

Avis n° 2020-023 du 19 mars 2020

relatif au projet de huitième avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute Blanche B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-en-Michaille approuvée par décret du 2 décembre 1977 et au cahier des charges annexé à cette convention

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 le 18 décembre 2019 et déclaré complet le 20 décembre 2019 en application de l'article 49¹ du règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122-8, L. 122-10 et R. 122-27 ;

Vu la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, notamment son article 32 ;

Vu le décret du 2 décembre 1977 approuvant la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille, ensemble les décrets des 26 juin 1985, 30 juin 1989, 12 avril 1991, 30 septembre 1993, 30 décembre 2000, 28 avril 2010 et 26 octobre 2018 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 19 mars 2020 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 18 décembre 2019, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis sur un projet, d'une part, de huitième avenant à la convention de concession en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-de-Michaille approuvée par décret du 2 décembre 1977 et au cahier des charges annexé à cette convention, et, d'autre part, de contrat d'entreprise pour la période 2021-2025. La saisine a été déclarée complète le 20 décembre 2019 par le pôle procédure de l'Autorité.

¹ En application du règlement intérieur en vigueur à la date de saisine.

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

3. Le projet d'avenant et le projet de contrat d'entreprise soumis à l'avis de l'Autorité prévoient l'application au 1^{er} février 2021 d'une hausse additionnelle des tarifs de péage de 0,33 % par an sur la période 2021-2025 en compensation de la réalisation de douze opérations correspondant à un coût d'investissement ou de cofinancement de 32,1 M€ (aux conditions économiques d'avril 2019).
4. Ces projets d'avenant et de contrat d'entreprise prévoient également la réalisation d'un nouveau diffuseur correspondant à un coût de construction à la charge d'ATMB de [5 - 10] M€ (aux conditions économiques d'octobre 2018), qui donnera lieu à l'acquittement par les usagers de péages au droit des barrières de péages nouvellement installées, et de quatre autres opérations correspondant à un coût de construction ou de cofinancement de [2 - 5] M€ (aux conditions économiques de décembre 2018), dont le financement sera assuré en recourant au reliquat du contrat de plan pour la période 2010-2014.
5. Le dossier dont l'Autorité a été initialement saisie ne comportait pas d'éléments lui permettant de procéder à l'examen de ces cinq dernières opérations. Au cours de l'instruction, la note de conformité prévue par l'article R. 122-27 du code de la voirie routière a été complétée et les éléments nécessaires à leur appréciation ont été transmis, levant toute ambiguïté sur leur intégration au périmètre de la saisine de l'Autorité.
6. Par ailleurs, les projets d'avenant et de contrat d'entreprise prévoient la réalisation, durant la période 2021-2025, d'opérations relevant des obligations contractuelles de la société concessionnaire, et apportent des modifications à certaines clauses du cahier des charges annexé au contrat de concession autoroutière de la société ATMB.

1.2. Cadre juridique de l'avis

7. 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 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, les appréciations portées par la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence sur le déséquilibre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes, « *ce qui conduit à une insuffisante prise en compte de l'intérêt des usagers* ».
8. 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.

9. Aux termes de son étude d'impact, le projet de loi poursuit l'objectif général de « *renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes* » et vise un objectif spécifique qui consiste 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* ».
10. 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* ».
11. 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

2.1. Sur le périmètre du contrôle de l'Autorité

12. En application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, entrent dans le périmètre de contrôle de l'Autorité les projets d'avenants et de contrats de plan (ou d'entreprise) prévoyant la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus qui ont une incidence sur les tarifs de péage.
13. Bien que le cadre législatif ait été récemment modifié par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, il n'en demeure pas moins que la finalité de ce contrôle est d'apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'utilisateur des opérations envisagées. L'Autorité s'attache donc à vérifier le respect des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tels qu'interprétés par la jurisprudence, justifiant qu'il puisse être fait appel à un financement par le péage ; à défaut, il ne saurait être fait appel à la contribution de l'utilisateur, même partiellement.

14. Ce contrôle s'exerce non seulement sur les opérations supplémentaires dont le financement est assuré par une hausse additionnelle des tarifs de péage pour l'avenir, mais aussi plus largement, sur toute opération supplémentaire dont le financement a une incidence sur les tarifs de péage.
15. Doivent ainsi être considérées comme ayant une incidence sur les tarifs de péage des opérations ou aménagements qui ont pour conséquence la création d'un péage supplémentaire se traduisant par la modification de la grille tarifaire de la société concessionnaire d'autoroute concernée.
16. Doivent également être considérés comme ayant une incidence sur les tarifs de péage les ouvrages ou aménagements supplémentaires financés par le montant dû par la société concessionnaire d'autoroute en application de la clause de restitution de l'indu financier en cas d'écart entre les échéanciers prévisionnel et réel des dépenses relatives aux investissements compensés par une hausse tarifaire passée, notamment en cas d'abandon de certains investissements compensés par une hausse tarifaire passée.
17. Dans cette hypothèse, les opérations supplémentaires sont financées par l'excédent de la hausse tarifaire précédemment accordée et, tout comme pour une hausse tarifaire qui serait accordée pour l'avenir, il convient, afin de s'assurer de la bonne prise en compte des intérêts de l'utilisateur, de réaliser le contrôle des conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière sur le respect de la condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité ainsi que sur l'estimation des coûts. À défaut, les usagers de l'autoroute pourraient être amenés par ce biais à financer une opération dont ni l'utilité ni la nécessité ne serait avérée ou dont les coûts seraient surévalués - ce qui serait contraire aux règles encadrant le droit des péages autoroutiers - alors que, parallèlement, des hausses tarifaires supplémentaires prévues pour financer de nouvelles opérations qui satisfont les conditions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière auraient pu être diminuées d'autant.
18. Par ailleurs, selon cette même logique de contrôle du bien-fondé de l'appel à contribution de l'utilisateur, entrent dans le périmètre du contrôle de l'Autorité les projets d'avenants prévoyant la participation du concessionnaire au financement d'opérations réalisées par un tiers en dehors de la concession via le mécanisme « des fonds de concours » qui a une incidence sur les tarifs de péages².

2.2. Sur le caractère non prévu de l'opération

19. L'Autorité s'attache, en premier lieu, à vérifier que 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 sont déjà prévues au contrat de concession ne sauraient en effet être couvertes par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage.

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

20. 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, dans les conditions précisées à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, et revêtent un caractère accessoire³ 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.
21. Ces conditions sont conformes aux restrictions que pose la directive « Concessions » et le code de la commande publique à la modification d'un contrat par avenant. Le droit de la commande publique ne permet en effet de déroger à l'obligation de mise en concurrence que sous des conditions strictes, notamment celles tenant à ce que les travaux soient nécessaires à la concession et à ce que leur

² Conseil d'État, avis, 23 mars 1993, n° 353603 ; Conseil d'État, 24 octobre 1997, n° 178560.

³ 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.

réalisation ne puisse être séparée du contrat initial sans présenter d'inconvénient majeur. Elles découlent également de la nature de redevance pour service rendu du péage, qui est la contrepartie de l'utilisation de l'autoroute et ne saurait donc couvrir le coût d'un service qui bénéficierait exclusivement à des tiers.

Une opération ou un aménagement non prévu répond, dans le nouveau cadre législatif, à la condition d'utilité dès lors qu'il est de nature à entraîner à la fois :

- une 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.

22. Conformément à l'objectif poursuivi par la loi d'orientation des mobilités⁴, cette nouvelle définition de l'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, permet désormais de qualifier d'utiles les opérations visant à créer de nouveaux diffuseurs qui, en plus de tendre à l'amélioration des conditions d'exploitation de l'autoroute, ont également un objectif d'aménagement du territoire et d'allègement du trafic en dehors du réseau concédé, étant précisé qu'eu égard à la fonctionnalité d'un échangeur ces deux dernières conditions seront quasi systématiquement remplies.
23. Si la condition de stricte utilité ne peut être démontrée, l'Autorité apprécie par ailleurs si l'opération ou l'aménagement non prévu répond à la condition de stricte nécessité posée par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
24. À ce titre, l'Autorité souligne que, dans sa décision du 28 octobre 2014 sur le plan de relance autoroutier (PRA)⁵, la Commission européenne considère que sont nécessaires à la bonne exploitation de l'autoroute les opérations visant à « *répondre à un accroissement de trafic, à résoudre un problème de sécurité ou à améliorer celle-ci, ou encore, à mettre à niveau la qualité du service autoroutier notamment par l'amélioration de l'insertion environnementale des sections d'autoroutes concernées* ». Par ailleurs, le Conseil d'État considère que « *sont devenus nécessaires pour assurer l'exploitation* » de l'autoroute, les travaux qui « *ont pour objet soit de répondre aux risques liés à l'accroissement du trafic, soit d'améliorer la sécurité routière* »⁶ et que plus généralement doivent être regardés « [...] *comme « devenus nécessaires » les nouveaux ouvrages ou aménagements dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui* »⁷.
25. Eu égard à ces éléments, l'Autorité considère que, à défaut de respecter les critères désormais posés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour être qualifiées d'utiles, sont susceptibles d'être regardées comme nécessaires à l'exploitation de l'autoroute concédée, des opérations visant à répondre à une demande de trafic supplémentaire ou à améliorer les conditions de circulation des usagers de l'autoroute et notamment la sécurité, ainsi que des opérations relatives à la restauration

⁴ L'exposé sommaire de l'amendement n° CD1841 indique que « L'utilité de l'investissement doit ainsi s'apprécier au regard de l'amélioration du service autoroutier, sur le périmètre concédé mais aussi, le cas échéant, pour le réseau routier adjacent ou situé en interface par rapport au réseau concédé, pour les nouveaux besoins en matière de desserte des territoires ».

Les nouveaux ouvrages non pris en compte initialement qui pourront être adossés à la concession existante viseront ainsi « une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession », c'est à dire à l'intersection des réseaux, ce qui facilitera la réalisation d'échangeurs routiers, conformément à l'un des objectifs de la programmation des investissements de l'État définie par le projet de loi d'orientation des mobilités.

Ceci facilitera la réalisation d'ouvrages en interface avec la voirie locale (échangeurs, pôles d'échanges multimodaux, parkings de covoiturage), favorisant une desserte plus fine des territoires traversés et une meilleure prise en compte des nouveaux modes de déplacement.»

⁵ Décision du 28 octobre 2014 C(2014) 750 final. Aide d'État. SA.2014/N 28271 France - Plan de relance autoroutier

⁶ Voir CE, 23 décembre 2016, M. G. et autres, n° 397096 ainsi que les conclusions du rapporteur public dans cette affaire.

⁷ Extrait du rapport annuel 2019 (sur l'année 2018) du Conseil d'État, synthèse des avis rendus par la section des TP dans sa formation consultative au sujet des avenants du plan d'investissement autoroutier de 2017.

de la continuité écologique, la préservation de la ressource en eau ou la mise aux normes actuelles pour améliorer la qualité de l'insertion environnementale de l'ouvrage.

26. Si le législateur a ainsi voulu clarifier les notions d'utilité et de nécessité, il appartient à l'Autorité d'apprécier pour chaque opération que la stricte utilité ou la stricte nécessité de l'opération est bien démontrée au cas d'espèce, par exemple en s'appuyant sur les Plans Globaux de Déplacement (PGD) établis par les communes ou sur les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE).
27. Par ailleurs, lorsque l'Autorité est amenée à exercer son contrôle sur des opérations réalisées en dehors du périmètre de la concession, elle s'attache, en conformité avec la jurisprudence, à vérifier le lien suffisamment étroit de l'opération avec la concession et son caractère nécessaire à la bonne exploitation de l'autoroute⁸, selon la même grille d'analyse.
28. Enfin, il est précisé que dans le cadre de cet exercice, 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.

2.4. Sur l'estimation des dépenses et des recettes prévisionnelles

29. 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.
30. 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.
31. 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, plusieurs analyses sont menées :
 - une analyse du coût global, par rapprochement avec des opérations comparables ; cette analyse s'appuie sur les références publiques disponibles et les données recueillies par l'Autorité dans le cadre de ses missions de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ; cette approche macroscopique comporte des limites dans la mesure où les opérations peuvent être très diverses en termes de difficultés ou de contraintes et présenter des particularités pouvant justifier une estimation différente ; il en est ainsi par exemple pour les diffuseurs et échangeurs ; toutefois, pour contre-expertiser le chiffrage d'un projet d'investissement en phase amont, cette analyse devrait être suffisante pour des opérations récurrentes et standardisées, telles que les passerelles, les écoponts, les écrans acoustiques, pour lesquelles des coûts types peuvent être établis en regroupant les opérations présentant des caractéristiques similaires ;
 - une analyse des tableaux des coûts de construction détaillés (étude de la pertinence des prix et de la cohérence des quantités) au regard des études figurant dans le dossier de saisine ; l'Autorité procède ainsi à une reconstitution des coûts, en corrigeant les quantités et en s'appuyant, pour établir les prix, sur les références publiques disponibles⁹ et sur les marchés de travaux passés par

⁸ Conseil d'État, avis, 23 mars 1993, n° 353603 ; Conseil d'État, 24 octobre 1997, n° 178560.

⁹ Exemple : 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/O855w_constructionOA2006.pdf

les sociétés concessionnaires ou par l'État sur la période 2014-2018 ; 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 pour la comparaison peut introduire certains biais, géographiques ou conjoncturels ; dès lors, afin de garantir la robustesse globale de l'analyse, l'Autorité privilégie, dans sa constitution des échantillons de comparaison, des marchés présentant la même nature de travaux et des lieux d'exécution similaires ainsi que des marchés récents ; un ajustement raisonnable des coûts concernés peut également être effectué pour tenir compte d'éventuelles spécificités d'exécution.

32. 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 contrat de plan, en utilisant l'indice TPO1.
33. 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. L'analyse des risques peut permettre d'identifier les éléments du projet les plus susceptibles de voir leur coût évoluer et ainsi orienter vers des études complémentaires à mener au cours des phases ultérieures. Ces risques peuvent être valorisés dans l'estimation des dépenses selon des hypothèses moyennes, c'est-à-dire prenant en compte leur probabilité d'occurrence et l'ampleur de leur impact. En revanche, une valorisation selon des hypothèses pessimistes, par exemple dans le cas d'une provision permettant de couvrir les dépenses même dans des scénarios défavorables, ne serait pas strictement limitée à ce qui est nécessaire. Pour chaque projet et sur la base des informations dont elle dispose, l'Autorité s'attache à juger de la juste valorisation des risques dans les dépenses prévisionnelles. Faute de disposer des justifications de l'analyse des risques, l'Autorité considère que les estimations des postes « études », « acquisitions foncières » et « travaux », n'ont pas vocation à intégrer des marges de prudence en sus de la provision pour aléas et incertitudes que constitue le poste « somme à valoir ».
34. Enfin, pour la contre-expertise des coûts de construction, les estimations détaillées et les études figurant dans le dossier de saisine doivent permettre d'apprécier les singularités techniques, les sujétions de réalisation des projets et l'analyse des risques. Faute de précision suffisante, l'Autorité n'est pas en mesure de s'assurer que la condition d'une augmentation des tarifs de péage strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, est satisfaite.
35. 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.

2.5. Sur la conclusion de l'analyse

36. 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.

Exemple : note d'information du SETRA sur les « Éléments 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

37. 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.
38. 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 DES OPERATIONS

39. L'Autorité n'analyse pas, dans le présent avis, les opérations pour lesquelles le projet de contrat d'entreprise ne fait que rappeler les obligations incombant à la société ATMB : ces opérations sont sans incidence sur le régime des péages.
40. En revanche, l'Autorité examine les dix-sept autres opérations prévues par le projet de contrat d'entreprise, puisqu'elles ont un effet direct ou indirect sur le régime des péages.
41. En ce qui concerne la création du diffuseur de Viry, celle-ci s'accompagne de la mise en place de barrières de péage, donc de la création d'une ligne supplémentaire dans la grille tarifaire de la société ATMB.
42. S'agissant des douze opérations donnant lieu à une compensation de la société ATMB par voie tarifaire, ces dernières induisent une hausse complémentaire des tarifs de péage sur la période 2021-2025.
43. Concernant les quatre opérations financées par l'utilisation du « reliquat » lié à l'abandon ou au retard d'opérations compensées dans le cadre du contrat d'entreprise 2010-2014, celles-ci ont une incidence indirecte sur le régime des péages dans la mesure où, si elles n'étaient pas compensées, les fonds disponibles pourraient être employés aux autres opérations compensables, ce qui réduirait l'incrément de hausse tarifaire sur la période 2021-2025.

3.1. A 40 - Diffuseur de Viry et parking de covoiturage

44. L'opération consiste à réaliser un diffuseur de type losange et deux gares de péage sur les bretelles d'entrée et de sortie vers Annemasse, au niveau de la commune de Viry ; elle comprend aussi la réalisation d'un parking de covoiturage de 65 places inclus dans le domaine public autoroutier concédé (ci-après le « DPAC »). Les objectifs sont de renforcer le rôle structurant de l'A 40 dans les échanges routiers en y rabattant le trafic des RD 1206 et RD 992, de permettre le développement socio-économique local, de réduire les flux routiers de l'entrée Ouest de Saint-Julien-en-Genevois et de sécuriser le centre de Viry.
45. Il est prévu que le Conseil général de la Haute-Savoie, la Communauté de communes du Genevois et la commune de Viry financent à 50 % l'opération, qui s'inscrit dans un projet plus global comprenant aussi la réalisation sous maîtrise d'ouvrage du Conseil général de la Haute-Savoie des liaisons d'accès au diffuseur.

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

46. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

47. Il ressort des pièces du dossier de saisine que les études socio-économiques d'opportunité ont démontré l'intérêt de la création du diffuseur de Viry, lié non seulement à sa situation sur une section de 22 km sans échangeur (entre Éloise et Saint-Julien-en-Genevois) mais aussi au trafic qu'il va induire. Le diffuseur de Viry permettra ainsi une amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires.
48. Ainsi, cette opération satisfait la condition stricte d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
49. S'agissant de la construction du parking de covoiturage, l'article 53 de la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique pour la croissance verte prévoit 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* ». La construction de parkings de covoiturage à proximité immédiate de diffuseurs autoroutiers au bénéfice exclusif des usagers de l'autoroute apparaît sur le principe 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 de l'autoroute dès lors qu'elle permet d'endiguer les phénomènes de stationnement « sauvage » à proximité des infrastructures autoroutières, et de fluidifier les flux de trafic. En outre, les parkings de covoiturage constituent des ouvrages en interface avec la voirie locale qui, de par leur fonctionnalité, favorisent une meilleure prise en compte des nouveaux modes de déplacements et sont susceptibles d'améliorer la desserte des territoires traversés.
50. L'Autorité relève que le parking de covoiturage de Viry serait situé au niveau de la gare de péage, donc susceptible d'encourager le covoiturage sur l'autoroute et ainsi de participer à la diminution de l'impact environnemental de l'infrastructure et à l'amélioration des interfaces avec les réseaux adjacents locaux. En outre, les éléments du dossier de saisine démontrent l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi.
51. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.1.3. Sur les dépenses prises en compte

52. 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€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé par la société ATMB à [10 - 20] M€. Ce dernier se décompose en : [10 - 20] M€ de travaux à proprement parler dont [5 - 10] % de somme à valoir, [2 - 5] M€ d'acquisitions et frais annexes, [0 - 2] M€ de maîtrise d'ouvrage (ci-après « MOA ») et de maîtrise d'œuvre (ci-après « MOE »).
53. Sur la base de la méthode exposée dans la partie 2.4, le coût de référence calculé par l'Autorité s'élève à [10 - 20] M€, dont [10 - 20] M€ de travaux à proprement parler dont [5 - 10] % de somme à valoir, [2 - 5] M€ d'acquisitions et frais annexes, [0 - 2] M€ au titre des missions de MOA et MOE.
54. Les coûts de MOA et de MOE représentent [10 - 20] % des coûts de travaux, hors somme à valoir. Faute de référence alternative, l'Autorité a retenu un taux de référence de [10 - 20] %, peu éloigné de ceux avancés en moyenne dans le Plan d'Investissement Autoroutier et, par conséquent relativement conservateur, tenant compte ainsi de la complexité de cette opération.

55. Concernant les acquisitions et frais annexes, la dépense couvre notamment des mesures compensatoires estimées à [0 - 2] M€ pour le déplacement d'un terrain de football et un impact à compenser pour une aire d'accueil des gens du voyage. Faute de décomposition de cette dépense et de précisions sur les frais annexes dans le dossier d'étude, l'Autorité ne peut l'évaluer.
56. Concernant les travaux à proprement parler, l'écart entre le coût prévisionnel retenu dans le cadre du projet d'avenant et le coût de référence¹⁰ calculé par l'Autorité s'explique comme suit :
- d'une part, les postes « reprise de PAU hors secteur de travaux » et « aménagement d'environnement » ont été comptés en double dans l'estimation détaillée de la société ATMB ;
 - d'autre part, les postes « sondages pour déplacement des réseaux », « remblais », « signalisation directionnelle », « dispositifs de retenue » sont surestimés. En particulier en terrassement, le prix « 0/300 pour substitution » qui peut être interprété comme étant du remblai d'apport ou une purge et substitution, est excessif au regard du volume et décorrélié des autres prix de remblai et déblai.
57. 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.
58. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité, qui ne sont pas suffisantes pour se prononcer sur le montant des acquisitions foncières et des frais annexes et en application de sa méthode d'analyse, il n'est pas démontré que les dépenses exposées sont strictement limitées à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.2. A 40 - Diffuseur de Cluses et parking de covoiturage

59. L'opération consiste à aménager les carrefours de raccordement du diffuseur n° 19 de Cluses avec les voiries secondaires, c'est-à-dire, d'une part, l'avenue d'Italie qui permet d'accéder à l'autoport et, d'autre part, la RD 1205, au niveau de la commune de Cluses ; elle comprend aussi la réalisation d'un parking de covoiturage de 48 places situé en dehors du DPAC, associé aux transports en commun.
60. Il est prévu que la commune de Cluses et le Conseil général de la Haute-Savoie financent à 50 % l'opération, qui ne nécessite pas l'acquisition de foncier puisque ce dernier est mis à disposition par la commune.

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

61. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

62. Il ressort des pièces du dossier de saisine que l'aménagement des carrefours de raccordement au diffuseur a pour objet de remédier au caractère accidentogène des échanges entre l'A 40 et la zone économique et industrielle de la Maladière et aux difficultés d'exploitation rencontrées en cas de fermeture d'un des accès à l'autoroute.

¹⁰ L'Autorité s'appuie pour établir ses références de prix sur des projets de marché relatifs à la réalisation de diffuseurs sur le réseau concédé dont l'ordre de grandeur est comparable, tels que le complément du demi-diffuseur de Bourneville sur l'A 13 (SAPN, 2017), l'échangeur de Borderouge sur l'A 62 (ASF, 2014), l'échangeur d'Aigrefeuille-sur-Maine sur l'A 83 (ASF, 2014). Pour tenir compte des spécificités géographiques, le projet de marché relatif au réaménagement et à l'extension des aires de Bonneville (ATMB, 2018) a également été pris en considération.

63. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
64. S'agissant de la construction du parking de covoiturage, 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 en dehors du domaine public autoroutier, « à une opération menée sous maîtrise d'ouvrage publique définie avec les collectivités territoriales concernées ». Ces dispositions ne définissent pas les modalités de cette participation mais n'excluent pas le principe d'une prise en charge des coûts et de la réalisation de tout ou partie de la construction des ouvrages concernés par les concessionnaires.
65. Cette possibilité de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession est limitée aux seuls ouvrages qui présentent un lien suffisamment étroit avec l'autoroute concédée et qui peuvent être regardés comme nécessaires à sa bonne exploitation. En l'espèce, l'opération entre dans le champ des dispositions précitées de la loi du 17 août 2015, sachant que, dans un tel cas, la contribution des usagers de l'autoroute est 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.
66. L'Autorité relève que le parking de covoiturage serait situé à proximité de l'infrastructure concédée, donc susceptible d'encourager le covoiturage sur l'autoroute et ainsi de participer à la diminution de l'impact environnemental de l'infrastructure. En outre, les éléments transmis par le concédant au cours de l'instruction démontrent l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi.
67. Par conséquent, cette opération satisfait les conditions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tels qu'interprétées par la jurisprudence permettant de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession.

3.2.3. Sur les dépenses prises en compte

68. Il ressort du modèle financier joint au dossier de saisine que le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé par la société ATMB à [2 - 5] M€.
69. Sur la base de la méthode exposée dans la partie 2.4 du présent avis, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine est supérieur de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi¹¹. Cet écart résulte de deux biais :
- d'une part, le poste aménagement d'environnement a été compté en double dans l'estimation détaillée de la société ATMB ;
 - 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 [10 - 20] % pour une opération simple.
70. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et en application de sa méthode d'analyse, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'aménagement est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

¹¹ L'Autorité s'appuie pour établir ses références de prix sur des projets de marchés relatifs à l'aménagement de giratoires tels que le diffuseur d'Éloise et le réaménagement du carrefour de raccordement avec la RD 1508 sur l'A 40 (ATMB, 2015), la construction de giratoires et le raccordement avec les RD 810 et RD 913 sur l'A 63 (ASF, 2014), la réalisation du giratoire sur la RN 330 à Lagny-le-Sec (réseau non concédé, 2019).

3.3. A 40 – Diffuseur de Scionzier

71. L'opération consiste à réaliser un élargissement de la bretelle de sortie au niveau du raccordement avec le giratoire à proximité de la sortie n° 18 de l'échangeur de Scionzier dans le sens 1. L'objectif est d'augmenter la fluidité de la circulation, notamment lors des samedis des vacances d'hiver, d'accroître la capacité de stockage entre le péage et le giratoire et de pré-affecter la direction par voie pour améliorer la sécurité des usagers.
72. Il est prévu que la commune de Scionzier finance l'opération à 50 %.

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

73. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

74. Il ressort des pièces du dossier de saisine que l'élargissement de la bretelle de sortie prévu doit permettre d'améliorer la fluidité de la circulation, et donc d'accroître la qualité du service autoroutier tout en réduisant l'impact environnemental de l'autoroute, ainsi que d'améliorer la sécurité des usagers.
75. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.3.3. Sur les dépenses prises en compte

76. Il ressort du modèle financier joint au dossier de saisine que le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé par la société ATMB à [0 - 2] M€.
77. En appliquant la méthode exposée dans la partie 2.4, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine n'appelle pas d'observation.
78. Par conséquent, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.4. RN 205 – Modification du défilé de Sainte Marie

79. L'opération consiste à modifier la géométrie de la zone comprise entre les PK 9,6 et 10,6 dans le sens 1 de la RN 205, une zone très sinueuse où la circulation en bi-directionnel est impossible en cas de coupure de la circulation dans le sens 2 dans le tunnel des Chavants.

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

80. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

81. Il ressort des pièces du dossier de saisine que la modification du défilé de Sainte Marie doit permettre à l'exploitant d'intervenir dans de bonnes conditions de sécurité et de réduire la gêne pour les usagers lors de travaux ou d'événements dans le tunnel. En outre, l'opération améliorera le tracé donc la sécurité pour les usagers.
82. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.4.3. Sur les dépenses prises en compte

83. Il ressort du modèle financier joint au dossier de saisine que le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [10 - 20] M€, dont [10 - 20] M€ de travaux à proprement parler et [2 - 5] M€ au titre des missions de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.
84. En appliquant la méthode exposée dans la partie 2.4, l'Autorité estime un coût de référence de [10 - 20] M€, dont [10 - 20] M€ de travaux à proprement parler et [0 - 2] M€ au titre des missions de MOA et MOE.
85. Concernant les coûts de MOA et de MOE, ils représentent [5 - 10] % des coûts travaux hors somme à valoir, ce qui ne couvre que les frais de maîtrise d'œuvre et d'investigations complémentaires. Ce ratio est retenu par l'Autorité.
86. Concernant les travaux à proprement parler, l'Autorité souligne la qualité du dossier d'étude transmis, ce qui se justifie au vu de la spécificité et de la complexité technique de l'opération. Toutefois, les postes de création d'encorbellement et de confortement des murs existants sont surestimés : les prix unitaires retenus par ATMB sont supérieurs aux références de prix que retient l'Autorité par référence à des opérations¹² comportant des travaux de même nature et en intégrant un renchérissement raisonnable pour tenir compte des sujétions de réalisation. Les quantités sont également élevées : le dossier d'étude indique que le manque de connaissances de l'existant conduit à prendre des hypothèses pessimistes quant à la démolition des encorbellements existants et de confortement lourd des talus côté aval. Il est ainsi probable que l'avancement du projet permettra des optimisations de coûts sur ces postes. Pour ces raisons, l'Autorité estime que le montant des travaux est surestimé.
87. Concernant la somme à valoir, elle représente [2 - 5] % du montant des travaux d'ouvrage et [5 - 10] % du montant des autres postes de travaux. Compte tenu du niveau détaillé d'étude pour l'ouvrage d'art, ce ratio apparaît raisonnable et est retenu par l'Autorité.
88. L'Autorité constate ainsi que l'estimation des dépenses à compenser dans le projet d'avenant est supérieure de plus de 10 % au coût de référence qu'elle a établi.
89. Dans ces conditions, en l'état des informations fournies à l'Autorité et en application de sa méthode d'analyse, il n'est pas démontré que l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement de l'aménagement est strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

¹² L'Autorité s'appuie sur les projets de marché suivants pour établir ses références de prix : travaux de remplacement de l'encorbellement béton dans la descente des Égratz (ATMB, 2018), reconstruction du viaduc de Charmaix (STRF, 2015), renforcement du mur en terre armée sur la RN 118 (réseau non concédé, 2019).

3.5. A 40-RN 205 – Protection des nappes de captage

90. L'opération consiste à mener des actions de protection de la ressource en eau des zones de captage contre les pollutions accidentelles situées le long du réseau concédé à la société ATMB. Le programme concerne l'aménagement de 7 sites, dont six se situent sur l'A 40 et un sur la RN 205, et les travaux concernent un linéaire de 13,6 kilomètres.

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

91. Si la réalisation de ces opérations ne semble pas pouvoir être rattachée à une obligation existante de la société ATMB pour les aménagements situés sur l'A 40, la question se pose pour l'aménagement situé sur la RN 205. En effet, une annexe du contrat relative à la portion de RN 205 comprise entre Le Fayet et La Vigie, intégrée au périmètre de la concession par le sixième avenant au contrat de concession, comporte une liste des travaux à réaliser par ATMB sur la durée de la concession (annexe D, 10.3) parmi lesquels figurent les travaux d'assainissement, sans qu'en soient précisées les modalités de financement. Il ne peut donc être exclu que les travaux de protection des nappes de captage sur la RN 205 puissent être rattachés à une obligation existante du concessionnaire. Au cas d'espèce, compte tenu du coût des travaux considérés¹³, le fait que l'Autorité ne soit pas en mesure de se prononcer sur le caractère non prévu de ces derniers n'emporte pas d'incidence forte.

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

92. Il ressort des pièces du dossier de saisine que l'infrastructure, réalisée selon les normes applicables à sa construction dans les années 1970, n'est pas équipée contre les pollutions accidentelles. L'opération vise à mettre en conformité l'infrastructure avec les standards applicables aux réalisations nouvelles, même s'ils ne s'imposent pas à la concession. La réalisation de ces aménagements permettra d'améliorer son insertion environnementale.
93. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.5.3. Sur les dépenses prises en compte

94. Il ressort du modèle financier joint au dossier de saisine que le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [10 - 20] M€.
95. L'Autorité relève que le coût de construction ([0 - 2] M€ par kilomètre) présenté dans le dossier de saisine est inférieur au coût moyen indiqué par le SETRA¹⁴ ([0 - 2] M€ par kilomètre¹⁵), ce qui n'appelle pas d'observation.
96. Par conséquent, sous réserve d'une opération qui relèverait d'obligations existantes du concessionnaire et n'aurait ainsi pas vocation à être compensée, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

¹³ Estimé à [8 250 - 8350] €.

¹⁴ Note d'information - Éléments de coûts d'insertion des mesures environnementales

¹⁵ Valeur actualisée avec l'indice TPO1 aux conditions économiques de janvier 2018

3.6. A 40 – Passage à faune de Vougy

97. L'opération consiste à réaliser un passage à faune permettant le franchissement de l'autoroute par la grande faune dans le corridor du Nant d'Hermy qui permet de relier les espaces naturels des Hauts de Vougy et du massif du Môle. Cet écopont vient dans la continuité d'autres ouvrages financés par le Conseil général de la Haute-Savoie pour rétablir le corridor.

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

98. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

99. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le site identifié pour la construction du passage à faune est inclus dans un corridor d'intérêt régional identifié par le SRCE établi en 2013 par la région Rhône-Alpes, et que l'ouvrage, par ailleurs déjà existant, ne peut être emprunté par la grande faune. Cet aménagement permettrait ainsi d'améliorer l'insertion environnementale de l'infrastructure concédée.
100. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.6.3. Sur les dépenses prises en compte

101. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [2 - 5] M€, dont [2 - 5] M€ de travaux à proprement parler (comprenant [2 - 5] % de somme à valoir) et [0 - 2] M€ au titre des missions de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.
102. Il ressort des données mises à disposition de l'Autorité que le coût des travaux apparaît supérieur de plus d'un tiers à la moyenne des coûts des travaux des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour des écoponts¹⁶. Compte tenu de la nature médiocre des sols à rapprocher de celle rencontrée pour le réaménagement et l'extension des aires de Bonneville, projet sous maîtrise d'ouvrage ATMB situé à proximité, l'hypothèse prise par la société concessionnaire de réalisation de fondations profondes est justifiée pour établir son coût prévisionnel. Le programme technique porté à la connaissance de l'Autorité permet ainsi d'expliquer l'écart d'estimation constaté par rapport au coût travaux type qu'elle a établi.
103. Par conséquent, les prévisions de dépenses retenues par la société ATMB pour la réalisation du passage à faune de Vougy apparaissent raisonnables.
104. L'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît ainsi strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.7. A 40 – Parking de covoiturage de Bonneville

105. L'opération consiste à réaliser un parking de covoiturage de 100 places au sein du DPAC à proximité de la sortie n° 17 de l'échangeur de Bonneville Est dans le sens 1.

¹⁶ L'Autorité s'est appuyée sur dix projets de marchés relatifs à la réalisation d'écopont pour établir un coût type travaux.

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

106. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

107. Comme exposé au point 3.1.2, la création de parkings de covoiturage à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public concédé entre dans les prévisions de la loi du 17 août 2015, en ce qu'elle concourt à la bonne insertion environnementale de l'infrastructure, à la sécurité des usagers de l'autoroute, à la fluidification des flux de trafic et à l'amélioration de la desserte des territoires traversés.
108. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le parking de covoiturage envisagé serait situé à proximité de l'échangeur de Bonneville, donc susceptible d'encourager le covoiturage sur l'autoroute et ainsi de participer à la diminution de l'impact environnemental de l'infrastructure et à l'amélioration des interfaces avec les réseaux adjacents locaux. En outre, les éléments transmis par le concédant démontrent l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi.
109. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.7.3. Sur les dépenses prises en compte

110. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€.
111. L'Autorité note que le coût des travaux est comparable à la moyenne des coûts des travaux des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour des parkings de covoiturage¹⁷. Le coût de travaux présenté dans le dossier de saisine n'appelle ainsi pas d'observation.
112. Par conséquent, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.8. A 40 – Cofinancement des aménagements « modes doux » du PS 4 et de ses abords à Passy (RD 199)

113. L'opération, au demeurant d'ores et déjà achevée, consiste à réaliser une voie pour les « modes doux » sur la RD 199, au niveau du franchissement de l'A 40 (ouvrage supérieur référencé « PS4 ») entre le rond-point de la Carabote et la base de loisirs de Passy. L'ouvrage d'art, sous domanialité de la société ATMB, ne comporte actuellement qu'un passage de service (d'une largeur de 60 centimètres utiles) sur chacune de ses rives ; hors ouvrage, le profil en travers de la RD 199 ne comporte pas d'espace dédié aux modes doux.
114. Il est prévu que la commune de Passy et le Conseil général de la Haute-Savoie financent l'opération à 67 %.

¹⁷ L'Autorité s'est appuyée sur dix projets de marchés relatifs à la réalisation d'aires de covoiturage, pour établir un coût travaux type.

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

115. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

116. L'Autorité constate que l'équipement de franchissement de l'autoroute existe déjà et qu'il relève de la responsabilité des collectivités locales. Néanmoins, dans un objectif de meilleure intégration de l'infrastructure dans son environnement, il peut être légitime d'exiger de l'usager de l'autoroute qu'il participe au financement de l'aménagement d'un équipement pour permettre aux piétons de franchir l'infrastructure ; au surplus, cet aménagement constitue une solution moins coûteuse que la construction d'une passerelle. Au cas d'espèce, les éléments transmis par le concédant démontrent l'adéquation entre l'aménagement envisagé et un besoin clairement identifié et établi.
117. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.8.3. Sur les dépenses prises en compte

118. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€, soit un tiers du coût de construction estimé à [0 - 2] M€ par la commune de Passy, maître d'ouvrage de cette opération.
119. Le coût de construction intègre des travaux de reprise d'étanchéité, de l'enrobé et du joint de chaussée, qui ont été préconisés, avec un caractère d'urgence, à l'issue de l'inspection détaillée de l'ouvrage d'art en 2017. Ces travaux d'un montant de [40 000 - 50 000] € relèvent de l'entretien, c'est-à-dire des obligations contractuelles de l'exploitant ATMB, et sont donc à déduire du coût de construction.
120. Sous réserve du retrait des travaux relevant des obligations contractuelles, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements « modes doux » du PS 4 apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.9. A 40 – Passerelle piétonne à Collonges-sous-Salève

121. L'opération consiste en la réalisation d'une passerelle piétonne permettant de franchir l'autoroute A 40 au droit de l'ouvrage supérieur référencé « PS17E » situé dans la commune de Collonges-sous-Salève.
122. Il est prévu que la commune de Collonges-sous-Salève finance l'opération à 50 %.

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

123. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

124. Dans une logique de meilleure intégration de l'infrastructure dans son environnement, l'Autorité relève qu'il peut être légitime d'exiger de l'usager de l'autoroute qu'il finance l'aménagement d'un équipement pour permettre aux piétons de franchir l'infrastructure. Au cas d'espèce, les éléments transmis par le concédant démontrent l'adéquation entre l'aménagement envisagé et un besoin clairement identifié et établi.
125. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.9.3. Sur les dépenses prises en compte

126. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé à [0 - 2] M€ par la société ATMB.
127. L'Autorité relève que le coût de construction de la passerelle ([3 000 - 4 000] € par mètre carré) présenté dans le dossier de saisine est inférieur au coût moyen indiqué par le SETRA¹⁸ ([3 000 - 4 000] € par mètre carré¹⁹), ce qui n'appelle pas d'observation.
128. Par conséquent, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.10. RN 205 – Cofinancement de la sécurisation de la Griaz (en amont de la RN205) au niveau de la commune des Houches

129. L'opération consiste à participer au financement de travaux en dehors de l'emprise concédée, ayant pour objet la sécurisation du torrent de la Griaz, qui traverse la commune des Houches et conflue avec l'Arve via un pont canal qui traverse la RN 205 concédée à la société ATMB, de façon à diminuer les conséquences d'une forte crue sur les habitations et les voies de circulation comprises dans le cône de déjection du torrent.
130. La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée au SM3A (Syndicat Mixte de l'Aménagement de l'Arve et de ses affluents). La contribution demandée à la société ATMB correspond à 25 % du coût des travaux.

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

131. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

132. Comme exposé au point 2.3, il est possible de faire financer par le péage des investissements étrangers à la concession dès lors qu'ils sont limités à des ouvrages présentant un lien suffisamment étroit avec la concession et pouvant être regardés comme nécessaires à sa bonne exploitation. Il ressort des pièces du dossier de saisine que les travaux de sécurisation de la Griaz en amont de la RN 205 qui traverse le torrent répondent à ces conditions. En effet, en l'absence de tels travaux, l'autoroute serait

¹⁸ Note d'information - Éléments de coûts d'insertion des mesures environnementales

¹⁹ Valeur actualisée avec l'indice TPO1 aux conditions économiques de janvier 2018

inondée en cas de crue centennale de la Griaz, avec une incidence non seulement sur la disponibilité de l'infrastructure mais aussi sur la sécurité pour les usagers.

133. Par conséquent, cette opération satisfait les conditions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tels qu'interprétées par la jurisprudence permettant de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession.

3.10.3. Sur les dépenses prises en compte

134. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'élève à [0 - 2] M€, soit une participation à hauteur de [20 - 30] % du coût de construction établi à [2 - 5] M€ par le SM3A, maître d'ouvrage de cette opération.
135. L'Autorité ne dispose pas à ce jour de référence de prix pour la réalisation de digues et de recul de berges avec construction de perré, qui ne font pas partie de la famille des travaux routiers, ce qui ne permet pas de fonder dès lors une analyse du coût de construction suffisamment solide.
136. Interrogée par l'Autorité, la société concessionnaire n'a pas apporté de précision supplémentaire, qui puisse permettre de juger du raisonnement ayant abouti à la validation de l'estimation établie par le maître d'ouvrage.
137. Par conséquent, faute de justification suffisante des dépenses destinées à être compensées à la société ATMB, l'Autorité n'est pas en mesure de vérifier le caractère strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.11. A 40 – Réalisation d'un seuil « passe à poissons » dans l'Arve au niveau du pont 4

138. L'opération consiste à réaliser un seuil « passe à poissons » au niveau du pont 4 de l'A 40. Elle répond à un objectif d'améliorer le franchissement du seuil dans l'Arve pour les espèces aquatiques au niveau des ouvrages.

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

139. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

140. Il ressort des pièces du dossier de saisine que la réalisation d'un seuil « passe à poissons » dans l'Arve au niveau du pont 4 répond à une sollicitation de la Direction Départementale des Territoires de la Haute-Savoie et a été identifiée dans l'étude d'intégration environnementale de son réseau demandée par l'État à ATMB.
141. Au regard de ces éléments, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.11.3. Sur les dépenses prises en compte

142. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'élève à [0 - 2] M€.

143. L'Autorité ne dispose à ce jour que de peu de références de prix pour la réalisation des passes-à-poissons, qui ne sont pas des travaux routiers. Un ordre de grandeur entre [0 - 2] M€ et [0 - 2] M€ a pu être dégagé pour des reprises de seuil entre 50 et 100 m. Si les observations se révèlent trop limitées pour être représentatives, l'Autorité ne relève pas de contradiction avec le coût de construction de [0 - 2] M€ de l'aménagement du seuil de l'Arve présenté dans le dossier de saisine. Celui-ci n'appelle donc pas d'observation.
144. Par conséquent, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.12. A 40 – Cofinancement d'un « itinéraire rustique » entre la commune des Houches et celle de Servoz

145. L'opération consiste à participer au financement d'un « itinéraire rustique » pour les VTT et les piétons en dehors de l'emprise concédée, entre la commune des Houches et celle de Servoz, dans la continuité du « véloroute » Léman-Mont-Blanc.
146. La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée au SM3A (Syndicat Mixte de l'Aménagement de l'Arve et de ses affluents) par délégation de la Communauté de communes de la Vallée de Chamonix-Mont-Blanc (CCVCMB). La contribution demandée à la société ATMB correspond à 50 % du coût du projet.

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

147. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

148. Comme exposé au point 2.3., il est possible de faire financer par le péage des investissements étrangers à la concession dès lors qu'ils sont limités à des ouvrages présentant un lien suffisamment étroit avec la concession et pouvant être regardés comme nécessaires à sa bonne exploitation. Le projet d'itinéraire rustique entre la commune des Houches et de Servoz est présenté comme permettant de résoudre des problèmes de sécurité liés aux plus de 60 cyclistes qui emprunteraient la RN 205 chaque année faute d'itinéraire alternatif cyclable crédible (en raison du relief ardu sur la route départementale parallèle). Or, la RN 205 est une route nationale express, sur laquelle les cyclistes ne sont pas autorisés à circuler compte tenu de cette qualification. L'itinéraire rustique pour les VTT et les piétons visant à permettre aux cyclistes de ne pas emprunter la RN 205 ne peut donc être regardé comme ayant un lien étroit avec la concession, ni comme nécessaire à sa bonne exploitation.
149. Par conséquent, cette opération ne peut être regardée comme satisfaisant les conditions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, tels qu'interprétés par la jurisprudence permettant de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession.

3.13. A 40 – Études relatives à l'élargissement à 2x3 voies de la section Scientrier-Annemasse

150. L'opération consiste à réaliser les études préliminaires et le dossier de demande de principe concernant l'élargissement à 2x3 voies de la section de l'A 40 comprise entre la bifurcation de Scientrier et le nœud d'Étrembières à Annemasse.

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

151. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

152. Il ressort des pièces du dossier de saisine que l'élargissement lui-même semble nécessaire compte tenu du fort trafic annuel observé (41 400 véh./j) et prévisible, mais aussi de la nécessaire desserte du nouvel hôpital de Findrol et de la future autoroute du Chablais. Toutefois, le périmètre des études correspond aux études préliminaires et au dossier de demande de principe, établis antérieurement à l'établissement de l'opportunité de l'opération. L'Autorité considère que sur le principe, le financement par l'usager d'études conditionnant la réalisation d'opérations nécessaires ou utiles paraît légitime, mais qu'en pratique, dans une logique de redevance pour service rendu, le péage ne devrait financer que des études relatives à des opérations dont l'opportunité est actée.
153. Au regard de ces éléments, cette opération ne 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.

3.14. A 40 – Écopont de Viry

154. L'opération, au demeurant d'ores et déjà achevée, consiste à réaliser un passage à faune permettant le franchissement de l'autoroute A 40 et reliant les territoires du Salève à la plaine genevoise au niveau de la commune de Viry. L'implantation de l'écopont réduisant la visibilité du panneau à messages variables situé en aval pour les automobilistes circulant dans le sens Lyon-Genève, il est également prévu de déplacer ce panneau. Des aménagements permettant l'intégration paysagère et la fonctionnalité écologique de l'ouvrage de franchissement sont également prévus sur les espaces agricoles à proximité. Des aménagements connexes faciliteront en parallèle le franchissement de la voie ferrée et de la RD 1206.
155. Il est prévu que l'État de Genève finance l'opération à 50 %.

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

156. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

157. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le site identifié pour la réalisation de l'écopont de Viry est inclus dans un corridor d'intérêt régional identifié par le SRCE établi par la région Rhône-Alpes et fait l'objet d'une mesure prioritaire de connexion biologique du grand Genève. Cet aménagement permet ainsi d'améliorer l'insertion environnementale de l'infrastructure concédée.
158. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.14.3. Sur les dépenses prises en compte

159. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'élève à [0 - 2] M€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé à [2 - 5] M€ par la société ATMB.

160. Sur la base de la méthode exposée dans la partie 2.4 du présent avis, l'Autorité relève que le coût de construction présenté dans le dossier de saisine n'appelle pas d'observation, le coût des travaux étant proche de la moyenne des coûts des travaux des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour des écoponts²⁰.
161. Par conséquent, les dépenses exposées par la société concessionnaire apparaissent strictement limitées à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.15. A 40-RN 205 – Parking de covoiturage de Passy

162. L'opération, au demeurant déjà réalisée, consiste en la création d'un parking de covoiturage de 70 places accessible dans les deux sens à Passy.
163. Il est prévu que la commune de Passy finance à 50 % l'opération, qui ne nécessite pas l'acquisition de foncier puisqu'elle est réalisée sur le domaine public autoroutier concédé.

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

164. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

165. Comme exposé ci-dessus au point 3.1.2, la création de parkings de covoiturage à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public concédé entre dans les prévisions de la loi du 17 août 2015, en ce qu'elle concourt à la bonne insertion environnementale de l'infrastructure, à la sécurité des usagers de l'autoroute, à la fluidification des flux de trafic et à l'amélioration de la desserte des territoires traversés.
166. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le parking de covoiturage est situé sur le DPAC. Il est donc susceptible d'encourager le covoiturage sur l'autoroute et ainsi de participer à la diminution de l'impact environnemental de l'infrastructure et à l'amélioration des interfaces avec les réseaux adjacents locaux. En outre, les éléments transmis par le concédant au cours de l'instruction démontrent l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi.
167. Par conséquent, cette opération satisfait à la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.15.3. Sur les dépenses prises en compte

168. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'élève à [0 - 2] M€, soit [40 - 50] % du coût de construction estimé à [0 - 2] M€ par la société ATMB.
169. Il ressort de l'analyse de l'Autorité que le coût des travaux est proche de la moyenne des coûts des travaux des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour des parkings de covoiturage²¹. Le coût de construction présenté dans le dossier de saisine n'appelle ainsi pas d'observation.

²⁰ L'Autorité s'est appuyée sur dix projets de marchés relatifs à la réalisation d'écopont pour établir un coût type travaux.

²¹ L'Autorité s'est appuyée sur dix projets de marché relatifs à la réalisation d'aires de covoiturage, pour établir un coût travaux type.

170. Par conséquent, les dépenses exposées par la société concessionnaire apparaissent strictement limitées à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.16. RN 205 – Cofinancement de l'aménagement de la traversée de la commune de Servoz

171. L'opération consiste à participer au financement des travaux d'aménagement de la traversée de la commune de Servoz, qui est comprise dans l'itinéraire de délestage mis en place pour les véhicules légers en cas de difficultés de circulation au droit du viaduc des Égratz sur la RN 205.
172. La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée au Conseil général de la Haute-Savoie. La contribution demandée à la société ATMB correspond à une proportion du coût du projet qui ne figure pas dans le dossier de saisine.

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

173. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

174. Comme exposé au point 2.3, il est possible de faire financer par le péage des investissements étrangers à la concession dès lors qu'ils sont limités à des ouvrages présentant un lien suffisamment étroit avec la concession et pouvant être regardés comme nécessaires à sa bonne exploitation. Or, les pièces du dossier de saisine ne permettent pas d'établir que l'aménagement de la traversée du village de Servoz vérifie ces conditions. En effet, le village de Servoz se situe sur l'itinéraire de délestage de la RN 205. Pour autant, il ne semble pas possible de considérer que la RN 205 cause des nuisances à ce village à ce titre : cela reviendrait à apprécier l'infrastructure au regard de son indisponibilité à certaines périodes alors qu'à l'inverse, il pourrait être relevé que si cet axe n'existait pas, les véhicules seraient toujours amenés à traverser la commune de Servoz. Ainsi, la RN 205 réduit plutôt qu'elle n'accroît les nuisances pour cette commune.
175. Par conséquent, cette opération ne peut être regardée comme satisfaisant les conditions posées par la jurisprudence permettant de financer par le péage des investissements qui sont étrangers à la concession.

3.17. A 40 – Réaménagement du diffuseur de Bellegarde et parking de covoiturage

176. L'opération consiste à réaliser, parallèlement à l'extension et à la rénovation de la gare de péage de Bellegarde, située dans la commune de Châtillon-en-Michaille, un giratoire de raccordement à la RD 101, ainsi qu'un parking de covoiturage de 50 places. Le diffuseur concerné, qui est répertorié sur l'itinéraire de délestage obligatoire en cas d'incident dans les tunnels de Chamoise et du Vuache ou sur le viaduc de Bellegarde, est aujourd'hui principalement fréquenté par des clients réalisant un trajet domicile-travail en direction de la Suisse. L'augmentation significative du trafic attendue au niveau du diffuseur résulte de l'ouverture prévue pour l'été 2020 d'une zone commerciale.
177. Il est prévu que les collectivités locales financent à 50 % la construction du giratoire.

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

178. Il n'apparaît pas que la réalisation de l'opération relève d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

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

179. Il ressort des pièces du dossier de saisine que la construction du giratoire de Bellegarde est justifiée par le contexte de développement économique de la zone, qui générera une augmentation significative du trafic. Il doit par ailleurs permettre de remédier au caractère accidentogène du carrefour existant.
180. Au regard de ces éléments, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
181. S'agissant de la construction du parking de covoiturage, comme exposé ci-dessus au point 3.1.2, la création de parkings de covoiturage à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public concédé entre dans les prévisions de la loi du 17 août 2015, en ce qu'elle concourt à la bonne insertion environnementale de l'infrastructure, à la sécurité des usagers de l'autoroute, à la fluidification des flux de trafic et à l'amélioration de la desserte des territoires traversés.
182. L'Autorité relève que ce parking de covoiturage serait situé au niveau du diffuseur au sein du DPAC, et serait donc susceptible d'encourager le covoiturage sur l'autoroute et ainsi de participer à la diminution de l'impact environnemental de l'infrastructure et à l'amélioration des interfaces avec les réseaux adjacents locaux. En outre, les éléments transmis par le concédant au cours de l'instruction démontrent l'adéquation entre les aménagements envisagés et un besoin clairement identifié et établi.
183. Par conséquent, cette opération satisfait la condition stricte de nécessité ou d'utilité au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

3.17.3. Sur les dépenses prises en compte

184. Le coût de construction est estimé à [2 - 5] M€ dont [0 - 2] M€ permettant la réalisation d'un parking de covoiturage et [2 - 5] M€ permettant la réalisation d'un giratoire en raccordement du réseau départemental. Le coût prévisionnel retenu pour la compensation des travaux s'établit à [0 - 2] M€, 50 % de la réalisation du giratoire étant pris en charge par les collectivités locales.
185. Il ressort de l'analyse de l'Autorité que :
- concernant la réalisation du parking de covoiturage, le coût des travaux est proche de la moyenne des coûts des travaux des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour des parkings de covoiturage²² ;
 - compte tenu de l'absence, dans le dossier de saisine, du programme détaillé et des quantités prévisionnelles pour les principaux postes de travaux, l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier si les coûts de travaux relatifs à la réalisation du giratoire et des raccordements sont justifiés au regard des fonctionnalités attendues.
186. En conséquence, en l'état des informations fournies à l'Autorité, celle-ci n'est pas en mesure de vérifier que les dépenses exposées sont strictement limitées à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

²² L'Autorité s'est appuyée sur dix projets de marché relatifs à la réalisation d'aires de covoiturage, pour établir un coût travaux type.

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

4.1. Sur la méthode retenue pour déterminer la compensation tarifaire

187. Le projet d'article 25.3-1 du cahier des charges dans le projet d'avenant produit prévoit qu'afin de compenser les dépenses nouvelles mises à sa charge, la société ATMB bénéficie d'une augmentation spécifique des tarifs de péage entre 2021 et 2025.
188. 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 ».
189. 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)²³ 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

4.2.1. Recettes résultant de la hausse supplémentaire envisagée pour les tarifs

190. Les recettes prises en compte à l'échelle de la concession dans son ensemble résultent de l'application de la hausse supplémentaire des tarifs de péage au trafic prévisionnel. Ainsi, les prévisions globales 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 comme la taxe d'aménagement du territoire).
191. En l'espèce, les hypothèses de croissance du trafic présentées par l'autorité concédante à l'échelle de l'ensemble de la concession correspondent aux projections nationales du CGDD et sont cohérentes avec les tendances récentes ainsi qu'avec le contexte spécifique de la concession. Elles n'appellent pas d'observations de l'Autorité.

4.2.2. Recettes résultant du trafic induit par le diffuseur de Viry

192. Les recettes prises en compte à l'échelle du nouveau diffuseur résultent de l'application de nouveaux tarifs à un trafic induit par cet aménagement. Ainsi, les prévisions de trafic induit ont une incidence sur le chiffre d'affaires de la société (ainsi que sur l'évolution de certaines charges).
193. En l'espèce, les hypothèses d'induction de trafic présentées par l'autorité concédante à l'échelle du diffuseur de Viry ont été obtenues à partir du Modèle Multimodal Transfrontalier et n'appellent pas d'observation de l'Autorité.

²³ Aide d'État SA.2014/N 38271

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

194. Sous réserve de l'appréciation du montant des dépenses et des recettes, objet des analyses qui précèdent, l'Autorité a souhaité s'assurer, toutes choses égales par ailleurs, que les hypothèses retenues dans le modèle financier fourni par l'autorité concédante et plus particulièrement les hypothèses macroéconomiques ne présentent pas de biais qui puisse conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par la société concessionnaire.
195. L'hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation a une incidence sur les tarifs de péage eu égard à la loi tarifaire définie dans le contrat de concession²⁴ et, dans une moindre mesure, sur certaines charges d'exploitation, les deux effets se compensant partiellement. L'analyse de l'Autorité fait ressortir une appréciation légèrement différente de l'inflation sur les premières années mais identique à partir de 2023 sur le long terme. Ce faible écart d'appréciation a une très faible incidence sur le niveau de rentabilité.
196. Les hypothèses d'évolution des indices TPO1 (relatif aux travaux publics en général) et TP9 (relatif aux travaux d'enrobés avec fourniture - fabrication et mise en œuvre de bitume et granulats) sont principalement utilisées dans l'indexation (c'est-à-dire 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 du coût des investissements), de certaines charges de maintenance et des investissements de renouvellement. L'analyse de l'Autorité fait ressortir des appréciations différentes des deux indices par rapport aux éléments présentés par le concédant, en particulier sur les premières années avec, de façon globale sur l'ensemble de la durée restante de la concession, une hypothèse supérieure pour le TPO1 et inférieure pour le TPO9. L'impact de ces écarts d'appréciation apparaît cependant modéré sur le niveau de rentabilité²⁵.

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

4.4.1. L'estimation du TRI

197. Le taux de rentabilité interne du projet (TRI projet), indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire, assure la rémunération de l'ensemble des risques portés par le projet.
198. Comme indiqué précédemment, l'analyse de l'Autorité a porté sur les 12 opérations compensées par voie tarifaire ainsi que sur 5 autres opérations financées par un autre dispositif.
199. Concernant les 12 opérations compensées par une hausse annuelle de tarif sur la période 2021-2025, le scénario de base transmis par le concédant pour ce périmètre, compte-tenu des hypothèses de dépenses et de recettes prévisionnelles retenues, conduit à un TRI projet de [5 - 10] %²⁶.
200. 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, sont l'inflation (en raison de la structure de la formule tarifaire de la société indexée exclusivement sur l'inflation et des hypothèses d'évolution des coûts d'exploitation retenues par le concédant dans le modèle financier), et l'évolution du trafic VL (en raison de son poids dans le trafic du réseau de la société ATMB). Le TRI

²⁴ La hausse annuelle des tarifs de péage applicables est indexée à 75 % jusqu'en 2024 et à 70 % à partir de 2025 au taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac calculé selon les modalités prévues par l'article 25.2 du cahier des charges de la concession.

²⁵ Respectivement [10 - 20] pb et [5 - 10] pb

²⁶ Après impôts

projet se révèle néanmoins robuste. En effet, seuls des écarts importants jugés irréalistes²⁷ par rapport aux hypothèses centrales seraient de nature à remettre en cause l'équilibre financier du projet.

201. Sur le diffuseur de Viry, l'autorité concédante a transmis le modèle financier propre de ce diffuseur. Il en ressort un TRI projet de [2 - 5] %²⁸.
202. Enfin, comme évoqué précédemment, les 4 dernières opérations sont financées par le reliquat du contrat d'entreprise 2010-2014. Ce reliquat est obtenu par l'application de l'article 7.3 du contrat de concession d'ATMB. Le concédant estime ce reliquat à [2 - 5] M€ (aux conditions économiques de novembre 2018) et en utilise [2 - 5] M€ (aux conditions économiques de décembre 2018) pour financer ces 4 opérations nouvelles. L'Autorité a procédé à sa propre estimation du reliquat prévu à l'article 7.3 et n'a pas constaté d'écart significatif avec le calcul transmis par le concédant. Il convient de noter qu'en raison de la nature de leur financement, ces 4 opérations n'ont pas fait l'objet d'une modélisation financière.

4.4.2. Le coût moyen pondéré du capital

203. 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 ».
204. Cet article est issu d'un amendement parlementaire au projet de loi pour la croissance et l'activité²⁹, dont l'exposé sommaire lie le TRI projet envisagé pour la réalisation de travaux demandés aux sociétés concessionnaires d'autoroutes à l'évaluation objective du coût moyen pondéré du capital (CMPC).
205. 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 »³⁰. Le CMPC constitue donc le niveau de rémunération en deçà duquel l'opération détruirait de la valeur pour les pourvoyeurs de fonds 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. Un écart éventuel peut refléter, en particulier, la rémunération d'un risque spécifique non pris en compte dans les trajectoires financières.
206. Dans le cadre de sa saisine, le concédant a fourni sa propre évaluation du CMPC sectoriel, déterminée selon la méthode du MEDAF³¹, en s'appuyant sur une étude diligentée par l'Autorité et présentée aux différents acteurs du secteur en février 2017. La fourchette de CMPC estimée par le concédant se situe entre [2 - 5] % et [5 - 10] %. Pour déterminer ce CMPC, le concédant retient un taux sans risque basé sur une moyenne de taux historiques et de taux implicites. L'analyse de ce calcul par l'Autorité a fait ressortir, pour la borne haute, une non-homogénéité de la date retenue pour évaluer ces taux historiques et implicites. En retenant, pour le calcul du taux sans risque, la même date que celle prise en compte pour la détermination des autres paramètres, la borne haute du CMPC du concédant diminue de [20 - 30] points de base environ.

²⁷ Une hausse de l'inflation ou du trafic VL de 1% par an aboutirait à une hausse du TRI d'environ 90 points de base

²⁸ Après impôts

²⁹ 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. [...] »

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

³¹ Modèle d'évaluation des actifs financiers

207. Par ailleurs, sur la base de la méthode de calcul retenue dans le cadre des avis portant sur le Plan d'Investissement Autoroutier³², l'Autorité a procédé à sa propre estimation du CMPC, adaptée au cadre spécifique de l'avenant, en recourant, comme l'autorité concédante, à la méthode du MEDAF. Il en résulte une fourchette de valeurs comprise entre [2 - 5] % et [2 - 5] %.
208. Le niveau du TRI projet retenu par le concédant se situe près de [5 - 10] points de base au-dessus de la borne haute du CMPC du concédant en intégrant la correction sur le taux sans risque, et traduit un écart de près de [100 - 150] points de base si l'on considère la moyenne de la fourchette d'estimation de l'Autorité.

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

209. Dans le dossier de saisine, le concédant justifie le positionnement élevé du TRI par la prise en compte d'un risque spécifique à ATMB. Ce risque correspond au taux d'indisponibilité du tunnel du Mont Blanc. En effet, selon le concédant, le trafic de la concession autoroutière d'ATMB est fortement tributaire de la disponibilité du tunnel.
210. Ce risque évoqué par le concédant ne peut cependant pas justifier le positionnement haut du TRI. En effet, les simulations financières des recettes de péage sont calculées à partir du chiffre d'affaires net 2018 d'ATMB et prennent donc en compte les indisponibilités du tunnel pour l'année 2018 (évaluées à [10 - 20] %). Ce risque est donc intégré dans les flux prévisionnels jusqu'en fin de concession de manière implicite.
211. Aucun risque spécifique non déjà pris en compte dans les trajectoires financières ne permet donc de justifier un positionnement supérieur à la fourchette de CMPC.
212. Sur le périmètre réduit des 12 opérations dont le financement est assuré par une hausse additionnelle des tarifs de péage et au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, la rémunération du concessionnaire semble légèrement supérieure à la borne haute du CMPC déterminée par l'Autorité.
213. Néanmoins, en considérant l'ensemble des opérations examinées dans le cadre de l'avenant, c'est-à-dire en intégrant les flux financiers de toutes les opérations dont le financement a une incidence sur les tarifs de péage, le TRI projet, sur la base des hypothèses transmises par le concédant, diminue et entre dans le haut de la fourchette du CMPC déterminée par l'Autorité. Dans ce cadre, la compensation tarifaire accordée à la société ATMB permet 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

214. Le projet de huitième avenant au contrat de concession conclu entre l'État et la société ATMB prévoit la modification de plusieurs dispositions contractuelles du cahier des charges, dont les suivantes, sur lesquelles l'Autorité a porté une attention particulière. L'Autorité s'est également intéressée au projet de contrat d'entreprise pour la période 2021-2025.

5.1. Sur la réalisation de la nomenclature et de l'inventaire des biens de la concession

215. Le projet de huitième avenant conclu entre l'État et la société ATMB modifie l'article 2.2.4 du cahier des charges afin de reporter le point de départ du délai de 24 mois prévu pour la réalisation de l'inventaire et de la nomenclature des biens de la concession à la date d'entrée en vigueur de ce huitième avenant. L'Autorité constate que cette obligation qui devait déjà être réalisée dans un délai

³² Avis n° 2017-049, 2017-050, 2017-051, 2017-052, 2014-053, 2017-054, 2017-055 du 14 juin 2017

de 24 mois à compter de l'entrée en vigueur du sixième avenant, soit avant le 1^{er} mai 2012, n'a manifestement pas été respectée, et est une nouvelle fois reportée. Elle rappelle l'importance de cette clause dans la perspective de la préparation de la fin des concessions, même si, en l'espèce, la date d'échéance du contrat de concession de la société ATMB est lointaine (31 décembre 2050).

5.2. Sur la suppression de l'obligation de réaliser deux ouvrages de seconde phase

216. Le projet de huitième avenant modifie l'article 3 du cahier des charges afin de supprimer les dispositions relatives à la réalisation différée de l'échangeur de Chenex ainsi qu'au passage aux dispositions définitives de l'échangeur d'Étrembières. Corollaire de cette suppression, les quatre derniers paragraphes de l'article 9.3 précisant les conditions temporelles de réalisation de ces deux opérations de « seconde phase » sont également supprimés.
217. Le concédant indique que ces projets ne paraissent aujourd'hui plus opportuns et que certaines de leurs fonctionnalités sont reprises dans l'un des nouveaux diffuseurs dont la réalisation est prévue dans le cadre du contrat d'entreprise 2021-2025. Néanmoins, cette suppression amène à se demander si la réalisation de ces opérations de seconde phase était d'ores et déjà intégrée dans l'équilibre économique du contrat de concession.
218. Si le concédant a indiqué, au cours de l'instruction, considérer que la réalisation de ces opérations de seconde phase était de nature à ouvrir le droit à une compensation pour le concessionnaire, la rédaction de l'article 9 du cahier des charges laisse toutefois persister un doute. En effet, si l'article 9.3 prévoit que le concédant et la société ATMB fixent d'un commun accord les modalités de financement de la réalisation d'élargissements et ouvrages supplémentaires, aucune précision de cette nature n'est portée s'agissant des opérations de seconde phase déjà identifiées et relatives aux échangeurs de Chenex et d'Étrembières.
219. Au regard des éléments à sa disposition, l'Autorité ne peut ainsi pas totalement exclure que le financement de ces opérations n'a pas déjà été pris en compte dans l'économie générale de la concession.

5.3. Sur les clauses de récupération des indus financiers

220. Le projet de huitième avenant vient par ailleurs compléter l'article 7.3 du cahier des charges d'un paragraphe par lequel le concédant et la société ATMB conviennent de la compensation de l'indu financier au titre du contrat d'entreprise 2010-2014 par la réalisation d'ouvrages supplémentaires non prévus à l'occasion du contrat d'entreprise 2021-2025. La liste des quatre opérations dont le financement est assuré par cet indu financier figure dans le projet de contrat d'entreprise pour la période 2021-2025 (point 1.3 du contrat d'entreprise). Ces opérations, à l'exception du financement de la traversée de Servoz, sont également inscrites à l'annexe I du cahier des charges sans qu'il soit en revanche fait mention de leur mode de financement.
221. L'Autorité relève également que le projet d'avenant crée un article 7.4 spécifique aux éventuels indus financiers relatifs aux opérations inscrites dans le contrat d'entreprise 2021-2025, avec quelques différences par rapport à l'article 7.3. Ainsi, l'Autorité note favorablement plusieurs évolutions, à savoir que l'avantage financier est égal à l'intégralité du différentiel d'investissement capitalisé et non limité à 84 % comme le prévoit l'article 7.3, d'une part, et, d'autre part, que l'article 7.4 a vocation à s'appliquer de façon systématique à la fin des travaux là où l'article 7.3 ne trouvait à s'appliquer qu'en cas de retard à la mise en service des ouvrages ou aménagements. En outre, sur le même modèle que le cahier des charges de la majeure partie des sociétés concessionnaires d'autoroutes, le cas spécifique des opérations abandonnées est désormais explicitement prévu.

222. En revanche, l'Autorité regrette qu'en l'absence de besoin en investissements supplémentaires non prévus, l'article 7.4 se limite simplement à indiquer que l'État et la société ATMB conviennent d'un commun accord des modalités de compensation de l'indu financier, sans qu'il ne soit plus fait mention expresse de la compensation par une baisse de la hausse tarifaire des tarifs de péage comme modalité préférentielle comme c'est le cas dans l'article 7.3. Si cette modification rédactionnelle ne signifie pas que la baisse de la hausse tarifaire ne pourrait pas être une modalité de compensation envisageable par le concédant et la société ATMB, la suppression de cette mention semble faire apparaître l'absence de volonté des parties d'en faire une solution privilégiée.

5.4. Sur les indicateurs de performance

223. Le projet de huitième avenant modifie l'article 13 du cahier des charges relatif à l'exploitation, l'entretien et la maintenance des ouvrages et installations afin d'introduire des indicateurs de performance sur le même modèle que les cahiers des charges des autres sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les objectifs fixés pour chacun des indicateurs listés dans le cahier des charges sont déclinés dans le contrat d'entreprise pour la période 2021-2025. En parallèle, l'article 39 est modifié pour sanctionner le non-respect de ces indicateurs de performance. L'Autorité note favorablement cette modification du cahier des charges.

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

224. Le projet d'avenant vient également renforcer les exigences du concédant envers la société concessionnaire en matière d'information en précisant à l'article 35 du cahier des charges la forme de l'étude financière prévisionnelle qui doit être transmise annuellement, le contenu du compte rendu annuel d'exécution de la concession et le programme des investissements à réaliser sur les 5 années ultérieures. Par ailleurs, il est désormais prévu que 6 mois après l'échéance d'un contrat d'entreprise, un bilan de sa mise en œuvre soit transmis au concédant. L'Autorité note favorablement cette modification du cahier des charges.

5.6. Sur l'absence de clauses d'encadrement de la rentabilité

225. L'Autorité relève par ailleurs que la société ATMB est l'une des seules sociétés concessionnaires d'autoroutes dont le cahier des charges ne comporte pas de clauses permettant l'encadrement de la rentabilité des concessions. L'obligation d'introduire des clauses d'encadrement de la rentabilité dans les contrats de concession autoroutière a été introduite dans l'article L. 122-4 du code de la voirie routière en 2004 par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et a été renforcée en 2015 par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Elle ne s'impose donc pas à la société ATMB dont le contrat de concession a été conclu antérieurement à l'entrée en vigueur des deux lois précitées. Néanmoins, d'autres sociétés concessionnaires d'autoroutes ont intégré ce type de clause dans leur cahier des charges à l'occasion de la conclusion d'avenant alors même que la législation applicable ne l'imposait pas.

5.7. Sur le contrat d'entreprise pour la période 2021-2025

226. Comme indiqué précédemment, le projet de contrat d'entreprise pour la période 2021-2025 comporte la liste des opérations dont le financement est assuré par le « reliquat » du contrat de plan 2010-2014. Toutefois, il prévoit dans le même temps que le solde de cet indu financier non affecté à la réalisation de ces investissements supplémentaires pour la période 2021-2025 sera affecté, le cas échéant, à un « investissement d'urgence compensable » (article 7.1). L'Autorité regrette que les parties écartent ainsi la possibilité pourtant prévue par l'article 7.3 du cahier des charges de procéder à la baisse de la

hausse tarifaire sur le contrat d'entreprise suivant lorsqu'il n'y a pas de besoin en investissements supplémentaires.

227. De plus, l'Autorité relève que le projet de contrat d'entreprise prévoit que la société ATMB pourra proposer au concédant la réalisation de projets d'intégration environnementale dont le financement sera assuré par le « reliquat » du précédent contrat de plan. Il est précisé que le concédant doit approuver expressément ces projets après une analyse des coûts et de critères de compensabilité (article 5.2.1).
228. L'Autorité rappelle qu'aussi bien pour les « investissements d'urgence compensables » que pour les projets d'intégration environnementale financés par le reliquat, l'analyse du concédant quant au respect des conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière portant sur l'utilité ou la nécessité de l'opération ainsi que son coût est réalisée sans préjudice de sa propre analyse, dans la mesure où l'Autorité doit être saisie de tout projet de modification des documents contractuels qui ont une incidence sur les tarifs de péage.

6. CONCLUSION

229. L'analyse menée par l'Autorité du projet de huitième avenant au contrat de concession de la société ATMB appelle les principales observations suivantes.
230. Les différentes opérations envisagées peuvent être considérées comme non prévues au cahier des charges de la société ATMB (à l'exception de certains des travaux de l'opération examinée à la partie 3.5 pour lesquels il ne peut être exclu qu'ils puissent être rattachés à une obligation existante du concessionnaire – cf. partie 3.5).
231. Hormis trois exceptions (représentant 3 % du montant mis à la charge des usagers via le péage - cf. parties 3.12, 3.13 et 3.16), les opérations inscrites au contrat de plan 2021-2025 et ayant une incidence sur le péage répondent à la condition stricte de nécessité ou d'utilité telle que définie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
232. Parmi ces quatorze opérations³³, trois opérations (correspondant à 50 % du montant mis à la charge des usagers via le péage – cf. parties 3.1, 3.2 et 3.4) présentent un coût prévisionnel supérieur de plus de 10 % au coût de référence que l'Autorité a établi et les éléments transmis à l'Autorité ne sont pas suffisants pour lui permettre de se prononcer sur le coût prévisionnel de deux opérations (correspondant à 6 % du montant mis à la charge des usagers via le péage – cf. parties 3.10 et 3.17). L'Autorité estime donc, qu'en l'état, ces cinq opérations ne peuvent donner lieu à une compensation de la société ATMB par voie tarifaire.
233. Pour l'Autorité, l'augmentation des tarifs de péage destinée à assurer le financement des aménagements apparaît strictement limitée à ce qui est nécessaire, ainsi que l'exige l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, pour neuf opérations (correspondant à 41 % du montant mis à la charge des usagers via le péage – cf. parties 3.3, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11, 3.14 et 3.15) et peuvent donner lieu à une compensation de la société ATMB par voie tarifaire.
234. 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.

³³Sans préjudice de la réponse qui pourra être apportée sur le caractère non prévu d'une partie des travaux de l'opération décrite en partie 3.5.

235. S'agissant de la modification de plusieurs dispositions contractuelles du cahier des charges, l'Autorité regrette que la date limite pour la réalisation de la nomenclature et de l'inventaire des biens de la concession soit une nouvelle fois reportée. Elle regrette également que le concédant et la société concessionnaire écartent la possibilité prévue par l'article 7.3 du cahier des charges d'utiliser le solde du « reliquat » pour diminuer d'autant la hausse des tarifs de péages sur le contrat d'entreprise 2021-2025 en l'absence de besoin en investissements supplémentaires non prévus. Elle relève en outre que l'article 7.4 relatif à l'éventuel indu financier au titre du contrat d'entreprise 2021-2025 introduit dans le cahier des charges par le projet d'avenant ne prévoit pas explicitement la baisse de la hausse des tarifs de péages comme une modalité préférentielle de compensation de l'indu financier en l'absence de besoin en investissements supplémentaires non prévus. Au demeurant, l'Autorité rappelle que l'analyse du concédant sur le caractère strictement utile ou nécessaire de ces investissements, ainsi que sur leur coût, est réalisée sans préjudice de l'analyse menée par l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'un projet d'avenant ou de contrat de plan.
236. Enfin, concernant la suppression dans le cahier des charges de l'obligation de réaliser deux ouvrages de « seconde phase », l'Autorité ne peut pas totalement exclure que le financement de ces opérations n'a pas déjà été pris en compte dans l'économie générale de la concession.
237. Au regard de l'analyse développée dans le cadre du présent avis, l'Autorité recommande une révision du projet d'avenant qui, en l'état, n'apparaît pas répondre entièrement 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 19 mars 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