



**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**N° 2013-M-062-01**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**N° 009107-01**

**RAPPORT**

**VALIDATION DES HYPOTHÈSES SOUS-JACENTES  
DU PLAN AUTOROUTIER**

Établi par

**JEAN-MICHEL CHARPIN**  
Inspecteur général des finances

**PATRICE PARISÉ**  
Ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts

**- JUIN 2013 -**

CONFIDENTIEL  
Exemplaire de M. Christophe SAINTILLAN

**CONFIDENTIEL**  
**Exemplaire de M. Christophe SAINTILLAN**

## SYNTHÈSE

Une négociation est en cours entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes visant à financer de nouveaux travaux en contrepartie d'un allongement des durées des contrats de concession.

Une opération similaire avait été réalisée en 2009-2010. Elle avait obtenu l'accord de la Commission européenne, mais fait l'objet de critiques sévères de la Cour des comptes. Celle-ci avait observé que les conditions financières de l'opération avaient été déséquilibrées à l'avantage des sociétés concessionnaires, et donc au détriment de l'État.

Dans ces conditions, la mission a expertisé le modèle et les paramètres économiques et financiers qui influencent l'équilibre recherché entre les coûts supplémentaires pour les sociétés concessionnaires, principalement constitués par les travaux réalisés à court terme, et leurs recettes supplémentaires résultant de l'allongement des concessions.

La mission a validé le modèle établi par la direction des infrastructures de transport (DIT), qui n'avait d'ailleurs fait l'objet d'aucune contestation lors du précédent de 2009-2010. Elle a aussi validé les hypothèses de prix et de coût avancées par la DIT, ainsi que son estimation de la part de la dette dans le financement.

La mission a établi ses propres estimations des prévisions de trafic, du coût de la dette, du coût des fonds propres et du coût moyen pondéré du capital. Elles sont en définitive peu différentes de celles de la DIT.

COMMISSION DES COMPTES  
Exemplaire de M. CHRISTOPHE

CONFIDENTIEL

Exemplaire de M. Christophe SAINTILLAN

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA LETTRE DE MISSION .....	2
2. LA DÉMARCHE ADOPTÉE PAR LA MISSION.....	3
3. L'ÉPISODE PRÉCÉDENT.....	3
3.1. L'allongement des concessions autoroutières de 2009-2010.....	3
3.2. L'avis de la Commission européenne préalablement saisie par les autorités françaises.....	4
3.3. Les observations de la Cour des comptes .....	4
3.3.1. <i>Les hypothèses d'inflation.....</i>	4
3.3.2. <i>La prévision d'évolution des charges d'exploitation .....</i>	5
3.3.3. <i>Les prévisions de trafic.....</i>	5
3.3.4. <i>La rentabilité de l'opération pour les sociétés concessionnaires .....</i>	5
3.3.5. <i>L'absence de dispositif visant à éviter une surcompensation des travaux.....</i>	5
3.3.6. <i>L'effet d'aubaine que constitue la compensation de certains travaux.....</i>	6
4. LE MODÈLE .....	6
5. LES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES .....	7
5.1. L'inflation.....	7
5.2. Le coût des travaux.....	8
5.3. Les prévisions de trafic.....	10
6. LES PARAMÈTRES FINANCIERS.....	11
6.1. Le coût de la dette .....	11
6.2. Le coût des fonds propres .....	13
6.3. La part de la dette .....	13
6.4. Le coût moyen pondéré du capital.....	14
CONCLUSION.....	16
PIÈCES JOINTES .....	17
LISTE DES PIÈCES JOINTES.....	19

Exemplaire

**CONFIDENTIEL**

**Exemplaire de M. Christophe SAINTILLAN**

## INTRODUCTION

Par une lettre datée du 6 mai 2013, le ministre de l'économie et des finances, le ministre chargé du budget et le ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche ont sollicité l'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable afin qu'ils expertisent les hypothèses sous-jacentes aux discussions en cours entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes sur la réalisation de travaux en contrepartie d'un allongement de la durée des concessions concernées.

Cette demande s'inscrit dans le cadre de négociations en cours depuis plusieurs mois. Celles-ci restent difficiles. Mais les tensions découlant du projet d'augmentation de la redevance domaniale étant, semble-t-il, en voie d'apaisement, les autres éléments reviennent au premier plan.

Les discussions ont avancé sensiblement sur la partie technique : la liste des travaux a été établie et leurs coûts ont été estimés. D'après le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, ces coûts « *comportent d'ores et déjà des marges de sécurité qui pourraient bénéficier aux sociétés concessionnaires si les risques ainsi couverts ne se matérialisent pas* »<sup>1</sup>.

Dans ces conditions, ce sont principalement les paramètres économiques et financiers qui constituent aujourd'hui le cœur des difficultés de la négociation.

---

<sup>1</sup> Note de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du 25 mars 2013.

## Rapport

### 1. La lettre de mission

Dans la lettre de mission, les ministres commanditaires demandent que la mission détermine les niveaux des paramètres économiques et financiers que l'État pourrait raisonnablement retenir pour calculer l'allongement des concessions correspondant aux travaux à effectuer. Ils souhaitent aussi que les modèles financiers utilisés soient examinés. Il s'agit de permettre à l'État d'évaluer l'intérêt patrimonial de l'opération envisagée.

De plus, les ministres commanditaires attirent l'attention de la mission sur les observations et recommandations formulées en 2010 par la Cour des comptes, à l'occasion d'une première opération d'allongement des durées des contrats de concession des sociétés d'autoroutes<sup>2</sup>.

La mission a compris qu'il s'agissait principalement de procéder à une analyse technique des paramètres économiques et financiers qui interviennent de façon décisive pour apprécier l'intérêt patrimonial de l'opération.

Elle en déduit que ni l'appréciation de la pertinence et du coût des travaux envisagés, ni l'estimation des gains que certains concessionnaires tirent de leur activité parallèle d'entrepreneur de travaux publics, ni l'impact macroéconomique du plan ne font partie du champ d'investigation de la mission. L'hypothèse inverse nécessiterait d'ailleurs de façon évidente un délai nettement supérieur à un mois. *A fortiori*, la mission considère qu'il ne lui revient aucunement de porter une appréciation sur l'opportunité de l'opération.

À cet égard, il peut être utile d'indiquer comment la mission a interprété une phrase ambiguë de la lettre de mission.

La lettre demande que les travaux de la mission permettent « d'évaluer l'intérêt patrimonial pour l'État de l'opération ». Prise à la lettre, une telle ambition supposerait que soient mises en regard de l'option d'un financement des travaux par la prolongation des contrats de concession d'autres options, dont la plus évidente serait un financement des mêmes travaux souhaités par l'État par des ressources publiques. Il conviendrait alors, au-delà de l'examen des conditions juridiques, de prendre en compte à la fois le coût du financement à long terme, beaucoup plus faible pour l'État que pour les sociétés concessionnaires, et le prix fictif associé à la rareté des fonds publics et à sa forme actuelle qui découle des engagements pris vis-à-vis de l'Union européenne en matière de trajectoire de finances publiques.

Ce n'est pas ainsi que la mission a compris cette demande. De façon plus utile, la mission a cherché à examiner les paramètres économiques et financiers qui déterminent l'intérêt patrimonial des sociétés d'autoroutes. L'objectif n'est plus alors de chercher si cette option de financement est la meilleure pour l'État, mais de vérifier que les conditions de l'allongement des contrats de concession ne procurent pas d'enrichissement indu des sociétés d'autoroutes. À ce sujet, il faut rappeler que la Cour des comptes avait relevé, lors de l'opération similaire de 2009-2010, que « les sociétés d'autoroutes bénéficieront de taux de rentabilité élevés et qu'elles auraient pu, tout en conservant un taux de rentabilité convenable, réaliser environ un tiers de travaux additionnels par rapport à ce qu'elles se sont engagées à faire ». Il est donc indispensable de vérifier que l'opération actuellement envisagée équilibre bien les coûts (à court terme) et les recettes (à long terme) supplémentaires des sociétés d'autoroutes.

---

<sup>2</sup> Voir les observations définitives de la Cour des comptes (septième chambre, première section) du 13 juillet 2010, relatives aux investissements des sociétés concessionnaires d'autoroutes au titre du plan de relance.



## Rapport

### 2. La démarche adoptée par la mission

La mission s'est fondée sur la lettre de mission pour établir sa démarche.

Le délai très court d'un mois spécifié par la lettre de mission a entraîné des conséquences sur la démarche adoptée.

La mission n'a pris contact qu'avec le secrétariat général de la Présidence de la République, le cabinet du Premier ministre, les cabinets des ministres commanditaires, ainsi qu'avec les administrations directement concernées : direction des infrastructures de transport, commissariat général au développement durable, direction générale du Trésor, agence des participations de l'État, direction du budget. Ces contacts ont couvert la première moitié du délai imparti à la mission. Pour ces raisons de temps, la mission n'a pris contact directement ni avec la Commission européenne, ni avec la Cour des comptes.

De même, la mission a décidé de ne pas prendre contact avec les sociétés concessionnaires.

Certes, le délai tendu a joué un certain rôle, mais ce n'est pas la raison majeure de cette décision.

Usuellement, aussi bien l'inspection générale des finances que le conseil général de l'environnement et du développement durable prennent contact avec les entreprises concernées par une mission. Mais la présente mission, d'une part, intervient dans le cours d'une négociation difficile, d'autre part, ne relève manifestement ni d'un mandat de négociation, ni d'un mandat de médiation.

La mission a donc estimé préférable de ne pas interférer directement dans la négociation en cours. Une telle interférence aurait fait courir le risque d'une négociation parallèle entre l'État et les sociétés concessionnaires et ouvert plus d'opportunités tactiques à ces sociétés qu'à l'État. On sait que, dans les négociations complexes, c'est souvent en raison de la multiplicité de sa représentation que l'État se met en situation de faiblesse.

Le cabinet du Premier ministre et les cabinets des ministres commanditaires ont été informés de l'approche choisie à cet égard par la mission. Ils l'ont validée.

Sur le fond, la mission a traité tous les sujets soulevés par la lettre de mission. On a regroupé ces développements en quatre sections, portant successivement sur l'épisode précédent de 2009-2010, le modèle, les paramètres économiques et les paramètres financiers.

### 3. L'épisode précédent

#### 3.1. L'allongement des concessions autoroutières de 2009-2010

Le gouvernement a déjà utilisé, en 2009-2010, le levier de l'allongement de la durée des concessions autoroutières pour réaliser à court terme, sans prélèvement sur le budget de l'État, des travaux destinés à la fois à contribuer à la relance de l'économie et à améliorer la performance environnementale des sections d'autoroute les plus anciennes. Pour cette raison, les investissements projetés ont reçu la dénomination de « paquet vert autoroutier ».

L'article 25 de la loi n° 2009-179 du 17 janvier 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés a ainsi disposé que :

*« Dans les conditions fixées par avenant signé dans les six mois suivant la publication de la présente loi, la durée des délégations de service public consenties en application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut être prorogée pour une durée maximale d'un an. »*

## Rapport

*Chaque avenant, approuvé par décret, détaille et justifie les travaux auxquels s'engage le délégataire sur les ouvrages et dont le financement nécessite l'allongement de la durée de la concession. Ces travaux portent sur l'insertion dans l'environnement, la sécurité et les aménagements portant sur l'amélioration des conditions de circulation et les échanges avec le réseau non concédé. »*

En application de cette disposition et à l'issue de négociations difficiles, interrompues pendant plusieurs mois puis reprises, l'État et les deux groupes Vinci et SANEF Constructions se sont accordés fin 2009 sur la réalisation, dans un délai de trois ans, de travaux d'un montant de 1 Md€ en contrepartie de l'allongement d'une année de la durée des concessions concernées.

Les avenants aux contrats de concession et cahiers des charges concrétisant cet accord ont été approuvés par le décret n° 2010-328 du 22 mars 2010.

### 3.2. L'avis de la Commission européenne préalablement saisie par les autorités françaises

Aux termes de sa décision n°362/2009 du 17 août 2009, la Commission européenne a considéré que la mesure d'allongement de la durée des concessions comprise dans le paquet vert autoroutier qui lui avait été présenté par les autorités françaises le 18 juin 2009 constituait une aide d'État.

La Commission a cependant estimé que cette aide était compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne puisque nécessaire au fonctionnement d'un service d'intérêt économique général et n'affectant pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. Pour parvenir à cette dernière conclusion, elle s'est notamment assurée que l'avantage résultant de l'allongement envisagé de la durée des concessions était nécessaire et proportionnel à l'accomplissement des tâches prévues. Elle a pour cela examiné les « plans d'affaires » des sociétés concessionnaires bénéficiaires de la mesure ainsi que les paramètres utilisés pour les établir.

### 3.3. Les observations de la Cour des comptes

La Cour des comptes a examiné les conditions dans lesquelles ces avenants avaient été conclus. Si elle a reconnu que l'évaluation financière de l'équilibre entre allongement et travaux avait fait l'objet d'un travail minutieux, elle a néanmoins exprimé l'avis que les hypothèses intégrées dans le modèle avaient valorisé assez faiblement l'allongement de la durée des concessions et que celui-ci était une « bonne opération pour les sociétés concessionnaires ». Concernant les points dont l'examen entre dans le cadre de la présente mission, elle a formulé les principales observations suivantes.

#### 3.3.1. Les hypothèses d'inflation

S'agissant de l'inflation, elle a noté que les hypothèses retenues s'écartaient à la baisse des prévisions des autorités françaises, notamment pour la période 2009-2010, en faisant observer que des hypothèses basses contribuaient à minorer les recettes prévisionnelles des concessionnaires.

## Rapport

### 3.3.2. La prévision d'évolution des charges d'exploitation

La Cour a considéré que les charges d'entretien prises en compte dans le modèle progressaient de façon assez dynamique, en notant toutefois que l'indice des travaux publics avait également crû de manière dynamique dans la période précédente.

Elle a remarqué également qu'il n'avait pas été envisagé que les travaux prévus, en particulier la mise en place d'équipements de perception automatique des péages, puissent engendrer une diminution des charges de personnel.

### 3.3.3. Les prévisions de trafic

La Cour a notamment relevé que l'État :

- ♦ avait retenu des hypothèses d'évolution du trafic « *franchement pessimistes* » ;
- ♦ n'avait pas envisagé que les travaux, objet de l'allongement des concessions, puissent entraîner un surcroît de trafic ;
- ♦ avait exclu de son modèle l'impact sur le trafic et sur les recettes de péage des investissements de capacité, notamment les mises en service à venir de nouveaux tronçons autoroutiers ;
- ♦ n'avait pas pris en compte l'effet d'aubaine susceptible de résulter de l'instauration à venir de la taxe poids lourds.

### 3.3.4. La rentabilité de l'opération pour les sociétés concessionnaires

Après avoir émis l'avis que « *la rentabilité attendue d'un projet autoroutier pour un acteur privé peut être estimée aux environs de 6,5 %* », la Cour a observé que le modèle financier des concessions utilisé par l'État et les valeurs des paramètres pris en compte aboutissaient à une rentabilité qui, tout en restant « *limitée* », était néanmoins « *significative* ». Cependant, les bases sur lesquelles cette rentabilité avait été évaluée, qu'elle a qualifiées de très défavorables dans le sens où elles ont minoré les recettes prévisionnelles, l'ont conduite à estimer que la rentabilité de l'opération pour les concessionnaires serait en réalité nettement supérieure à cette rentabilité faciale calculée.

Outre la faiblesse des prévisions d'inflation et de trafic, qui ont abouti à limiter le montant des travaux pouvant être demandés aux concessionnaires afin d'obtenir le taux de rentabilité recherché, la Cour a fait valoir à l'appui de son avis :

- ♦ d'une part, que les sociétés d'autoroutes devraient normalement financer les travaux majoritairement, voire en totalité, au moyen de dettes financières externes moins coûteuses que leurs apports en fonds propres ;
- ♦ d'autre part, que le coût effectif des travaux serait probablement inférieur à leur estimation faite par les concessionnaires eux-mêmes, *a fortiori* s'ils devaient être réalisés « *en interne* » par les groupes concessionnaires, et qu'au surplus dans ce dernier cas la marge comprise dans ce coût leur reviendrait.

### 3.3.5. L'absence de dispositif visant à éviter une surcompensation des travaux

La Cour a relevé que « *l'existence d'importants aléas à la hausse de la rentabilité [de l'opération] n'avait pas manqué d'apparaître aux négociateurs publics, que ce soit l'État ou la Commission européenne* ».

## Rapport

Cette situation avait en effet conduit le cabinet du Premier ministre à demander, en juin 2009, à la fin de la première séquence de négociation entre l'État et les sociétés concessionnaires, que l'inscription d'une clause de retour à meilleure fortune relative aux évolutions de trafic soit négociée avec les sociétés d'autoroutes.

Bien que ce point ait fait l'objet d'une discussion entre l'État et les concessionnaires au cours de la deuxième séquence de négociation, aucun accord sur un tel dispositif n'a pu être conclu.

### 3.3.6. L'effet d'aubaine que constitue la compensation de certains travaux

La Cour s'est interrogée sur les risques qu'il y avait à ce que certains travaux pris en compte dans l'exercice de compensation spécifique au plan de relance de 2009 aient en fait déjà été pris en compte au titre des contrats de plan ou d'entreprise antérieurs, ou le soient dans ceux en cours de négociation. Elle a recommandé à ce sujet que l'État mette en place un dispositif de suivi détaillé des projets afin d'éviter les doubles comptes.

Elle a par ailleurs fait remarquer qu'une partie des travaux correspondaient à une réelle opportunité pour les sociétés concessionnaires compte tenu soit de leur caractère inéluctable en vertu du contexte réglementaire, soit de l'intérêt commercial et en termes d'image qu'ils représentaient pour elles sans que leur impact positif sur l'environnement ne soit pour autant avéré, s'agissant notamment du déploiement du télépéage.

Sur ce point, la Cour a recommandé, d'une façon générale, de rester attentif à ne pas compenser des travaux que les cahiers des charges des concessions mettent normalement à la charge des concessionnaires.

## 4. Le modèle

La finance consiste essentiellement à faire transiter de l'argent dans le temps. Dans le cas présent, il s'agit d'établir la correspondance entre les dépenses supplémentaires que réaliseront, principalement à court terme, les sociétés concessionnaires et les recettes supplémentaires que leur procureront dans une vingtaine d'années les allongements des concessions.

Ceci nécessite l'utilisation d'un modèle financier. En l'occurrence, il est fondé sur des calculs financiers très classiques. Sa construction ne pose donc pas de problèmes particuliers.

La mise en regard des flux financiers de dépenses et de recettes s'opère en actualisant les flux annuels. Les dépenses prises en compte sont les charges de personnel supplémentaires, et les dépenses supplémentaires d'entretien et de modernisation. Les recettes traduisent les suppléments de péages engendrés par l'allongement de la durée des concessions. Ils dépendent à la fois des prévisions de trafic et d'inflation. Le taux d'actualisation est le taux de rentabilité interne (TRI) du projet pour chacune des sociétés concessionnaires.

Le signe du solde actualisé indique si l'opération est favorable ou pas aux sociétés concessionnaires. L'équilibre de la transaction est considéré comme atteint lorsque le solde actualisé est nul. La façon la plus naturelle d'obtenir cet équilibre est de solder sur la durée de l'allongement. Mais il serait envisageable aussi de solder l'équilibre sur le montant des travaux.

Ainsi le modèle financier sert à calculer la durée de l'allongement des concessions qui permet, pour chacune des sociétés, que ses dépenses de travaux et dépenses courantes additionnelles liées à l'allongement soient équilibrées, avec les valeurs retenues pour les paramètres économiques et financiers, par ses recettes supplémentaires procurées par l'allongement.

Lors de l'épisode précédent, la même question s'était posée.

## Rapport

Le ministère avait alors, à l'instar des sociétés concessionnaires, bâti un modèle. Celui-ci avait fonctionné de façon satisfaisante. Il avait pu guider, de façon autonome par rapport aux sociétés, les positions de l'État pendant la négociation.

Les critiques sévères de la Cour des comptes sur l'évaluation financière n'avaient pas porté sur le modèle, mais sur les paramètres retenus pour les simulations. Tout au contraire, la Cour avait explicitement mentionné que la décision du ministère de se doter d'un modèle autonome lui avait permis « *de ne pas dépendre des concessionnaires, ce qui est un point positif* ».

Parallèlement, le modèle a été validé par la Commission européenne dans sa décision du 17 août 2009, qui affirme dans son paragraphe 74 : « *La Commission peut considérer que la méthodologie employée par les autorités françaises et présentée ci-dessus est, en principe, de nature à éviter toute surcompensation (...)* ».

Tous ces arguments convergent pour que la mission valide le modèle de la direction des infrastructures de transport (DIT).

## 5. Les paramètres économiques

### 5.1. L'inflation

La mission a procédé à une revue des statistiques, hypothèses et objectifs d'inflation disponibles, étant observé qu'il n'existe pratiquement pas de prévisions à long terme en ce domaine. Elle en a retenu les éléments suivants.

- l'inflation annuelle moyenne constatée en France depuis 2000 s'élève à 1,74 % ;
- l'inflation prise en compte par la loi 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques est de 2 % pour 2012, puis de 1,75 % jusqu'en 2017 ;
- la Banque centrale européenne (BCE) rappelle que pour la zone euro l'inflation a varié dans des proportions très fortes au cours des 20 dernières années et particulièrement depuis le début de la crise en 2008. Sur la période pré-crise, de 2000 à 2008, les taux ont oscillé autour de 2 %. Le Conseil des gouverneurs de la Banque a par ailleurs défini la stabilité des prix comme « *le maintien du taux d'inflation moyen dans l'ensemble de la zone euro à des niveaux inférieurs à, mais proches de, 2 % à moyen terme* ». Cette formulation et les débats actuels sur la relance de l'économie laissent raisonnablement à penser que les dirigeants de la BCE ne viseront pas un taux d'inflation nettement inférieur ;
- les perspectives économiques détaillées publiées par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ne portent que sur 2013 et 2014. Toutefois, les scénarios à moyen et long terme pour la croissance et les déséquilibres mondiaux<sup>3</sup> indiquent que « *la cible d'inflation est généralement supposée être de 2 %* » sauf cas énumérés comprenant pour l'Union européenne la Pologne (2,5 %) ;

<sup>3</sup> Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2012/1.

## Rapport

- L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a publié en 2010 une étude sur la dette publique en France à l'horizon 2030<sup>4</sup> qui envisage trois scénarios. Le scénario médian prend en compte une progression de l'indice des prix à la consommation de 2 % par an sur la période 2011-2030.

Compte tenu de ces éléments, l'hypothèse d'inflation de 1,80 % retenue par la DIT, qui est très voisine du niveau de l'inflation constatée en France sur longue période et de la prévision retenue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, paraît raisonnable à la mission, même si l'objectif de la BCE pour la zone euro et les anticipations des organismes de prévision s'établissent à un niveau légèrement supérieur.

### 5.2. Le coût des travaux

Le montant des études et des travaux dont la réalisation est envisagée dans le cadre du plan de relance des investissements s'élève à environ 3,5 Md€ (ASF : 800 M€ ; APRR : 634 M€ ; ESCOTA : 600 M€ ; Cofiroute : 564 M€ ; SANEF et SAPN : de l'ordre de 330 M€ chacune ; AREA : 300 M€).

Ces travaux sont de diverses natures. Ils comprennent notamment des aménagements et/ou des élargissements de sections d'autoroutes en service, des adaptations d'échangeurs existants, des prolongements de sections déjà concédées et des mises aux normes autoroutières de sections de routes nationales qui seront intégrées aux concessions. Au-delà de son objectif d'amélioration qualitative, le volet autoroutier du plan de relance augmentera ainsi de 95 km la longueur du réseau concédé.

Les coûts de travaux, initialement évalués par les sociétés d'autoroutes elles-mêmes, ont fait l'objet de discussions entre ces dernières et la DIT qui ont abouti à des estimations partagées, sauf dans le cas des sociétés SANEF et SAPN avec lesquelles un accord n'a pas encore pu être trouvé. Il est à noter que les coûts de travaux sur lesquels la DIT s'est accordée d'une part avec la société APRR, d'autre part avec la société Cofiroute, sont inférieurs respectivement de 11 % et 16,8 % aux estimations initiales de ces sociétés, ce qui semble conforter l'appréciation, déjà évoquée, de la DGITM selon laquelle ces estimations comportent ou, à tout le moins, comportaient une marge de sécurité.

Dans le délai qui lui était imparti, la mission n'a cependant pas eu la possibilité de les expertiser. Il s'agit de toute façon d'un exercice particulièrement difficile compte tenu de l'asymétrie d'information qui existe dans ce domaine entre les sociétés d'autoroutes et l'administration, *a fortiori* lorsque, comme c'est fréquent, les travaux sont réalisés en interne par des entreprises appartenant aux groupes concessionnaires concernés. La mission ne dispose donc pas d'éléments qui la conduiraient à remettre en cause les estimations sur lesquelles la DIT et les sociétés d'autoroutes se sont accordées. Elle considère en revanche, en l'absence d'une concurrence qui aurait pu peser sur les évaluations des sociétés et du fait que les travaux, de nature assez classique, seront réalisés pour l'essentiel en environnement connu et maîtrisé, que le risque financier attaché aux chantiers est faible, voire négligeable.

S'agissant de l'évolution des coûts de travaux, les contrats de concession font actuellement référence à l'index TP01.

Les sociétés d'autoroutes ont néanmoins souhaité que l'appréciation de l'évolution à venir de ces coûts soit fondée sur l'évolution passée d'un panier d'indices composé comme suit et censé représenter, plus fidèlement que ne le ferait l'index TP01, le coût des travaux inclus dans le plan de relance :

---

<sup>4</sup> Quelle dette publique à l'horizon 2030 en France ? (Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Timbeau, Département analyse et prévision de l'OFCE, Revue de l'OFCE, janvier 2010).

## Rapport

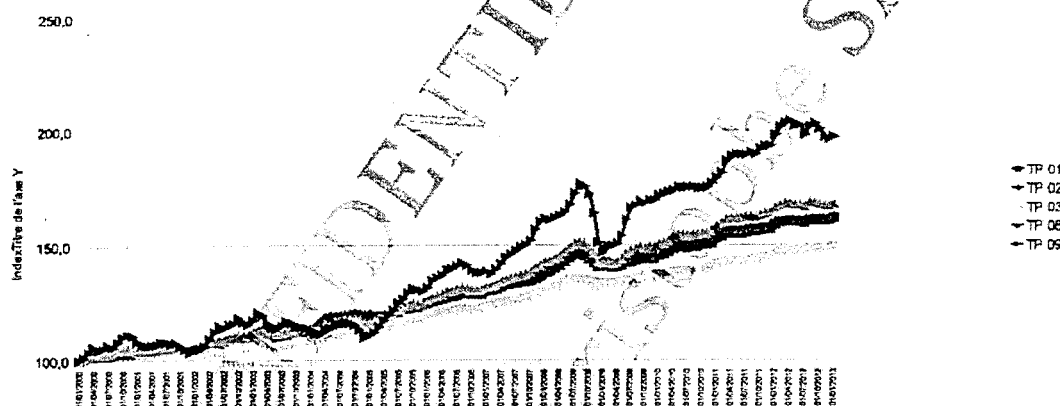
- 20 % TP01 (Index général tous travaux) ;
- 10 % TP02 (Ouvrages d'art) ;
- 40 % TP03 (Terrassements généraux) ;
- 10 % TP08 (Routes et aérodromes) ;
- 20 % TP09 (Travaux d'enrobés).

Au vu de l'évolution de ce panier entre 2005 et 2012, elles ont proposé que le coût des travaux varie comme l'inflation augmentée de 3 %, soit 4,5 % compte tenu de leur estimation de cette dernière.

Cette proposition appelle des réserves.

Tout d'abord, la période prise comme référence est celle où les indices concernés ont connu la progression la plus dynamique, notamment le TP09, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Évolution des index TP de 2000 à 2013



Source : Mission à partir des données Insee.

Ensuite, le choix de l'index doit être adapté à la nature des travaux à réaliser. Pour la construction d'une section autoroutière neuve, on peut admettre que les terrassements et les enrobés représentent la part la plus importante, mais s'il s'agit d'aménagements environnementaux, comme par exemple la réalisation de bassins de rétention pour la mise en conformité de sections anciennes au regard de la loi sur l'eau, le poste "enrobés" n'est certainement pas le plus pertinent pour les décrire. Dans le cas particulier du présent plan autoroutier, même si la mission n'a pas pu les examiner en détail, il semble que les travaux soient assez diversifiés. En toute hypothèse, la part relative des travaux de terrassement et de chaussées dans le plan de relance ne devrait pas être plus élevée que dans les opérations de construction de nouvelles sections d'autoroutes pour lesquelles l'index TP01 figurant dans les contrats de concession est depuis longtemps utilisé. Dans ces conditions, la mission ne voit pas ce qui pourrait justifier qu'on ne continue pas à se référer à cet index.

En conclusion sur ce point, la mission confirme la position de la DIT consistant à se fonder sur l'évolution passée de l'index TP01 pour apprécier l'évolution du coût des travaux, ce qui a conduit à retenir une progression annuelle limitée à 4 %, d'autant que les conditions ayant contribué à l'évolution plutôt dynamique de cet index sur la période passée ne vont pas nécessairement perdurer.

## Rapport

### 5.3. Les prévisions de trafic

Pour établir ses scénarios d'évolution du trafic, la DIT a principalement tenu compte (i) du scénario dit « SESP<sup>5</sup> dégradé » tiré d'une étude<sup>6</sup> d'octobre 2004 de la direction des affaires économiques et internationales du ministère chargé des transports, mise à jour en mai 2007, sur la demande de transport en 2025 et (ii) d'une étude<sup>7</sup> du Commissariat général au développement durable (CGDD) de juillet 2012 sur la demande de transport interurbain à l'horizon 2030.

(i) Le scénario « SESP dégradé » est ainsi qualifié d'une part car c'est celui qui, dans le cadre de l'étude en cause, envisage le taux de croissance du PIB le plus faible (1,5 %), d'autre part parce qu'à partir de 2025 il divise par deux les taux de croissance du trafic routier. Il aboutit à des taux de croissance annuels moyens des trafics VL et PL s'élevant respectivement à 0,87 % et 0,94 %.

Pour tenir compte des données d'évolution du trafic les plus récentes<sup>8</sup>, la DIT a finalement bâti son scénario central en adoptant :

- pour 2013, des progressions des trafics VL et PL respectivement égales à 0,5 % et 0 % ;
- pour 2014, une progression égale à 0,5 % pour les deux types de trafic ;
- et pour les années suivantes, les valeurs données par le scénario « SESP dégradé ».

Les taux moyens annuels de croissance sur la période 2013-2030 résultant de ces hypothèses s'élèvent respectivement à 0,68 % et 0,78 %.

(ii) Le scénario central<sup>9</sup> de l'étude du CGDD aboutit quant à lui à des taux moyens annuels de progression des trafics VL et PL de 1,2 % et 2,2 %.

Du fait de l'écart séparant les scénarios « CGDD central » et « DIT central », la mission a auditionné les responsables concernés des deux directions. Il est apparu à cette occasion que le scénario du CGDD ne considérait que les trajets autoroutiers supérieurs à 50 km, ce qui est sans incidence sur le trafic PL mais pas indifférent pour le trafic VL, et n'avait pas pris en compte l'impact sur 2013 et 2014 des dernières évolutions connues. Après homogénéisation des scénarios CGDD central et DIT central, les taux moyens annuels sont les suivants :

Tableau 1 : Taux moyens d'évolution des trafics sur la période 2013-2030

Taux moyen annuel d'évolution du trafic	Scénario DIT central	Scénario CGDD central	Scénario CGDD central sans réalisation du SNIT
VL	+ 0,68 %	+1,50 %	+1,30 %
PL	+ 0,78 %	+1,00 %	+0,90 %

Source : DGITM et CGDD

<sup>5</sup> Service économie, statistiques et prospective du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire et de la mer, anciennement service économie et statistiques (SES).

<sup>6</sup> La demande de transport en 2025, ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer - direction des affaires économiques et internationales - service études et statistiques, octobre 2004, et sa mise à jour de mai 2007.

<sup>7</sup> La demande de transport interurbain à l'horizon 2030, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - commissariat général au développement durable - service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable - Études et documents du CGEDD n° 20489, juillet 2012.

<sup>8</sup> En avril 2013, le glissement annuel du trafic VL s'établit à -1,8 % et celui du trafic PL à -1,5 %.

<sup>9</sup> Ce scénario retient comme hypothèses une croissance du PIB en volume de 1,6 % sur 2008-2030, un prix du baril de pétrole à 150 € en 2030 (y compris une taxe carbone à 100 €/tCO<sub>2</sub>, soit 50 €/baril) et la réalisation des projets du schéma national des infrastructures de transport dans sa version de juillet 2010.



