui, sans cela, n'auraient jamais pu être réalisées, puisqu'elles auraient dû alors être financées par voie de subventions publiques, ce qui n'a pas été le choix de l'Etat, on voit difficilement comment cette pratique aurait pu être considérée, sur le plan des principes, comme contestable. En rappelant que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers», la Cour reconnaît d'ailleurs elle-même implicitement la nécessité de réaliser une péréquation tarifaire entre les différentes sections d'un réseau autoroutier concédé.

C. La prétendue absence de fondement juridique clair

16. Pour considérer que le régime actuel ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, la Cour affirme (i) qu'il existerait des distorsions entre les coûts et les péages résultant de la détermination du niveau des tarifs par référence au «taux kilométrique moyen» et de la mise en œuvre, par les sociétés concessionnaires, d'une politique d'uniformisation et (ii) que les surcoûts de construction ne seraient qu'insuffisamment pris en compte dans la détermination des tarifs.

17. ESCOTA considère qu'aucun de ces arguments n'est fondé.

18. S'agissant des « distorsions entre péages et coûts », on rappellera, tout d'abord, que la détermination des tarifs par référence à un taux kilométrique moyen du réseau et des hausses annuelles à partir de taux kilométriques moyens par section de référence, qui est considérée comme critiquable par la Cour, est expressément prévue par le cahier des charges. Il s'agit donc là d'un principe qui s'impose aux sociétés concessionnaires et dont elles ne peuvent s'exonérer, sauf à voir leur responsabilité engagée.

19. En outre, et contrairement à ce que prétend la Cour, ESCOTA considère que la référence au taux kilométrique moyen n'engendre pas de distorsion entre les péages et les coûts.

20. S'agissant des sections nouvelles, le cahier des charges prévoit, en effet, que « la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du taux kilométrique moyen de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, **éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation** si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau »¹⁰⁶. Et il précise, par ailleurs, que « dans le cas où le tarif envisagé conduit à un taux kilométrique moyen de l'autoroute concernée supérieur de plus de 20 p.100 au taux kilométrique moyen des sections contiguës de son réseau, la société doit recueillir l'accord du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale avant de fixer les tarifs applicables avant la mise en service ». On voit donc bien que la tarification des sections nouvelles ne se détermine pas exclusivement par référence au taux kilométrique moyen du réseau, puisque le cahier des charges impose la prise en compte d'un facteur correctif tenant aux coûts de construction et d'exploitation, et que la fixation du taux kilométrique moyen de la section d'autoroute concernée est elle-même bien contrôlée par l'Etat concédant.

21. Enfin, indépendamment de ces mécanismes qui, à eux seuls, garantissent déjà que les péages soient fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts, il convient de rappeler, puisque la Cour omet de le préciser, que les cahiers des charges et le contrat de plan propre à chacune des sociétés s'inscrivent, tout entier, dans une logique de prise en compte des coûts.

22. Ainsi, le cahier des charges fait obligation au concessionnaire de remettre chaque année à l'autorité concédante une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession et intégrant, à ce titre, les charges d'exploitation et d'investissements. Cette étude doit ainsi notamment comprendre, pour la durée restant à courir, un

106) Article 25.5 du cahier des charges de la société ESCOTA.

plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures¹⁰⁷.

23. Dans le même sens, le contrat de plan signé avec l'Etat pour cinq ans, retrace la nature des investissements réalisés par le concessionnaire et les coûts s'y rattachant¹⁰⁸.

24. Sur la période de ces cinq années, la loi tarifaire est déterminée sur la base de simulations financières prenant notamment en compte les charges d'exploitation et les investissements prescrits par le concédant comme l'impose, d'ailleurs, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995.

25. S'agissant du mouvement « d'uniformisation tarifaire » mis en œuvre par les sociétés, ESCOTA considère que, compte tenu de ce qui précède et des mécanismes tenant à la détermination de la loi tarifaire, ce mouvement ne peut, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, être, par lui-même, considéré comme critiquable,.

26. Il peut d'autant moins l'être que, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, cette politique d'uniformisation a été prescrite par l'autorité concédante, le contrat de plan d'ESCOTA pour 2007-2011 prévoyant même expressément que « la société s'efforcera de faire converger progressivement entre eux les taux kilométriques moyens des sections de référence (pour chaque classe de véhicule) de nature semblable en termes de trafic, système de péage, contraintes d'exploitation,.. »¹⁰⁹. A nouveau, et sauf en réalité à faire grief aux sociétés concessionnaires de se conformer aux dispositions applicables, on ne voit pas comment cette politique pourrait, d'une manière ou d'une autre, être remise en cause.

27. Au demeurant, cette politique tarifaire souhaitée depuis longtemps par l'Etat et désormais explicitement inscrite dans les dispositions du contrat de plan précité, doit s'analyser au regard de la nature juridique spécifique des péages.

28. Les péages constituent en effet, au sens de la jurisprudence, des redevances pour service rendu¹¹⁰ et doivent, pour cette raison, trouver leur contrepartie directe dans le service procuré aux usagers. C'est donc au regard de la valeur du service procuré à l'usager qu'il faut raisonner pour déterminer le montant des redevances. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, puisque celui-ci a expressément considéré

107) Articles 35 du cahier des charges d'ESCOTA relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

108) Voir, par exemple, titre 2 du contrat de plan Etat-ESCOTA 2007-2011 relatif à la réalisation des investissements et l'annexe 1 reprenant les échéanciers annuels des investissements prévus au contrat de plan.

109) Article 5.1.1.3 du Contrat de plan Etat-ESCOTA 2007-2011.

110) CE, 14 février 1975, Epoux Merlin et Association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, p. 110.

que l'intensité du trafic pouvait être prise en compte dans la détermination du montant des péages autoroutiers, en jugeant qu'«il est constant que les usagers d'une autoroute se trouvent placés dans une situation différente, au regard des conditions d'exploitation de l'ouvrage, selon la densité de la circulation prévisible ; qu'ainsi, en prévoyant une variation du prix des péages en fonction de l'intensité du trafic, afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité de celui-ci, l'arrêté attaqué n'a pas institué une discrimination illégale entre ces usagers»¹¹¹. Or, la politique d'homogénéisation tarifaire vise précisément à répondre à cet objectif. En effet, et à défaut, les usagers se verraient imposer des charges différentes selon les sections, qui ne seraient pas toujours justifiées par des situations elles-mêmes différentes. C'est d'ailleurs à cette conclusion que la Cour aurait dû arriver, lorsqu'elle souligne, à juste titre, que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers et de la nécessité de réguler le trafic ».

29. Enfin, pour ce qui concerne « la faible prise en compte des surcoûts de construction », la Cour, en affirmant que «les majorations de tarifs lors de la mise en service des sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction» se livre à un raisonnement intrinsèquement contradictoire. En effet, elle ne peut pas à la fois faire grief aux sociétés concessionnaires de ne pas suffisamment tenir compte des surcoûts de construction dans la détermination des tarifs appliqués aux sections nouvelles et, en même temps, considérer que la stricte proportionnalité entre tarifs et coûts n'est ni souhaitable ni exigée.

30. Ainsi, et de quelque manière qu'on l'envisage, il apparaît bien que les tarifs sont fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts et que le système mis en place n'est ni empreint de disparités, ni, encore moins d'arbitraire, comme l'affirme la Cour.

II - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT FAUSSEMENT RIGOUREUX, INCOHERENT ET OPAQUE DE LA TARIFICATION

31. Pour considérer que le système tarifaire serait faussement rigoureux, incohérent et opaque, la Cour affirme, (i) que les tarifs ne seraient pas déterminés sur la base de valeurs absolues et que le taux kilométrique moyen ne constituerait pas une référence appropriée, (ii) que l'analyse des tarifs pratiqués ne révélerait aucune logique, compte tenu de l'existence de divergences de hausses ou de coefficients entre sections de référence et de distorsions dans les grilles tarifaires, et (iii) que la publicité des tarifs serait incomplète.

111) Conseil d'Etat, 28 février 1996 Association FO Consommateurs, n° 150520.

32. ESCOTA considère que ces affirmations sont erronées et que si le système tarifaire est certes, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs centaines de tarifs, il n'est pas, pour autant faussement rigoureux, incohérent ou opaque.

A. Un système prétendument faussement rigoureux

33. Le fait pour le système tarifaire de s'attacher à des variations, et non à des valeurs absolues, ne permet en rien de le qualifier de faussement rigoureux. D'ailleurs, la Cour n'apporte, à l'appui de ses observations, aucun élément de nature à le démontrer.

34. Bien au contraire, l'analyse du système, pour peu qu'on s'y attache, établit que la référence à des hausses annuelles sur les sections en service ou à des écarts de tarifs des nouvelles sections, constitue, en réalité, la seule méthode praticable. Compte tenu des effets de l'adossement qui oblige, on l'a vu, à raisonner au regard du réseau pris dans son intégralité, il n'est pas possible, en effet, de recalculer chaque année, à partir des coûts complets affectables à chaque section, les valeurs absolues des tarifs élémentaires.

35. De manière plus générale, on relèvera que ce mécanisme n'est ni inédit, ni spécifique au système autoroutier. Pour exemple, c'est précisément celui qui a été retenu pour la détermination des tarifs applicables au réseau de la SNCF ou de la RATP.

36. Dans le même sens, le fait pour le taux kilométrique moyen d'une section de référence de ne pas être défini par référence au trafic et que les sociétés concessionnaires puissent prévoir des différenciations tarifaires sur les trajets les plus parcourus ne constitue en rien un élément pouvant conduire à qualifier le système de faussement rigoureux. Cette pratique, qui n'a, d'ailleurs, rien de systématique, est, à l'inverse, conforme à la jurisprudence et aux dispositions contractuelles applicables.

37. D'une part, parce que, comme précédemment indiqué, le Conseil d'Etat a expressément validé, dans son arrêt du 28 février 1996 précité, la possibilité pour les sociétés concessionnaires de pratiquer des différenciations tarifaires sur les sections les plus fréquentées. Ce qu'il a confirmé, par la suite, dans son rapport sur les redevances pour service rendu, puisqu'il a considéré qu'il était «normal et conforme à la théorie économique que l'utilisateur acquitte un péage plus élevé sur des tronçons réputés encombrés pour lesquels la fluidité du trafic n'a été rendue possible que par des investissements accrus ou par le soutien d'autres modes de transport»¹¹². Ce qui est en réalité logique, compte tenu de la différence de situation existant entre les usagers empruntant des sections encombrées et

112) *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, Rapport du Conseil d'Etat, la Documentation française, 24 octobre 2002, p. 76.*

ceux empruntant des sections au trafic plus fluide et de la nécessité, pour les exploitants, de tenir compte, dans la détermination de leurs tarifs, de l'acceptabilité sociale du péage.

38. D'autre part, parce que, la composante trafic est bien prise en compte dans la détermination des tarifs. Ainsi, le cahier des charges prévoit-il, s'agissant de l'évolution du taux kilométrique moyen sur le périmètre de la concession, que celle-ci est «égale à la **moyenne des évolutions** des taux kilométriques moyens (HT) en vigueur sur chaque section de référence figurant dans le contrat d'entreprise, **pondérée par le nombre de kilomètres parcourus sur la section** considérée l'année précédant la hausse»¹¹³. On voit donc bien que les sociétés concessionnaires sont tenues de mettre en œuvre un principe de pondération par les kilomètres parcourus en matière d'évolution tarifaire.

39. Enfin, parce que le caractère rigoureux ou non du mécanisme tarifaire doit s'apprécier au regard du cadre juridique dans lequel il s'inscrit. Or, la Cour semble raisonner comme si les sociétés concessionnaires exerçaient leurs activités dans le cadre d'un marché public, d'une régie intéressée ou encore d'un contrat de gérance, qui leur garantirait le versement d'une rémunération indépendante des résultats d'exploitation, ce qui n'est pas le cas. L'exploitation des autoroutes s'inscrivant, en effet, dans le cadre de contrats de concession supposant, par nature, que le délégataire assume la gestion du service à ses risques et périls, il n'est pas possible, sauf à dénaturer la substance même de ces contrats, de mettre à sa charge un transfert du risque sans lui reconnaître concomitamment la liberté de gestion y afférente, ne serait-ce que parce que le délégataire assume complètement le risque trafic. Celui-ci peut, en effet, évoluer beaucoup moins vite que prévu, notamment sur les trajets à trafic élevé, voire même régresser comme cela s'est déjà produit sur l'autoroute A8, alors que le trafic moyen journalier de cette autoroute est très élevé.

40. Cette faculté laissée au concessionnaire, au demeurant limitée et d'ailleurs reconnue par la Cour, de procéder à des différenciations de hausses tarifaires s'impose d'autant plus que les sociétés concessionnaires exercent leurs activités sur un marché pleinement concurrentiel. En effet, et contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne sont pas en situation de monopole naturel. Bien au contraire, elles subissent la concurrence résultant de l'existence de modes alternatifs de transport : le rail, la route ou encore le transport aérien, concurrence qui a d'ailleurs vocation à se développer, comme l'a rappelé l'Etat à l'issue du Grenelle de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a rappelé formellement, puisqu'il a considéré dans son avis des 25 et 29 août 2005 que la notion de monopole de fait doit «s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché intérieur à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises

113) Article 25.2.1 du cahier des charges d'ESCOTA.

ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part des autres entreprises ; qu'on ne saurait prendre en compte les positions privilégiées que telle ou telle entreprise détient momentanément ou à l'égard d'une production qui ne représente qu'une petite partie de ses activités. A cet égard, les sociétés concessionnaires ne constituent pas des monopoles de fait dès lors qu'il existe, pour chaque itinéraire autoroutier, un autre itinéraire permettant de relier les deux points desservis. En outre, la circonstance que l'exploitation des autoroutes prend la forme d'une concession exclusive ne saurait conférer aux sociétés concessionnaires le caractère d'un monopole de fait au sens de l'alinéa précité»¹¹⁴. Dès lors que cette question a été expressément tranchée, la Cour ne peut pas ne pas en tenir compte dans son analyse.

41. *En outre, la nature exacte des risques pesant sur les sociétés concessionnaires doit s'examiner au regard du statut qui est le leur, celui de sociétés exposées au risque du marché financier. Or, ce risque est d'autant plus élevé que ces sociétés ont emprunté, à leurs risques et périls, des sommes considérables sur le long terme, afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau routier autoroutier qui leur a été concédé.*

42. *Il n'est donc pas possible de faire abstraction de ces éléments de risques pour mener l'analyse. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence, puisqu'elle fait précisément de ce transfert de risque un élément caractéristique des contrats de concession les distinguant, par exemple, de la régie intéressée ou des marchés de service, et qu'elle considère, par ailleurs, que l'équilibre financier du contrat de concession devant être défini de manière à garantir au concessionnaire un bénéfice raisonnable, l'autorité concédante a l'obligation de garantir le concessionnaire contre les risques de concurrence¹¹⁵.*

43. *Il résulte de ce qui précède que le système tarifaire ne peut être considéré comme faussement rigoureux.*

B. Des tarifs prétendument incohérents

44. *Pour considérer que les tarifs pratiqués seraient incohérents, la Cour relève qu'il existe « des divergences de hausses ou coefficients entre sections de référence » et « des distorsions de grilles tarifaires ».*

45. *En se bornant à ce simple constat, la Cour méconnaît la logique même du système et en tire des conséquences erronées.*

114) Avis du Conseil d'Etat des 25 et 29 août 2005, Section des finances, n° 372.147.

115) CE, Ass. 16 avril 1986, n° 75.040, 75.087, 75.110 CLT, Rec. CE. 1986, p. 97.

46. En effet, et pour ce qui concerne « les divergences de hausses ou de coefficients », la Cour relève, à juste titre, que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles » et constate que « certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence ». Or, on précisera, tout d'abord, que les différences de taux kilométriques doivent être distinguées des différences de prix. Les taux kilométriques ne sont qu'un mode de détermination des prix, défini par les dispositions contractuelles applicables et ne peuvent donc, à eux seuls, caractériser un élément d'incohérence des tarifs.

47. En outre, la divergence de hausses entre sections de référence ou de coefficients de classe se justifie par la combinaison de plusieurs facteurs : (i) la politique d'uniformisation progressive des taux kilométriques moyens, pour un service rendu équivalent, à partir des taux kilométriques fixés à la mise en service de chaque section, politique voulue par l'Etat et imposée aux concessionnaires, (ii) la prise en compte de l'acceptabilité sociale du péage, notamment en zone urbaine et périurbaine, (iii) la mise en œuvre de hausses spécifiques lors de l'intégration de sections ou d'échangeurs nouveaux, et (iv) l'impossibilité d'augmenter d'une année sur l'autre tous les tarifs élémentaires, du fait notamment de la règle de l'arrondi au décime le plus proche, dans la mesure où elle génère des hausses élevées, en pourcentage, pour les tarifs applicables aux courts trajets.

48. On voit donc bien que la logique même du système conduit à des divergences de hausses ou de coefficients, sans qu'il soit, pour autant, possible de caractériser l'existence d'une quelconque incohérence.

49. Pour ce qui a trait, cette fois-ci aux « distorsions de grilles tarifaires », la Cour souligne notamment l'existence de sections gratuites ou l'hétérogénéité des tarifs au kilomètre.

50. On relèvera que ce raisonnement est purement théorique, la « gratuité » évoquée par la Cour, n'étant, en effet, qu'une « gratuité virtuelle », sans aucune réalité pour l'utilisateur.

51. En effet, la « gratuité » apparente de certains tronçons inclus dans plusieurs trajets tient essentiellement à l'historique de l'établissement, puis de l'évolution des tarifs soumis à un jeu de contraintes, tel que toutes ne sont conciliables que si l'on prend en compte une période de temps suffisamment longue. Notamment la règle des arrondis et le respect d'un temps minimal entre deux hausses (qui ne peuvent être inférieures à 10 centimes d'euros), pour lisser, dans la durée, l'effet d'une hausse sur des tarifs très faibles, font que des distorsions peuvent se créer, pour ensuite s'atténuer voire disparaître, faisant ainsi apparaître, à un moment donné, certains tronçons comme « gratuits », lorsqu'ils sont parcourus au sein de certains trajets qui les englobent.

52. Par ailleurs, pour les sections en système ouvert et pour les sections d'extrémité d'un système fermé - lorsqu'elles comportent au-delà de la barrière de péage en pleine voie, plusieurs entrées et sorties elles-mêmes libres de péages -, le tarif de péage acquitté est nécessairement le même, quelle que soit l'entrée ou la sortie, en système ouvert ou en section d'extrémité en système fermé. Les différences de longueur des différents trajets effectués pour un même tarif de péage induisent, dans ces cas, des taux kilométriques différents, et donc une apparente gratuité de certains tronçons. Dans ces deux cas, un calcul par différence pour faire apparaître des «tronçons gratuits» inclus dans des trajets payants n'a alors aucun sens.

53. Seuls peuvent donc être véritablement considérés comme gratuits, les trajets pour lesquels les dispositions contractuelles prévoient qu'ils soient totalement libres de péage.

54. Il suit de là que les tarifs de péage appliqués par la société ESCOTA ne peuvent, en aucun cas, être qualifiés d'incohérents.

C.Des tarifs prétendument opaques

55. La Cour affirme que les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs seraient vagues et désuètes et qu'aucune société n'afficherait « ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques ». Elle estime, à ce titre, qu'une «publicité compréhensible, par brochures et sur Internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée».

56. ESCOTA considère que les affirmations de la Cour sont erronées tant en droit, qu'en fait.

57. On rappellera, tout d'abord, que la notion de tarif kilométrique, en tant que prix unitaire, qui fonde tout entier le raisonnement de la Cour, n'existe pas. Les cahiers des charges, qui définissent la nature des obligations s'imposant aux concessionnaires, font référence aux tarifs de péage, entendus comme les prix payés pour emprunter les différents trajets, et introduisent, pour la détermination de ces tarifs, la notion de « taux kilométrique moyen » (et non de « tarif kilométrique »), pour chaque section de référence et non pour chaque trajet. On ne voit pas, dans ces conditions, comment il serait possible de soutenir que les sociétés concessionnaires devraient publier un quelconque «tarif kilométrique».

58. Au demeurant, les dispositions légales et contractuelles applicables en matière de publicité s'imposent aux concessionnaires et leur caractère prétendument désuet ou non ne peut leur être imputé.

59. Sur le fond, aucune opacité du dispositif mis en place ne peut être caractérisée.

60. *L'article 113-3 du Code de la consommation prévoit, en effet, que «tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation».*

61. *Pour l'application de ces dispositions législatives, le cahier des charges définit les obligations des sociétés en matière de publicité des tarifs. Ainsi, le cahier des charges ESCOTA prévoit-il que «L'ensemble des tarifs applicables sur le réseau de la société, en vigueur, à la date de la publication du décret approuvant le présent avenant, sont annexés au cahier des charges. L'ensemble des tarifs en vigueur peuvent être consultés soit sur un serveur télématique, soit auprès de la société concessionnaire [...], soit auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes [...] ou auprès de la direction des routes [...]»¹¹⁶. La référence à un serveur télématique montre, à l'évidence, que les clauses des cahiers des charges ne sont, en rien, désuètes, comme l'affirme la Cour.*

62. *Ces dispositions, qui édictent des obligations précises en matière de publicité, sont appliquées par la société ESCOTA. C'est ainsi que la société ESCOTA a spécifiquement édité une brochure largement accessible à tous les usagers et retraçant l'ensemble de ses grilles tarifaires. Les informations y figurant sont, en outre, publiées sur son site Internet dans une rubrique complètement dédiée et intitulée de manière explicite «Tarifs».*

63. *Il n'est donc pas possible de considérer que sa tarification serait, d'une manière ou d'une autre, opaque, aucune disposition n'obligeant la société, par ailleurs, à publier les taux kilométriques, lesquels ne sont pas des «tarifs» mais des modalités de calcul des tarifs applicables aux différents trajets effectués.*

64. *Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc bien que le système tarifaire n'est ni faussement rigoureux, ni incohérent, ni opaque, et que la publicité des tarifs, telle qu'elle est effectuée par la société ESCOTA, est complète.*

III - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT DEVENU TROP FAVORABLE DU SYSTEME POUR LES CONCESSIONNAIRES

65. *Deux observations principales sont ici formulées par la Cour: (i) les hausses de prix accordées par l'Etat seraient contestables compte tenu notamment du mécanisme d'indexation et du caractère «mal étayé» des hausses additionnelles et (ii) les sociétés concessionnaires mettraient en œuvre, dans un contexte de «rente de monopole», une politique de*

116) Article 25.7 du cahier des charges d'ESCOTA.

«maximisation» des recettes résultant de «l'effet de foisonnement» et de la baisse des réductions pour les poids lourds.

66. ESCOTA considère que ces observations ne sont pas fondées et remettent en cause les fondements même des contrats de concession.

A .Les hausses de prix accordées par l'Etat

67. Pour ce qui concerne le principe de l'indexation, la Cour relève que le groupe ASF «s'est vu même accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation» et affirme que cette garantie «est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles mêmes progressivement amorties».

68. Pour ce qui a trait, au caractère «mal étayé» des hausses additionnelles, la Cour affirme que «tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour».69.

69. ESCOTA considère que la seule lecture des dispositions applicables suffit à établir que ces affirmations sont infondées.

70. En effet, le principe de l'indexation est expressément posé par les dispositions applicables, le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 garantissant aux concessionnaires, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, une hausse des péages au moins égale à 70 % de l'inflation. Le cahier des charges fixant pour ESCOTA une hausse au moins égale à 85 % de l'inflation, dans le cadre des contrats de plan, est donc en tout point conforme aux dispositions du décret précité, seul pertinent pour trancher cette question. Par conséquent, et sauf à modifier les dispositions applicables et à indemniser les concessionnaires à raison du bouleversement de l'économie du contrat qui en résulterait, ce régime s'impose et doit régir la situation des sociétés concessionnaires.

71. Sur le fond, on rappellera, que l'équilibre financier du contrat devant s'apprécier sur l'ensemble de sa durée, le niveau de la hausse ainsi autorisée ne peut, par nature, être considéré comme critiquable.

72. Par ailleurs, et pour ce qui concerne tant le mécanisme de l'indexation que le caractère prétendument mal étayé des hausses additionnelles, il convient de rappeler que la loi tarifaire est établie sur la base de simulations financières fournies par la société à l'autorité concédante.

73. A ce titre, le cahier des charges règle expressément cette question en prévoyant que la société doit fournir à l'autorité concédante «tous les éléments d'information et de calcul nécessaires à la bonne application des règles de calcul»¹¹⁷ définis par le contrat de concession, le contrat de plan et la réglementation en vigueur et qu'elle lui communique, par ailleurs, chaque année, «une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession» comprenant, notamment, pour la durée restant à courir, un plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures¹¹⁸.

74. Dans le même sens, le contrat de plan retrace la nature des investissements réalisés par la société concessionnaire et les coûts y afférents. Ce qui conduit bien à établir que, sur la période des cinq années concernées, la loi tarifaire n'est pas définie autrement que sur la base de simulations financières prenant en compte l'ensemble des charges d'exploitation et les investissements à réaliser. On peut souligner, sur ce sujet, que les programmes d'investissement sur autoroutes en service sont très importants. C'est ainsi qu'au total 777 millions d'euros ont été inscrits dans le contrat de plan ESCOTA pour 2007-2011.

75. On voit donc bien déjà, que contrairement à ce que laisse entendre la Cour, les mécanismes prévus par les dispositions applicables ne conduisent en rien à l'octroi d'un avantage indu.

76. Conformément à ces dispositions, ESCOTA a d'ailleurs toujours communiqué à l'autorité concédante les éléments justifiant sa loi tarifaire et elle a, de surcroît, transmis à la Cour les éléments qu'elle lui avait demandés. Si Cour n'a pas pu vérifier la justification des hausses additionnelles, acceptées par l'Etat et contractualisées, elle n'est pas pour autant fondée à considérer que ces hausses seraient mal étayées.

B. Les prétendues pratiques de «maximisation des recettes»

77. S'agissant du «foisonnement», notion introduite par la Cour mais qu'elle ne définit nullement et dont elle précise, elle-même, que son calcul exact est «compliqué», ESCOTA considère que le raisonnement suivi est tout entier entaché de contradictions et d'erreurs.

78. Il convient de rappeler que, contrairement à ce que la Cour laisse croire, les hausses accordées ne concernent pas les recettes mais le seul taux kilométrique moyen du réseau, ainsi qu'éventuellement les coefficients de classe. A ce titre, ESCOTA a toujours publié des grilles tarifaires respectant les hausses tarifaires autorisées, comme cela a d'ailleurs été vérifié chaque année par la DGCCRF et la direction générale des routes.

117) Article 25.6 du cahier des charges d'ESCOTA.

118) Articles 35 du cahier des charges d'ESCOTA relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

79. Sur le fond, on rappellera, à nouveau, qu'aucune disposition du cahier des charges n'interdit aux sociétés concessionnaires d'appliquer des hausses tarifaires différenciées, bien au contraire. La Cour le relève, elle-même, en soulignant que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles », et qu'« au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés au sein de chaque section ».

80. Cette pratique est donc licite et ne peut, par principe, être remise en cause. Elle résulte des termes même du contrat de concession, lequel constitue la loi des parties.

81. Ce qui est en réalité logique dans la mesure où les concessionnaires assumant entièrement l'exploitation à leurs risques et périls, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession.

82. Cette pratique est, d'ailleurs, conforme aux principes posés par le Conseil d'Etat comme il a été précédemment indiqué.

83. En tout état de cause, cette pratique est induite par la nature et l'économie même du système dans la mesure où elle ne constitue, en réalité, qu'une simple contrepartie aux aléas de trafic supportés par le concessionnaire, entre autres de l'élasticité du trafic aux tarifs. Ainsi, et sauf à méconnaître le principe même de la gestion de la concession aux risques et périls du concessionnaire, il n'est pas possible de la considérer comme contestable. D'autant que, comme il a été démontré, les sociétés concessionnaires opèrent, non pas en « rente de monopole », mais sur un marché pleinement concurrentiel et sont, par ailleurs, exposées aux risques du marché financier.

84. S'agissant des réductions pour les poids lourds, la Cour relève que « l'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse des tarifs accordés par l'Etat ».

85. Il convient de préciser que le contrat d'abonnement CAPLIS octroyant des remises aux sociétés de transport, a été mis en place, non pas à l'initiative des sociétés, mais à la demande expresse de l'Etat. Dans la mesure où l'objectif fixé par l'Etat était alors de diminuer les charges du poste péage pour les transporteurs, l'octroi de ces remises n'a pas fait l'objet de compensations tarifaires. Sa mise en place a donc pesé sur le chiffre d'affaires des sociétés. L'adoption de la directive européenne 2006/38 modifiant la directive 1999/62 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, prévoyant un plafonnement à 13 % des rabais accordés aux poids lourds, a conduit la société à réduire

progressivement les pourcentages de remise accordés pour tendre vers ce plafond. Cette évolution sera achevée au printemps 2008 avec la suppression totale de l'abonnement CAPLIS et son remplacement par l'abonnement télépéage PL respectant le plafond fixé par la directive. La mise en place de ce nouvel abonnement télépéage PL a, d'ores et déjà, conduit à un doublement du nombre d'entreprises bénéficiaires de ces remises.

L'exemple de l'abonnement CAPLIS montre, plus largement, que les conditions commerciales offertes aux clients de la société ont un impact sur les recettes, qui peut être positif ou négatif selon l'évolution de ces conditions commerciales, du nombre d'abonnés et des chiffres d'affaires concernés, impact qu'il convient en tout état de cause, de distinguer de l'effet des hausses tarifaires proprement dit.

86. Enfin, il convient également de tenir compte du fait que les recettes de péage de la société augmentent à la suite des mises en service qui interviennent en cours d'année, alors que les hausses tarifaires autorisées le sont « à périmètre constant », un dispositif spécifique étant, par ailleurs, prévu par le cahier des charges pour déterminer les tarifs de péage applicables aux sections nouvelles.

87. Ainsi, force est de constater que le système n'est en rien devenu trop favorable aux sociétés concessionnaires, mais se justifie par le principe même de la gestion aux risques et périls du concessionnaire, fondement du contrat de concession.

PARTIE 2 – POINTS SPECIFIQUES

ESCOTA souhaite rappeler qu'elle a produit, en septembre 2007, des observations sur l'annexe 3, la concernant, du relevé de constatations provisoires sur « La privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes – La tarification des autoroutes », sans avoir eu connaissance du corps dudit relevé. ESCOTA y réitérait des objections qui avaient été formulées antérieurement dans le cadre d'un contrôle de sa gestion par la Cour pour la période 1999 – 2003. Or ces objections avaient conduit la Cour à ne pas reprendre certaines de ses observations dans le rapport particulier définitif. ESCOTA s'étonne donc de retrouver dans ce nouveau projet de rapport des observations qui avaient été retirées par la Cour elle-même dans le cadre de cette précédente procédure. Ces observations portent de façon générale sur l'appréciation que porte la Cour sur le système dit de l'« adossement » et sur ses conséquences, et sont reprises dans la première partie de la présente réponse.

D'autres remarques nouvelles et particulières concernant ESCOTA sont néanmoins apparues dans le nouveau projet d'insertion et il y est apporté ci-dessous des précisions ou des réponses.

IV - SUR L'HOMOGENEISATION DES TARIFS

88. *Le contrat de plan 2007/2011 d'ESCOTA stipule, à l'Article 5.1.1. que la Société s'efforcera de faire converger les taux kilométriques moyens entre les sections de référence présentant des caractéristiques similaires. De fait, pour ESCOTA, cette convergence doit se faire deux à deux entre d'une part les sections à caractère urbain et en système de péage ouvert (A8 est et A50), et d'autre part les sections à caractère interurbain à système de page fermé (A8 ouest, A52, A57 et A51).*

89. *C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'à la demande du Concédant, le nombre de sections de référence à été ramené de 6 à 4 en 2007.*

90. *Ce phénomène de convergence, imposé à ESCOTA par son contrat de plan, ne remet pas en cause le lien qui existe entre les tarifs et l'ensemble des coûts, mesurés à l'échelle de l'ensemble du réseau concédé à ESCOTA, et s'inscrit bien dans une lecture économique globale de la concession et de la valeur du service rendu à l'usager.*

V. SUR LES SECTIONS GRATUITES ET LES DISTORSIONS DE TAUX KILOMETRIQUE

91. *La Cour relève qu'ESCOTA, entre autres concessionnaires, recourt largement au système ouvert de péage, ce qui, selon la Cour, contribuerait à rendre incompréhensibles les prix au kilomètre.*

92. *L'existence du système ouvert résulte, pour ESCOTA, d'un choix historique, guidé par sa meilleure adéquation au milieu urbain et périurbain. En effet un tel système permet de limiter l'espace consommé par les gares de péage d'une part, et le nombre moyen d'arrêts au péage par déplacement d'autre part (au moins 2 en système fermé, entrée et sortie, moins de 2 en moyenne en système ouvert). Certes, cela peut entraîner une distorsion des prix ramenés au kilomètre, mais c'est la contrepartie du service rendu par la fluidité des entrées ou sorties sans péage.*

93. *Seul un tel système ouvert permet en outre de respecter les obligations de gratuité qui sont imposées à la Société par son cahier des charges (Avenant n° 11, Article 25.8), sans multiplier les barrières de péage entourant ces sections gratuites.*

94. *Par expérience, les clients n'interprètent pas, d'une manière générale, les tarifs de péage au kilomètre mais en valeur absolue et, en système ouvert, les sommes unitaires perçues sont très faibles, à tel point qu'elles ne couvrent pas toujours les coûts de leur perception.*

95. *A titre d'exemple, la Cour relève que le tarif kilométrique de la section La Bédoule – Cassis de l'autoroute A50 ressort à 39,13 c€ (0,90 € pour 2,3 km). Le calcul est exact mais non représentatif d'une volonté de surtarification. De fait, ce trajet est inclus dans la section Aubagne Est – Cassis,*

tarifé lui aussi à 0,90 €. En effet, la section Aubagne Est – Carnoux – La Bédoule est libre de péage pour le trafic interne, au titre de l'Article précité du cahier des charges. Cette gratuité ne s'étend pas aux trajets Aubagne Est – Cassis ou La Bédoule – Cassis. Comme le péage est perçu en système ouvert à Cassis, il n'y a qu'un tarif unique qui correspond au trajet Aubagne Est – Cassis, 0,90 € pour 8,9 km, soit 10,11 c€ par kilomètre, proche du TKM de la section de référence correspondante A50 : 9,735 c€ au 01/02/07. L'utilité publique de l'échangeur de La Bédoule ne faisant aucun doute, et le système de perception du péage, ainsi que les tarifs correspondants, ayant été validés par le Concédant, il est faux de dire que cette situation constitue une distorsion des grilles tarifaires.

96. Ce taux kilométrique ne peut pas être, non plus, comparé directement à celui du trajet interurbain Saint-Maximin - Pas-de-Trêts, qui représente, de par le tracé de l'autoroute, un allongement de trajet par rapport au trajet direct par le réseau départemental. Une telle tarification correspond donc bien à une volonté d'inciter les automobilistes à emprunter l'autoroute, quatre fois plus sûre que le réseau non concédé, malgré un allongement de la distance parcourue. Là encore, l'utilité publique d'une telle incitation ne peut être contestée et ce tarif ne peut être considéré comme constituant une distorsion de la grille tarifaire.

VI. SUR LA METHODE DE CALCUL DES HAUSSES TARIFAIRES

97. La Cour indique qu'ESCOTA, à côté d'AREA et d'ASF, a une méthode propre en matière de calcul des péages, mais ceci n'est pas étayé par la suite. En effet, ce n'est pas avoir une méthode propre que de ne pas intégrer les kilomètres non payants dans les calculs de la hausse tarifaire. Au contraire, c'est la manière normale de faire. Autrement, outre le fait que le trafic non payant est connu avec moins de précision que le trafic payant mesuré par le système de péage, les hausses tarifaires en seraient faussées, puisque pondérées par une part de trafic à tarif nul. Il est important de noter à cet égard le niveau très élevé de trafic non payant sur le réseau ESCOTA, du fait de décisions de l'Etat sur la gratuité de certaines sections très circulées sur A.8, A.50 et A.57 (cf. article 25.8 du cahier des charges).

VII. SUR LA « MAXIMISATION DES RECETTES »

98. Tout en rappelant que le contrat de concession et le contrat de plan encadrent les tarifs et non les recettes du concessionnaire, ESCOTA relève que, dans le contexte de ce rapport et plus particulièrement d'un chapitre traitant de la « maximisation des recettes », la note de bas de page n°4 de la page 14 du projet de rapport stigmatise les tarifs d'ESCOTA de manière infondée. En effet, telle qu'elle est rédigée, cette note de bas de page peut prêter à confusion, n'étant pas précisé de quelle partie de l'A8 il est question (A8 ouvert, A8 fermé), à quoi se rapporte la notion de « plus chère » (construction, exploitation, tarif) ni à quel réseau on le compare (réseau ESCOTA, réseau concédé). Une correction serait souhaitable.

99. De fait, la politique de convergence des taux kilométriques moyens entre sections de référence similaires, conformément à l'article 5.1.1.3 du contrat de plan 2007/2011, aura pour effet de limiter la hausse moyenne sur la section de référence A8 « ouvert » et d'aligner progressivement le taux kilométrique moyen de l'A50 sur le niveau de l'A8 ouvert. Il serait faux d'en conclure qu'ESCOTA tend à aligner ses tarifs « les plus bas » sur les tarifs « les plus chers ». ESCOTA ne fait pas là-même que se conformer à ses obligations contractuelles et il ne pourrait lui en être fait grief.

**RÉPONSE COMMUNE DU
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU
NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE (SANEF)
ET DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES
AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)**

Introduction

Les sociétés Sanef et SAPN ont toujours fait une application stricte des contrats de concession et des contrats d'entreprise passés avec l'Etat et en particulier, les hausses de tarifs proposées par Sanef et SAPN ont toujours été conformes aux engagements contractuels et elles ont été validées par l'Etat.

La Cour paraît souhaiter que l'administration fixe les recettes, c'est-à-dire le chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire autoroutier, si tel était le cas, il y aurait dès lors un changement radical du contrat de concession signé avec l'Etat :

En effet dans un contrat de concession :

- d'une part, le concessionnaire n'a pas de garantie de recettes car il n'est pas rémunéré par l'autorité concédante, comme dans le cas d'un marché public de services ou d'un contrat de partenariat public privé, mais par l'utilisateur du service public. L'autorité concédante fixe une règle d'évolution annuelle des tarifs que doivent acquitter les usagers, mais non les recettes du concessionnaire.

- d'autre part, le contrat de concession est accordé aux risques et périls du concessionnaire. En l'espèce, les risques sont multiples, il peut s'agir à titre d'exemples : d'un trafic inférieur aux prévisions et qui menace la rentabilité de l'investissement, des coûts des travaux, de la maintenance, de l'exploitation, ou de décisions de l'Etat ou de Collectivités Territoriales d'aménager des itinéraires routiers alternatifs, voire de construire des voies de contournement des barrières de péage, ou encore de la politique de l'Etat

qui peut décider de promouvoir des moyens de transport concurrents à l'autoroute pour encourager le report modal du trafic au détriment de l'autoroute.

1 – Selon la Cour, le système se serait éloigné de la référence juridique aux coûts et serait économiquement incohérent

1.1 Le contexte historique de « l'adossement »

Historiquement, les autoroutes concédées à Sanef et à SAPN ont été décidées, financées, construites, mises en service et sont exploitées, dans le contexte juridique dit de « l'adossement » à l'ensemble du réseau. Il s'agit d'un système de péréquation financière dans lequel les autoroutes anciennes à plus fort trafic, contribuent au financement de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières les plus récentes et à moindre trafic. Cette pratique résultant de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat a permis le développement rapide du réseau autoroutier national, et a contribué à un bon aménagement effectif des territoires desservis.

Si la technique de « l'adossement » n'a juridiquement plus cours depuis le 1^{er} janvier 2001 pour les nouvelles concessions autoroutières, cette pratique subsiste pour les concessions antérieurement accordées, ce qui est notamment le cas des autoroutes concédées à Sanef ou à SAPN. Par conséquent au sein du groupe Sanef et en vertu de l'adossement, la rentabilité d'une section autoroutière ne peut s'analyser séparément mais s'apprécie sur l'ensemble du réseau concédé.

1.2 Le système de « péage ouvert »

Les systèmes de « péage ouvert » existant sur les réseaux de Sanef et de SAPN ont été décidés par l'Etat et figurent aux contrats de concession. Ils consistent à faire payer un prix forfaitaire non proportionnel à la longueur du trajet parcouru. Il peut ainsi exister plusieurs trajets possibles pour un même péage. Pour des trajets courts, ce système est favorable à l'usager en ne l'arrêtant qu'une seule fois au péage. Par ailleurs, ce système permet de faire cohabiter des trajets payants et des trajets gratuits entre deux barrières de péage en pleine voie.

1.3 L'Etat définit des tarifs kilométriques moyens sur des « sections de référence »

Le contrat de concession et le contrat d'entreprise de Sanef et de SAPN signés avec l'Etat, fixent :

- un système tarifaire appliqué à des « sections de référence », qui donne une visibilité géographique forte lors de l'élaboration des hausses de péage, ce qui ne ferait pas une pondération générale indifférenciée par le chiffre d'affaire.

- *des tarifs kilométriques moyens et non des tarifs kilométriques unitaires, ce qui dès lors suppose une marge de manœuvre du concessionnaire dans les limites fixées par la loi et notamment s'agissant de la règle d'égalité de traitement entre les usagers.*

Il faut noter, à titre d'illustration de la complexité de modification d'un barème de tarifs, que sur le réseau Sanef il y a plus de 4300 tarifs différents et qu'à chaque hausse, la moitié environ ne sont pas modifiés, notamment pour des raisons d'arrondis aux dix centimes d'euros.

1.4 Les tarifs de péage et l'égalité de traitement entre les usagers

L'article L. 122-4 du Code de la voirie routière fait du tarif la résultante de l'équilibre financier des concessions, de sorte que les tarifs kilométriques varient, selon les sociétés concessionnaires et selon les concessions. La loi autorise ainsi, implicitement mais nécessairement, une telle « distorsion. » La seule discrimination prohibée par le Code de la voirie routière à l'article L. 122-4-1 concerne les poids lourds et les discriminations selon leur nationalité.

Ainsi, sur une même autoroute située à la jonction de deux concessions, les tarifs kilométriques peuvent varier assez sensiblement selon que l'on se situe sur l'une ou l'autre des concessions, alors même qu'il s'agit du même itinéraire.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de péages a, depuis de nombreuses années, admis les différenciations tarifaires en se fondant sur l'existence de différences de situations appréciables entre usagers et/ou sur des motifs d'intérêt général.

1.5 Des tarifs modulés existent également chez d'autres gestionnaires d'infrastructures de transports

- *les péages ferroviaires comportent des modulations importantes, en application du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau Ferré de France, lequel dispose que les redevances "tiennent notamment compte du coût de l'infrastructure du réseau ferré national, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national, du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale."*
- *les péages perçus par Voies Navigables de France (VNF) ne sont pas davantage uniformes. En application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, VNF est autorisé à percevoir des péages pour l'utilisation du domaine public fluvial dont il assure l'exploitation. Ces redevances fixées par une délibération de son conseil d'administration en date du 4 avril 2007 comportent un*

droit d'accès au réseau progressif en fonction du tonnage du bateau et un terme variable exprimé en tonnes par kilomètres qui prend en compte la longueur du trajet et le volume de marchandises transportées.

- les redevances aéroportuaires comportent également des modulations.*

2 – Selon la Cour, le système serait devenu trop favorable aux concessionnaires

2.1 Des hausses tarifaires différenciées par société

Conformément à l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière, les hausses tarifaires sont différenciées par société en fonction des charges.

Ainsi concernant SAPN, l'état d'endettement de cette société provenant d'un programme d'investissement demandé par l'Etat, trop élevé par rapport à sa capacité financière, justifie que lors du contrat d'entreprise 2004-2008 en cours d'exécution, celle-ci se voit vue accorder la hausse la plus élevée du secteur autoroutier. De plus le programme d'investissement de SAPN prévu au contrat d'entreprise pour la période 2004-2008 est important, puisqu'il atteint un montant de près de 290 millions d'Euros, soit l'équivalent d'un an de chiffre d'affaires. En vertu de ce programme d'investissement, SAPN doit : élargir à trois voies une partie de l'autoroute A13, réaliser un nouveau diffuseur sur l'autoroute A14 et créer deux nouveaux barreaux autoroutiers entre l'autoroute A13 et la RN13 à Caen et à Chauffour.

Concernant Sanef, la hausse tarifaire annuelle pour les années 2005 à 2008 pour les véhicules de classe 1 est fixée à 80% du taux de l'évolution des prix hors tabac assorti d'une majoration additionnelle de 0,455%. Cette majoration additionnelle a pour objet de compenser les charges nouvelles découlant du 7^{ème} avenant, notamment le remboursement des études et des travaux préliminaires en Île-de-France sur A16 jusqu'au BIP (Boulevard Intercommunal du Parisis : projet abandonné par l'Etat), des travaux de prolongation d'A16 en Île-de-France jusqu'à l'A104, les surcoûts liés à la Ligne à Grande Vitesse Est sur le contournement sud de Reims.

Enfin pour les deux sociétés précitées, la hausse tarifaire pour la période 2004-2008, tient compte de la renonciation au « crédit de départ TVA » auquel avaient droit les sociétés lors de l'introduction sur le péage de la TVA à compter du 1^{er} janvier 2001 et du décalage de la date de la hausse annuelle contractuellement prévue le 1^{er} février au 1^{er} décembre pour la période 2004 - 2008.

2.2 Une politique tarifaire continûment validée par l'Etat et base de la valorisation du Groupe Sanef lors de l'introduction en bourse et lors de la privatisation

L'Etat a approuvé continûment la politique tarifaire proposée par la société Sanef et la société SAPN en vertu du décret de 1995 précité et des contrats d'entreprise successifs antérieurement à la privatisation de Sanef intervenue en février 2005 et a continué de le faire l'année qui a suivi la privatisation.

En conséquence, c'est sur la base de cette politique tarifaire qu'a été établie la valorisation de la société Sanef lorsque celle-ci a été introduite en bourse, puis privatisée.

2.3 Des tarifs publiés conformément à la réglementation applicable

Le groupe Sanef ne cherche pas à « rendre ses tarifs opaques » comme le suggère la Cour, il est fait une stricte application de l'arrêté n° 76-68/P du 8 juillet 1976 (BOCC du 10 juillet 1976) relatif à la publicité des péages autoroutiers qui prescrit la publication des tarifs des trajets et non des taux kilométriques.

Ainsi, les tarifs de tous les trajets et pour toutes les catégories, sont disponibles dès leur date d'application sur les sites Internet Sanef.com et SAPN.fr et sont d'ailleurs utilisés par différents sites de calcul d'itinéraires.

Par ailleurs, dans chaque gare de péage, des affichettes indiquent pour les différentes classes les tarifs des trajets correspondants.

Enfin un dépliant indiquant sous forme de grille pour chacune des cinq classes les tarifs pour l'ensemble des trajets est disponible à la demande des clients.

Conclusion

Les sociétés Sanef et SAPN ont toujours fait une application stricte des contrats de concession et des contrats d'entreprise passés avec l'Etat et en particulier, les hausses de tarifs proposées par Sanef et SAPN ont toujours été conformes aux engagements contractuels et elles ont été validées par l'Etat.

Si l'Etat souhaitait améliorer la lisibilité du système de la hausse tarifaire tel que prévu par les contrats de concession et les contrats d'entreprise, les sociétés du groupe Sanef sont ouvertes à la négociation des avenants correspondants, dans le respect des principes développés par la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au maintien de l'équilibre économique des concessions.
