

Avls n° 2017-051 du 14 juin 2017

relatif au projet de 17ème avenant à la convention passée entre l'Etat et la société des Autoroutes du sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 7 février 1992 et au projet de contrat de plan pour la période 2017-2021

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis, par les ministres en charge de la voirie routière nationale et de l'économie, d'un dossier enregistré au greffe le 13 mars 2017 et déclaré complet le même jour en application de l'article 49 du règlement intérieur de l'Autorité ;

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

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers ;

Vu le décret du 7 février 1992 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société des Autoroutes du sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, ensemble les décrets des 10 mai 1996, 18 novembre 1997, 26 décembre 1997, 29 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 1er mars 2002, 26 août 2003, 29 juillet 2004, 5 novembre 2004, 15 mai 2007, 22 mars 2010, 28 janvier 2011, 2 juillet 2013 et du 21 août 2015 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé et la loi n° 2006-241 du 1er mars 2006 relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour-de-Salvagny de l'autoroute A89 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu la directrice des infrastructures de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de la transition écologique et solidaire et le représentant de la société ASF, le 31 mai 2017 ;

Après en avoir délibéré le 14 juin 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 13 mars 2017 au greffe de l'Autorité, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis sur le projet de 17^{ème} avenant à la convention passée entre l'Etat et la société des Autoroutes du sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 7 février 1992 et au cahier des charges annexé à cette convention, et sur le projet de contrat de plan pour la période 2017-2021. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité se prononce dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

1.1. Caractéristiques du projet

2. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité assure, pour ce qui concerne la société ASF, la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA) négocié entre l'Etat et 7 concessionnaires d'autoroute. Ce plan vise à confier aux sociétés, par exception aux obligations de publicité et de mise en concurrence, la réalisation de 57 opérations pour un coût global de construction de 803,5 millions d'euros (M€)¹.
3. Le programme d'investissement est financé pour l'essentiel par des hausses des tarifs de péage de 0,1 à 0,4 % en moyenne par an, étalées sur les années 2019 à 2021 et applicables à l'ensemble des usagers des autoroutes concernées par le PIA (à hauteur d'environ 63 % du coût total), ainsi que par des subventions des collectivités territoriales (à hauteur de 29 % du coût total).
4. Dans ce cadre, le projet d'avenant relatif à la société ASF prévoit la réalisation de 16 opérations, pour un coût global de construction de 247,7 M€², qui se répartissent en deux catégories : opérations d'initiative locale visant à améliorer le développement économique et la desserte des territoires et opérations visant à améliorer la qualité de service.
5. Le projet d'avenant relatif à la société ASF prévoit, en contrepartie de la réalisation de ces investissements, des hausses spécifiques des tarifs de péage, de 0,161 % par an entre 2019 et 2021, applicables à l'échelle de l'ensemble du réseau des autoroutes exploitées par la société ASF et qui viendraient s'ajouter aux augmentations déjà prévues antérieurement³.

1.2. Cadre juridique de l'avis

6. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques réforme le mode de gouvernance du secteur autoroutier en instituant notamment une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante sur les projets de hausse de péages envisagées en contrepartie de la réalisation par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) d'investissements non prévus dans leurs contrats de concession. L'exposé des motifs du projet de loi rappelle ainsi, à l'appui de cette évolution, l'appréciation portée par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence sur le déséquilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroute, « *ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers* ».
7. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière introduit par cette loi prévoit donc que « *[l']Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. (...) Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. [...]* ». L'article L. 1261-2 du code des transports prévoit que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi

¹ hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

² hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

³ Cf. rapport annuel de l'Autorité *Synthèse des comptes des concessionnaires autoroutières - Exercice 2015* (compensation du gel des tarifs de péage au 1^{er} février 2015)

à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une plus grande transparence dans le contrôle des concessions autoroutières.

8. Aux termes de son étude d'impact, l'objectif général poursuivi par le projet de loi est de « *renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes* » et se décline en un objectif spécifique qui vise à « *garantir un meilleur paramétrage et un meilleur cadrage financier des investissements autoroutiers compensés par des hausses de péages, afin d'éviter que les SCA ne perçoivent une rémunération excessive pour ces investissements* ». Il est en outre précisé qu'« *il convient notamment de réinterroger dans le cadre des contrats de plan l'équilibre entre la gestion et le développement du réseau autoroutier concédé et le pouvoir d'achat des consommateurs* ».
9. L'article L. 122-4 du même code prévoit que « *[d]es ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal. Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. [...]* ». Par ailleurs, l'article L. 122-10 du même code dispose que « *les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent, outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant* ».
10. Enfin, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ajoute que « *[l]a convention de délégation et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. [...]* Le cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales. En cas de contribution de collectivités territoriales ou de l'Etat au financement de la délégation, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la délégation au profit de l'Etat et des collectivités territoriales contributrices. (...) ».

2. METHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITE

11. Au regard des dispositions qui précèdent, lorsqu'elle est saisie d'un projet d'avenant à un contrat de concession, il appartient à l'Autorité d'apprécier dans quelle mesure le projet respecte, au niveau de chaque opération analysée individuellement comme au niveau global de la concession, l'ensemble des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.1. Sur le caractère non prévu de l'ouvrage

12. L'Autorité s'attache ainsi, en premier lieu, à vérifier si les opérations intégrées dans chaque projet d'avenant ne relèvent pas des obligations déjà existantes au titre du contrat de concession ou de ses avenants successifs. Les dépenses qui relèvent des obligations ordinaires du concessionnaire ou qui sont déjà prévues au contrat de concession ne sauraient en effet être couvertes par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage.

2.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération et son caractère accessoire

13. En deuxième lieu, si les opérations correspondent à des obligations nouvelles, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus sont strictement nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute et revêtent un caractère accessoire⁴ par rapport à l'ouvrage principal.
14. Comme l'a voulu le législateur, cet examen vise à apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'usager des autoroutes concédées des opérations envisagées.
15. S'agissant en effet du financement des investissements non prévus dans les contrats de concession autoroutiers, l'article L. 122-4 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 20 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, précise clairement la répartition de leur prise en charge entre l'usager de l'autoroute et les collectivités publiques. Seul le financement d'ouvrages ou d'aménagements strictement nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute a ainsi vocation à être couvert en priorité par le produit du péage et, à titre exceptionnel seulement, par l'Etat et les collectivités territoriales ; dans tous les autres cas, il ne peut être fait appel à la contribution de l'usager de l'autoroute.
16. La règle de partage définie est non seulement conforme au fondement juridique du péage, qui, en tant que redevance pour service rendu, est la contrepartie de l'utilisation de l'autoroute et ne saurait donc couvrir le coût d'un service qui ne bénéficierait qu'à des tiers, mais également aux restrictions que pose la directive « concessions »⁵ à la modification d'un contrat par avenant. Le droit européen ne permet en effet de déroger à l'obligation de mise en concurrence que sous des conditions strictes, notamment celle tenant à ce que les travaux soient nécessaires à la concession et que leur réalisation ne puisse être séparée du contrat initial sans présenter d'inconvénient majeur.
17. L'analyse de la nécessité ou de l'utilité d'une opération, que l'Autorité est donc amenée à apprécier, dans le cadre de l'examen d'un projet d'avenant, au regard de ses seuls effets sur l'exploitation de l'autoroute, ne doit pas être confondue avec la question de son opportunité. Il n'appartient pas, en particulier, à l'Autorité de se prononcer sur l'objectif poursuivi par le Gouvernement, comme rappelé par la directrice des infrastructures de transport dans son audition du 31 mai 2017, de répondre à « *des attentes fortes des collectivités territoriales en matière d'aménagements visant à améliorer la desserte des territoires, et à créer de l'activité en investissant dans l'amélioration de la qualité des infrastructures* »⁶.
18. Il n'appartient pas davantage à l'Autorité de se prononcer sur l'intérêt public ou sur l'utilité générale d'un projet d'ouvrage ou d'aménagement, qui est l'objet même d'une procédure d'utilité publique distincte.
19. Les parties concernées peuvent convenir de la réalisation d'une opération mais, indépendamment de son intérêt socioéconomique, dès lors qu'elle ne serait pas strictement nécessaire ou utile à l'exploitation de l'autoroute et, partant, au service rendu à ses usagers, son financement ne saurait être assuré par le péage, même partiellement.
20. Dans le cadre ainsi précisément rappelé, l'Autorité doit apprécier la condition stricte de nécessité ou d'utilité de chacune des opérations au regard :
 - de la cohérence entre les finalités poursuivies par l'opération et les besoins de l'exploitation de l'autoroute concédée,

⁴ C'est-à-dire d'un coût et d'une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble, et ne présentant aucune autonomie fonctionnelle par rapport à l'ouvrage principal.

⁵ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services puis directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession transposée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession

⁶ Communiqué de presse du secrétaire d'Etat chargé des transports le 26 janvier 2017

- des effets prévisibles de l'opération et de son intérêt tant pour l'exploitation de l'autoroute concédée que pour ses usagers.

21. Une opération pourra ainsi répondre à cette condition lorsqu'elle est de nature à entraîner une induction de trafic significative⁷, qui traduit la plus grande attractivité de l'ouvrage pour l'utilisateur de l'autoroute, ou à améliorer de manière sensible les conditions d'exploitation de l'autoroute concédée. Sur ce dernier aspect, il s'agit d'apprécier en quoi l'opération peut bénéficier à l'utilisateur de l'autoroute à travers, par exemple, des conditions de circulation et de confort améliorées ou encore la valeur environnementale du service qui lui est fourni (en particulier par la mise aux normes applicables aux nouvelles infrastructures).
22. Cette grille d'analyse, restreinte dans le cadre précis de cet exercice, est par ailleurs cohérente avec la dernière décision de la Commission européenne sur le plan de relance autoroutier (PRA), qui admet le financement par l'utilisateur de l'autoroute, par voie d'avenants conclus hors procédure de mise en concurrence, d'opérations visant à « *répondre à un accroissement de trafic, à résoudre un problème de sécurité ou à améliorer celle-ci, à mettre à niveau la qualité de service, comme par l'amélioration de leur insertion environnementale* »⁸, de même qu'avec celle de la jurisprudence⁹.
23. Sont susceptibles, en fonction de leurs caractéristiques propres, d'être regardées comme nécessaires ou utiles à l'exploitation de l'autoroute concédée des opérations telles que la réalisation de diffuseurs visant à répondre à une demande de trafic supplémentaire et/ou améliorer les conditions de circulation des usagers de l'autoroute, ainsi que la restauration de la continuité écologique, la préservation de la ressource en eau ou la mise aux normes actuelles d'installations permettant de lutter contre le bruit pour améliorer la qualité de l'insertion environnementale de l'ouvrage¹⁰.
24. Inversement, le raccordement d'une autoroute existante à la voirie locale, qui, tout en poursuivant un objectif d'aménagement du territoire ou d'allègement du trafic en dehors du réseau concédé, n'aurait pas d'incidence sensible sur l'exploitation de l'autoroute, ne saurait répondre aux exigences posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour autoriser son financement, même pour partie, par l'utilisateur de l'autoroute¹¹.
25. Au-delà des objectifs qui peuvent être présentés dans le dossier de saisine, qui se trouvent, dans un certain nombre de cas, extérieurs à l'objet de la concession¹², l'Autorité s'est assurée de la nécessité ou de l'utilité stricte de chaque opération pour l'exploitation de l'autoroute. Cette analyse a consisté à examiner la finalité poursuivie par le projet et à vérifier le caractère suffisamment étroit du lien entre ce dernier et les besoins de l'autoroute, tels qu'ils ont pu être notamment identifiés à partir d'études préalables ou des études de trafic qui lui ont été transmises. L'Autorité a ensuite analysé les effets attendus de l'opération sur l'exploitation de l'autoroute pour pouvoir conclure sur le respect de la condition requise par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
26. Une approche quantitative, inspirée de l'évaluation socio-économique des investissements publics, pourrait apporter un éclairage complémentaire bienvenu sur le bilan coûts/bénéfices du point de vue de l'utilisateur de l'autoroute. Dans le cas d'un diffuseur par exemple, la démarche consisterait à mettre en regard l'ensemble des gains (gains de temps, de confort et de sécurité par exemple) et des coûts (hausse de péages pour l'ensemble des usagers de l'autoroute et congestion éventuelle par exemple) apportés par le projet aux usagers de l'autoroute. Dans les délais d'instruction requis et

⁷ Dans la limite du niveau de trafic au-delà duquel le trafic induit serait susceptible de dégrader les conditions de circulation de l'autoroute

⁸ Décision C(2014) 7850 de la Commission européenne du 28 octobre 2014 sur le plan de relance autoroutier

⁹ CE, 23 décembre 2016, *M. G. et autres*, n° 397096

¹⁰ Tel est le cas, par exemple, de la création d'une liaison autoroutière entre l'A40 et Annemasse dès lors qu'elle achève le contournement de l'agglomération formée par les villes de Genève et Annemasse, « contribuant à améliorer sur l'A40 la circulation quotidienne des travailleurs transfrontaliers de l'agglomération et à remédier aux phénomènes de saturation que connaît cette autoroute dans ce secteur » (CE, Section des travaux publics, 21 juin 2011, Avis n° 385183).

¹¹ Il en a été jugé ainsi, par exemple, du « raccordement entre la voie Pierre Mathis à Nice et l'Autoroute A8 (...) traversant des quartiers de Nice à forte densité de population », du fait qu'il n'était « destiné qu'à alléger le trafic sur certaines voies communales, seuls les automobilistes provenant du réseau de la voirie municipale [ayant] accès aux ouvrages en cause », sans apporter « de modification sensible au trafic global sur l'A8 ou à ses conditions d'exploitation » (CE, Section des travaux publics, 16 mars 2010, Avis n° 383668).

¹² Décongestion de voirie locale par exemple

faute des données utiles présentées dans le dossier de saisine, l'Autorité n'a pas été en mesure de mener à bien cette analyse, qui aurait pu conduire à nuancer, le cas échéant, l'avis sur certaines opérations en faisant ressortir un surplus positif pour l'utilisateur de l'autoroute.

27. Enfin, il ne saurait être préjugé du respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dès lors que l'autorité concédante et, le cas échéant, les sociétés concessionnaires ne mettent pas l'Autorité en mesure de se prononcer sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité, faute de transmission des éléments suffisants ou pertinents. L'Autorité recommande en conséquence d'écarter les ouvrages et aménagements pour lesquels cette démonstration ne serait pas apportée. Rien ne fait obstacle, dans cette hypothèse, à ce que leur réalisation soit renvoyée à un avenant ultérieur, pour autant que les conditions posées par la loi soient alors satisfaites.

2.3. Sur l'estimation des dépenses prises en compte

28. En troisième lieu, il appartient à l'Autorité de vérifier que les dépenses liées aux nouveaux ouvrages et aménagements et destinées à être compensées par les tarifs de péage, se rattachent directement et exclusivement à ces opérations et que leur montant prévisionnel est strictement justifié, au regard notamment des coûts habituellement constatés, compte tenu de leur nature et de leurs caractéristiques propres.
29. Indépendamment des expertises des parties, l'analyse confiée à l'Autorité trouve d'autant plus de justification que les coûts retenus dans le projet d'avenant ne sont pas le résultat d'une procédure de mise en concurrence mais d'une estimation convenue au terme d'une négociation. L'éclairage d'un régulateur indépendant, qui, sans disposer de l'expertise de bureaux d'étude, dispose néanmoins désormais d'une compétence de contrôle sur les marchés des concessionnaires d'autoroute, est de nature à réduire l'asymétrie d'information, dans laquelle est placée l'autorité concédante et que renforce l'absence de mise en concurrence.
30. Comme l'ont notamment rappelé les représentants des sociétés concessionnaires d'autoroute lors de leur audition, le chiffrage d'un projet d'investissement en phase amont est un exercice complexe, compte tenu des incertitudes inhérentes à ce stade d'avancement d'un projet. Le coût prévisionnel d'une opération se précise ainsi phase après phase (études de conception détaillée puis réalisation), jusqu'à se stabiliser à la notification des marchés et, en définitive, lors du solde de leur exécution.
31. Sous ces réserves, dans la limite des informations communiquées et de délais d'étude contraints, l'Autorité a souhaité apporter un éclairage extérieur sur les chiffrages de coûts, en les rapprochant de références publiques disponibles et des données recueillies dans le cadre de ses missions de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Il convient toutefois de souligner que ces informations ne sont pas nécessairement exhaustives, par exemple en l'absence de détails de certains éléments de coûts, et que la taille parfois limitée des échantillons retenus peut ne pas exclure certains biais, géographiques ou conjoncturels. Dès lors, si la diversité des sources de comparaison est de nature à garantir la robustesse globale de l'analyse, les résultats obtenus peuvent ne pas être pleinement représentatifs dans certains cas d'espèce, notamment en cas de singularités techniques ou de sujétions de réalisation non identifiées. Pour en tenir compte, il a été fait le choix, en présence de plusieurs références disponibles, de privilégier les sources les plus récentes et/ou les plus adaptées au cas d'espèce, le cas échéant en intégrant un renchérissement raisonnable des coûts concernés pour tenir compte d'éventuelles spécificités d'exécution.
32. Dans le délai d'instruction imparti, l'analyse de l'Autorité s'est plus particulièrement concentrée sur l'évaluation du coût des diffuseurs et échangeurs, qui représentent plus de la moitié du montant du PIA.

33. Dans un premier temps, elle a cherché à rapprocher les coûts prévisionnels de ces opérations de ceux de projets similaires contractualisés récemment. Toutefois, la faible taille de l'échantillon de comparaison, la disparité des montants entre des projets en apparence relativement similaires et le manque d'informations détaillées sur les opérations précédemment contractualisées n'ont pas permis d'expertiser sur cette première base, de manière robuste et satisfaisante, les niveaux de coûts de construction des diffuseurs du PIA.
34. Dans un second temps, sur la base des « tableaux des coûts de construction détaillés » figurant dans le dossier de saisine, les éléments de coûts ont été comparés aux références de prix recueillies et/ou constituées par l'Autorité. Ces tableaux fournissent en effet une décomposition, précise et harmonisée entre les sociétés et les opérations, des dépenses prévisionnelles de travaux (par intitulé de prestation, quantité et prix unitaire) ainsi que des dépenses connexes (acquisitions foncières, frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, sommes à valoir).
35. Toutefois, faute de précision suffisante des plans et en l'absence d'avant-métrés, le niveau de détail des éléments techniques joints au dossier de saisine n'a pas permis de procéder à l'analyse des quantités estimées par opération, alors que l'aléa sur le chiffrage des quantités est potentiellement aussi important que celui sur les prix unitaires.
36. Dès lors, sans remettre en cause les volumes retenus, l'Autorité a ciblé l'analyse sur les principaux niveaux de prix unitaires qui ont servi à établir les coûts de travaux ainsi que sur le niveau général des dépenses connexes. Cette démarche a permis d'auditer environ 75 % de l'ensemble des coûts de construction des projets de diffuseurs envisagés dans le PIA.
37. En ce qui concerne plus spécifiquement le poste « travaux », compte tenu du caractère standardisé des prestations à réaliser, de leur présence récurrente, voire systématique, dans les projets routiers et de l'importance de leur poids financier, l'Autorité a sélectionné une vingtaine de prestations parmi les plus représentatives¹³, de manière à couvrir environ 70 % du coût global de construction des diffuseurs prévus dans le PIA.
38. Pour chaque nature de prestation retenue, l'Autorité s'est attachée à identifier des niveaux de prix comparables en s'appuyant sur plusieurs sources, fiables et objectives. Ont ainsi été retenus les précédents avenants aux contrats de concession¹⁴, les rapports publics¹⁵ et guides de bonnes pratiques¹⁶ établis par le réseau scientifique et technique du ministère chargé des transports (notamment sur la base des aménagements réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat), les marchés de travaux passés par les sociétés concessionnaires¹⁷ ainsi que des détails estimatifs d'offres de marchés de travaux passés par l'Etat en tant que maître d'ouvrage sur la période 2009-2014.

¹³ Par exemple la réalisation de déblais, la fourniture et la mise en œuvre de grave bitume, la construction d'écrans acoustiques et la création de giratoires de raccordement

¹⁴ Avenants relatifs au paquet vert autoroutier (négociés en 2009 et contractualisés en 2010) et au plan de relance autoroutier (négociés en 2013 et contractualisés en 2015) pour lesquels la nature ou encore le coût des aménagements sont publics.

¹⁵ Ex : le rapport du SETRA « *Construction des ouvrages d'art* ». Ce document est la synthèse d'un recueil de coûts qui a été réalisé au niveau national auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (septembre 2008). Il présente notamment des valeurs moyennes et des écarts-types de coûts de construction (poste *travaux*) spécifiques aux ouvrages d'art :

http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/IMG/pdf/0855w_construction0A2006.pdf

¹⁶ Voir la note d'information du SETRA sur les « Eléments de coût des mesures d'insertion environnementale ». Ce document est issu d'un recueil de coûts réalisé au niveau régional auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (janvier 2009). Il présente notamment des valeurs moyennes et des fourchettes de coûts de construction (poste *travaux*) pour des ouvrages de nature variée (passages faune, écrans acoustiques, bassins, etc.) :

http://www.infra-transport-materiaux.cerema.fr/IMG/pdf/0903w_NI_EEC_88.pdf

Voir aussi le document du CEREMA sur les « coûts des techniques de construction et d'entretien des chaussées ». Ce document est issu d'un recueil de coûts réalisé au niveau régional auprès des maîtres d'ouvrages publics routiers (décembre 2016). Il présente notamment des valeurs moyennes et des fourchettes de coûts de construction (poste *travaux*) pour des prestations de terrassements (déblais, remblais, couche de forme) et de chaussées (enrobés) :

¹⁷ Pour rappel, les sociétés concessionnaires ont l'obligation depuis le 5 mai 2016 de notifier à l'Autorité leurs marchés de travaux, fournitures et services ayant fait l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence préalablement à leur signature. Pour chaque procédure, le dossier de notification contient notamment l'ensemble des éléments financiers et de coûts relatifs aux différentes offres reçues, et en particulier les prix unitaires associés à chaque nature de prestation.

39. Pour cet exercice, l'Autorité a exploité les données relatives à des prestations similaires, issues du même domaine d'activité, en retenant de surcroît des valeurs hautes en cas de fourchettes ou en procédant, au besoin, à des redressements au vu des prix ressortant des marchés passés par les sociétés concessionnaires.
40. Par ailleurs, afin de tenir compte de l'évolution des prix spécifiques au secteur des travaux publics, les valeurs de référence prises en compte ont été ramenées à une date de valeur identique à celle des projets présentés dans le cadre du PIA, en recourant aux indexations adéquates¹⁸. Au-delà du seul effet de l'actualisation, le recours à des références de prix relatives à différentes périodes du cycle économique présente également l'avantage de lisser les effets conjoncturels.
41. Dans l'ensemble, cette démarche, qui emprunte à plusieurs référentiels de comparaison, a permis de disposer de niveaux de prix représentatifs pour des prestations équivalentes à celles du PIA et, sur cette base, d'établir des valeurs de prix de référence avec une marge d'erreur par défaut limitée, pouvant de ce fait être considérée comme acceptable. Ces valeurs de référence, appliquées aux quantités retenues dans les *tableaux de coûts de construction détaillés*, aboutissent ainsi à un coût de référence pour le poste « travaux » de chacun des diffuseurs. Compte tenu de la prudence des hypothèses retenues et du champ limité de l'audit des prestations (à la fois sur les prix unitaires et les quantités estimées), ce coût de référence peut être considéré comme une estimation conservatrice.
42. En ce qui concerne les postes connexes de dépenses (acquisitions foncières, frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, sommes à valoir) et faute de disposer de données publiques relatives à d'autres maîtres d'ouvrages que les sociétés concessionnaires, l'Autorité a analysé les niveaux envisagés en procédant à des comparaisons entre projets de diffuseurs similaires dans le cadre du PIA.
43. Pour le poste « acquisitions foncières », l'échantillon des opérations du PIA a permis d'identifier une fourchette cohérente de prix, qui a été reprise, sauf exception, comme référence.
44. Pour le poste « études et maîtrise d'ouvrage », l'Autorité a constaté que le niveau des prestations de maîtrise d'œuvre présentait des écarts avec les montants notifiés par les sociétés concessionnaires au cours des deux dernières années qu'elle n'a pu expliquer. Faut de référence alternative, l'Autorité a retenu en pratique des taux de référence peu éloignés de ceux avancés en moyenne dans le PIA et, par conséquent, relativement conservateurs.
45. Enfin, pour le poste « sommes à valoir »¹⁹, l'Autorité n'a pas connaissance de valeur de référence publique mais relève que la moyenne du montant de ce poste (environ 12% du poste « travaux » pour l'ensemble des diffuseurs du PIA) semble cohérente avec les valeurs utilisées habituellement par la profession. L'existence de cette provision conduit ainsi à rappeler que les quantités et prix unitaires retenus pour l'estimation du poste « travaux » n'ont pas vocation à intégrer eux-mêmes une marge de prudence supplémentaire pour des aléas et incertitudes qui seraient donc déjà couverts : ils doivent en conséquence être uniquement déterminés en référence aux prix moyens du marché.
46. Au total, la somme des coûts de référence des postes « travaux », « acquisitions foncières », « études et maîtrise d'ouvrage » et « sommes à valoir » permet de constituer, pour chaque opération, le coût de construction de référence moyen auquel a été comparé par suite le coût de construction retenu dans le projet d'avenant pour déterminer la compensation due au concessionnaire.

2.4. Sur la conclusion de l'analyse

47. L'Autorité détermine, en quatrième lieu, si l'augmentation des tarifs des péages est raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire afin de couvrir les dépenses qu'il convient de compenser (déduction faite le cas échéant des subventions perçues, des recettes propres et des économies de

¹⁸ Indices TP01 et TP09 notamment

¹⁹ Les sommes à valoir constituent une provision financière dont la vocation est d'inclure dans le budget d'une opération les aléas et incertitudes inhérents au chiffrage du coût d'une opération, notamment à un stade amont du projet.

charges corrélatives). Elle apprécie, en particulier, si la rémunération des capitaux investis qui en découle peut être considérée comme raisonnable et conforme aux conditions du marché à la date de la conclusion de l'accord sur le projet d'avenant.

48. L'Autorité tient à préciser que cette analyse est étrangère à l'appréciation de l'équilibre existant de la convention. Ainsi, la seule circonstance que la société concessionnaire dégagerait un bénéfice sur les investissements déjà réalisés ne saurait interdire, par principe, la compensation de la réalisation de nouveaux investissements, sauf à méconnaître les fondements mêmes du modèle économique de la concession.
49. En dernier lieu, l'Autorité a la faculté de donner un avis sur les stipulations relatives aux conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'Etat et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Elle apprécie notamment, lors de la conclusion d'un avenant, l'équilibre des modifications apportées à la rédaction du contrat de concession.

3. ANALYSE DES OPERATIONS

3.1. Sur l'opération A01 – Diffuseur de la « Jonction Est » sur l'A61

50. L'opération « Diffuseur de la jonction Est » est un projet d'initiative locale financé en partie par Toulouse Métropole et la Région Occitanie. Il consiste à construire un nouveau diffuseur sur la rocade est de Toulouse, section de l'autoroute A61, afin de créer un dispositif d'échanges avec la future « jonction est ».
51. Ce projet « jonction est » vise à répondre au dynamisme de la zone d'activité de la Grande Plaine « côté campagne » et à résoudre les problèmes de congestion de deux voies importantes dans Toulouse (routes de Castres et de Revel) qui sont déjà connectées à la rocade est par les diffuseurs n° 17 (Lasbordes) et n° 18 (Montaudran), distants de quelques kilomètres seulement.
52. Il ressort toutefois des pièces du dossier que la création de ce nouveau diffuseur conduirait à accroître la congestion de la rocade est et donc à dégrader les conditions de circulation des usagers de l'autoroute. En effet, le projet de dossier de demande de principe, établi par la société ASF et joint au dossier de saisine, indique que le nouvel aménagement : *« augmente le taux de congestion de 10% environ entre le nord de l'échangeur de Lasbordes et celui de la Jonction Est (sens Narbonne vers Bordeaux) et de 5 % entre l'échangeur de Lasbordes et celui de la Jonction est pour l'autre sens de circulation (Bordeaux vers Narbonne) »*.
53. Dans ces conditions, bien qu'elle contribue à résoudre des difficultés de congestion de la voirie locale, l'opération envisagée présente une incidence négative sur l'exploitation de l'autoroute existante dans la mesure où l'opération envisagée conduirait à dégrader les conditions de circulation des usagers de l'autoroute. Dès lors, elle ne peut être regardée comme répondant à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui permettrait d'en assurer le financement, même pour partie, par l'utilisateur de l'autoroute.

3.2. Sur l'opération A02 – Diffuseur d'Agen Ouest sur l'A62

3.2.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

54. L'opération consiste à construire un nouveau diffuseur sur l'autoroute A62 pour permettre de desservir l'ouest de l'agglomération agenaise, l'est étant desservi par le diffuseur existant d'Agen-

centre. Ce diffuseur serait raccordé à la RN21 par un futur axe nord/sud (pont et barreau de Camélat) porté par des collectivités territoriales.

55. Ce projet est présenté comme répondant à plusieurs préoccupations d'intérêt local : améliorer la desserte de l'agglomération agenaise ainsi que de futures zones d'activités et faciliter l'accès à la future gare TGV qui serait réalisée dans le cadre du grand projet du Sud-ouest (GPSO) de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Bordeaux et Toulouse.
56. Il ressort du dossier de saisine que l'induction de trafic liée à ce nouvel échangeur serait marginale par rapport à une situation de référence sans nouvel échangeur (environ 1 %). La faible augmentation de trafic est de surcroît hypothétique puisqu'elle est conditionnée à la réalisation effective du GPSO sur laquelle continuent à peser, à ce stade, de fortes incertitudes et qui, en tout état de cause, n'interviendrait au mieux qu'à l'horizon 2025. Enfin, le dossier révèle que les échangeurs existants permettent d'assurer, dans les conditions actuelles, une desserte satisfaisante de l'agglomération pour les usagers de l'autoroute.
57. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à résoudre des difficultés de congestion de la voirie locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et réponde, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.2.2. Sur les dépenses prises en compte

58. Au surplus, sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 30 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des acquisitions foncières et de certains postes (« déblais », « remblais », « couche de forme » et « gare de péage »). Le coût de construction avancé pour l'opération est très élevé et soulève ainsi de sérieuses interrogations, en l'état du programme technique porté à la connaissance de l'Autorité.
59. Dans ces conditions, le critère tenant à ce que le financement des ouvrages soit couvert par une augmentation des tarifs « strictement limitée à ce qui est nécessaire » ne peut être considéré comme satisfait.

3.3. Sur l'opération A03 – Demi-diffuseur de Carresse Cassaber sur l'A64

60. L'opération consiste en la création d'un demi-diffuseur sur le territoire des communes de Sorde-l'Abbaye et de Carresse-Cassaber, orienté vers l'ouest entre les échangeurs existants n°6 et n°7 de l'autoroute A64, distants l'un de l'autre de 15 km.
61. Il ressort de l'analyse du dossier de saisine que ce projet est principalement motivé par la préoccupation de délester la voirie locale d'une part du trafic qu'elle supporte (en particulier du trafic poids lourds, qui a vocation à croître avec le développement d'entreprises installées sur le territoire de la commune de Carresse-Cassaber), ainsi que de « redynamiser le secteur » pour rendre cette commune « beaucoup plus accessible et attractive qu'auparavant ».
62. En revanche, compte tenu de la distance entre les échangeurs existants (qui n'ont pas été signalés comme faisant l'objet d'une saturation particulière), et en l'absence de démonstration d'une induction de trafic (hors trafic de report depuis les échangeurs adjacents), les conditions de circulation de l'autoroute ne semblent pas justifier, au regard de la zone concernée, la réalisation d'un ouvrage supplémentaire.

63. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à réduire les désagréments liés à la circulation de poids lourds sur la voirie locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et réponde, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.4. Sur l'opération A04 – Demi-diffuseur complémentaire de Vienne sud sur l'A7

3.4.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

64. Ce projet consiste à compléter le demi-diffuseur existant au sud de l'agglomération viennoise. Le nouveau demi-diffuseur permettrait aux habitants du sud de l'agglomération viennoise travaillant quotidiennement à Lyon de rejoindre l'autoroute A7 sans traverser le centre-ville de Vienne via la RN7. Le projet prévoit également la création d'une aire de covoiturage d'une centaine de places à proximité des giratoires de raccordement au réseau secondaire. Pour l'examen de cette dernière part du projet, l'Autorité renvoie au point 3.13 du présent avis traitant des aires de covoiturage dont il est envisagé de confier la réalisation à la société ASF.
65. Ce projet est présenté comme visant à améliorer la desserte du territoire et l'accès à l'autoroute pour ses usagers actuels sans avoir à traverser le centre-ville de Vienne ni à franchir le Rhône. Il permettrait également d'accompagner le développement économique du sud de l'agglomération.
66. Ce projet entraînerait des effets sensibles pour l'exploitation de l'autoroute, puisque le nouveau demi-diffuseur permettrait un gain de temps significatif pour les usagers cherchant à rejoindre l'autoroute par rapport à l'itinéraire aujourd'hui emprunté via la RN7 et se traduirait donc par une induction de trafic sensible.
67. Dans cette mesure, le projet de demi-diffuseur serait de nature à améliorer sensiblement les conditions d'exploitation de l'autoroute concernée. La condition stricte d'utilité de cette opération pour l'autoroute concédée telle que prévue à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut dès lors être regardée comme satisfaite.

3.4.2. Sur les dépenses prises en compte

68. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « dégagement des emprises », « déblais » et « assainissement de plateforme ». Le coût de construction de l'opération se révèle donc plutôt élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'écart d'estimation constaté par rapport aux références de prix connues.
69. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.5. Sur l'opération A05 – Demi-diffuseur complémentaire de Salon nord sur l'A7

70. Ce projet consiste à compléter le demi-diffuseur existant permettant de rejoindre l'autoroute A7 depuis Salon-de-Provence vers le nord. L'ouvrage envisagé permettrait désormais d'emprunter également l'autoroute A7 vers le sud.

3.5.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

71. Ce projet est présenté comme visant à améliorer les déplacements entre les bassins de population au nord de Salon-de-Provence et les bassins d'emploi d'Aix et Marseille, ainsi qu'à limiter l'important trafic de transit accueilli par la voirie locale.
72. L'étude de trafic fournie dans le dossier de saisine fait apparaître des gains significatifs pour les usagers actuels des autoroutes A54 et A7 transitant par Salon-de-Provence. A l'horizon 2020, le nouvel échangeur accueillerait un trafic significatif composé à 75 % d'un report depuis les échangeurs existants (Sénas et Salon-sud), les 25 % restants correspondant à une induction de trafic nette résultant d'une amélioration d'attractivité de l'itinéraire autoroutier.
73. Enfin, ce demi-diffuseur, dans la mesure où il viendrait compléter le demi-diffuseur existant dans l'autre sens, peut être regardé comme participant au bon achèvement du tronçon concerné.
74. Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, la condition tenant à l'utilité de l'ouvrage au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut être regardée comme satisfaite.

3.5.2. Sur les dépenses prises en compte

75. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 30 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « réalisation de l'ouvrage hydraulique » et « giratoire ». Le coût de construction avancé pour l'opération soulève ainsi de sérieuses interrogations, en l'état du programme technique porté à la connaissance de l'Autorité.
76. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, le critère tenant à ce que le financement des ouvrages soit couvert par une augmentation des tarifs « *strictement limitée à ce qui est nécessaire* » ne peut être considéré comme satisfait.

3.6. Sur l'opération A06 – Diffuseur de Morlaàs sur l'A64

77. Cette opération vise à créer un nouveau diffuseur sur l'autoroute A64 en vue de desservir l'est de l'agglomération de Pau. Cette opération vise à faciliter l'accès depuis l'autoroute au territoire de l'est du Béarn.
78. Le diffuseur de Morlaàs fait partie des ouvrages dont l'article 3.4 du cahier des charges existant de la société ASF prévoit la réalisation en « seconde phase », c'est-à-dire postérieurement à la mise en service de la section considérée, et à une date fixée d'un commun accord entre les parties. En outre, le cahier des charges ne prévoit nullement que, par principe, cet accord porte sur les modalités financières de réalisation de l'ouvrage, de sorte que cette réalisation doit avoir lieu aux frais de la société concessionnaire.
79. En prévoyant de compenser par une hausse des péages la réalisation de ce diffuseur, l'État envisage de rémunérer non la réalisation même de cet ouvrage, déjà acquise, mais le caractère immédiat de cette réalisation. Cette position postule un droit, au bénéfice du concessionnaire, de ne réaliser cet ouvrage qu'à l'expiration du contrat et implique qu'en l'absence d'accord du concessionnaire pour réaliser l'ouvrage antérieurement à cette date, le concessionnaire devrait recevoir une compensation financière. Une telle interprétation est contraire aux termes du cahier des charges et critiquable au regard du contexte dans lequel les parties sont convenues de réaliser cet ouvrage en seconde phase.
80. Ainsi, l'article 9.3 du cahier des charges précise que les parties « *examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient [...] d'ouvrir des échangeurs non prévus pour la première*

phase des travaux. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux seront effectués aux frais de la société concessionnaire ». Ces stipulations révèlent que les parties ont entendu établir un critère objectif (l'état de la circulation à une époque donnée) pour déterminer la date à partir de laquelle il devient opportun de réaliser les ouvrages prévus en seconde phase. Elles confirment, en outre, le principe de l'absence de compensation financière pour la réalisation de ces ouvrages.

81. Cette lecture est confirmée, au cas d'espèce, par le fait que le principe de la réalisation de ce diffuseur figurait dans le cahier des charges annexé à la concession dès son approbation initiale par décret du 7 février 1992, alors que le contrat de concession expirait au 31 décembre 2012. Ainsi, à la date à laquelle la société ASF s'est engagée à réaliser cet ouvrage en seconde phase, cette réalisation devait intervenir, en toute hypothèse, avant le 31 décembre 2012.
82. Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, dès lors que les conditions de circulation rendent nécessaire la réalisation de ce diffuseur, ainsi que cela ressort du dossier de saisine, le critère tenant au caractère non prévu de l'ouvrage n'est pas satisfait. La réalisation immédiate du projet ne peut, ainsi, faire l'objet d'aucune compensation à travers une hausse des tarifs de péages. A cet égard, dans la mesure où la société ASF s'était engagée, dans le cadre de la convention approuvée par le décret du 7 février 1992, à réaliser cet échangeur au plus tard le 31 décembre 2012, la société bénéficie depuis cette dernière date d'un effet d'aubaine financier lié aux prolongations successives de la durée de la concession.

3.7. Sur l'opération A07 – Demi-diffuseur complémentaire B.A.R.O. / RD817 sur l'A641

83. Cette opération vise à créer un nouveau demi-diffuseur orienté vers le nord sur l'autoroute A641 (ou Bretelle Autoroutière de Raccordement Ouest – B.A.R.O), en complément du demi-diffuseur existant orienté vers le sud.
84. Ainsi qu'il ressort de l'étude d'opportunité jointe au dossier de saisine, le nouveau demi-diffuseur a pour vocation de permettre l'utilisation de la B.A.R.O sur 1 km comme itinéraire de transit entre deux routes départementales, la RD33 et la RD817. L'objectif principal affiché pour l'aménagement est d'améliorer la sécurité d'un carrefour entre ces deux routes départementales, pour y substituer un trafic de transit sur la B.A.R.O. A cet égard, le dossier de saisine indique que « *l'opération présente ainsi un caractère de sécurisation et de fluidification du trafic sur l'axe principal que constitue la RD817 entre Pau et Bayonne* ».
85. La portion de la B.A.R.O. destinée à accueillir ce trafic local étant libre de péage, le concessionnaire ne tirerait en outre aucune recette supplémentaire de la réalisation de ce nouvel ouvrage.
86. Le dossier de saisine n'apporte ainsi aucun élément permettant de justifier d'une amélioration des conditions d'exploitation ou de circulation sur l'autoroute concédée.
87. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à faciliter les circulations sur la voirie locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et répond, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.8. Sur l'opération A08 – Demi-diffuseur complémentaire B.A.R.O/RD19 sur l'A641

88. L'opération consiste à réaliser le complément, orienté vers le nord, du demi-diffuseur actuel situé sur l'autoroute A641 (ou Bretelle Autoroutière de Raccordement Ouest – B.A.R.O) orienté vers le sud. Porté par les conseils départementaux des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, ce projet vise à reporter sur la bretelle autoroutière (A641) le trafic de transit provenant des Pyrénées-Atlantiques qui

emprunte actuellement les voiries départementales et traverse la ville de Peyrehorade et les communes voisines.

89. Ce demi-diffuseur fait partie des ouvrages dont l'article 3.4 du cahier des charges annexé à la convention de concession de la société ASF prévoit la réalisation en « seconde phase », c'est-à-dire postérieurement à la mise en service de la section, et à une date qui doit être fixée d'un commun accord entre les parties. En outre, le cahier des charges ne prévoit nullement que, par principe, cet accord puisse porter sur les modalités financières de réalisation de l'ouvrage, de sorte que cette réalisation doit avoir lieu aux frais du concessionnaire.
90. En prévoyant de compenser par une hausse des péages la réalisation de ce demi-diffuseur, l'État envisage de rémunérer non la réalisation même de cet ouvrage, déjà acquise, mais le caractère immédiat de cette réalisation. Cette position postule un droit, au bénéfice du concessionnaire, de ne réaliser cet ouvrage qu'à l'expiration du contrat et implique qu'en l'absence d'accord du concessionnaire pour réaliser l'ouvrage antérieurement à cette date, le concessionnaire devrait recevoir une compensation financière. Une telle interprétation est contraire aux termes du cahier des charges et critiquable au regard du contexte dans lequel les parties sont convenues de réaliser cet ouvrage en seconde phase.
91. Ainsi, l'article 9.3 du cahier des charges précise que les parties « *examinent d'un commun accord, en fonction du volume de la circulation, de sa répartition dans le temps et des conditions de son écoulement, les dates auxquelles il convient [...] d'ouvrir des échangeurs non prévus pour la première phase des travaux. Sauf accord du ministre chargé de la voirie nationale, les travaux seront effectués aux frais de la société concessionnaire* ». Ces stipulations révèlent que les parties ont entendu établir un critère objectif (l'état de la circulation à une époque donnée) pour déterminer la date à partir de laquelle il devient opportun de réaliser les ouvrages prévus en seconde phase. Elles confirment, en outre, le principe de l'absence de compensation financière pour la réalisation de ces ouvrages.
92. Cette lecture est confirmée, au cas d'espèce, par le fait que le principe de la réalisation de ce demi-diffuseur figurait dans le cahier des charges annexé à la concession depuis la conclusion d'un avenant approuvé par décret en date du 16 avril 1996, alors que le contrat de concession expirait au 31 décembre 2015. Il en résulte qu'à la date à laquelle la société ASF s'est engagée à réaliser cet ouvrage en seconde phase, cette réalisation devait intervenir, en toute hypothèse, avant le 31 décembre 2015, de sorte que l'État aurait pu, sous le contrôle du juge administratif, chercher à imposer à son cocontractant la réalisation immédiate de l'ouvrage, à défaut d'accord du concessionnaire sur l'opportunité de cette réalisation. A cet égard, la société ASF bénéficie donc, depuis cette dernière date, d'un effet d'aubaine financier lié aux prolongations successives de la durée de la concession.
93. Par suite, le critère tenant au caractère non prévu de l'ouvrage au cahier des charges de la délégation au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière n'est pas satisfait. La réalisation immédiate du projet ne saurait donc faire l'objet d'une compensation à travers une hausse des tarifs de péages appliqués par la société ASF.

3.9. Sur l'opération A09 – Demi-diffuseur de la Virginie sur l'A64

94. Le projet consiste en la création, à l'ouest d'Orthez sur l'autoroute A64, d'un demi-diffuseur orienté vers l'est qui serait situé entre les échangeurs de Salies-de-Béarn (n° 7) et d'Orthez (n° 8), distants eux-mêmes de 16 km.
95. Il ressort des éléments du dossier transmis à l'Autorité que ce projet a essentiellement pour objet de désengorger le centre-ville d'Orthez en offrant un accès plus direct à la zone ouest de l'agglomération. Le nouvel aménagement pourrait également faciliter le développement de l'agglomération à l'ouest en assurant la desserte d'une zone d'activités actuellement en projet sur la commune de La Virginie.

96. Les études de trafic jointes au dossier font état d'un trafic prévisionnel sur le projet de demi-diffuseur de 4 600 véhicules par jour. Ce trafic proviendrait, pour près d'un tiers, d'un report du trafic empruntant actuellement l'échangeur n° 7 de Salies-de-Béarn et, pour le reste, d'un trafic induit par la mise en service du projet lié essentiellement à des circulations entre Pau et l'ouest d'Orthez dont le projet permet de contourner le centre-ville.
97. Pour autant, ni le niveau modéré de trafic envisagé sur le projet de demi-diffuseur, ni la distance entre les échangeurs existants (qui n'ont pas été signalés comme faisant l'objet d'une saturation particulière), ni enfin les conditions de circulation de l'autoroute ne semblent justifier, au regard de la zone concernée, la réalisation d'un ouvrage supplémentaire.
98. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à résoudre des difficultés de congestion de la voirie locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et réponde, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'usager de l'autoroute.

3.10. Sur l'opération A10 –Diffuseur de Porte de DrômArdèche (deux demi-diffuseurs) sur la section Valence-Lyon de l'A7

99. Le projet consiste en la réalisation de deux demi-diffuseurs, situés à environ 13 km l'un de l'autre, sur l'autoroute A7, entre les diffuseurs existants de Tain-l'Hermitage et Chanas eux-mêmes distants de plus de 30 km.

3.10.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

100. L'intervalle de 30 km entre les échangeurs de Tain-l'Hermitage et Chanas, résultant pour une grande part des contraintes géographiques du secteur, est inhabituel. Cette distance importante entre deux échangeurs, la plus longue constatée sur tous les trajets possibles de l'autoroute A7, allonge les temps de parcours sur la RN7, très circulée, pour accéder aux diffuseurs d'extrémité.
101. Il ressort des éléments transmis à l'Autorité que le projet a pour objectifs d'offrir un accès plus rapide et plus sécurisé à l'autoroute A7, de favoriser le développement économique et touristique du territoire, en facilitant notamment l'accès à la zone économique et logistique « PANDA » et au secteur touristique des vallées de la Galaure et de la Valloire, de décongestionner les sorties de Chanas au nord et de Tain au sud et d'améliorer les conditions de circulation sur la RN7, en particulier dans la traversée des bourgs.
102. Les études de trafic jointes au dossier font état d'un trafic attendu sur les deux demi-diffuseurs de plus de 11 500 véhicules par jour à leur mise en service. Ce trafic proviendrait pour moitié d'un report de trafic du diffuseur de Chanas qui rencontre actuellement des situations de saturation, pour un quart d'un report de trafic de l'échangeur de Tain-l'Hermitage et pour un tiers environ d'un report de trafic depuis la RN7.
103. Ainsi, outre l'intérêt local qui s'attache à cette opération, l'Autorité constate que la part majoritaire du trafic attendu sur les demi-diffuseurs sera constituée des usagers qui empruntent actuellement les sorties de Chanas dont le projet permettrait d'assurer la désaturation. Le niveau de trafic attendu sur ces demi-diffuseurs atteste également de ce que la réalisation du projet, en offrant aux usagers de l'autoroute de nouveaux points d'entrée et de sortie sur le plus long tronçon de l'autoroute A7 sans diffuseur, serait de nature à répondre à un besoin non satisfait par la configuration actuelle de l'autoroute.

104. Ainsi, l'utilité des aménagements projetés au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne pourrait être établie qu'à la condition que la solution technique définitivement retenue ne s'écarte pas du projet soumis à l'avis de l'Autorité. Bien que l'étude d'opportunité du projet ne soit pas définitivement achevée à date, une version provisoire du document a été fournie par l'autorité concédante. Le document indique que le scénario présenté dans le dossier de saisine, qualifié de « favorable » en termes de faisabilité technique, présente les meilleures garanties sur ce point contrairement aux deux autres scénarios étudiés, dont la faisabilité est qualifiée de « modérée » ou « défavorable ».
105. Il résulte de ce qui précède que, bien qu'inachevée, l'étude d'opportunité dans sa version actuelle ne tend pas à remettre en cause la faisabilité technique du scénario envisagé. Par conséquent, le projet de deux demi-diffuseurs serait bien de nature à améliorer sensiblement les conditions d'exploitation de l'autoroute concernée et peut être regardé comme satisfaisant la condition stricte d'utilité telle que prévue par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.10.2. Sur les dépenses prises en compte

106. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que, concernant le diffuseur positionné au nord, le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « réalisation des ouvrages d'art » et « enrobés ». Le coût de construction de ce diffuseur se révèle ainsi plutôt élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'écart d'estimation constaté par rapport aux références de prix connues.
107. Concernant le diffuseur positionné au sud, l'Autorité relève que le coût de construction de ce diffuseur est supérieur de plus de 20 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des postes « réalisation de l'ouvrage d'art », « enrobés » et du giratoire de raccordement. Le coût de construction de ce diffuseur se révèle ainsi élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'écart d'estimation constaté par rapport aux références de prix connues.
108. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.11. Sur l'opération A11 – Diffuseur de Saint-Paul-des-Trois-Châteaux sur l'A7

109. L'opération consiste en la création d'un diffuseur complet sur l'autoroute A7 entre les diffuseurs existants de Montélimar Sud et Bollène distants de 22 km.
110. L'opération vise à faciliter l'accès des usagers de l'autoroute aux bassins de vie et d'emplois des communes de Saint-Paul-des-Trois-Châteaux et de Pierrelate ainsi qu'aux sites touristiques du secteur. La création du diffuseur permettrait également d'améliorer les conditions de circulation sur la RN7 dans la traversée des bourgs notamment, en favorisant un report de trafic de transit sur l'autoroute A7.
111. L'étude d'opportunité et de faisabilité technique du projet n'étant pas achevée à la date de la saisine, l'Autorité ne dispose pas de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier la nécessité ou l'utilité de ce nouvel aménagement mais uniquement d'informations parcellaires fournies par l'autorité concédante dans le cadre d'une mesure d'instruction adressée par l'Autorité.
112. Outre l'avancement insuffisant des études, en l'absence de démonstration d'une induction de trafic (hors trafic de report depuis les échangeurs adjacents), ni la distance entre les échangeurs existants (qui n'ont pas été signalés comme faisant l'objet d'une saturation particulière), ni les conditions de

circulation de l'autoroute ne paraissent justifier, au regard de la zone concernée, la réalisation d'un ouvrage supplémentaire, l'essentiel des arguments avancés pour justifier l'utilité ayant trait à des enjeux de développement économique et touristique locaux.

113. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée, tout en contribuant à résoudre des difficultés de congestion de la voirie locale, présente une incidence significative positive sur l'exploitation de l'autoroute existante et réponde, dès lors, à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour en permettre le financement, fût-il partiel, par l'utilisateur de l'autoroute.

3.12. Sur l'opération A12 – Complément du nœud A8/A51

114. Le projet consiste à compléter le nœud autoroutier A8/A51 en prévoyant une nouvelle bretelle afin d'assurer les mouvements entre l'autoroute A8 (en provenance et en direction de l'ouest) et l'autoroute A51 (en provenance et en direction du nord). Ce complément fait l'objet de deux phases distinctes : la première, en cours de réalisation, financée intégralement par la communauté d'agglomération du pays d'Aix désormais dissoute au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (12 M€), consiste en la création d'une bretelle permettant de rejoindre l'autoroute A8 vers l'ouest depuis l'A51 en provenance d'Aix-en-Provence ; la seconde, objet du projet de dix-septième avenant, permettrait les échanges entre l'autoroute A8 depuis l'ouest et l'autoroute A51 vers le nord.

3.12.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération

115. La configuration actuelle du nœud autoroutier conduit les usagers du réseau autoroutier qui souhaitent effectuer le mouvement entre l'A8 ouest et l'A51 nord, à emprunter les échangeurs d'Aix ouest sur l'A8 et d'Aix-Corsy sur l'A51 et à circuler sur la RD64 qui traverse un quartier résidentiel. Ces voiries urbaines, déjà très circulées, supportent ainsi un flux de transit exclusivement autoroutier qui occasionne des nuisances pour les riverains et accentue la saturation aux heures de pointe. L'alternative à cet itinéraire implique, pour les usagers, la réalisation d'un « aller-retour » sur l'autoroute A8 en sa section la plus circulée pour faire demi-tour au niveau de l'échangeur d'Aix-Pont-de-l'arc.
116. Le complément au nœud autoroutier envisagé permettrait donc aux usagers en transit sur les autoroutes A8 et A51 de poursuivre leur trajet sur le réseau sans avoir à emprunter la voirie départementale et de bénéficier d'un gain en termes de temps de parcours, de sécurité et de confort.
117. Il ressort de ces éléments que l'opération participe du bon achèvement général du réseau autoroutier concédé à la société ASF et contribue à améliorer substantiellement les conditions d'exploitation des autoroutes A8 et A51 existantes. Par conséquent la condition stricte d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute de l'aménagement projeté, telle que prévue par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut être regardée comme établie.

3.12.2. Sur les dépenses prises en compte

118. Sur la base de la méthode exposée précédemment dans la partie 2.3, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine serait supérieur de plus de 20 % au coût de référence qu'elle a établi, s'agissant en particulier des acquisitions foncières et des postes « déblais », « bassins » et « ouvrages d'art ». Le coût de construction de l'opération se révèle ainsi élevé sans que le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité ne permette de justifier l'écart d'estimation constaté par rapport aux références de prix connues.
119. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le

financement de l'ouvrage est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.13. Sur les opérations B01 et A04 (pour partie) - Programme de réalisation de parking de covoiturage

120. L'opération B01 consiste en un programme de création de places de parking destinées à la pratique du covoiturage, à proximité des diffuseurs des autoroutes A61, A62, A9, A54, A7 et A89. Le dossier ne fixe pas le nombre de places totales envisagées. Il ne désigne pas davantage les emplacements définitifs des aires de parking envisagées mais identifie une « liste de sites pressentis » composée de 30 sites, sans préciser le nombre de places par site.
121. Les aires pourront être incluses dans le domaine public autoroutier concédé (ci-après les « aires intra-DPAC »), et feront alors l'objet d'un subventionnement de la part de collectivités territoriales *a minima* à hauteur de 30 % de leur coût total. Elles pourront également être réalisées à proximité, sur des terrains appartenant à des collectivités territoriales, le concessionnaire n'étant alors tenu de prendre en charge que les coûts de construction, sans que les aires réalisées n'aient vocation à intégrer l'assiette de la concession (ci-après les « aires hors DPAC »).
122. Dans le cadre de l'opération A04, il est envisagé de réaliser, concomitamment à la création d'un nouveau demi-diffuseur situé à Vienne sud sur l'A7, une aire de parking destinée au covoiturage. La localisation et le dimensionnement (100 places) de cette aire sont précisés dans le dossier de saisine.

3.13.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité des aires intra-DPAC

123. La construction de parkings de covoiturage à proximité immédiate de diffuseurs autoroutiers au bénéfice exclusif des usagers de l'autoroute apparaît concourir à la fois à la bonne insertion environnementale de l'infrastructure, en réduisant le trafic accueilli par celle-ci et donc les émissions polluantes qui y sont produites, et à la sécurité des usagers dans la mesure où elle permet d'endiguer les phénomènes de stationnement « sauvage » à proximité des infrastructures autoroutières.
124. Dans cette mesure, à condition que ces aires répondent, par leur localisation et leur ampleur, aux besoins des usagers, elles sont susceptibles de satisfaire la condition stricte d'une utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. L'article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte confirme en effet que : « *Les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent dans la création ou le développement de places de covoiturage adaptées aux besoins identifiés, à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public autoroutier, sous réserve des contraintes techniques et de disponibilité foncière, le cas échéant en participant à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territorialement concernées [...]* ».
125. Dans le cas de l'opération B01, le dossier de saisine se limite à indiquer les 30 sites pressentis pour l'installation des parkings de covoiturage mais ne fournit pas d'indication sur le nombre de places totales envisagées et leur répartition entre ces 30 sites. Aucun élément ne permet donc de démontrer l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi. Aucun bilan (constat de stationnement « sauvage ») ou étude préliminaire permettant d'identifier un besoin n'est fourni pour justifier le choix des sites, non plus que le dimensionnement des sites retenus ou du programme total.

126. Les éléments apportés en réponse à une mesure d'instruction adressée par l'Autorité, selon lesquels « *la justification du besoin ainsi que les dimensionnements* » seront apportés lorsque la société produira le dossier d'orientation stratégique relatif à la mise en œuvre du programme²⁰, ne sont pas suffisants pour permettre de vérifier que les sites sont « *adaptés aux besoins identifiés* » au sens de la loi précitée. Une analyse plus approfondie des parties au contrat aurait pu permettre, certes en prenant davantage de temps, de lever cette incertitude.
127. S'agissant de l'opération A04, si l'emplacement et le dimensionnement de l'aire sont d'ores et déjà précisés, le dossier de saisine ne comporte pas d'éléments de contexte permettant de démontrer l'existence de besoins justifiant ce dimensionnement et cette localisation. L'Autorité ne peut, dès lors, s'assurer du respect du critère de l'adaptation aux besoins identifiés de ce projet d'aire.
128. Il résulte de ces observations que, si ces aménagements présentent une utilité démontrée dans leur principe, rien ne permet cependant de l'attester strictement au cas d'espèce. Dans ces conditions, la condition stricte de nécessité ou d'utilité de ces aménagements, tels qu'envisagés à ce stade, pour l'exploitation de l'autoroute concédée au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne peut être tenue pour établie.

3.13.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité des aires hors DPAC

129. S'agissant de ces aires, les dispositions précitées de la loi du 17 août 2015 fondent la possibilité, pour chaque concessionnaire, de participer, en vue de la création d'aires de parking de covoiturage, « *à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territoriales concernées* ». Ces dispositions ne définissent pas les modalités de cette participation mais n'excluent pas le principe d'une prise en charge des coûts et de la réalisation de tout ou partie de la construction des ouvrages concernés par les concessionnaires.
130. Cette possibilité de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession doit néanmoins être limitée aux seuls ouvrages qui présentent un lien suffisamment étroit avec l'autoroute concédée et qui peuvent être regardés comme concourant à son exploitation. En l'espèce, les dispositions précitées de la loi du 17 août 2015 permettent, à elles seules, de présumer l'existence d'un tel lien.
131. Cette possibilité de principe est toutefois subordonnée à ce que la contribution des usagers de l'autoroute soit limitée au strict nécessaire, ce qui implique de vérifier que les opérations envisagées en-dehors du DPAC soient localisées et dimensionnées en fonction des besoins des usagers. Or, de même que pour les aires intra-DPAC, le dossier de saisine ne permet pas de vérifier le respect de cette condition. Il n'apparaît ainsi pas justifié, en l'état des informations à disposition de l'Autorité, de procéder à la compensation, par le péage, d'investissements qui seraient ainsi mis à la charge de la société ASF.

3.13.3. Sur les dépenses prises en compte

132. Au surplus, il ressort de l'analyse que les coûts de construction types des aires de covoiturage retenus par les parties pour l'opération B01 sont particulièrement élevés par rapport aux opérations de nature comparable. Ainsi le coût moyen par emplacement de véhicule léger s'établit, pour l'opération dont il s'agit, à [7 000 - 9 000] € alors que la fourchette de coûts estimés par différents maîtres d'ouvrages publics ainsi par des études sectorielles (agences d'urbanisme, SETRA, CERTU) s'établit plutôt entre 3 000 et 4 000 € par emplacement, soit un coût prévisionnel supérieur de [75 % - 200 %] à cette fourchette.

²⁰ Réponse du 30 mars 2017 à la question 28 de la mesure d'instruction n° 1

133. S'agissant de l'aire prévue dans le cadre de l'opération A04, il ressort également de l'analyse de l'Autorité que le coût moyen par emplacement pris en compte par les parties est sensiblement supérieur aux ratios habituels identifiés ci-avant.
134. Dans ces conditions, à supposer même que la condition stricte de nécessité ou d'utilité soit remplie, le critère tenant à ce que le financement des aménagements soit couvert par une augmentation des tarifs strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, ne peut être considéré comme satisfait.

3.14. Sur les opérations E01 et E02 – Dossiers de demande de principe

135. Ces opérations sont relatives à la réalisation d'études préliminaires (dossiers de demande de principe prévus par la circulaire n° 87-88 du 27 octobre 1987 modifiée) portant, d'une part, sur le raccordement de la déviation de Baillargues-Saint-Brès (RN113) au réseau concédé (opération E01) et, d'autre part, sur le raccordement du contournement ouest de Montpellier au réseau concédé (opération E02).
136. Ainsi que cela résulte du dossier de saisine, ces deux études interviendraient au terme d'études préliminaires vouées à définir le parti d'aménagement à retenir pour la réalisation de ces deux opérations de raccordement. Toutefois, selon les indications de l'État, les « suites à donner quant à la réalisation de ce[s] raccordement[s] (opportunité de réalisation et modalités de financement) seront à arrêter au terme de[s] (...) études » confiées à la société ASF.
137. Il en ressort que l'opportunité même des opérations faisant l'objet de ces études préliminaires n'est pas avérée, ni même, à supposer que ces opérations soient réalisées, qu'il soit décidé de les intégrer dans l'assiette de la concession, de sorte que la condition stricte de nécessité ou d'utilité requise par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne peut être établie à ce stade.

3.15. Sur l'opération E03 – Dossier de demande de principe (DDP) relatif à l'amélioration de l'insertion environnementale de l'A7 dans la traversée de Valence

138. L'opération consiste à financer le dossier de demande de principe relatif à la réalisation d'aménagements destinés à améliorer l'insertion environnementale de l'autoroute A7 dans la traversée de Valence, dont les abords sont affectés par des nuisances résultant de l'existence de l'infrastructure.
139. Il convient de relever que l'étude envisagée porte à la fois sur des aménagements susceptibles d'être réalisés sur le domaine public autoroutier concédé à la société ASF sous sa maîtrise d'ouvrage (équipements permettant la réduction des nuisances atmosphériques, sonores et visuelles liées à l'autoroute et à son exploitation), et des équipements dont la réalisation pourrait avoir lieu sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales intéressées (mesures visant à atténuer les effets de l'infrastructure sur le paysage urbain ou à rétablir l'accès au Rhône).
140. En outre, la réalisation d'un dossier de demande de principe ne permet pas de préjuger de l'utilité effective des aménagements qui en constituent l'objet.
141. Il résulte de ces observations que la condition stricte de nécessité ou d'utilité de ces études pour l'autoroute concédée telle que prévue à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne peut être établie en l'état.

3.16. Sur les charges d'exploitation (OPEX) et les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) des opérations

142. Conformément aux dispositions du 1^{er} alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, les tarifs de péage ont vocation à couvrir, au-delà de leurs seuls coûts de construction, les charges d'exploitation (OPEX) et les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) des ouvrages et des aménagements concédés. A l'échelle du PIA, l'ensemble de ces charges et dépenses représente de l'ordre de 10 % du coût de construction des ouvrages, avec de grandes variations en fonction de la nature des opérations, de leur cycle de vie, de la durée de vie résiduelle de la concession ou des pratiques propres à chaque concessionnaire. Compte tenu du poids non négligeable de ces charges dans l'ensemble des coûts compensés, l'Autorité a souhaité apporter un éclairage sur leur évaluation, de manière à s'assurer que la hausse des tarifs de péage correspondante soit strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.16.1. Sur les charges d'exploitation (OPEX)

143. Dans le cadre du présent avenant, les charges d'exploitation représentent environ [10 - 15] % du coût total de construction des opérations auxquelles elles se rattachent (en moyenne [0 - 1] % rapporté sur une base annuelle).
144. Sans remettre en question le principe de leur compensation, l'Autorité constate que les documents du dossier de saisine n'apportent pas les éléments de justification nécessaires du niveau de charges d'exploitation, en dépit du niveau de détail apporté (ventilation par poste). Faute de pouvoir établir un lien précis avec les types d'ouvrage et les unités d'œuvre pertinentes²¹, elle n'est donc pas en mesure de se prononcer sur le niveau de la compensation correspondante.
145. En réponse à une mesure d'instruction de l'Autorité, l'autorité concédante a indiqué que « [les montants des charges d'exploitation] ont été initialement proposés par les sociétés à dire d'expert et à partir de leur expérience de l'exploitation des concessions » et que « les sociétés se sont basées sur des projets comparables ». Egalement interrogée, la société ASF a précisé que « l'exercice de chiffrage de ces coûts a été réalisé par les équipes et experts locaux » et que « ces coûts ne contribuent que pour une faible part à l'équilibre économique des projets en particulier en comparaison des coûts de construction ».
146. Aucune précision supplémentaire n'a été apportée, qui puisse permettre à l'Autorité d'apprécier les références retenues pour déterminer, opération par opération, les coûts d'exploitation, ou juger du raisonnement ayant abouti à leur estimation.
147. En outre, les hypothèses d'évolution retenues, en particulier sur les charges de personnel²², soulèvent des réserves au regard de la maîtrise des dépenses observée par le passé. Les comptes consolidés des sociétés ASF et ESCOTA rendent compte d'une baisse sensible des charges d'exploitation (charges de personnel, charges externes et charges de maintenance), entre 2007 et 2015, de 1,5 % en moyenne par an en valeur nominale. Cette diminution mérite d'être signalée alors que dans le même temps, l'inflation évoluait à raison de + 1,1 % en moyenne par an et que le concessionnaire a mis en service d'importants investissements contractualisés avec l'autorité concédante, *a priori* porteurs de charges d'exploitation supplémentaires.
148. Par conséquent, l'Autorité constate que les charges d'exploitation intégrées dans l'assiette des coûts compensés à la société ASF sont insuffisamment justifiées et que rien ne permet dès lors d'assurer que la hausse des tarifs de péage correspondante puisse être regardée comme « strictement limitée à ce qui est nécessaire », ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

²¹ Linéaire de chaussée ou surface de l'aménagement par exemple

²² S'agissant de l'évolution des charges de personnel, est retenue une hypothèse d'évolution de [2 - 4] % par an, correspondant à une règle de suivi de l'IPC (indice des prix à la consommation) + [0 - 2] % correspondant au GVT (Glissement Vieillesse Technicité)

3.16.2. Sur les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER)

149. Dans le cadre du présent avenant, les dépenses de gros entretien et renouvellement (GER) s'élèvent à environ [5 - 10] % du coût total de construction des opérations auxquelles elles se rattachent.
150. Faute de description de la méthode d'évaluation utilisée ainsi que de précision sur les quantités, les prix unitaires et les références retenues, l'estimation des dépenses de GER appelle dès lors les mêmes observations que précédemment.
151. Plus encore que pour les charges d'exploitation, l'estimation des dépenses de GER s'avère délicate à contre-expertiser : les nombreux facteurs qui interviennent (nature des ouvrages, choix des matériaux utilisés, durée d'amortissement ou date d'échéance de la concession par exemple) rendent difficile la comparaison d'une opération à l'autre et d'un concessionnaire à l'autre. En outre, à la différence des coûts de construction, l'Autorité n'a pas connaissance d'études ou de référentiels publics de coûts, qui permettraient de rapprocher les estimations de dépenses de GER.
152. Interrogée par l'Autorité, la société concessionnaire n'a pas apporté de précision supplémentaire permettant d'apprécier les références retenues pour déterminer, opération par opération, les dépenses de GER ou juger du raisonnement ayant abouti à leur estimation.
153. La seule base de comparaison à disposition de l'Autorité à ce jour est constituée de la prévision de dépenses de GER du projet d'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne, récemment examiné par l'Autorité²³. Celle-ci s'avère cependant trop limitée pour être représentative et fonder dès lors une analyse suffisamment solide.
154. Par conséquent, faute de justification suffisante des dépenses de GER destinées à être compensées à la société ASF, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur le caractère strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

4. EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AVENANT

4.1. Sur la méthode retenue pour déterminer la compensation tarifaire

155. Le projet d'article 25.2-II du cahier des charges prévoit qu'afin de compenser les dépenses nouvelles mises à sa charge dans le cadre du PIA, la société ASF bénéficie d'une augmentation spécifique des tarifs de péage entre les années 2019 et 2021.
156. L'évaluation du montant de cette hausse tarifaire est effectuée par application de la méthode des « *discounted cash-flows* », qui consiste à équilibrer les flux de trésorerie actualisés relatifs aux dépenses nouvelles de toutes natures (notamment les investissements et charges d'exploitation supplémentaires) de la société, déduction faite des éventuelles recettes induites par le projet, par le produit actualisé des hausses tarifaires consenties en compensation. Le taux d'actualisation assurant l'équilibre entre les deux chroniques de flux est le taux de rentabilité interne (TRI) « projet ».
157. Sous réserve de la justification des hypothèses retenues (hypothèses macro-économiques et choix d'évolution de certaines charges par exemple), cette méthode, au demeurant déjà validée par la Commission européenne dans le cadre de son examen du plan de relance autoroutier (PRA)²⁴ et par la Cour des comptes lors de son contrôle de certains contrats de plan, n'appelle pas de remarque particulière de la part de l'Autorité.

²³ Avis n° 2016-212 du 19 octobre 2016 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A45 entre Saint-Etienne et Lyon

²⁴ Aide d'État SA.2014/N 38271

4.2. Sur les hypothèses sous-jacentes à l'évaluation du TRI « projet »

158. Sous réserve du montant des investissements et des charges associées qu'il convient de compenser, objet de l'analyse qui précède, l'Autorité a souhaité s'assurer que les hypothèses retenues dans le modèle financier présenté par l'autorité concédante ne présentent pas de biais qui puisse conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par la société concessionnaire.
159. Par rapport aux éléments présentés par l'autorité concédante, l'analyse fait ressortir une appréciation légèrement différente notamment sur les points suivants : les hypothèses d'inflation, d'indice TPO1 (indice général travaux publics), de trafic et, comme déjà indiqué, de charges de personnel.
160. Tout d'abord, l'inflation a une incidence sur les tarifs de péage eu égard à la loi d'évolution prévue dans le contrat de concession²⁵ et, dans une moindre mesure, sur certaines charges d'exploitation. L'Etat retient une hypothèse d'inflation de 1,7 % par an, uniforme sur la période couverte par le PIA, alors que les principaux organismes nationaux et internationaux tendent à prévoir une augmentation progressive de 1,1 % en 2017 à 1,6 % en 2021 en moyenne²⁶.
161. L'indice TPO1 est principalement utilisé, pour sa part, dans l'indexation du coût des investissements (i.e. pour assurer le passage des montants en euros constants négociés et retenus dans l'avenant à des montants en euros courants dans le modèle financier), de certaines charges de maintenance et des investissements de renouvellement. Il ressort des éléments transmis que l'autorité concédante a retenu une hypothèse d'évolution de l'indice TPO1 de 2,5 % par an sur l'ensemble de la période, qui apparaît relativement faible au regard de l'historique constaté.
162. Enfin, les prévisions d'évolution du trafic ont une incidence sur le chiffre d'affaires de la société et, dans une moindre mesure, sur l'évolution de certaines charges (par exemple la taxe d'aménagement du territoire). En l'espèce, les hypothèses de trafic présentées par l'autorité concédante sont reprises du rapport *Projections de la demande de transport sur le long terme* publié en juillet 2016 par le Commissariat général du développement durable (CGDD) du ministère de l'environnement, dont les prévisions ont été toutefois ajustées à la baisse. L'Autorité estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette correction, que l'autorité concédante justifie par la prise en compte du dynamisme plus marqué du trafic au cours des quatre dernières années²⁷.
163. Au total, sur la base d'hypothèses légèrement différentes, l'Autorité aboutit, dans un scénario central, à un TRI « projet » qui reste proche de celui présenté par le concédant et qui, dès lors, n'appelle pas d'observation particulière sur ses modalités de calcul. En complément, ces hypothèses ont fait l'objet d'analyses de sensibilité qui mettent notamment en évidence :
- la sensibilité limitée du TRI « projet » à l'inflation, notamment moindre que dans le cadre des avenants antérieurs en raison de la structure de la formule tarifaire retenue, et à l'indice TPO1 ;
 - une sensibilité en revanche plus forte aux hypothèses de trafic : les hypothèses retenues, bien que supérieures à celles prises en compte pour la négociation du PRA, correspondent néanmoins au scénario central du CGDD.

²⁵ La hausse annuelle des tarifs de péage applicables repose notamment sur une indexation fixée comme 70 % In, où In correspond au taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac calculé selon les modalités prévues par le cahier des charges de la concession

²⁶ L'hypothèse d'inflation a été estimée à partir du consensus composé des organismes suivants : OCDE, Commission européenne, Banque de France, FMI et The Economist (Intelligence Unit)

²⁷ L'autorité concédante a considéré que la prévision du CGDD portait sur le point d'atterrissage (en volume de trafic) à horizon 2030, à partir duquel elle calcule un taux de croissance annuel moyen sur la période, corrigé du trafic plus dynamique observé sur les années 2012-2015 (pourtant antérieures à la date de publication de l'étude du CGDD). L'autorité concédante a donc révisé à la baisse la prévision de long terme pour aboutir, à partir du trafic 2015, à un point d'atterrissage identique en 2030.

4.3. Sur le niveau de rémunération des capitaux investis par le délégataire

164. L'article L. 122-10 du code de la voirie routière prévoit que « [l]es revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent, outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4, l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant ».
165. Cet article est issu d'un amendement parlementaire au projet de loi pour la croissance et l'activité²⁸, dont l'exposé sommaire lie le TRI envisagé pour la réalisation de travaux demandés aux sociétés concessionnaires d'autoroute à l'évaluation objective du coût moyen pondéré du capital (CMPC).
166. D'un point de vue financier, l'objectif d'une entreprise est de « créer de la valeur, c'est-à-dire d'être capable de réaliser des investissements dont le taux de rentabilité dégagé est supérieur au taux de rentabilité exigé compte tenu du risque »²⁹. Le CMPC constitue donc le niveau de rémunération en deçà duquel l'opération détruirait de la valeur pour l'actionnaire et doit donc être considéré comme un plancher.
167. Le CMPC est ainsi une référence à laquelle il convient de comparer le TRI « projet » et, en cas d'écart, il importe d'en apprécier la justification. Un écart éventuel peut refléter, en particulier :
- la rémunération d'un risque spécifique non pris en compte dans les trajectoires financières ;
 - le résultat des négociations entre l'autorité concédante et le concessionnaire, étant entendu que chaque partie établit ses propres prévisions et se détermine, à leur appui, en fonction de :
 - son appréciation du risque du projet, d'une part,
 - et de l'arbitrage entre l'intérêt à conclure l'avenant et les objectifs de création de valeur pour le concessionnaire, d'autre part.
168. Dans le cadre de sa saisine, l'autorité concédante a fourni sa propre évaluation du CMPC sectoriel, déterminée selon la méthode du MEDAF³⁰. Le résultat est construit à partir du cadre méthodologique et des hypothèses ressortant des conclusions d'une mission confiée à l'inspection générale des finances et au conseil général de l'environnement et du développement durable pour la préparation du plan de relance autoroutier (PRA).
169. Sur la base d'une étude confiée à un cabinet extérieur pour déterminer une méthodologie de calcul du CMPC, qui a été présentée aux différents acteurs du secteur en février 2017, l'Autorité a procédé à sa propre estimation du CMPC, adaptée au cadre spécifique du PIA, en recourant, comme l'autorité concédante, à la méthode du MEDAF.
170. Il en résulte une fourchette de valeurs, entre 4 et 5,6 %, dont la borne haute correspond au CMPC issu du calcul fourni par l'autorité concédante.
171. Or, le niveau du TRI « projet » de référence traduit un écart d'au moins [0 - 200] points de base par rapport au calcul du CMPC réalisé par l'autorité concédante voire de [100 - 300] points de base si l'on considère la moyenne de la fourchette d'estimation de l'Autorité.

²⁸ Amendement n° 2822 rectifié : « Le présent amendement a pour objet de prévoir que le taux de rentabilité des travaux demandés par l'État aux sociétés concessionnaire ne peut excéder une évaluation objective du coût moyen pondéré du capital.

En effet, la Cour des comptes comme l'Autorité de la concurrence ont fait le constat que les contrats de plan, prévoyant des travaux complémentaires en contrepartie d'une hausse de tarif additionnelle, sont systématiquement négociés en faveur des sociétés d'autoroutes. Or la rentabilité de ces projets peut être évaluée dès la conclusion du contrat ; cette rentabilité est excessive dès lors qu'elle excède le coût du capital c'est-à-dire de la dette et des fonds propres. [...] »

²⁹ « Finance d'entreprise » - Pierre Vernimmen, Pascal Quiry, Yann Le Fur - Edition 2017, chapitre 30

³⁰ Modèle d'évaluation des actifs financiers

172. En réponse à une mesure d'instruction de l'Autorité, l'autorité concédante explique cet écart par le processus de négociation avec le concessionnaire, qui a porté également sur les hypothèses de trafic et d'inflation prises en compte, et notamment leur évolution par rapport à celles retenues lors de la signature des avenants conclus pour la mise en œuvre du PRA. Au regard de la demande initiale des sociétés concessionnaires d'autoroute, voisine des TRI négociés³¹ dans le cadre du PRA, l'autorité concédante estime que le surcroît de rémunération par rapport au CMPC qu'il évalue est acceptable.
173. Or, l'analyse présentée dans les parties 3, 4 et 5 du présent avis n'a pas permis d'identifier de risque spécifique qui tendrait à expliquer cet écart entre le TRI « projet » envisagé et le CMPC de référence, qu'il ressorte du calcul de l'autorité concédante ou des estimations de l'Autorité. En particulier, ni les conditions dans lesquelles les coûts d'investissement et d'exploitation ont été évalués ni le caractère raisonnable des hypothèses macroéconomiques retenues ne sauraient apporter de justification en ce sens. En tout état de cause, aucun élément de cette nature n'a été signalé à l'Autorité.
174. Dans ce contexte, la marge supplémentaire ainsi observée par rapport au CMPC doit être regardée, du point de vue de l'Etat, comme le coût, à la charge de l'usager de l'autoroute, qu'il est prêt à consentir pour trouver un accord avec le concessionnaire. Or, il est rappelé que, dès lors que les opérations seraient effectivement utiles ou nécessaires, conformément à l'article 9.2 du cahier des charges, le concessionnaire sera tenu de réaliser les modifications et ouvrages supplémentaires qui pourraient être prescrits par le ministre et de les mettre en service. Les modalités de réalisation et de financement en seront fixées d'un commun accord. A défaut d'un tel accord, l'affaire serait portée devant le tribunal administratif compétent.
175. Egalement interrogées, les sociétés concessionnaires ont indiqué de manière concordante à l'Autorité, notamment lors de leur audition, que leurs décisions d'investissement ne se fondaient pas sur une référence au CMPC. Elles ont expliqué que, pour leur part, la décision résultait d'un arbitrage entre les différentes opportunités d'investissement offertes par le marché, éclairé par la comparaison de leurs TRI « projet » respectifs et des risques associés.
176. S'il revient à chaque société concessionnaire de définir sa stratégie d'investissement sous le contrôle de ses actionnaires, un objectif de rentabilité ainsi mis en avant ne saurait constituer une justification suffisante, sans que l'autorité concédante n'en fasse la comparaison pertinente avec le CMPC. Deux limites méritent à ce titre d'être signalées :
- telle que décrite dans les réponses apportées à l'Autorité, la comparaison du TRI « projet » du PIA avec d'autres opportunités d'investissement supposerait des profils de risque similaires. Or, ce projet d'avenant à un contrat de concession autoroutier historique, négocié de gré à gré, dans un contexte où le risque sur les recettes est relativement limité, compte tenu de la durée résiduelle du contrat, et le risque sur les coûts de construction *a priori* largement maîtrisé pour les types d'opération envisagés, apparaît singulier dans le champ des investissements possibles ;
 - par ailleurs, en l'absence d'éléments communiqués sur les autres opportunités d'investissement, l'asymétrie d'information entre les concessionnaires d'une part, et l'autorité concédante d'autre part, est trop importante pour permettre d'objectiver un TRI « projet » cible. En tout état de cause, loin d'être antinomiques, la comparaison d'un TRI « projet » avec le CMPC ou la comparaison relative de plusieurs TRI « projet » renvoient à un même exercice, qui est d'identifier un couple risque/rentabilité pour chaque projet.
177. Evoqué lors de l'instruction, le niveau du TRI « projet » tel qu'il ressort du PRA validé par la Commission européenne ne saurait constituer une référence suffisante pour apprécier l'accord trouvé aujourd'hui sur le PIA entre l'Etat et les sociétés concessionnaires. D'une part, la poursuite de la baisse des taux d'intérêts depuis la négociation du PRA a une incidence mécanique sur les exigences de rendement. D'autre part, du point de vue de l'évaluation des risques, les différences entre les deux plans affectent la comparaison, qu'il s'agisse par exemple de leur contenu (nature des investissements) ou de leur

³¹ Entre 7,3 et 8,1 % selon le rapport d'information établi par la mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transport, n° 2476

mode de compensation (par allongement de la durée des concessions ou augmentation tarifaire au 1^{er} février suivant l'entrée en vigueur de l'avenant). La baisse du TRI « projet » observée dans le PIA par rapport au PRA résulte logiquement de ces évolutions.

178. Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, et en l'état des informations communiquées à l'Autorité, il n'est pas démontré que les conditions dans lesquelles seraient compensés les travaux confiés à la société concessionnaire permettent d'assurer une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, comme le prévoit l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

5. ENCADREMENT CONTRACTUEL

5.1. Sur la récupération des indus financiers

179. L'article 7 du cahier des charges prévoit un dispositif de récupération des indus financiers en cas de décalage (ou d'annulation) dans la réalisation des opérations. Introduit dans le cadre de la mise en œuvre du PRA, l'article 7.6 prévoit que, quelle que soit l'origine du décalage, en cas d'écart entre l'échéancier théorique (tel qu'annexé au contrat) et l'échéancier réel des dépenses relatives à la réalisation des investissements, l'avantage financier qui en découlerait pour le concessionnaire en termes de trésorerie fait l'objet d'une compensation au bénéfice de l'Etat, celle-ci se traduisant, en priorité, par des investissements supplémentaires réalisés par la société.
180. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité intègre un article 7.7 qui reprend l'économie générale du dispositif précité en appréciant ce retard par opération (lorsque celles-ci sont individualisées) et non pour l'ensemble du programme comme précédemment. Si cette évolution est de nature à mieux encadrer le risque d'une surcompensation liée à un décalage des flux financiers dans le temps, l'Autorité relève toutefois que ce projet d'avenant prévoit que, pour certaines opérations, « (...) l'avantage financier est en outre minoré des effets liés au retard de l'entrée en vigueur de la DUP par rapport à la date prévisionnelle indiquée dans ladite annexe, décalée, le cas échéant, de la durée comprise entre la date d'entrée en vigueur du 17^{ème} avenant et la date du 1^{er} avril 2017. Ne sont pris en compte dans ce cadre que les retards générés par une cause imputable à l'Etat et extérieure à la société concessionnaire et totalement hors de son contrôle, cette minoration ne pouvant conduire à un avantage financier négatif sur cette même partie du retard. (...) ».
181. L'Autorité estime que cette rédaction amendée par rapport à celle retenue à l'article 7.6 réduit de manière sensible et injustifiée la portée de cette clause. En effet, l'objectif d'un tel dispositif n'est pas d'imposer des pénalités à la société (le contrat prévoyant par ailleurs ce type de clauses) mais uniquement de s'assurer que la hausse tarifaire (ou bien l'allongement de la durée de la concession, dans le cadre du PRA) demeure, toutes choses égales par ailleurs, strictement proportionnée aux dépenses nouvelles mises à la charge du concessionnaire.
182. Ainsi, en l'état de la rédaction prévue par l'article 7.7, en cas de retard de l'entrée en vigueur de la déclaration d'utilité publique qui serait imputable à l'Etat, la société concessionnaire viendrait tirer indument bénéfice du décalage dans le temps des dépenses d'investissement alors même qu'elle ne subirait, de ce seul fait, aucun préjudice. En outre, une telle clause serait d'autant plus défavorable à l'utilisateur qu'un planning de travaux plus prudent conduirait à des hausses tarifaires de moindre importance.
183. Dans ces conditions, l'Autorité estime que l'alinéa précité de l'article 7.7 visant à minorer, en cas de retard imputable à l'Etat et extérieur à la société, l'avantage financier retiré par cette dernière à la suite du décalage dans le temps de l'échéancier des dépenses d'investissements lié à un retard dans l'obtention de la déclaration d'utilité publique doit être supprimé afin d'éliminer tout risque de surcompensation tarifaire.

184. De surcroît, l'Autorité souligne la nécessité de clarifier l'articulation du c) de l'article 7.7 envisagé avec les dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière qui prévoient un avis préalable de l'Autorité. En effet, ce paragraphe dispose que la « *société concessionnaire réalise en priorité des investissements supplémentaires non prévus au cahier des charges sur le réseau concédé* » afin de compenser l'avantage financier perçu et que « *[l]a nature et la programmation de ces investissements sont définies d'un commun accord entre le concédant et la société concessionnaire* ». Ces nouveaux investissements, dès lors qu'ils ne seraient pas matérialisés par un projet de modification de la convention de délégation ou du cahier des charges annexé au sens de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, pourraient donc échapper à l'obligation de consultation préalable de l'Autorité pour avis alors qu'il entre dans son champ de compétence de se prononcer sur leur respect de la condition stricte de nécessité ou d'utilité ainsi que sur l'estimation de leurs coûts, afin de s'assurer de la bonne prise en compte de l'intérêt des usagers de l'autoroute.
185. Afin d'assurer pleinement la mission qui lui a été confiée par la loi, l'Autorité estime qu'il devrait être explicitement prévu que ces investissements supplémentaires fassent l'objet, selon leur nature et leur ampleur, soit d'un avenant au cahier des charges soit d'un avenant au contrat de plan, lesquels sont soumis à un avis de l'Autorité.

5.1. Sur la vérification de la conformité des ouvrages préalablement à leur mise en service

186. L'article 8 du cahier des charges de la concession est complété en vue de faire peser sur le concessionnaire et son maître d'œuvre la responsabilité de la vérification, préalablement à la mise en service d'aménagements nouveaux, de la conformité de ceux-ci vis-à-vis des dispositions du cahier des charges. L'autorité concédante précise que ce dispositif a pour objet « *d'éviter que la société concessionnaire ne se décharge sur l'État de ses obligations en matière de contrôle de la conformité au cahier des charges des ouvrages et installations* ». L'Autorité souligne l'intérêt de cette disposition qui renforce la responsabilisation de la société concessionnaire et de son maître d'œuvre dans la conception et la réalisation des aménagements prévus par le cahier des charges.

5.2. Sur la clause de péage endogène

187. Le cinquième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose que « *[l]e cahier des charges prévoit un dispositif de modération des tarifs de péages, de réduction de la durée de la concession ou d'une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales* ».
188. L'article 25.11 du cahier des charges de la concession actuellement en vigueur prévoit déjà un tel mécanisme de modération des tarifs de péage lorsqu'un certain montant de chiffre d'affaires est atteint.
189. La modification du chiffre d'affaires de référence utilisé pour l'application de ces stipulations, lesquelles répondent aux dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, se borne à prendre en compte les nouvelles hausses tarifaires et n'appelle pas, en conséquence, de remarque de la part de l'Autorité.

5.3. Sur l'amélioration de l'information de l'autorité concédante

190. L'article 35 du cahier des charges de la concession est modifié (points 35.2 et 35.3) en vue de préciser les attendus de l'autorité concédante, notamment sur l'étude financière prévisionnelle portant sur « *l'équilibre comptable et financier de la concession* ». L'autorité concédante a souhaité renforcer le suivi des dépenses d'investissement en distinguant celles relevant d'opérations nouvelles de celles relevant du renouvellement. Cette distinction a été faite « *en vue d'améliorer le suivi des moyens engagés par la société pour maintenir en bon état son patrimoine, notamment en anticipation de la*

fin des concessions ». Ce même article (paragraphe 35.7) prévoit désormais que la société « réalise systématiquement un bilan complet de la mise en œuvre des contrats de plan conclu avec l'Etat ». L'Autorité souligne ce renforcement bienvenu des dispositions de suivi de l'exécution du contrat par la société.

5.4. Sur le projet de contrat de plan (2017-2021)

191. Le contrat de plan de la société ASF comporte une « clause anti-foisonnement » visant à introduire, pour la période 2017-2021, une limitation spécifique des hausses tarifaires prévues en application de l'article 25 du cahier des charges de la concession.
192. Si l'introduction d'une telle clause concourt utilement à une structuration plus équitable des grilles tarifaires pour l'usager de l'autoroute, il peut être regretté que celle-ci ne soit pas durablement inscrite dans le cahier des charges de la concession lui-même.

6. CONCLUSION

193. L'analyse menée par l'Autorité du projet de 17^{ème} avenant au contrat de concession de la société ASF, visant à mettre en œuvre le PIA avec l'Etat appelle les principales observations suivantes.
194. Sur les 16 opérations envisagées, d'un coût global de construction de 248 M€³² :
 - 4 opérations d'un montant total de 115 M€ (soit environ 46 % du programme envisagé), bien que répondant à la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute concédée telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, présentent en revanche des estimations de coûts de construction qui apparaissent, en l'état des informations fournies à l'Autorité et dans les limites de l'analyse mise en œuvre, élevées voire très élevées (opération A04 – demi-diffuseur complémentaire de Vienne Sud, opération A05 – demi-diffuseur de Salon Nord, opération A10 – diffuseur de Porte DrômArdèche, et opération A12 – complément du nœud A8/A51) ;
 - 12 opérations d'un montant total de 133 M€ (soit 54 % du programme envisagé au niveau du projet d'avenant) n'apparaissent pas répondre, en l'état des informations transmises, aux conditions permettant d'en assurer le financement, même partiel, par l'usager de l'autoroute :
 - soit parce qu'elles sont déjà prévues au titre du contrat de concession ou du cahier des charges qui lui est annexé et ne sauraient donc faire l'objet d'une compensation additionnelle par la voie d'une hausse des tarifs de péage (opération A06 – diffuseur de Morlaàs, et opération A08 – demi-diffuseur complémentaire BARO / RD19) ;
 - soit parce qu'indépendamment de leur utilité propre, elles n'apparaissent pas satisfaire la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (opération A01 – diffuseur de la jonction Est, opération A02 – diffuseur d'Agen Ouest, opération A03 – demi-diffuseur de Caresse Cassaber, opération A07 – demi-diffuseur complémentaire BARO / RD817, opération A09 – demi-diffuseur de la Virginie, opération A11 – diffuseur de Saint-Paul-Trois-Châteaux) ;
 - soit parce qu'elles ne sont pas assorties d'une démonstration précise qu'elles remplissent la condition stricte de nécessité ou d'utilité pour l'exploitation de l'autoroute telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (opération B01 –

³² hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

programme de réalisation de parkings de covoiturage, opérations E01, E02 et E 03 – dossiers de demande de principe).

195. De manière transversale, il ressort de l'analyse que les charges d'exploitation et les dépenses de gros entretien et renouvellement ne sont pas suffisamment justifiées pour permettre à l'Autorité d'en valider le niveau.
196. Le niveau de rémunération des capitaux investis résultant des augmentations tarifaires prévues en compensation des opérations envisagées dans le projet d'avenant apparaît, en outre, supérieur au coût moyen pondéré du capital, sans que ce supplément de rémunération ne puisse être justifié autrement que par le résultat de la négociation.
197. Enfin, tout en relevant que des dispositions viennent utilement compléter l'encadrement contractuel, l'Autorité recommande la suppression à des stipulations de l'article 7.7 du cahier des charges de la concession, qui viennent limiter, pour certaines opérations, la portée du mécanisme de récupération des indus financiers en cas de décalage dans le temps de la réalisation des opérations, dès lors que ce décalage est imputable à l'État, stipulations qui risquent de conférer au concessionnaire un avantage financier injustifié.
198. Au regard de l'analyse développée dans le cadre du présent avis, l'Autorité recommande une révision du projet d'avenant, qui n'apparaît pas répondre, en l'état, aux exigences de la loi. Compte tenu de l'importance des écarts constatés et du manque de justification relevé, elle souhaite, dans cette perspective, être à nouveau saisie d'un projet d'avenant modifié préalablement à sa conclusion.

*

Le présent avis sera notifié aux ministres en charge de la voirie routière nationale et de l'économie et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 14 juin 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman