

## **Avis n° 2020-010 du 30 janvier 2020**

relatif au projet de deuxième avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Atlandes pour le financement, la conception, l'aménagement, l'élargissement, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section de l'autoroute A63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne approuvée par décret n° 2011-85 du 21 janvier 2011

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie pour avis par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie, d'un dossier enregistré au pôle procédure les 1<sup>er</sup> octobre et 21 novembre 2019 et déclaré complet en application de l'article 49<sup>1</sup> du règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-8 et R. 122-27 ;

Vu le décret n° 2011-85 du 21 janvier 2011 approuvant la convention de concession passée entre l'État et la société Atlandes pour le financement, la conception, l'aménagement, l'élargissement, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section de l'autoroute A63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu le décret n° 2016-68 du 29 janvier 2016 approuvant le premier avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Atlandes pour le financement, la conception, l'aménagement, l'élargissement, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section de l'autoroute A63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne et au cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 30 janvier 2020 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CONTEXTE**

1. Par courrier enregistré le 1<sup>er</sup> octobre 2019, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis sur un projet de deuxième avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Atlandes pour le financement, la conception, l'aménagement, l'élargissement, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section de l'autoroute A63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne approuvée par décret du 21 janvier 2011 et au cahier des charges annexé à cette convention. Si ce projet d'avenant prévoyait initialement

---

<sup>1</sup> Article 49 du règlement intérieur de l'Autorité en vigueur à la date de la saisine

l'application d'une hausse des tarifs de péages au 1<sup>er</sup> février 2020, un correctif transmis à l'Autorité le 21 novembre 2019 est venu décaler cette hausse des tarifs à l'année suivante.

2. 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 d'avenant

3. Le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité prévoit l'application au 1<sup>er</sup> février 2021 d'une hausse des tarifs de péage additionnelle « de 0,39 % en compensation des travaux de remise à niveau des bretelles du diffuseur n° 9 de l'A63 ».
4. Il prévoit en outre une modification de la classification des véhicules retenue pour la modulation des tarifs effectuée en application de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite « Eurovignette » (modifiée en 2006 et 2011).

### 1.2. Cadre juridique de l'avis

5. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a réformé le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé en instituant une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante sur les projets d'avenants ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée du contrat de concession, envisagée en contrepartie, notamment, 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 rappelait, 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 ».
6. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière introduit par cette loi prévoit donc que « [l']Autorité de régulation des transports est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. [...] Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. [...] ». L'article L. 1261-2 du code des transports prévoit que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une plus grande transparence dans le contrôle des concessions autoroutières.
7. 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 ».
8. L'article L. 122-4 du même code, dans sa rédaction récemment modifiée par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, prévoit que « sans préjudice des dispositions du code de la commande publique, [d]es ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, impliquant l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé. [...] 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 ».*

9. Enfin, l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ajoute que « [l]a convention de concession et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État 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'État au financement de la concession, ce dispositif peut, à la place ou en complément, prévoir un partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices. [...] ».

## **2. METHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITE**

10. 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 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'opération**

11. L'Autorité s'attache, en premier lieu, à vérifier si les opérations intégrées dans le 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**

12. 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, dans les conditions précisées à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière et revêtent un caractère accessoire<sup>2</sup> par rapport au réseau concédé, étant entendu qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'intérêt public ou sur l'utilité générale du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet même d'une procédure d'utilité publique distincte.

---

<sup>2</sup> 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.

### 2.3. Sur l'estimation des dépenses et des recettes prévisionnelles

13. En troisième lieu, il appartient à l'Autorité de vérifier que les dépenses destinées à être compensées par les tarifs de péage se rattachent directement et exclusivement à l'opération considérée et que leur montant prévisionnel est strictement justifié, au regard notamment des coûts habituellement constatés, compte tenu de sa nature et de ses caractéristiques propres. Cela suppose de s'intéresser d'une part aux dépenses prévisionnelles, d'autre part aux recettes prévisionnelles.
14. Indépendamment des expertises des parties, l'analyse confiée à l'Autorité trouve d'autant plus de justification que les coûts et les recettes retenus dans le projet d'avenant ne sont pas le résultat d'une procédure de mise en concurrence.
15. S'agissant des dépenses prévisionnelles, l'Autorité contre-expertise les montants arrêtés par les parties dans le cadre de l'élaboration du projet d'avenant en établissant ses propres coûts de référence. Pour ce faire, elle considère des opérations comparables, ou bien elle procède à une reconstitution à partir de prix et de quantités qu'elle juge pertinents.
16. Le chiffrage des coûts d'une opération est par nature incertain, dès lors qu'il est effectué en amont. Le coût prévisionnel d'une opération se précise néanmoins phase après phase, des études de conception détaillée jusqu'à la réalisation en passant par la notification des marchés et leur exécution.
17. Au cas d'espèce, l'Autorité est saisie d'un projet d'avenant visant, pour l'essentiel, à compenser la réalisation d'une opération dont les travaux ont en grande partie été réalisés. Pour contre-expertiser les coûts prévisionnels arrêtés par les parties dans le cadre de l'élaboration du projet d'avenant, l'Autorité peut donc également les comparer avec les coûts figurant dans les contrats conclus entre la société concessionnaire et ses prestataires désignés à l'issue de procédures de mise en concurrence aux fins de réaliser lesdits travaux. Il convient de relever que si un écart entre le coût tel qu'il ressort de la procédure de mise en concurrence et les coûts de référence retenus par l'Autorité est mis en évidence, il ne saurait démontrer, en lui-même, un biais dans l'exercice de prévision.
18. S'agissant des recettes prévisionnelles, leur contre-expertise consiste à étudier les projections de trafic sur la durée résiduelle de la concession, dès lors que les recettes supplémentaires induites par l'avenant résulteront de l'application des hausses additionnelles de tarif aux véhicules qui emprunteront l'autoroute sur cette période.

### 2.4. Sur la conclusion de l'analyse

19. 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.
20. 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.
21. En dernier lieu, l'Autorité a la faculté de donner un avis sur les stipulations relatives aux conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État 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 DE L'OPERATION

22. L'opération que le projet d'avenant vise à compenser par voie tarifaire consiste en la réalisation de travaux de mise aux normes autoroutières des bretelles du diffuseur n° 9 de l'A63, y compris la section de la RD824 allant jusqu'à l'intersection avec la RD824E (anciennement RN1124), ci-après le « diffuseur n° 9 ». Concrètement, il s'agit de travaux relatifs à la géométrie, à l'environnement, à la sécurité, à la signalisation et à l'exploitation des bretelles, dont le coût prévisionnel s'établit, selon le modèle financier versé au dossier, à [5 - 10] M€<sup>3</sup>.
23. À titre liminaire, l'Autorité rappelle que, par l'article L. 122-8 du code de la voirie routière qui prévoit que l'Autorité est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, le législateur a entendu confier à l'Autorité la réalisation d'un examen visant à apporter en amont un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'utilisateur des opérations envisagées et pouvant conduire les parties, le cas échéant, à revoir les conditions contractuelles initialement envisagées dans le projet d'avenant dès lors qu'il ressortirait de l'analyse du régulateur que celles-ci ne sont pas établies dans le respect des règles fixées à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
24. L'avis de l'Autorité constitue donc un préalable à la validation du projet d'avenant, à sa signature et à son exécution.
25. Or, il ressort des pièces du dossier que la société Atlandes, après avoir conclu un protocole d'accord le 14 octobre 2015 prévoyant l'exécution, par Atlandes, des travaux de mise aux normes autoroutières des bretelles du diffuseur n°9, a réalisé ces travaux durant le premier semestre 2019, soit antérieurement à la saisine de l'Autorité.
26. L'exécution des travaux antérieure à la saisine n'est pas conforme à l'intention du législateur. Elle n'affecte toutefois pas l'effet utile de l'avis de l'Autorité qui demeure tenue d'analyser le projet d'avenant dont elle est saisie au regard des dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
27. En réalisant les travaux préalablement à la contractualisation de la compensation, la société Atlandes prend le risque de ne pas se voir accorder la hausse additionnelle des tarifs de péage envisagée et donc de supporter tout ou partie de la charge financière du projet.

#### 3.1. Sur le caractère « non prévu » de l'opération

28. L'Autorité souligne que s'il ressort de la rédaction du projet d'avenant transmis dans la saisine, et rappelée au paragraphe 3 ci-dessus, que la hausse des tarifs de péage n'a pour objet de compenser que les travaux de mise aux normes autoroutières des bretelles du diffuseur n° 9 de l'A63, tout comme le protocole d'accord du 14 octobre 2015 susmentionné prévoit une compensation de ces seuls travaux, l'instruction des éléments notamment financiers de la saisine a fait apparaître que la hausse tarifaire complémentaire visait à compenser non seulement lesdits travaux mais aussi les frais associés à l'exploitation, à l'entretien et à la maintenance des ouvrages ainsi réalisés.

##### 3.1.1. Concernant les travaux

29. Le cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit à son article 3.4 que l'autoroute comporte à son entrée en vigueur, et « dès son classement dans la catégorie des autoroutes, un diffuseur n° 9 avec la RD 824 au niveau de la commune de Saint-Geours-de-Maremne, y compris l'ancienne RN1124 ».
30. Si ces dispositions prennent acte de l'intégration dudit diffuseur dans l'assiette de la concession de la société Atlandes à compter de son classement dans la catégorie des autoroutes, ni ces dispositions, ni

---

<sup>3</sup> L'Autorité note que dans le cadre de l'avenant, il a été convenu entre les parties de ne pas indexer les coûts de construction.

aucun autre élément du contrat de concession ne permettent de considérer qu'il appartient au concessionnaire de réaliser les travaux de mise aux normes autoroutières nécessaires à ce classement.

31. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que c'est au regard de ces dispositions, interprétées dans le même sens, que la réalisation de ces travaux de mise aux normes a été confiée à la société Atlandes postérieurement à la conclusion de la convention de concession. En effet, le protocole d'accord signé le 14 octobre 2015 entre les parties fait état de l'engagement de la société Atlandes à réaliser ces travaux et de l'engagement de l'État à les compenser.
32. Eu égard à ces éléments, les travaux de mise aux normes autoroutières peuvent être considérés comme non prévus initialement au cahier des charges.

### **3.1.2. Concernant l'entretien, l'exploitation et la maintenance**

33. Conformément à l'article 2 du cahier des charges annexé à la convention de concession de la société Atlandes, les limites de la concession, notamment au niveau de l'échangeur de Saint-Geours-de-Maremne avec l'autoroute A63 concédée à la société des autoroutes du sud de la France (ASF) et des diffuseurs, sont précisées à l'annexe 5. Cette dernière annexe fait apparaître sans ambiguïté sur un plan le diffuseur n° 9 comme étant compris dans la concession de la société Atlandes.
34. La seule différence de régime avec les autres biens de la concession réside dans la temporalité de l'intégration de ce diffuseur à l'assiette de la concession qui est décalée postérieurement à la signature du contrat de concession, au moment de son classement dans la catégorie des autoroutes conformément à l'article 3.4 du cahier des charges.
35. En tout état de cause, la concession initiale prévoit dès l'origine l'intégration du diffuseur n° 9 à son périmètre.
36. Au demeurant, l'article 5.2 du cahier des charges prévoit que les modalités de remise du diffuseur n° 9 sont identiques à celles prévues à l'article 5.1 pour les autres biens remis par l'État au concessionnaire, la remise emportant *ipso facto* l'application de toutes les clauses du contrat de concession aux biens concernés.
37. À ce titre, concernant la prise en charge des frais et risques d'entretien, d'exploitation et de maintenance, l'article 6.1 du cahier des charges prévoit que le concessionnaire supporte l'intégralité de ces frais et risques, y compris concernant les terrains et ouvrages remis dans les conditions fixées à l'article 5 du cahier des charges.
38. Dès lors, le diffuseur n° 9 étant inclus dans l'assiette de la concession dès l'origine, avec certes un décalage lié au délai de classement dans le domaine autoroutier, il est donc soumis, au même titre que l'ensemble des ouvrages, terrains et installations inclus dans l'assiette de la concession, au régime de prise en charge par le concessionnaire des frais d'entretien, d'exploitation et de maintenance prévu à l'article 6.1 du cahier des charges.
39. La circonstance que l'article 3.4 du cahier des charges prévoit que l'autoroute ne comporte le diffuseur n° 9 qu'à partir de son classement dans la catégorie des autoroutes ne saurait, dès lors que cet ouvrage est prévu dès l'origine dans le cahier des charges, être interprétée comme autorisant la société Atlandes à considérer que les coûts correspondants à son entretien, son exploitation et sa maintenance devraient lui être compensés par une augmentation des tarifs de péage.
40. En outre, il ressort du dossier transmis que les travaux de mise aux normes autoroutières du diffuseur n° 9 sont ceux rendus strictement nécessaires par la réglementation autoroutière et n'induisent donc pas un entretien supplémentaire qui justifierait une compensation de coûts d'exploitation complémentaires.

41. Enfin, au surplus, l'Autorité souligne que le protocole d'accord du 14 octobre 2015 susmentionné, s'il prévoyait bien la compensation des travaux de mise aux normes autoroutières du diffuseur, ne mentionnait à aucun moment la compensation qu'il conviendrait d'accorder à la société Atlandes au titre des dépenses relatives à l'exploitation, à l'entretien et à la maintenance afférents à l'ouvrage.
42. Par suite, le critère tenant au caractère non prévu de ces dépenses au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière n'est pas satisfait. Les dépenses relatives à l'exploitation, l'entretien et la maintenance du projet ne sauraient donc faire l'objet d'une compensation à la société Atlandes.

### **3.2. Sur la condition stricte de nécessité ou d'utilité de l'opération**

43. Dans la mesure où la mise aux normes autoroutières du diffuseur n° 9 contribue à l'amélioration des conditions d'exploitation de l'autoroute A63, le caractère utile de cette opération, au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour la concession ne fait pas de doute.
44. Au demeurant, la circonstance que le contrat de concession prévoit dès l'origine l'intégration du diffuseur n° 9 dans une configuration autoroutière atteste bien de l'intérêt que présente pour la concession la mise aux normes autoroutières de cet ouvrage.

### **3.3. Sur les dépenses prises en compte**

#### **3.3.1. Concernant les travaux**

45. Il ressort du modèle financier joint au dossier de saisine que le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [5 - 10] M€, correspondant à [5 - 10] M€ de travaux à proprement parler et [0 - 1] M€ de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE).
46. Sur la base de la méthode exposée dans la partie 2.3, le coût de référence de l'Autorité s'élève à [5 - 10] M€, dont [2 - 5] M€ au titre des travaux à proprement parler et [0 - 1] M€ au titre des missions de maîtrise d'ouvrage (MOA) et de maîtrise d'œuvre (MOE).
47. L'Autorité rappelle que dans la mesure où toute estimation est par nature incertaine, qu'il s'agisse des estimations servant de référence pour la compensation de la société Atlandes ou du coût de référence qu'elle a déterminé, l'écart entre ces deux montants ne saurait, à lui seul, suffire à porter une appréciation sur la justesse de l'évaluation retenue dans le cadre du projet d'avenant.
48. Néanmoins, en l'espèce, l'écart entre le coût prévisionnel retenu dans le cadre du projet d'avenant et le coût de référence de l'Autorité résulte notamment de deux biais :
  - d'une part, le coût prévisionnel retenu comporte une provision de [0 - 1] M€ pour des risques relatifs à la présence d'amiante et à la résistance des piles qui sont écartés à la date de saisine de l'Autorité. Cette provision, comptabilisée en 2015, soit quatre ans avant la négociation de l'avenant, aurait pu faire l'objet d'une mise à jour ;
  - d'autre part, le ratio appliqué pour obtenir les coûts de MOA et de MOE à partir des coûts des travaux a été fixé à [10 - 20] % un taux qui apparaît plutôt élevé au regard de la pratique actuelle du secteur que l'Autorité estime plutôt à [0 - 10] %, sans qu'aucune justification ne soit donnée.
49. Par ailleurs, la réalisation des travaux de mise aux normes autoroutières du diffuseur n° 9 au cours du premier semestre de 2019 permet de connaître les dépenses réellement supportées par la société Atlandes. En effet, les dépenses réelles correspondent à la cible que les dépenses prévisionnelles sont supposées estimer. Il est donc possible de contre-expertiser les coûts prévisionnels en considérant les dépenses réelles, à condition de les minorer des dépenses qui ne seraient pas strictement nécessaires.

Pour ce faire, l'Autorité a examiné les marchés passés par la société Atlandes en lien avec la mise aux normes autoroutières du diffuseur n° 94. L'Autorité souligne que cette analyse, possible exceptionnellement au cas d'espèce, vise à conforter son estimation des coûts prévisionnels et non à s'y substituer. Eu égard à la nature juridique du contrat de concession qui lie l'Etat à la société Atlandes, celle-ci, qui porte le risque construction, a vocation à être compensée sur la base d'une estimation prévisionnelle et un écart avec les dépenses réelles ne constitue pas en lui-même une preuve d'une compensation excessive.

50. Concernant le poste « travaux » à proprement parler, l'Autorité constate que toutes les offres déposées dans le cadre de la procédure de mise en concurrence présentent un prix inférieur au coût prévisionnel retenu dans le cadre du projet d'avenant, ce qui peut être rapproché de deux facteurs : premièrement, aucun des postes de travaux pour lesquels des provisions pour risque avaient été comptabilisées n'ont été intégrés dans l'appel d'offres ; deuxièmement, la réalisation concomitante de travaux d'élargissement à proximité<sup>5</sup> a permis à la société Atlandes de bénéficier d'effets de mutualisation. Concernant ce deuxième facteur, l'Autorité souligne qu'il s'agit d'une stratégie d'optimisation des coûts légitime et qui n'a pas à être intégrée dans l'estimation prévisionnelle. Par ailleurs, l'Autorité note que la société Colas Sud-Ouest, attributaire du contrat, a présenté une offre dont le prix s'écarte de [20 - 30] %, du coût prévisionnel retenu dans le cadre du projet d'avenant et présente un écart important avec les autres offres. Cette offre, qui était la mieux-disante, pourrait ainsi avoir reflété des circonstances exceptionnelles non prévisibles. C'est pourquoi l'Autorité s'est également appuyée, pour mener son analyse, sur la deuxième meilleure offre, qui s'éloignait peu des offres remises par les autres candidats. Avec un montant de [2 - 5] M€ au titre des travaux du diffuseur n° 9, cette offre est proche du coût de référence de l'Autorité. L'Autorité souligne toutefois ici que, dans la mesure où les parties ont toujours la faculté de conclure des avenants aux contrats afin de tenir compte, par exemple, des réserves qui pourraient être formulées par le concédant dans le cadre de la procédure de mise en service de l'ouvrage, le montant du poste « travaux » figurant dans les offres peut ne pas correspondre au montant qui sera effectivement supporté par la société concessionnaire à ce titre.
51. S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre, les prix de la meilleure offre et de la deuxième meilleure offre s'établissaient à [0 - 1] M€. Il est donc cohérent avec un coût réel de l'ensemble MOA-MOE de [0 - 1] M€ comme estimé par l'Autorité.
52. L'Autorité constate ainsi que l'estimation des dépenses sur laquelle repose la compensation prévue dans le projet d'avenant est supérieure de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi et qui est conforté par l'analyse des réponses aux appels d'offres passés par la société Atlandes. Cette estimation se révèle donc plutôt élevée. L'Autorité souligne que cet écart résulte essentiellement des provisions pour risques mentionnées au paragraphe 48 qui, à supposer qu'elles pouvaient être justifiées en 2015, ne le sont en tout état de cause plus à la date d'examen par l'Autorité du projet d'avenant.
53. Dans ces conditions, en l'état des informations dont dispose 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 des travaux de mise aux normes autoroutières du diffuseur n° 9 de l'A63 est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

---

<sup>4</sup> Marché de missions de maîtrise d'œuvre relative à l'élargissement de l'A63 dans les Landes à 3 voies dans le sens Bordeaux - Bayonne entre les PR 136+700 et 139+100 et à la mise aux normes autoroutières des bretelles dites de Dax (diffuseur 9) publié le 09/03/2018 (avis de marché n° 2018/S 050-110912) et attribué le 22/05/2018 (avis d'attribution n° 2018/S 097-221774) et marché de travaux d'élargissement à 3 voies du sens Bordeaux-Bayonne de l'autoroute A63 entre les PR 136+700 et 139+100 (limite de concession) et de mise aux normes autoroutières des bretelles dites de Dax publié le 04/07/2018 (avis de marché n° 2018/S 128-290814) et attribué le 26/10/2018 (avis d'attribution n° 2018/S 209-476490)

<sup>5</sup> Cf. note de bas de page précédente.

### 3.3.2. Concernant l'entretien, l'exploitation et la maintenance

54. Dans la mesure où les dépenses relatives à l'exploitation, l'entretien et la maintenance du projet ne sauraient faire l'objet d'une compensation à la société Atlandes, l'Autorité n'a pas mené de contre-expertise des prévisions correspondantes.

## 4. APPRECIATION DE L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DE L'AVENANT

### 4.1. Sur la méthode retenue pour déterminer la compensation tarifaire

55. Le projet d'article 25.3-1 du cahier des charges prévoit qu'afin de compenser les dépenses nouvelles mises à sa charge, la société Atlandes bénéficie d'une augmentation spécifique des tarifs de péage en 2021.
56. 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 ».
57. 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)<sup>6</sup> 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.

### 4.2. Sur les recettes prises en compte

58. 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 correspondent aux prévisions réalisées par la société Atlandes à l'occasion du refinancement opéré par la société en 2015, des ajustements ayant été apportés dans le cadre de la négociation du présent avenant.
59. En particulier, afin de calibrer les nouvelles projections de trafic pour la fin de la concession, la société Atlandes a tout d'abord tenu compte de l'écart observé entre les trafics prévu et réalisé, ce qui paraît raisonnable. En outre, cela est favorable à l'usager puisque le trafic initialement anticipé par la société Atlandes était inférieur au trafic finalement observé en 2018.
60. Par ailleurs, la société Atlandes table sur un effet sensible du passage de l'Espagne à la norme de l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) en termes d'écartement des rails : la société prévoit une baisse de [10 - 20] % du trafic de poids lourds en 2024. Cette mesure vise certes à augmenter la part modale du fer, notamment pour les marchandises, puisqu'elle supprime le transbordement des cargaisons à la frontière, mais son impact semble surévalué. En effet, alors que 3 % seulement des flux transportés par voie terrestre entre l'Espagne et la France l'étaient par voie ferroviaire en 2011<sup>7</sup>, la société Atlandes, sur la base d'études réalisées dans le cadre du Grand Projet Ferroviaire Sud-Ouest, fait l'hypothèse d'une part modale de l'ordre de [5 - 15] % à l'horizon 2024. Or une multiplication par

---

<sup>6</sup> Aide d'État SA.2014/N 38271

<sup>7</sup> Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées, novembre 2013

[2 - 5] de la part modale ne paraît pas cohérente avec les réductions de coûts envisagées et avec les niveaux d'élasticité communément admis.

61. Enfin, la société Atlandes anticipe une saturation de la rocade de Bordeaux, qui se traduit par un plateau de la croissance du trafic sur l'A63 à partir de 2041. Il est indéniable que le périphérique de Bordeaux est congestionné, et rien ne permet de supposer que la situation va évoluer sur le court terme (il n'y a pas de projet d'élargissement par exemple) ; néanmoins, il n'existe pas d'alternative crédible à l'A63 pour le trafic international de poids lourds internationaux. Par conséquent, l'hypothèse de stagnation du trafic retenue par la société Atlandes à partir de 2041 n'apparaît pas crédible.
62. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité a considéré qu'il convenait, pour ses propres analyses, d'envisager des scénarios de trafic ne prenant pas en compte l'effet du passage de l'Espagne à la norme UIC et la saturation de la rocade de Bordeaux.

### **4.3. Sur les autres hypothèses sous-jacentes à l'évaluation du TRI « projet »**

63. Sous réserve du montant des dépenses et des recettes, objet des analyses qui précèdent, 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.
64. Par rapport aux éléments présentés par l'autorité concédante, l'analyse fait ressortir une appréciation légèrement différente sur les hypothèses d'évolution de l'indice des prix à la consommation, de l'indice TPO1 (indice relatif aux travaux publics en général) et de l'indice TP9 (indice relatif aux travaux d'enrobés avec fourniture - fabrication et mise en œuvre de bitume et granulats), qui ont une incidence sur les tarifs de péage (compte tenu de la loi d'évolution prévue dans le contrat de concession) et, dans une moindre mesure, sur certaines charges opérationnelles. Néanmoins, ces écarts d'appréciation apparaissent modestes et ne présentent pas de biais évident dès lors qu'ils se traduisent par des effets contraires (favorables à l'utilisateur s'agissant du TPO1, défavorables s'agissant de l'IPC et du TPO9).

### **4.4. Sur le niveau de rémunération des capitaux investis par le délégataire**

#### **4.4.1. L'estimation du TRI**

65. Le taux de rentabilité interne (TRI projet), indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire, assure la rémunération de l'ensemble des risques portés par le projet.
66. Compte tenu de ses hypothèses de dépenses et de recettes prévisionnelles, le scénario de base transmis par le concédant affiche un TRI projet de [0 - 10] % après impôts.
67. À partir de ses propres hypothèses macro-économiques et de trafic, l'Autorité aboutit, dans un scénario central, à un TRI projet qui reste très proche de celui présenté par le concédant et qui, dès lors, n'appelle pas d'observation particulière.
68. En complément, l'Autorité a mesuré la sensibilité du TRI projet du cas présenté par le concédant à différents aléas, positifs et négatifs. Il ressort de ces tests de sensibilité que les principaux risques auxquels la société concessionnaire est exposée, dans le cadre de cet avenant, portent sur l'inflation (en raison de la structure de la formule tarifaire de la société indexée à 75 % sur l'inflation et des hypothèses d'évolution des coûts d'exploitation retenues par le concédant dans le modèle financier), et sur l'évolution du trafic PL (en raison de son poids dans le trafic du réseau de la société Atlandes). Le TRI projet se révèle néanmoins robuste : seuls des écarts très importants par rapport aux hypothèses centrales seraient de nature à remettre en cause l'équilibre financier du projet.

#### 4.4.2. Le coût moyen pondéré du capital

69. 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 ».
70. Cet article est issu d'un amendement parlementaire au projet de loi pour la croissance et l'activité<sup>8</sup>, 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).
71. 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 »<sup>9</sup>. 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. 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.
72. Sur la base d'une étude confiée à un cabinet extérieur pour déterminer une méthode de calcul du CMPC, qui a été présentée aux différents acteurs du secteur en février 2017, l'Autorité a procédé à sa propre estimation d'une fourchette de CMPC, en recourant à la méthode du MÉDAF<sup>10</sup>.
73. En s'appuyant sur la méthode et sur certains paramètres de la même étude, l'autorité concédante a aussi réalisé sa propre évaluation du CMPC sectoriel, qu'elle a fourni dans le cadre de sa saisine. La fourchette estimée par les services de l'État, relativement proche de celle déterminée par l'Autorité, n'appelle pas de commentaires particuliers.

#### 4.4.3. L'adéquation entre le TRI et le coût du capital

74. Le TRI projet du scénario de la saisine se situe dans la fourchette de CMPC estimée par les services de l'État et dans celle estimée par l'Autorité. En conséquence, la compensation tarifaire accordée à la société concessionnaire en contrepartie des travaux de remise à niveau du diffuseur n° 9 repose sur un taux de rémunération du capital raisonnable et conforme aux conditions du marché, comme le prévoit l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

---

<sup>8</sup> 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. [...] »

<sup>9</sup> « Finance d'entreprise » - Pierre Vernimmen, Pascal Quiry, Yann Le Fur - Edition 2017, chapitre 30

<sup>10</sup> Modèle d'évaluation des actifs financiers

## 5. CONCLUSION

75. L'analyse menée par l'Autorité du projet de deuxième avenant au contrat de concession de la société Atlandes appelle les principales observations suivantes.
76. L'opération envisagée, en ce qu'elle porte sur les travaux de mise aux normes autoroutières des bretelles du diffuseur n° 9 de l'A63, peut être considérée comme non prévue au cahier des charges de la société Atlandes et répond à la condition stricte de nécessité ou d'utilité telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière. Elle peut donc donner lieu à une compensation de la société Atlandes par voie tarifaire.
77. En revanche, l'entretien et la maintenance du diffuseur n° 9 relèvent d'une obligation établie dès le contrat de concession initial de la société Atlandes. Ils ne peuvent par conséquent pas se traduire par une hausse additionnelle des tarifs de péage. Or, plus de 40 % de la hausse additionnelle des tarifs prévue par le projet d'avenant visent à couvrir lesdites dépenses d'entretien et de maintenance.
78. En outre, les prévisions de dépenses retenues pour déterminer les hausses de tarifs nécessaires à la compensation de la société Atlandes pour la réalisation des travaux sur le diffuseur n° 9 apparaissent plutôt élevées et ne sont pas strictement limitées à ce qui est nécessaire.
79. Enfin, au regard de ses propres hypothèses macro-économiques et de trafic, ainsi que de son estimation du coût moyen pondéré du capital, l'Autorité estime que le niveau de rémunération des capitaux investis résultant des augmentations tarifaires prévues en compensation des opérations envisagées dans le projet d'avenant présente un caractère raisonnable.
80. 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.

Le présent avis sera notifié aux ministres chargés 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 30 janvier 2020.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon et Monsieur Philippe Richert, vice-présidents ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman