

Avls n° 2017-053 du 14 juin 2017

relatif au projet de 16^{ème} avenant à la convention passée entre l'Etat et la société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur (ESCOTA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 29 novembre 1982 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 29 novembre 1982 approuvant la convention passée entre l'Etat et la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, ensemble les décrets des 26 juin 1985, 20 décembre 1985, 10 novembre 1989, 12 avril 1991, 5 février 1993, 3 octobre 1995, 26 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 1^{er} mars 2002, 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 ;

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 ESCOTA, 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 16^{ème} avenant à la convention passée entre l'Etat et la société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur (ESCOTA) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes approuvée par décret du 29 novembre 1982 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 ESCOTA, la mise en œuvre du plan d'investissement autoroutier (PIA) négocié entre l'Etat et 7 concessionnaires. L'objectif alors affiché par le Gouvernement dans le communiqué de presse du secrétaire d'Etat chargé des transports le 26 janvier 2017 serait 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* ».
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 ESCOTA prévoit la réalisation de 9 opérations, pour un coût global de construction de 59,5 M€¹, qui se répartissent en trois catégories : opérations d'initiative locale visant à améliorer le développement économique et la desserte des territoires, opérations visant à diminuer l'impact environnemental des autoroutes et opérations visant à améliorer la qualité de service.
5. Le projet d'avenant relatif à la société ESCOTA prévoit, en contrepartie de la réalisation de ces investissements, des hausses spécifiques des tarifs de péage, de 0,258 % par an entre 2019 et 2021, applicables à l'échelle de l'ensemble du réseau des autoroutes exploitées par la société ESCOTA et qui viendraient s'ajouter aux augmentations déjà prévues antérieurement².

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

¹ hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

² 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)

que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi 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'utilisateur 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'utilisateur 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'utilisateur.
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, 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'utilisateur¹¹.
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. 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 faute des

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

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'usager 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.
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.

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

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 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.

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

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 – Quart de diffuseur à Beausoleil

50. L'opération « Quart de diffuseur Beausoleil » vise à construire une nouvelle bretelle de sortie depuis l'autoroute A8 vers la RD 2564 (« Grande Corniche ») aux abords de la Principauté de Monaco. Le coût de construction de cette opération est pris en charge pour plus de la moitié par la principauté de Monaco, le Département des Alpes-Maritimes et la Communauté d'agglomération de la Riviera Française.

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

51. Il ressort des pièces transmises à l'Autorité que le réseau routier d'accès à Monaco depuis l'ouest, constitué notamment de l'autoroute A8 qui permet de rejoindre la RM (route métropolitaine) 6007 dans les derniers kilomètres via le Tunnel de Monaco (A500), est fréquemment saturé, ce qui est à l'origine de remontées de file dans le tunnel autoroutier conduisant, pour des raisons de sécurité, à sa fermeture ponctuelle par l'autorité préfectorale.
52. Dans ces conditions, eu égard à l'objectif principal de diminution de la saturation du réseau autoroutier et des risques afférents liés à la sécurité, la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération de cet ouvrage au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière peut être regardée comme démontrée.

3.1.2. Sur les dépenses prises en compte

53. 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 postes « bassins » et « murs de soutènement ». Le coût de construction de l'opération se révèle donc 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.
54. 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.

3.2. Sur l'opération A02 – Dédoublage de la sortie de Villeneuve-Loubet

55. L'opération « Dédoublage de la sortie Villeneuve-Loubet » consiste à créer une nouvelle bretelle de sortie, dans le sens d'Aix-en-Provence vers l'Italie, entre les diffuseurs de Villeneuve Loubet (n°47) et Saint Laurent du Var (n°49). Le coût de construction de cette opération est majoritairement subventionné par les collectivités intéressées.

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

56. Le dossier de saisine transmis à l'Autorité ne comporte que des éléments techniques très succincts sur la consistance physique du projet d'aménagement. Les plans du projet d'équipement joints au dossier de saisine présentent d'ailleurs deux variantes distinctes, sans qu'aucune d'entre elles n'ait été définitivement retenue. Le rapport de présentation du projet se borne à indiquer que « du fait de l'accroissement du trafic sur l'autoroute A8 d'une part, et de la capacité limitée des voiries secondaires d'autre part, des congestions régulières sont constatées sur ces deux diffuseurs [de Cagnes-sur-Mer et Villeneuve-Loubet], notamment en sortie du diffuseur de Villeneuve Loubet dans le sens d'Aix-en-Provence vers l'Italie, avec des remontées de file régulières sur la section courante de l'autoroute A8 » et que le projet « permettrait d'améliorer les conditions de sécurité et de circulation (temps de parcours) des usagers empruntant cette section de l'autoroute A8 [et] contribuerait également à l'amélioration du fonctionnement du futur pôle d'échange multimodal de Cagnes-sur-Mer ». Les éléments complémentaires demandés par l'Autorité dans une mesure d'instruction n'ont pas permis d'apporter d'éclairage supplémentaire à ceux du dossier de saisine.
57. Ainsi, bien que les aménagements projetés pourraient apparaître, dans leur principe, utiles à l'exploitation de l'autoroute, la condition posée par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne peut être établie avec certitude en l'absence d'éléments plus étayés démontrant cette affirmation. La faisabilité technique du projet reste en outre à démontrer. Or, en l'absence d'une étude d'opportunité achevée et d'un choix clair de la variante du projet retenue, cette condition ne peut être regardée comme satisfaite à ce stade, alors qu'une analyse aboutie aurait pu permettre, certes au prix d'un délai supplémentaire, de lever cette incertitude.

3.2.2. Sur les dépenses prises en compte

58. Au demeurant, 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 « remblais », « bassins » et « ouvrages d'art ». 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. Interrogée sur la méthode d'estimation du coût du projet alors même que la solution technique n'a pas été arrêtée, l'autorité concédante a indiqué avoir eu recours à une méthode d'évaluation du coût par « prix médians » entre les deux solutions envisagées, méthode qui ne peut, en tout état de cause, être regardée comme offrant suffisamment de garanties pour prévenir de manière satisfaisante un risque de surcompensation.
60. 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 – Diffuseur de Cadarache

61. L'opération consiste en la réalisation d'aménagements autour du carrefour giratoire de Cadarache visant à fluidifier le trafic en entrée et en sortie de l'autoroute A51, au niveau de l'échangeur de

Saint-Paul-lez-Durance. Le coût de construction de cette opération est subventionné à hauteur des deux-tiers par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Département des Bouches-du-Rhône.

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

62. Il ressort des pièces transmises à l'Autorité que le rond-point de raccordement à la voirie locale est fréquemment saturé, ce qui entraîne la congestion du diffuseur autoroutier et des remontées de file fréquentes sur la bretelle, y compris parfois sur la section courante de l'autoroute A51.
63. Dans ces conditions, eu égard au fait que les aménagements projetés visent à diminuer la congestion du diffuseur autoroutier existant et l'insécurité qu'elle génère pour les usagers, cette opération peut être regardée comme satisfaisant la condition stricte d'utilité ou de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3.2. Sur les dépenses prises en compte

64. 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 « bassins », « chaussées », « dispositifs de retenue en accotement ». Le coût de construction de l'opération 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 par rapport aux références de prix connues.
65. 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.

3.4. Sur l'opération B01 – Protection de champs captants

66. Le programme « Protection des champs captants » consiste en la réalisation d'un réseau étanche de collecte des eaux pluviales et de bassins multifonctions afin d'assurer la protection de champs captants (territoires accueillant des ouvrages de captage d'eau potable souterraine) situés à proximité immédiate d'autoroutes. Deux sites ont été identifiés : le premier situé sur les communes de Sanary-sur-Mer et Six-Fours les Plages (Var), le long de l'autoroute A 50, et le second sur la commune d'Aubignosc (Alpes-de-Haute-Provence), le long de l'autoroute A 51.

3.4.1. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité du programme

67. Il ressort du dossier que le premier site (A 50) a fait l'objet d'un arrêté préfectoral engageant la mise en place des périmètres de protection. Il devrait prochainement en être de même du second (A 51) dès lors que l'enquête publique a déjà été menée.
68. Bien qu'il aurait été de bonne pratique de réaliser un diagnostic préalable à l'échelle de l'ensemble du réseau autoroutier pour garantir la cohérence avec les sites déjà traités et s'assurer que les sites nouvellement identifiés étaient les plus prioritaires, l'ensemble de cette opération peut être regardé comme satisfaisant la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.4.2. Sur les dépenses prises en compte

69. Il ressort de l'analyse que l'opération visée présente un niveau de dépenses pour le poste « études-maîtrise d'ouvrage » significativement supérieur (+ [10 - 20] %) à la moyenne de ce poste pour l'ensemble des opérations examinées dans le cadre du PIA (17,1 % du coût travaux), laquelle peut déjà être regardée comme haute au regard de ratios retenus par d'autres maîtres d'ouvrage dans le secteur (cf. point 44 du présent avis).
70. 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 B02 - Aménagement d'écoducs et rétablissement de continuités piscicoles

71. Le programme de réalisation d'écoducs et de rétablissement de continuités piscicoles consiste en la création de passages busés sous l'autoroute, en milieu terrestre ou en milieu aquatique, et vise à rétablir les continuités écologiques de milieux naturels interrompues depuis la construction de l'autoroute dans les années 1960 à 1980.

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

72. Il ressort des pièces transmises à l'Autorité que le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, adopté par arrêté préfectoral du 26 novembre 2014, invite à la planification d'opérations de restauration des continuités écologiques sur vingt secteurs particulièrement fragmentés. Les 7 écoducs dont la construction est prévue et les 4 continuités piscicoles qu'il est envisagé de rétablir sont localisés dans ces secteurs.
73. Dans ces conditions, eu égard à l'objectif de restauration de la continuité écologique, cette opération, qui tend à améliorer l'insertion environnementale de l'infrastructure concédée, conformément aux standards techniques applicables aux constructions nouvelles, peut être regardée comme satisfaisant la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.5.2. Sur les dépenses prises en compte

74. Le coût de construction avancé pour cette opération apparaît élevé. En effet, s'agissant des écoducs, il ressort des éléments du dossier de saisine que les coûts des travaux sont très supérieurs (+ [30 - 50] %) aux valeurs de référence indiquées par l'ancien service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) du ministère de l'équipement²⁰, y compris en pondérant ces dernières valeurs pour tenir compte des sujétions d'exploitation sous chantier propres aux autoroutes déjà exploitées, qui ressortent à un montant actualisé de près de 285 000 € par écoduc.
75. S'agissant des aménagements relatifs à la continuité piscicole, seuls des forfaits différenciés selon trois ouvrages types sont communiqués dans le « Tableau détaillé coûts construction » du dossier de saisine, sans que la correspondance avec les sites identifiés ne soit établie. L'absence de précision quant à la nature exacte des travaux envisagés (longueur du site traité, typologie de la solution proposée, contrainte d'exploitation, etc.) n'a pas permis de rapprocher ces coûts de valeurs de référence. L'Autorité n'est donc pas en mesure d'apprécier si les coûts de travaux de cette opération sont justifiés au regard des fonctionnalités attendues. Au demeurant, le montant du poste « études-maîtrise d'ouvrage » se révèle particulièrement élevé ([10 - 20] %), au regard notamment du niveau modéré des frais de maîtrise d'œuvre.

²⁰ Note d'information « Eléments de coûts d'insertion des mesures environnementales » (janvier 2009)

76. 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.

3.6. Sur l'opération B03 – traitement des points noirs bruit (PNB)

77. Le programme « Résorption des points noirs bruit » s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre le bruit des transports terrestres. Le programme consiste, d'une part, en l'installation d'une surface de 18 755 m² d'écrans acoustiques le long des autoroutes visant à réduire les nuisances occasionnées par le trafic autoroutier « à la source » et, d'autre part, en l'isolation acoustique de 600 façades de bâtiments d'habitation privés qui subissent ces nuisances. Le coût de construction de cette opération est chiffré à [20 - 30] M€ (valeur janvier 2016).

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

78. Conformément à l'article L. 571-9 du code de l'environnement, la conception, l'étude et la réalisation des aménagements et infrastructure de transport terrestres prennent en compte les nuisances sonores que leur réalisation ou leur utilisation provoquent à leurs abords. Les prescriptions applicables en la matière, qui se caractérisent par la définition de niveaux sonores maximum admissibles le jour et la nuit, ne s'imposent qu'aux infrastructures nouvelles et aux modifications ou transformations significatives d'infrastructure existantes. Si la concession n'est donc pas concernée par ces obligations au sens strict, l'opération, qui vise à lui appliquer les mêmes standards que les infrastructures nouvelles en matière de protection contre le bruit, participe ainsi d'une meilleure insertion environnementale de l'infrastructure.
79. Il ressort ainsi des pièces fournies à l'Autorité que le programme identifie des zones qui s'inscrivent dans le cadre des plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) et qui justifient soit l'installation d'écrans acoustiques, soit l'isolation des façades des immeubles concernés.
80. Ainsi, cette opération, qui, dans le cadre de la lutte contre le bruit des transports terrestres, a pour effet de réduire les nuisances anormales subies par les riverains de l'infrastructure concédée du fait de son exploitation, et tend ainsi à améliorer son insertion environnementale, peut être regardée comme satisfaisant la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.6.2. Sur les dépenses prises en compte

81. Il ressort de l'analyse que le niveau du coût global de cette opération est élevé. Ainsi le prix unitaire d'un écran acoustique apparaît supérieur de près du double au prix moyen constaté dans le cadre des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute au cours des deux dernières années.
82. 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.

3.7. Sur l'opération B04 – programme de réalisation de parkings de covoiturage

83. L'opération consiste en la création de places de parking de covoiturage à proximité des diffuseurs des autoroutes A51, A52, A50, A57 et A8 (aucun nombre de places n'est toutefois indiqué pour ces

sites). Le dossier de saisine indique une « liste de sites pressentis » (7 sites) sans préciser le nombre de places pour chaque site.

84. Les aires pourront être incluses au sein du 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 »).

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

85. 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 dès lors qu'elle permet d'endiguer les phénomènes de stationnement « sauvage » à proximité des infrastructures autoroutières.
86. 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 de nécessité ou d'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 [...] ».
87. Dans le cas d'espèce, bien que les sites pressentis soient indiqués dans la saisine, aucun élément ne permet 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.
88. 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 programme²¹, ne sont pas suffisants pour permettre de vérifier que les sites sont « adaptés aux besoins identifiés » au sens de la loi précitée.
89. 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. Une analyse plus approfondie des parties au contrat aurait pu permettre, certes en prenant davantage de temps, de lever cette incertitude.

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

90. 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

²¹ Réponse du 30 mars 2017 à la question 28 de la mesure d'instruction n° 1

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.

91. 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.
92. Cette possibilité de principe est toutefois subordonnée à ce que la contribution des usagers 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 ESCOTA.

3.7.3. Sur les dépenses prises en compte

93. Au surplus, il ressort de l'analyse que les coûts de construction types des aires de covoiturage retenus par les parties sont très élevés par rapport aux opérations de nature comparable. Ainsi le coût moyen par emplacement de véhicule léger est supérieur de [75 % à 175 %] à la valeur de référence la plus haute de coûts estimés par différents maîtres d'ouvrages publics ainsi que par des études sectorielles (agences d'urbanisme, SETRA, CERTU), qui s'établit entre 3 000 et 4 000 € par emplacement. Par ailleurs, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur le niveau des différents postes de dépenses de construction en l'absence de tout élément chiffré sur cette opération.
94. Dans ces conditions, à supposer même que la condition stricte de nécessité ou d'utilité soit établie, 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.

3.8. Sur l'opération E01 – Dossier de demande de principe (DDP) relatif à l'aménagement d'un itinéraire entre Villeneuve-Loubet Plage et Antibes Est

95. L'opération consiste à financer le dossier de « demande de principe » relatif à l'aménagement d'un itinéraire de car à haut niveau de service (CHNS) entre Villeneuve-Loubet Plage et Antibes Est (sens Nice vers Antibes). Le coût de cette opération est pris en charge à hauteur de la moitié par le Département des Alpes-Maritimes.
96. Il ressort des éléments transmis à l'Autorité que le conseil départemental des Alpes-Maritimes, autorité organisatrice des transports, souhaite s'appuyer sur l'A8 comme « colonne vertébrale » d'une ligne de transport collectif en lieu et place des itinéraires secondaires parallèles (routes départementales) et, en vue d'éviter les conséquences des phénomènes de congestion que connaît l'A8 durant certaines plages horaires, d'y aménager une voie dédiée (affectation d'une voie, utilisation de la bande d'arrêt d'urgence ou création d'une voie supplémentaire).
97. En l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée 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.

3.9. Sur l'opération E02 – Dossier de demande de principe (DDP) relatif au raccordement de la RM 6202 bis à l'A8

98. L'opération consiste à financer le dossier de « demande de principe » relatif au raccordement d'une route métropolitaine (RM 6202 bis) à l'autoroute A8 par la création d'une bretelle complétant le quart de diffuseur déjà existant. Le coût de cette opération est pris en charge pour plus de la moitié par le Département des Alpes-Maritimes.
99. Il ressort des éléments transmis à l'Autorité que l'étude envisagée concerne un projet sur le réseau local (RM 6202 bis) de raccordement direct à l'autoroute A8 afin d'éviter aux automobilistes d'emprunter la RM 6202 (Boulevard du Mercantour) pour rejoindre le diffuseur de Nice Saint-Isidore ou le diffuseur de Nice Saint-Augustin. Par ailleurs, il apparaît que la RM 6202 bis (alors appelée RD 6202 bis) a fait l'objet d'une convention « signée le 30 décembre 2011 entre le Conseil Général des Alpes-Maritimes et ESCOTA, transférant au Conseil Général des Alpes-Maritimes la maîtrise d'ouvrage et la charge du financement des travaux de réalisation de ce demi-échangeur ». Dans la mesure où la première phase du demi-échangeur a bien été réalisée, et donc financée, par la Métropole, il apparaît que le transfert de cette route à la Métropole Nice Côte d'Azur, le 1^{er} janvier 2012, s'est accompagné du transfert de cette obligation conventionnelle.
100. En l'état des informations fournies à l'Autorité, il n'est pas établi que l'opération envisagée 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.

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

101. 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.

3.10.1. Sur les charges d'exploitation (OPEX)

102. Dans le cadre du présent avenant, les charges d'exploitation représentent environ [5 - 10] % du coût total de construction des opérations auxquelles elles se rattachent (en moyenne [0 - 1] % rapporté sur une base annuelle).
103. 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 pertinentes²², elle n'est donc pas en mesure de se prononcer sur le niveau de la compensation correspondante.
104. 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

²² Linéaire de chaussée ou surface de l'aménagement par exemple

de leur expérience de l'exploitation des concessions » et que « les sociétés se sont basées sur des projets comparables ». Egalement interrogée, la société ESCOTA 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 ».

105. 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.
106. Par ailleurs, les hypothèses d'évolution retenues, en particulier sur les charges de personnel²³, soulèvent en outre des réserves au regard de la maîtrise des dépenses observée par le passé. Les comptes consolidés des sociétés ESCOTA et ASF 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.
107. Par conséquent, en l'absence de justification suffisante des charges d'exploitation destinées à être compensées à la société ESCOTA, rien ne permet d'assurer avec certitude que l'augmentation des tarifs de péage correspondante est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

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

108. Le projet d'avenant avec la société ESCOTA ne retient aucune dépense de GER.

4. EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AVENANT

4.1. Sur la méthode retenue pour déterminer la compensation tarifaire

109. 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 ESCOTA bénéficie d'une augmentation spécifique des tarifs de péage entre les années 2019 et 2021.
110. 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 ».
111. 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 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)

²⁴ Aide d'État SA.2014/N 38271

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

112. 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.
113. 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.
114. 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.
115. 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.
116. 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.
117. 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

118. 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* ».
119. 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).
120. 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.
121. 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.
122. 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).
123. 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.
124. 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.
125. 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

126. 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.
127. 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.
128. 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, 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.
129. 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.
130. 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.
131. 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.

132. 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

133. 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.
134. 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 16^{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. (...) ».
135. 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.
136. 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.
137. 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.

138. 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.
139. 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.

5.2. Conformité des ouvrages préalablement à leur mise en service

140. 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.

5.3. Sur la clause de péage endogène

141. Le 5ème 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* ».
142. 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.
143. La modification du chiffre d'affaires de référence utilisé pour l'application de ces stipulations, lesquelles répondent aux dispositions du 5ème 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.

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

144. L'article 35 du cahier des charges de la concession est modifié (points 35.2 et 35.3) en vue de préciser les attentes 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.

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

145. Le contrat de plan de la société ESCOTA comporte une « clause anti-foisonnement » visant à introduire, pour la période 2018-2021, une limitation spécifique des hausses tarifaires prévues en application de l'article 25 du cahier des charges de la concession.
146. Si l'introduction d'une telle clause concourt utilement à une structuration plus équitable des grilles tarifaires pour l'utilisateur, il peut être regretté que celle-ci ne soit pas durablement inscrite dans le cahier des charges de la concession lui-même.

6. CONCLUSION

147. L'analyse menée par l'Autorité du projet de 16^{ème} avenant au contrat de concession de la société ESCOTA, visant à mettre en œuvre le PIA négocié avec l'Etat appelle les principales observations suivantes.
148. Sur les 9 opérations envisagées, d'un coût global de construction de 59 M€³² :
 - 5 opérations, d'un montant total de 42 M€ (soit environ 72 % du programme envisagé au niveau du projet d'avenant) 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 A01 – quart de diffuseur de Beausoleil, opération A03 – modification du diffuseur de Cadarache, B01 – protection de champs captants, B 02 – restauration de continuité faune et piscicole et B03 traitement PNB) ;
 - 4 opérations d'un montant total de 17 M€ (soit 28 % 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'utilisateur de l'autoroute :
 - 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 E01 – DDP Aménagement itinéraire car haut niveau de service (CNHS) Villeneuve Loubet et Antibes et opération E02 – DDP relatif au raccordement RN6202bis à l'A8) ;
 - soit parce que la démonstration de la condition stricte de nécessité ou d'utilité telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière est conditionnée aux résultats à venir d'une étude d'opportunité et de faisabilité et qu'il en résulte dès lors une impossibilité technique d'apprécier justement les coûts et, partant, le niveau de hausse tarifaire afférente (opération A02 – dédoublement de la sortie Villeneuve-Loubet) ;
 - 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 B04 – Parking de covoiturage).

³² hors taxes, aux conditions économiques de janvier 2016

149. 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.
150. 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.
151. Enfin, tout en relevant que des dispositions viennent utilement compléter l'encadrement contractuel, l'Autorité recommande la suppression 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.
152. 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