

Avis n° 2022-007 du 25 janvier 2022

relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute Garonne)

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

Vu le code des transports ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 122-4, L. 122.7, L. 122-8 et R. 122-27 ;

Vu le décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ;

Vu l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé ;

Vu la saisine présentée conjointement par le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie, enregistrée le 3 novembre 2021 et déclarée complète à cette date ;

Vu les autres pièces du dossier ;

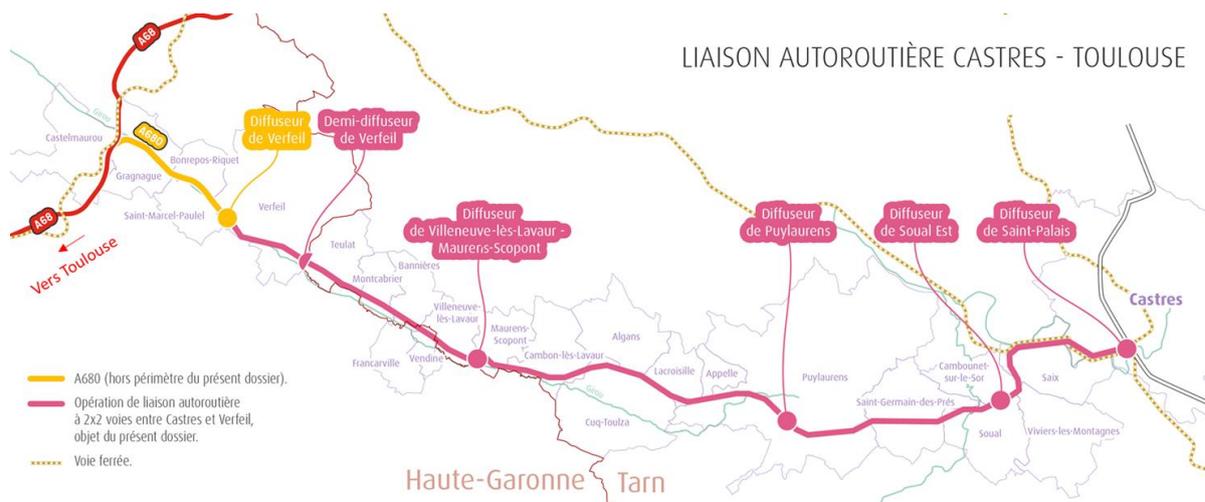
Après en avoir délibéré le 25 janvier 2022,

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par un courrier enregistré le 3 novembre 2021, le ministre chargé de la voirie routière nationale et le ministre chargé de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de contrat de concession relatif à l'autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute-Garonne).
2. En application de l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité, la saisine était complète et a été déclarée recevable le 3 novembre 2021.
3. Le projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité est relatif à la mise en concession de l'autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute-Garonne), dans le cadre de la réalisation de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse (ci-après « LACT »¹), qui a été déclarée d'utilité publique le 19 juillet 2018.

¹ L'opération consiste à relier Castres à l'autoroute A68, qui connecte elle-même Albi à Toulouse. Elle comprend deux pans :
- d'une part, la construction de la future autoroute A69 (54 km), reliant Castres (Tarn) à Verfeil (Haute-Garonne), objet du projet de contrat (mise en service programmée [20 – 50] mois après l'entrée en vigueur du contrat, soit le [***]) ;
- d'autre part, la mise à 2x2 voies de l'autoroute A680 (8 km) reliant Verfeil à l'autoroute A68, concédée à la société ASF.



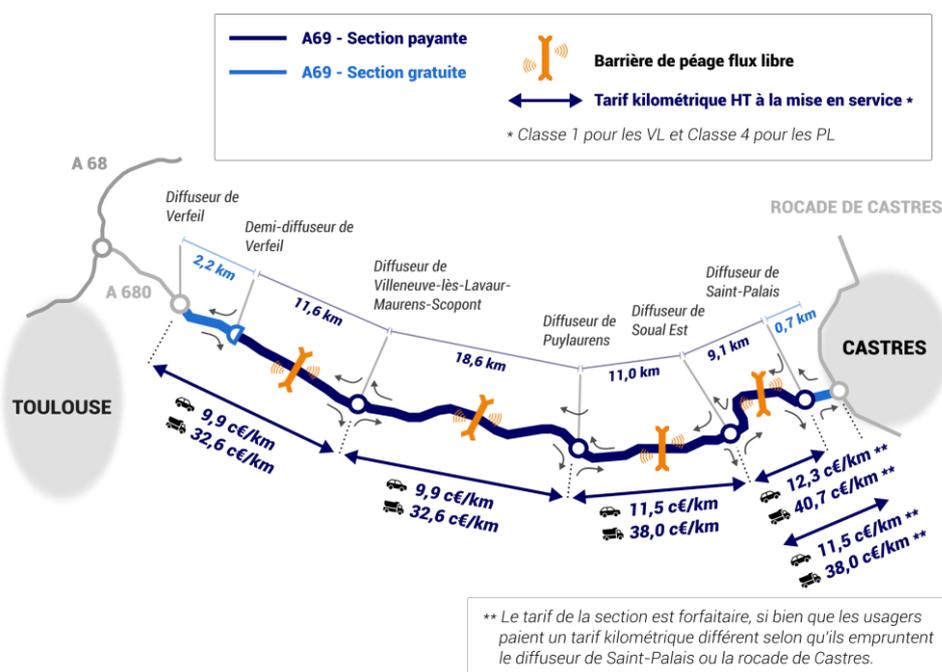
4. À l'issue de la procédure d'appel d'offres, le groupement dont la société NGE Concessions est mandataire (ci-après « Atosca ») a été désigné concessionnaire attributaire par décision ministérielle du 22 octobre 2021. Le projet de contrat est d'une durée de 55 ans, dont [20 - 50] mois d'études et de travaux : la mise en service de cette infrastructure est prévue le [...].

1.1. Caractéristiques du projet

5. Le projet consiste principalement en la réalisation d'une infrastructure autoroutière de 54 km entre la rocade de Castres et le futur diffuseur de Verfeil, correspondant à 44 km d'aménagements neufs et à 10 km de mise aux standards autoroutiers de voies existantes (7 km au niveau de Puylaurens et 3 km au niveau de Soual), déjà aménagées à 2x2 voies mais avec une vitesse maximale autorisée de 110 km/h. Le projet ne comporte ni ouvrage d'art exceptionnel, ni tunnel, mais compte un ouvrage d'art non courant : le viaduc de l'Agout.
6. Le projet s'inscrit dans le cadre de la réalisation de la LACT, qui poursuit essentiellement les objectifs suivants : améliorer les perspectives de développement et renforcer l'attractivité économique du sud du Tarn et de l'agglomération de Castres-Mazamet, en confortant son bassin en tant que pôle d'équilibre régional au sein de l'aire métropolitaine toulousaine, d'une part, et offrir une accessibilité routière de meilleur niveau répondant aux besoins de l'économie locale et de la population en permettant un gain de temps et en améliorant la sécurité routière, d'autre part.
7. Les coûts de conception et de construction de ce projet sont estimés par le concessionnaire pressenti à [200 - 500] millions d'euros (valeur février 2021). Les coûts d'exploitation sont quant à eux estimés, sur la durée prévisionnelle du contrat, à [200 - 500] millions d'euros (valeur février 2021), auxquels s'ajoutent des coûts de gros entretien et de renouvellement de [50 - 100] millions d'euros (valeur février 2021). Le projet bénéficie de concours publics en numéraire d'un montant de 23,1 millions d'euros (valeur février 2021) et d'un apport en nature, correspondant à des études, des terrains, des ouvrages, des installations, des sections et des travaux évalués par le concédant à 75 millions d'euros (valeur janvier 2020).
8. Le financement du projet passe par la perception d'un péage reposant sur des tarifs kilométriques moyens de référence (en décembre 2020) respectifs, pour les véhicules des classes 1 à 5, de 10,618, 15,927, 26,292, 35,056 et 6,371 centimes d'euro hors taxes et sur des coefficients d'évolution au cours de la concession définis en fonction de différents indices². À la mise en

² Entre la période de référence et la mise en service, le coefficient d'évolution est une pondération de différents indices mis à disposition par l'Insee : l'indice des prix à la consommation France entière, série hors tabac, ensemble des ménages, l'index

service, un véhicule léger parcourant l'ensemble de l'autoroute A69 devrait ainsi s'acquitter d'un péage de 6,69 euros hors taxes. La collecte des péages repose sur un système en flux libre avec l'installation de quatre portiques en section courante, sur les sections Verfeil-Villeneuve, Villeneuve-Puylaurens, Puylaurens-Soual et Soual-Saint-Palais. Pour les usagers empruntant le demi-échangeur de Verfeil, l'accès à la section comprise entre la limite ouest de la concession et le demi-échangeur de Verfeil est libre de péage. Pour les usagers empruntant l'échangeur de Saint Palais, l'accès à la section comprise entre l'échangeur de Saint Palais et la limite est de la concession est libre de péage.



1.2. Cadre juridique de l'avis

9. En application de l'article L. 122-7 du code de la voirie routière, l'Autorité est chargée de « *veille[r] au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* ». Elle est, à ce titre, consultée pour avis simple sur « *tout nouveau projet de délégation* » de service public autoroutier, conformément aux dispositions de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière. Dans ce cas, selon ces mêmes dispositions, l'Autorité « *vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4* » du code de la voirie routière.
10. Aux termes de ce dernier article, il ne peut être dérogé au principe de gratuité de l'usage des autoroutes et être instauré un péage qu'en vue « *d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* » et, en cas de concession des missions du service public autoroutier, de « *couvr[ir] la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire* ».
11. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose également que le cahier des charges de la concession « *prévoit un mécanisme 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* ».

général tous travaux TP01, l'index Travaux de génie civil et d'ouvrages d'art neufs ou rénovation TP02, l'index grands terrassements TP03a, l'index fabrication et mise en œuvre d'enrobés TP09 et l'index charpentes et ouvrages d'art métalliques TP13. Entre la mise en service et la fin de la concession, le coefficient d'évolution est également une pondération de différents indices mis à disposition par l'Insee : l'indice des prix à la consommation France entière, série hors tabac, ensemble des ménages, l'index général tous travaux TP01 et l'index fabrication et mise en œuvre d'enrobés TP09.

12. Il est précisé, en outre, que lorsque le financement de la concession est en partie assumé par des contributions publiques (État ou collectivités territoriales), le cahier des charges de la concession peut prévoir, en sus ou en lieu et place des dispositifs décrits ci-avant, « *un partage d'une partie des résultats financiers de la concession au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices* ».
13. Enfin, il ressort des alinéas 7 à 10 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, modifié par l'article 160 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, que toute nouvelle convention de délégation doit prévoir :

« 1° La mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ;

2° Une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs, au sens de l'article 1^{er} du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 portant diverses mesures réglementaires de transposition de la directive 2014/94/ UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs ;

3° La mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules. »

14. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'Autorité est tenue de vérifier, dans le cadre de cet avis, que les stipulations du projet satisfont les conditions suivantes :
- les recettes de péage projetées sont exclusivement affectées à la couverture des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
 - le projet de contrat comprend des clauses de modération des péages, de réduction de la durée de la concession ou une combinaison des deux, applicable lorsque les revenus des péages ou les résultats financiers excèdent les prévisions initiales ; il peut, à la place ou en complément, en cas de contribution de leur part au financement de la concession, prévoir la rétrocession à l'État et aux collectivités territoriales d'une partie des résultats de la concession dépassant les prévisions initiales ;
 - le projet de contrat respecte les nouvelles obligations en matière de transition écologique listées aux alinéas 7 à 10 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

15. L'Autorité précise qu'il ne lui appartient de se prononcer ni sur l'utilité du projet, qui est l'objet de la procédure de déclaration d'utilité publique, ni sur le contenu de cette déclaration, qui relève de l'office du juge administratif. Il n'entre pas davantage dans son champ de compétence de donner un avis sur le mode de réalisation de l'ouvrage, dans le cadre d'une concession plutôt que d'un contrat de partenariat ou sous maîtrise d'ouvrage publique, et sur l'opportunité pour l'État d'une participation directe ou indirecte au financement du projet

16. L'Autorité considère en revanche qu'il relève de son office de se prononcer sur tous les aspects du projet de contrat susceptibles d'influer sur les tarifs de péage. En conséquence, elle considère qu'il y a lieu d'apprécier non seulement l'équilibre économique du projet particulier de contrat tel qu'il ressort de la procédure de mise en concurrence, mais également certains paramètres du contrat, indépendamment des candidatures et des offres reçues, susceptibles d'exercer une influence sur les tarifs de péage.

2. ANALYSE

2.1. Sur les paramètres contractuels fixés *a priori* par le concédant

17. Dans son examen des paramètres susceptibles d'influer sur les tarifs de péage, l'Autorité a analysé le respect par le concédant de ses obligations en matière de transition écologique issues des alinéas 7 à 10 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, l'assiette des aménagements financés par la concession, la structuration et l'évolution des tarifs, mais également la durée du contrat et la définition du « bon état » pour les biens restitués en fin de concession. En effet, ces différents paramètres sont, les premiers, susceptibles d'influer sur les péages appliqués dans le cadre de la concession.

2.1.1. Sur le respect des obligations en matière de transition écologique

a. Concernant la mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express

18. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que les conditions d'application de l'obligation de mettre à la disposition des usagers un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express prévue au 1° de son huitième alinéa sont fixées par le pouvoir réglementaire. L'article 3 du décret du 12 février 2021 susvisé précise les conditions d'application de ces dispositions et prévoit que ces obligations ne sont applicables qu'aux conventions de délégation autoroutières pour lesquelles une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence publié à compter de sa date de publication, soit le 14 février 2021.
19. L'avis d'appel à la concurrence du projet de contrat de concession de l'autoroute A69 ayant été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 10 mars 2020, c'est-à-dire préalablement à l'entrée en vigueur du décret précité, le respect de ces obligations ne s'imposait pas au cas d'espèce.
20. L'Autorité relève toutefois que le projet de contrat prévoit la création de deux aires de covoiturage, dont chacune aura une capacité de 20 places, pouvant être portée à 30 places ultérieurement.

b. Concernant la stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs

21. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que les conditions d'application de l'obligation relative au déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs sont fixées par le pouvoir réglementaire. À ce titre, l'article 2 du décret du 12 février 2021 précité impose aux délégataires du service public autoroutier d'assurer un service de distribution en sources d'énergies usuelles, lesquelles comprennent l'énergie électrique³, destinées aux véhicules sur les installations annexes à caractère commercial conformément à l'arrêté du

³ L'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière prévoit que : « Constitue une source d'énergie usuelle au sens de la présente disposition, respectivement pour les véhicules légers et les poids lourds, toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés pendant deux années consécutives ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation. »

8 août 2016 susvisé. Si ces obligations sont d'application immédiate⁴, force est de constater qu'elles ne concernent que les aires de service et non les aires de repos⁵.

22. Or, le projet de concession de l'autoroute A69 ne comporte qu'un couple d'aires de repos unidirectionnelles, pour lesquelles les obligations en matière de distribution de sources d'énergies usuelles ne sont pas applicables.
23. L'Autorité relève que le projet de contrat prévoit cependant l'installation de deux bornes de recharge électriques sur chacune des deux aires de repos, ainsi que sur chacun des deux parkings de covoiturage. Par ailleurs, elle relève que les exigences relatives à l'accroissement futur du nombre de bornes de recharges pour les véhicules électriques, eu égard au développement de leur usage, sont précisées à l'annexe 7 du cahier des charges annexé au projet de contrat

c. Concernant la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules

24. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que les conditions d'application de l'obligation de mettre en place une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules prévue à son dixième alinéa sont fixées par le pouvoir réglementaire. Pour autant, aucun acte réglementaire ne précise les conditions d'application de cette disposition.
25. L'Autorité relève qu'en tout état de cause, l'article 25.6.2 du cahier des charges annexé au projet de contrat de concession prévoit une modulation des tarifs pour les poids lourds en fonction de leur classe d'émission EURO et que l'article 25.6.3 du cahier des charges prévoit une modulation des tarifs pour les véhicules légers à très faible émission.

2.1.2. Sur le respect des exigences relatives aux redevances pour service rendu

a. L'assiette des aménagements financés par le péage

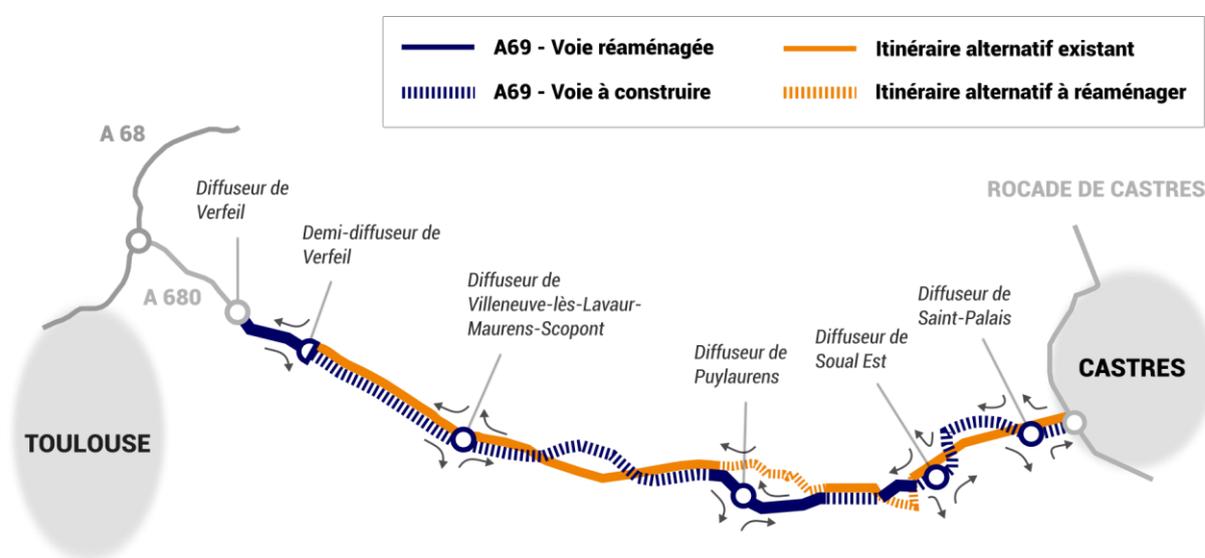
26. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière autorise l'instauration d'un péage pour l'usage d'une autoroute « *en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* », faisant ainsi obstacle à ce que le péage puisse servir à couvrir des coûts étrangers à l'exploitation de l'autoroute.
27. Néanmoins, le Conseil d'État admet la prise en charge, par le péage, de dépenses *a priori* étrangères à l'exploitation de l'autoroute, dès lors que les dépenses en cause présentent « *un lien suffisamment étroit avec la concession en cause et [tendent] vers [des] objectifs dont la réalisation est nécessaire à la bonne exploitation de celle-ci* »⁶.
28. En l'espèce, le projet de contrat prévoit la prise en charge par le péage d'aménagements se situant en dehors de l'emprise concédée, et dont la réalisation constitue une réponse aux réserves qui accompagnaient l'avis favorable donné au projet par la commission d'enquête publique en mars 2017.

⁴ L'article 3 du décret du 12 février 2021 précité prévoit que l'obligation d'assurer un service de distribution en sources d'énergies usuelles destinées aux véhicules sur les installations annexes à caractère commercial s'applique aux conventions de délégation autoroutières en cours à la date d'entrée en vigueur du décret.

⁵ Article 1^{er} de l'arrêté du 8 août 2016 susvisé.

⁶ Conseil d'État, 30 octobre 1996, *Mme Wajs et Monnier*, n° 136071.

29. Le concessionnaire se voit confier, tout d'abord, la réalisation des travaux de création d'un barreau routier à Puylaurens, ayant pour objet la constitution d'un itinéraire de substitution à l'autoroute *via* la RD926 pour les poids lourds, pour lesquels la traversée du bourg de Puylaurens – qui constitue l'itinéraire de substitution pour les véhicules légers – est interdite. En effet, la déviation existante à la traversée de Puylaurens pour les poids lourds sera intégrée dans le tracé de la nouvelle autoroute. Cet ouvrage, réalisé par le concessionnaire, doit ensuite être remis aux collectivités territoriales dès son achèvement. Le concessionnaire se voit également chargé du financement de travaux visant à améliorer les conditions de sécurité de la traversée de Soual et de Puylaurens, qui constituent des itinéraires de substitution à l'autoroute pour les véhicules légers.
30. Les aménagements susmentionnés sont la conséquence de l'intégration de certains itinéraires aujourd'hui gratuits dans le tracé de la future autoroute A69 soumise à péage, et ont pour objectif de maintenir un itinéraire alternatif gratuit, comme l'exige la jurisprudence⁷, dans des conditions de sécurité équivalentes à l'itinéraire aujourd'hui existant.



31. À cet égard, il peut être considéré que ces aménagements présentent un lien suffisamment étroit avec la concession et tendent vers des objectifs dont la réalisation est nécessaire à la bonne exploitation de l'autoroute, conduisant à admettre leur financement par le péage, bien qu'ils se situent en dehors du périmètre de la concession.

b. L'accès gratuit à certaines portions de l'infrastructure pour certains usagers

32. Les péages autoroutiers ayant la nature de redevances pour service rendu⁸, ils doivent respecter le principe selon lequel une redevance est établie en fonction du service rendu. Si ce principe n'implique pas une stricte proportionnalité entre le montant du péage facturé sur un tronçon d'autoroute et le coût du service sur ce même tronçon, il ne permet pas de percevoir un péage aux seules fins de financer la construction et l'exploitation d'un tronçon autoroutier distinct de l'itinéraire emprunté par l'utilisateur⁹.

⁷ Conseil d'État, avis, section des TP, 6 juillet 1993, n° 354708.

⁸ Conseil d'État, 13 mai 1977, *Compagnie financière et industrielle des autoroutes*, n° 01139, recueil Lebon.

⁹ « le principe de proportionnalité de la redevance au service rendu ne permet pas de percevoir un péage aux seules fins de financer la construction et l'exploitation d'un tronçon autoroutier distinct de l'itinéraire emprunté par l'utilisateur » (Conseil d'État, avis, Sect. TP, 21 juin 2011, n° 385183).

33. En outre, le cadre tarifaire envisagé ne doit pas méconnaître le principe d'égalité des usagers devant les charges du service public. Ce principe ne fait pas obstacle à l'établissement de différenciations tarifaires entre usagers à condition d'être prévues par la loi ou d'être justifiées soit par une différence de situation entre les catégories d'usagers, soit par un motif d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public concerné¹⁰. Dans ces hypothèses, la différence de traitement entre les usagers doit être proportionnée aux différences de situations observées ou au motif d'intérêt général poursuivi¹¹.
34. Dans le respect de ces principes, la légalité de systèmes de péages « ouverts » conduisant à l'application de tarifs différents, et, en particulier à la gratuité totale de certaines sections pour certains usagers, a été admise à plusieurs reprises par le Conseil d'État. Le Conseil d'État a considéré que constituent un motif d'intérêt général pouvant justifier cette différence de traitement (i) le fait d'éviter que la transformation de la voirie locale existante en autoroute payante ne pénalise le trafic local¹² ou (ii) la fluidité du trafic et la rationalisation de l'exploitation de l'autoroute, dans un contexte de rareté des emprises foncières empêchant la mise en place d'un système de péage proportionnel à la distance parcourue¹³. Le Conseil d'État a également pu considérer, dans certains cas, qu'il existait une différence de situation appréciable entre les usagers locaux et les autres usagers de l'autoroute justifiant des tarifs réduits voire la gratuité pour le trafic local¹⁴. Par ailleurs, il apparaît que pour apprécier l'absence de caractère manifestement disproportionné de la différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi, la longueur limitée de la section concernée par le système de péage ouvert, ou encore le niveau modique du péage sur cette section, ont pu être pris en considération par la jurisprudence¹⁵.
35. En l'espèce, deux sections libres de péage sont prévues sur la future autoroute A69.
36. La première, d'une longueur de 2,2 km, se situe entre l'extrémité ouest de la concession et le demi-diffuseur de Verfeil, dans le prolongement de l'autoroute.
37. L'instauration de cette section libre de péage est motivée, selon le concédant, eu égard à l'obligation de maintenir un itinéraire alternatif gratuit à l'autoroute, par la nécessité de maintenir hors péage le trafic local, dès lors que l'actuelle RD20 est intégrée dans le tracé de l'autoroute, sans création d'itinéraire de substitution, conformément aux réserves qui accompagnaient l'avis favorable émis par la commission d'enquête publique.
38. La différence de traitement entre usagers semble ainsi justifiée par un motif d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public concerné. Au surplus, l'Autorité relève que le doublement en site propre de cette portion terminale de l'autoroute aurait renchéri le coût total du projet et conduit, toutes choses égales par ailleurs, à un péage plus élevé pour l'ensemble des usagers.
39. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que la gratuité sur cette section d'une longueur limitée, qui devrait être empruntée à la mise en service par seulement 15 % d'usagers à titre gratuit et qui a une incidence modérée sur le péage supporté par les usagers à titre payant de la concession, soit une majoration comprise entre 0,066 et 0,071 centime d'euro par kilomètre¹⁶, conduite à un report de charge excessif pour ces usagers. Par conséquent, la différence de traitement entre usagers ne semble pas manifestement disproportionnée compte tenu du motif d'intérêt général justifiant la gratuité de la section d'autoroute concernée.

¹⁰ Conseil d'État, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Sieur Chorques*, n° 88032, recueil Lebon.

¹¹ Conseil d'État, 26 avril 2017, *Commune de Val-de-Reuil*, n° 397926.

¹² Conseil d'État, avis, section des TP, 6 juillet 1993, n° 354708.

¹³ Conseil d'État, 26 avril 2017, *Commune de Val-de-Reuil*, n° 397926, voir également Conseil d'État, *Département du Bas-Rhin*, 5 mars 2014, n° 367233.

¹⁴ Conseil d'État, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Sieur Chorques*, n° 88032, recueil Lebon ; Conseil d'État, avis, 4 novembre 1997, n° 361173.

¹⁵ Conseil d'État, *Commune de Val-de-Reuil*, 26 avril 2017, n° 397926 et Conseil d'État, *Département du Bas-Rhin*, 5 mars 2014, n° 367233.

¹⁶ Soit, en moyenne pour les véhicules de classe 1, 0,07 centime d'euro toutes taxes comprises par kilomètre, à la mise en service.

40. La seconde section libre de péage, d'une longueur de 0,7 km, se situe entre le diffuseur de Saint-Palais et la rocade de Castres, à l'extrémité est de la concession, dans le prolongement de l'autoroute.
41. L'instauration de cette section libre de péage est motivée, selon le concédant, d'une part, par l'obligation jurisprudentielle de maintenir la possibilité pour les usagers de relier gratuitement les points desservis par la nouvelle autoroute, en l'absence de création d'un itinéraire de substitution, ce qui permet de limiter les emprises du projet et de réduire son impact sur le milieu humain, agricole et environnemental, d'autre part, par la volonté de maintenir hors péage le trafic local n'empruntant que cette section de l'autoroute. Le motif tenant à la nécessité de maintenir un itinéraire alternatif gratuit à l'autoroute semble néanmoins questionnable, dans la mesure où la section concernée correspond à une construction nouvelle et non à l'aménagement autoroutier d'une route existante.
42. Il résulte de l'instruction que cette section gratuite, d'une longueur très limitée, devrait être empruntée à la mise en service par plus de 65 % d'usagers à titre gratuit. L'incidence de cette gratuité sur le péage supporté par les usagers à titre payant de la concession est de 0,213 centime d'euro par kilomètre, soit 1,64 %¹⁷. Si la différence de traitement entre usagers résultant de ces dispositions n'apparaît pas, au cas d'espèce, et compte tenu des éléments précédemment évoqués, manifestement disproportionnée, l'Autorité rappelle que les motifs d'intérêt général, tout comme la différence de situation, invoqués pour justifier la gratuité de sections d'autoroute, doivent être dûment justifiés en fonction des conditions propres au projet considéré.

2.1.3. Sur la prise en compte par le concédant des recommandations formulées par l'ART dans son rapport sur l'économie générale des concessions autoroutières

a. La possibilité pour le concédant d'exiger la modulation temporelle des tarifs

43. L'Autorité, dans son avis n° 2019-067 du 10 octobre 2019 relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A79 entre Sazeret (Allier) et Digoïn (Saône-et-Loire), puis dans son rapport sur l'économie générale des concessions publié le 4 novembre 2020 (pages 129 et suivantes), a recommandé que les tarifs autoroutiers dépendent plus souvent de la congestion.
44. Dans son avis relatif à la concession de l'autoroute A79 entre Sazeret et Digoïn, elle relevait que le projet de cahier des charges ne comprenait pas de clause prévoyant la possibilité d'une modulation tarifaire temporelle et regrettait que le concédant « *se prive d'une clause qui instaure une simple faculté de mettre en place une modulation tarifaire, présente par ailleurs dans les cahiers des charges des autres sociétés concessionnaires d'autoroute* ». Elle rappelait que la modulation était un « *instrument efficace en matière de gestion de la demande de transport* ».
45. L'Autorité note que le projet de contrat relatif à la concession de l'autoroute A69 comprend un article 25.6.1 ouvrant la possibilité pour le concédant d'exiger l'introduction d'une modulation temporelle des tarifs : « *La société s'engage à mettre en œuvre les modulations tarifaires des péages demandées par l'État dans le cadre de sa politique générale en matière de régulation des trafics.* »
46. Dans son rapport sur l'économie des concessions autoroutières, l'Autorité observait, par ailleurs, que la faculté donnée par les contrats de concession en vigueur de différencier les tarifs au cours du temps était peu utilisée. Elle relevait en outre qu'un recours accru à la modulation tarifaire en

¹⁷ Soit, en moyenne pour les véhicules de classe 1, 0,21 centime d'euro toutes taxes comprises par kilomètre, à la mise en service.

fonction de la congestion permettrait d'optimiser l'usage de l'infrastructure et bénéficierait donc à la collectivité dans son ensemble : d'une part, des tarifs plus élevés en période de pointe permettraient aux usagers résiduels de circuler à une vitesse conforme aux standards de l'autoroute, d'autre part, des tarifs inférieurs en période creuse rendraient l'usage de l'autoroute accessible à des acteurs pour lesquels le tarif moyen n'est pas abordable.

47. Ainsi, l'Autorité invite le concédant à recourir effectivement à cette possibilité dans le cadre de la concession de l'autoroute A69.

b. Les règles d'évolution annuelle des tarifs

48. L'Autorité, toujours dans son rapport sur l'économie générale des concessions (pages 131 et suivantes), a recommandé que soient mieux prises en compte les dimensions économiques de la trajectoire pluriannuelle des tarifs.
49. Elle relevait d'abord que dans les contrats récents, le concédant semblait vouloir établir un lien entre l'évolution des tarifs et celle des coûts, en proposant aux candidats d'exprimer l'évolution prévisionnelle de leurs tarifs en fonction d'indices comme l'IPC, le TP01 ou le TP09. Elle soulignait cependant que si cette approche pouvait présenter des avantages (lier l'évolution des tarifs à celle de coûts exogènes permet non seulement de réduire le risque pris par la SCA, donc le niveau de sa compensation et, finalement, les tarifs payés par les usagers, mais aussi de limiter l'enjeu lié aux prévisions lors de la négociation d'avenants, en neutralisant les conséquences des erreurs d'anticipation concernant les coûts), sa mise en œuvre pouvait être améliorée, en calibrant les paramètres de l'indexation de façon à réduire effectivement la sensibilité des bénéfices des SCA aux évolutions des prix externes.
50. L'Autorité invitait le concédant, plus fondamentalement, à voir dans les évolutions tarifaires annuelles des signaux économiques pouvant être mobilisés pour améliorer le bien-être collectif à long terme. Elle suggérait, par exemple, de faire évoluer les tarifs en fonction de la disposition moyenne des usagers à payer, de façon à éviter une sous-utilisation de l'infrastructure.
51. L'Autorité constate que le concédant n'a pas fait évoluer son approche et qu'il a demandé aux candidats, dans le cadre de l'appel d'offres pour la mise en concession de l'autoroute A69, d'indexer leurs tarifs sur une combinaison de l'IPC, de l'indice TP01 et de l'indice TP09.
52. Elle invite donc le concédant, pour les futurs appels d'offres, à initier une réflexion sur les indices pouvant constituer une référence pertinente pour l'évolution des tarifs autoroutiers.

c. La durée du contrat

53. L'Autorité, dans son rapport sur l'économie générale des concessions (pages 172 et suivantes), a recommandé que soient envisagées toutes les adaptations permettant de réduire la durée des engagements contractuels de l'État dans le secteur autoroutier.
54. Elle relevait en effet qu'un horizon contractuel très long, en accroissant le transfert de risque et en privant la puissance publique des avantages d'une mise en concurrence plus régulière, pouvait être très coûteux. D'une part, des engagements contractuels sur une durée très longue amplifient les risques assumés par le secteur privé et conduisent à un coût du capital plus élevé. D'autre part, ils contraignent la puissance publique à négocier de gré à gré toute évolution du contrat avec son partenaire privé et ne lui permettent pas de bénéficier des mécanismes régulateurs du marché. Toute adaptation permettant de réduire la durée des engagements contractuels devrait donc être sérieusement envisagée, et le choix de la durée finalement retenue solidement étayé.

55. L'Autorité constate que pour la concession de l'autoroute A69, le concédant a retenu une durée contractuelle de 55 ans. Il ressort de l'instruction que cette durée a été établie en tenant compte des pratiques usuelles. Ainsi, le concédant se réfère aux « *durées de financement généralement retenues pour ce type de projet d'infrastructure qui sont de 30 à 40 ans (après refinancement, celui-ci intervenant après la mise en service et la montée en charge des trafics, soit environ 10 ans après la signature du contrat)* » et aux exigences supposées des prêteurs qui demanderaient « *une durée de concession supplémentaire de 5 à 15 ans après l'amortissement du prêt* », ainsi qu'aux « *éléments constitutifs de l'autoroute dont les pratiques de marché anticipent un amortissement sur des durées longues, souvent proches voire supérieures à cinquante ans* ».
56. Il semble ainsi que le concédant ait perpétué le modèle contractuel auquel il a usuellement recours sans envisager d'y apporter des adaptations permettant de limiter la durée de ses engagements et sans mener d'analyse économique le justifiant.
57. Le concédant soutient du reste que « *les résultats du processus concurrentiel confirment qu'une durée de 55 ans était appropriée [...]* ». En outre, il constate que « *la durée de 55 ans n'excède [...] pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* », en conformité avec les dispositions de l'article R. 3114-2 du code de la commande publique¹⁸. Néanmoins, ces dispositions, qui limitent la durée des contrats de concession au temps nécessaire à la satisfaction de conditions d'ordres économique et financier qu'elles précisent, n'ont pas pour objet d'imposer le respect d'une quelconque durée minimale de ces contrats. Elles ne devraient pas exonérer le concédant de réinterroger ses propres pratiques en termes de durée des contrats de concession autoroutière, ni de concevoir des mécanismes pour s'éviter les écueils d'engagements contractuels trop longs.

d. La définition du « bon état » pour les biens de retour et les biens de reprise

58. L'Autorité, dans son rapport sur l'économie générale des concessions (pages 150 et suivantes), a également préconisé qu'une clarification soit apportée à la notion de « bon état » employée pour qualifier les actifs restitués à la fin des contrats de concession autoroutière.
59. Elle relevait que la rédaction laconique des contrats, s'agissant du « bon état », imposait au concédant de se montrer vigilant pour défendre ses intérêts patrimoniaux. Elle proposait de prendre position par rapport à quatre approches de la notion de « bon état », associées à quatre niveaux d'exigence :
- une approche fondée sur les indicateurs de qualité de service suivis en cours de contrat, avec le risque que ces derniers se révèlent non pertinents ou insuffisants pour évaluer la pérennité du patrimoine ;
 - une approche (« optimisée ») visant à minimiser, sur longue période, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité de service retenus, impliquant que le concédant et le concessionnaire s'entendent très tôt sur une stratégie de gestion du patrimoine ;
 - une approche (« parfaitement objectivée ») consistant à définir le « bon état » à partir de critères exhaustifs et absolus spécifiquement définis pour caractériser les actifs restitués

¹⁸ Aux termes de cet article : « *Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat.* »

en fin de contrat, avec le risque d'induire une accélération des investissements en fin de concession, génératrice de coûts, au détriment des usagers ;

- une approche assimilant le « bon état » à l'état neuf, qui serait théoriquement concevable mais générerait des coûts disproportionnés et dégraderait excessivement la disponibilité des infrastructures en fin de contrat.

60. Elle soulignait que la deuxième approche, en n'introduisant pas de contrainte artificielle sur les cycles d'investissement, permettait de minimiser les coûts pour l'ensemble des parties, et préconisait de retenir une telle approche si de nouveaux contrats de concession devaient être signés¹⁹.
61. L'Autorité constate que le projet de contrat de concession de l'autoroute A69 comporte une annexe explicitant les critères d'appréciation du « bon état » en fin de concession. L'Autorité prend acte de cette évolution qui, offrant de la visibilité au concessionnaire sur les exigences du concédant en fin de concession, lui permet d'élaborer une stratégie complète de gestion de patrimoine, portant non seulement sur la modulation des cycles de gros entretien et de renouvellement (il existe une certaine latitude pour la durée d'utilisation des actifs), mais aussi sur les choix initiaux de conception et de construction de l'autoroute. Cette formalisation des exigences intervenant dès l'appel à candidatures est donc de nature à limiter les coûts de patrimoine, au bénéfice de l'ensemble des parties.
62. L'Autorité note par ailleurs que les critères d'appréciation du « bon état » en fin de concession définis dans l'annexe relèvent davantage de l'approche « parfaitement objectivée » que de l'approche « optimisée », avec un niveau d'exigence supérieur en fin de concession. À titre d'illustration, s'agissant de l'état de surface des chaussées, les deux objectifs applicables en cours de contrat (90 % des notes évaluées selon la méthode IQRA²⁰ doivent être supérieures à 3, d'une part, et 95 % des notes doivent être supérieures à 2, d'autre part), sont renforcés et complétés en fin de contrat (90 % des notes doivent être supérieures à 3, 100 % des notes doivent être supérieures à 2, 90 % des couches de roulement doivent avoir un âge inférieur à 13 ans, et l'âge moyen des couches de roulement doit être inférieur à 9 ans). De même, s'agissant des ouvrages d'art, les objectifs applicables à partir de la 21^{ème} année de contrat (moins de 3 % d'ouvrages classés 3 et 3U selon la méthode IQOA²¹ et 0 % d'ouvrages classés 3U détectés depuis plus de 2 ans) sont renforcés en avant-dernière année et en dernière année de contrat (0 % d'ouvrages classés 2E, 3 ou 3U).
63. Par conséquent, des contraintes artificielles sont introduites sur les cycles d'investissement. Ainsi, il ressort de l'analyse de la programmation de gros entretien et de renouvellement du concessionnaire pressenti que certains cycles d'investissement sont perturbés pour satisfaire les critères de bon état en fin de concession. Par exemple, la seconde intervention de renouvellement de l'étanchéité du viaduc de L'Agout apparaît avancée de [5 - 10] ans pour

¹⁹ Au contraire, elle estimait que l'absence de précision des contrats historiques révélait une conception « absolue » de la notion de « bon état », et que la troisième approche avait implicitement été privilégiée par les parties, conduisant à ce que les péages perçus durant les concessions en cours aient été calibrés à un niveau suffisant pour couvrir des investissements spécifiques de remise à niveau en fin de concession et éviter au concédant la réalisation d'investissements structurants dans la période suivant la fin de la concession.

²⁰ La méthode consiste à évaluer le niveau de service de la couche de roulement avec un pas de 200 m. Le coefficient de frottement, le confort de la chaussée et sa texture sont mesurés. La notation va de 4, la meilleure note, à 0.

²¹ La méthode, en application de l'instruction technique pour la surveillance et l'entretien des ouvrages d'art (ITSEO) 2010, permet d'évaluer la qualité de l'ouvrage d'art et les investissements nécessaires. L'échelle de notation est composée de 5 notes :

- une note égale à 1 correspond à l'état neuf ;
- une note égale à 2 correspond à un ouvrage présentant des pathologies très légères nécessitant de légers investissements ;
- une note égale à 2E correspond à un ouvrage présentant plusieurs pathologies légères nécessitant des investissements légers ; l'indice E indique le caractère évolutif possible à brève échéance de l'état de la structure porteuse ;
- une note égale à 3 correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement, sans que les investissements nécessaires soient considérés comme lourds ;
- une note égale à 3U correspond à un ouvrage ayant au moins un défaut majeur remettant en cause son fonctionnement et nécessitant des investissements lourds.

garantir le bon état de l'ouvrage en fin de concession ; de même, un pic d'investissement correspondant à des travaux de renouvellement de chaussées et d'ouvrages d'art est prévu à la [20 – 50]^{ème} année d'exploitation, ce qui ressort comme une contrainte opérationnelle forte imposée par le niveau d'exigence accru en fin de concession.

64. Néanmoins, compte tenu de l'asymétrie d'information qui caractérise les relations entre concédant et concessionnaire, d'une part, et du fait que les intérêts du concessionnaire ne sont pas alignés sur ceux du concédant, d'autre part, ces contraintes artificielles peuvent être pertinentes dans certains cas. Ainsi, exiger qu'aucun ouvrage d'art ne soit classé 2E, 3 ou 3U en fin de contrat peut répondre à une certaine logique : dans la mesure où le concessionnaire est le plus à même de connaître précisément les pathologies identifiées sur les ouvrages d'art qu'il exploite, il pourrait, dans le cas contraire, concentrer ses efforts en fin de contrat sur les ouvrages dont la remise en état est la moins coûteuse, laissant à l'exploitant suivant la charge des investissements les plus importants ; en outre, dans l'hypothèse où le concédant souhaiterait remettre en concession l'infrastructure, les candidats seraient amenés à prévoir des provisions excessives pour les risques de construction.
65. Il apparaît enfin que dans le cas de l'autoroute A69, les conséquences financières de ces contraintes artificielles sont limitées : l'Autorité estime que le surcoût représente de l'ordre de 7 % des dépenses de gros entretien et de renouvellement. Le contrat de concession porte en effet sur un patrimoine routier qui restera jeune à l'échéance du contrat (en faisant l'hypothèse que celui-ci ne fera pas l'objet d'allongements), dans un contexte technique peu complexe (absence d'ouvrage d'art exceptionnel, trafic limité, zone à faible risque sismique), si bien que l'enjeu de sa remise en état est modéré.
66. Pour autant, il aurait été préférable de limiter au maximum les contraintes artificielles sur les cycles d'investissement pour se rapprocher, autant que possible, en tenant compte des limites relevées au point 64, d'une approche « optimisée ». À titre d'illustration, la disposition contractuelle prévoyant, s'agissant des équipements d'exploitation, qu'aucun équipement ne doit être changé dans les deux années suivant la restitution de l'infrastructure accroît modestement, mais inutilement, la facture pour l'utilisateur.
67. Finalement, l'Autorité renouvelle sa recommandation, pour les nouveaux contrats de concession, de définir le bon état en fin de concession de manière à limiter au maximum les contraintes artificielles sur les cycles d'investissement, conformément à une approche « optimisée ».

2.2. Sur l'équilibre économique du projet particulier de contrat avec la société Atosca

2.2.1. L'approche retenue par l'Autorité pour apprécier l'équilibre économique du projet

68. Lorsqu'elle examine l'équilibre économique d'un nouveau contrat, l'Autorité retient une approche globale ; si elle contre-expertise indépendamment chaque paramètre du contrat, elle n'apprécie *in fine* que l'équilibre d'ensemble. Le concessionnaire pressenti s'engage en effet sur une offre globale fondée sur des péages et des concours publics qu'il a proposés et qui ont été acceptés : il supporte intégralement le risque que tout ou partie des hypothèses qu'il a retenues pour construire son offre ne se réalisent pas, sans que cela puisse avoir un impact sur le niveau des péages.
69. De manière générale, il convient d'apprécier l'équilibre économique du projet en calculant le taux de rentabilité interne (« TRI ») du projet. Le TRI du projet, indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire pressenti, doit assurer une juste rémunération du

capital investi compte tenu de l'ensemble des risques du projet. Pour apprécier le TRI du projet, il faut le comparer au coût d'opportunité du capital investi, que l'Autorité estime en calculant le coût moyen pondéré du capital en se fondant notamment sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF).

70. Dans le cas d'espèce, les analyses réalisées ci-après montrent que les hypothèses du concessionnaire pressenti relatives aux coûts et aux recettes, bien que plausibles, sont optimistes. Or, pour pouvoir comparer le TRI du projet au coût moyen pondéré du capital calculé par l'Autorité, il est nécessaire que les chroniques de charges et de recettes soient construites sous certaines hypothèses. Elles doivent correspondre à des situations moyennes dans lesquelles les risques sont pris en compte en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur ampleur. L'Autorité a corrigé les chroniques du concessionnaire en ce sens. Il en ressort que le contrat est équilibré d'un point de vue financier : la rémunération du concessionnaire pressenti est certes élevée, mais elle vient compenser à sa juste valeur l'optimisme des chroniques et donc le risque que prend le concessionnaire.

2.2.2. Les coûts opérationnels du projet

71. L'analyse des coûts mis à la charge du concessionnaire et susceptibles d'être couverts par le péage au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière a été réalisée sur la base des documents transmis en application de l'article R. 122-27 du code de la voirie routière, dont le niveau de détail est limité. En effet, le concédant apprécie les offres sur le fondement d'une décomposition sommaire des coûts²², dans la mesure où le contrat de concession est un contrat global qui est attribué après mise en concurrence et emporte transfert des risques – notamment de conception et de construction – au concessionnaire, lequel acquiert, dès la signature du contrat, la qualité de maître d'ouvrage. Il n'est donc pas demandé aux candidats à l'appel d'offres de fournir les éventuelles décompositions détaillées des coûts (avec, par prestation, des quantités et des prix unitaires) qu'ils établissent sous leur seule responsabilité. La contre-expertise de l'Autorité a donc porté ici, d'une part, sur les ratios de coûts globaux (comparaison avec d'autres projets autoroutiers similaires), d'autre part, sur la décomposition fournie par le concessionnaire pressenti (en s'appuyant sur la base de données de prix de l'Autorité²³).
72. Les dépenses de conception et de construction²⁴ de l'autoroute estimées par le concessionnaire pressenti s'élèvent à [200 – 500] M€ (valeur février 2021), de sorte que le coût kilométrique moyen de cette infrastructure ([5 – 10] M€/km²⁵) se situe en borne basse d'une fourchette de coûts allant de 5,6 à 9,9 M€ pour des opérations présentant des caractéristiques similaires (création²⁶ d'autoroutes à 2x2 voies en interurbain, hors zones montagneuses).
73. Les dépenses de conception et de construction estimées par le concessionnaire pressenti sont inférieures de 10 % à celles estimées par l'État en amont de la procédure. Or, cette estimation de

²² Les hypothèses de coûts retenues par un candidat sont examinées par le concédant principalement parce qu'elles sont susceptibles, en raison de leur caractère anormalement bas ou excessivement optimiste, de fausser la concurrence pour l'attribution du contrat et de faire peser un risque sur la bonne fin du projet. En dehors de cela, les coûts ne sont considérés qu'indirectement, en ce qu'ils peuvent influencer sur le niveau des engagements demandés aux personnes publiques, sur le niveau des tarifs de péage, sur la qualité technique, environnementale et sociale du projet ou encore sur le niveau de service, la qualité de l'entretien et de la maintenance.

²³ La méthode suivante a été retenue : les postes à enjeux financiers (frais d'études et de maîtrise d'ouvrage, terrassement, ouvrages d'art et chaussée) ont été comparés aux valeurs médianes de la base de données prix, et l'appréciation du niveau de risque de construction a été revue. Cette analyse présente la limite suivante : en agrégeant un grand nombre d'observations, les valeurs médianes de prix représentent des travaux « type ». Le dossier de saisine étant sommaire sur les aspects techniques, aucun ajustement de ces valeurs n'a été opéré pour tenir compte des spécificités du projet.

²⁴ Le montant des dépenses prévisionnelles d'exploitation sur la durée du contrat est estimé à [200 – 500] millions d'euros (valeur février 2021) par le concessionnaire pressenti, et celui des dépenses de gros entretien et de renouvellement à [50 – 100] M€ (valeur février 2021).

²⁵ Si l'on exclut les aménagements de voies existantes, le coût kilométrique varie entre [5 – 10] et [10 – 20] M€ selon les sections de la future autoroute A69, en fonction des difficultés du tracé.

²⁶ Les données des bilans LOTI ne permettent pas d'établir la part d'aménagements de voies existantes dans les projets de création d'autoroutes.

l'État apparaissait raisonnable, puisqu'elle correspondait à un coût kilométrique moyen de [5 – 10] M€²⁷, se situant dans la fourchette des coûts d'opérations aux caractéristiques similaires recensées par l'Autorité.

74. Par ailleurs, l'analyse des principaux ratios de coûts de conception et de construction fait apparaître que le concessionnaire pressenti a probablement retenu un scénario optimiste. Ainsi, pour le poste « terrassements », qui représente 20,8 % des coûts de conception et de construction, l'Autorité estime, en s'appuyant sur sa base de données de prix, que l'estimation du concessionnaire pressenti pourrait être sous-évaluée de 20 % ([10 – 20] M€). De même, pour le poste « ouvrages d'art », qui représente [10 – 20] % des coûts de conception et de construction, elle considère que la sous-évaluation pourrait être de 18 % ([10 – 20] M€). Inversement, le poste « chaussées », qui représente [10 – 20] % des coûts de conception et de construction, pourrait être surévalué de 5 % (- [2 – 5] M€). Par ailleurs, des provisions pour risques et aléas sont prises en compte par le concessionnaire pressenti en appliquant un taux de [5 – 10] % aux coûts prévisionnels ; or, la pratique, pour une opération autoroutière, est de prévoir une somme à valoir représentant entre 10 % et 15 % du montant des travaux, à ce stade des études. La somme à valoir sur les travaux, hors barreau de Puylaurens, pourrait donc être sous-évaluée de moitié ([10 – 20] M€).
75. Sur la base des informations dont elle dispose, l'Autorité considère donc que les coûts opérationnels ne sont pas surévalués. En revanche, bien que plausibles, ils sont optimistes : le concessionnaire pressenti a choisi de retenir une trajectoire de coûts risquée. Pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, l'Autorité a donc retenu un coût de référence supérieur de 10 %²⁸, cohérent avec l'estimation de l'administration.
76. Durant l'instruction, l'Autorité n'a pas été mesure de mener une analyse poussée concernant les coûts d'exploitation et d'entretien. Pour apprécier l'équilibre économique du projet de concession, elle a retenu des coûts d'exploitation et d'entretien augmentés de 10 % par rapport à l'offre du concessionnaire pressenti, en cohérence avec les coûts de construction. En tout état de cause, maintenir ces deux paramètres inchangés n'aurait pas modifié la conclusion de cette analyse : le TRI reste raisonnable au regard du coût moyen pondéré du capital calculé par l'Autorité.

2.2.3. Les recettes du projet

a. Les paramètres tarifaires du concessionnaire pressenti

77. Les paramètres tarifaires choisis par le concessionnaire pressenti concernent tout d'abord les niveaux des tarifs à la mise en service.
78. Il ressort de l'analyse de ces paramètres qu'à la mise en service, les péages sur l'autoroute A69 devraient être comparables à ceux pratiqués par les sociétés concessionnaires récentes²⁹. Pour les véhicules de classe 1, le tarif kilométrique moyen (TKM) devrait être inférieur de 7,4 % à la moyenne (pondérée par les trafics) des TKM pratiqués par ces sociétés ; pour les véhicules de classe 4, il devrait être supérieur de 14,6 %.
79. Les paramètres tarifaires choisis par le concessionnaire pressenti concernent également l'évolution prévisible des niveaux de péage au cours de la concession.

²⁷ Si l'on exclut les aménagements de voies existantes, le coût kilométrique moyen est de [5 – 10] M€.

²⁸ Y compris pour les dépenses d'exploitation, de gros entretien et de renouvellement.

²⁹ Le TKM pratiqué par la société CEVM, qui exploite le viaduc de Millau, est exclu de cette analyse.

80. Pour l'indexation de ses tarifs, le concessionnaire pressenti a choisi de pondérer respectivement à 75 %, à 15 % et à 10 % l'IPC, l'indice TP01 et l'indice TP09. Il est généralement constaté que les indices TP01 et TP09 sont plus dynamiques que l'inflation. Il en résulte que les tarifs pratiqués sur l'autoroute A69 devraient croître plus vite que l'inflation.

b. Les prévisions de trafic du concessionnaire pressenti

81. Les analyses menées par l'Autorité montrent que les hypothèses de trafic sont optimistes sur deux paramètres : le trafic à la mise en service et la croissance annuelle du trafic de véhicules légers. L'Autorité rappelle qu'en tout état de cause, le concessionnaire supporte intégralement le risque que tout ou partie de ses hypothèses ne se réalisent pas, le niveau des péages n'ayant pas vocation à être modifié dans ce cas.
82. Le trafic à la mise en service est évalué à [5 000 – 10 000] véhicules légers et à [500 – 1 000] poids lourds par jour en moyenne sur les différentes sections (hors effet de montée en charge)³⁰.
83. L'instruction a révélé que l'étude de trafic sur laquelle le concessionnaire pressenti s'est appuyé présente des faiblesses méthodologiques. [...]. Par ailleurs, les taux de capture, c'est-à-dire la part de trafic des itinéraires concurrents qui se reporteront sur l'autoroute A69, sont estimés à un niveau particulièrement élevé. Ainsi, il est supposé que l'autoroute A69 captera plus de [80 – 90] % du trafic de poids lourds sur les itinéraires parallèles formés par la route nationale RN126 et sur les routes départementales RD112, RD826 et RD622. Or, les taux de capture observés *ex post* dans le cadre des bilans des projets routiers (« bilans LOTI ») montrent que ces valeurs sont optimistes : les taux de capture moyens sont plutôt de l'ordre de 75 % pour les poids lourds. Certes, les interdictions de traversée des villes de Puylaurens et de Soual pour les poids lourds peuvent en constituer un facteur explicatif, mais elles ne peuvent suffire à justifier un écart de cet ordre.
84. Par conséquent, l'Autorité a estimé que pour correspondre à une hypothèse moyenne, le trafic à la mise en service devait être diminué de 5 % pour les véhicules légers et de 10 % pour les poids lourds. Ces hypothèses ont été construites par l'Autorité en retenant des taux de capture compatibles avec les retours d'expérience sur des cas comparables. Elles sont par ailleurs en ligne avec la contre-expertise réalisée par le prêteur du groupement. Celui-ci a effet estimé que les prévisions de trafic devaient être diminuées de [5 – 10] % pour les véhicules légers et de [10 – 20] % pour les poids lourds.
85. Par ailleurs, sur la durée de la concession, le concessionnaire pressenti anticipe une croissance annuelle du trafic des véhicules légers particulièrement forte à l'horizon 2050. À partir de 2029, c'est-à-dire à l'issue de la montée en charge, il est ainsi supposé que le trafic des véhicules légers augmentera de [2 – 5] % par an. Le taux de croissance prévisionnel est certes inférieur au-delà de 2050, mais l'effet sur le TRI est moindre à cet horizon compte tenu de l'effet de l'actualisation. Ce taux de croissance est élevé en comparaison des évolutions récentes sur le réseau autoroutier (le trafic des véhicules légers y a crû de 2,1 % par an entre 2013 et 2018), mais aussi des dynamiques du trafic local, le trafic de la RN126 ayant crû de 1,3 % par an entre 2010 et 2019.
86. Par conséquent, l'Autorité a estimé que, pour correspondre à une hypothèse moyenne, le taux de croissance annuel du trafic des véhicules légers jusqu'à 2050 devait être ramené à 1,5 %. Ce taux a été établi en s'appuyant sur les précédentes prévisions de l'Autorité adaptées au contexte local

³⁰Lorsqu'une infrastructure est mise en service, son potentiel de trafic peut mettre quelques années à se révéler : c'est le phénomène de montée en charge (ou « *ramp up* »). Puisqu'il s'agit d'un phénomène particulièrement difficile à prévoir, il est classique de l'étudier à part et de comparer les hypothèses de trafic « hors effet de montée en charge » c'est-à-dire comme si la montée en charge avait été instantanée. Dans le cas d'espèce, les hypothèses de montée en charge retenues par le concessionnaire pressenti n'appellent pas d'observation de la part de l'Autorité.

de l'Occitanie. Il est cohérent avec les recommandations du référentiel d'évaluation des projets de transport du ministère de la transition écologique.

2.2.4. La rentabilité espérée de la concession pour les apporteurs de fonds

87. Compte tenu des recettes et des coûts opérationnels prévisionnels du projet, le concessionnaire pressenti affiche un TRI du projet de [5 – 10] % environ après prise en compte des concours publics.
88. En outre, les différentes clauses d'encadrement des recettes ont pour effet de limiter la hausse du TRI projet en cas d'aléas positifs.
89. Après prise en compte des abattements présentés ci-dessus sur les coûts opérationnels et les recettes liées au péage, le TRI projet s'établit à [2 – 5] %. Au regard de ses propres estimations du coût moyen pondéré du capital du secteur, l'Autorité estime que le TRI du projet présente un caractère raisonnable, compte tenu des spécificités du projet, en particulier du coût de la dette pour un projet « *greenfield* », de la durée de la concession et de l'encadrement apporté par l'ensemble des clauses prévues dans le projet de cahier des charges.

2.2.5. L'encadrement de la rentabilité de la concession

90. Le projet de contrat de concession comporte, conformément aux exigences fixées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, deux ensembles de clauses d'encadrement de la rentabilité : le premier porte sur les recettes, le deuxième sur les gains de refinancement.

a. Clauses relatives aux recettes

91. Les clauses d'encadrement des recettes sont composées de la clause de réduction de la durée de la concession et de celle de partage des fruits de la concession. Les deux clauses ont deux objectifs différents : le but de la première est de réduire la durée de la concession, celui de la seconde de limiter l'augmentation de la rentabilité que pourrait entraîner un niveau de trafic ou de l'inflation supérieur aux prévisions du concessionnaire pressenti. Si la première a une faible probabilité d'activation, la probabilité de déclenchement de la seconde est un peu plus élevée et dans les cas les plus extrêmes, son impact sur le TRI projet est significatif.
92. Une clause de « durée endogène » (article 29.2 du projet de cahier des charges) prévoit que, si le chiffre d'affaires cumulé de la concession, diminué des redevances versées au titre de la clause de « partage des fruits de la concession » (cf. point 94), excède 4,1 milliards d'euros courants HT (c'est-à-dire 10 % de plus que le chiffre d'affaires cumulé sur toute la durée de la concession dans le scénario de référence retenu dans le projet de contrat), le concédant peut mettre fin à la concession le 31 décembre de l'année qui suit celle du dépassement du seuil, à condition que 28 années se soient écoulées depuis l'entrée en vigueur du contrat.
93. L'Autorité estime que cette clause pourrait se déclencher. Néanmoins, la réduction de la durée de la concession qui en résulterait serait modérée. À titre d'illustration, il faudrait que le chiffre d'affaires soit, chaque année, supérieur de près de [30 – 40] % à celui du cas de base pour que la durée de la concession soit réduite de [5 – 10].
94. Une clause de « partage des fruits de la concession » (article 30 du projet de cahier des charges) prévoit en outre le remboursement des concours publics et de l'apport en nature par le

concessionnaire³¹ si deux conditions sont simultanément vérifiées : d'une part, le chiffre d'affaires réalisé l'année du déclenchement de la clause de partage dépasse de 10 % le chiffre d'affaires annuel du scénario de référence, d'autre part, le chiffre d'affaires cumulé de la concession excède, à la même date, celui du scénario de référence. Dans ce cas (qui peut se produire dès la mise en service), la redevance correspond à 50 % de la fraction du chiffre d'affaires réalisé au-delà du palier de 10 %, puis à 80 % de la fraction du chiffre d'affaires réalisé au-delà du palier de 20 %.

95. L'Autorité relève qu'une sous-estimation modérée ([0 - 1] point) de la croissance annuelle du trafic suffirait pour que la clause se déclenche. Cependant, comme cela a été indiqué précédemment (cf. points 81 et suivants), les prévisions de trafic du concessionnaire pressenti apparaissent optimistes, si bien que l'hypothèse d'une sous-estimation, même modérée, semble peu probable. L'Autorité note par ailleurs que l'atténuation de la rentabilité qui résulterait de l'activation de la clause serait limitée dans la plupart des cas. Dans les cas extrêmes, elle permettrait néanmoins, comme la clause de « durée endogène », d'atténuer la surrentabilité qui résulterait d'une progression du chiffre d'affaires sensiblement supérieure aux anticipations du concessionnaire pressenti.
96. L'Autorité note que la clause de « partage des fruits de la concession » rend en partie superflue la clause de « durée endogène ». En effet, lorsque la première clause se déclenche, les recettes prises en compte pour l'activation de la deuxième clause sont réduites du montant de la redevance versée au concédant, si bien que la probabilité de déclenchement et l'effet sur la rentabilité de cette deuxième clause sont atténués.

b. Clauses relatives aux gains de refinancement

97. Une clause de « partage des gains de refinancement » (article 23.3 du projet de cahier des charges) prévoit le remboursement par le concessionnaire³² de tout ou partie des concours publics et de l'apport en nature dont elle a pu bénéficier à travers le partage des gains de refinancement tels que calculés sur la base du modèle financier servant à la modification du plan de financement³³. Les gains de refinancement sont partagés entre le concessionnaire et le concédant selon un mécanisme déterminé d'un commun accord. À défaut d'accord, ils sont partagés selon un mécanisme tel que toute amélioration du TRI des actionnaires résultant d'un refinancement déclenche un versement au concédant, le concessionnaire conservant 40 % des gains.
98. Cette clause, dont le principe est de ramener le TRI actionnaires du concessionnaire à un TRI proche de celui existant avant le refinancement, possède de bonnes propriétés économiques. Sa présence n'annule pas les incitations du concessionnaire à optimiser son financement, mais évite qu'il ne retire tous les bénéfices du refinancement, dont certains apparaissent indépendants de son efficacité (le concessionnaire n'ayant pas d'influence sur les conditions de marché). En tout état de cause, compte tenu du niveau des taux d'intérêt actuels, il semble peu probable, sauf événement majeur d'ici à la signature du contrat, que les conditions de financement s'améliorent ensuite dans une mesure telle que des gains élevés soient réalisés.
99. Une clause de « partage des gains liés au bouclage financier » (article 23.5 du projet de cahier des charges) prévoit en outre que le concessionnaire pressenti peut modifier, lors du bouclage financier du projet, les conditions de financement indiquées initialement dans son offre afin de bénéficier d'éventuelles conditions de financement plus favorables ; le gain issu de cette

³¹ L'article 8 de l'annexe 21 du cahier des charges précise que les sommes versées par le concessionnaire sont affectées, en priorité, au remboursement des concours publics (et partagées au prorata des parts respectives de l'État et des collectivités territoriales) puis, une fois l'ensemble des concours publics remboursés, au remboursement de l'apport en nature de l'État.

³² L'article 8 de l'annexe 21 du cahier des charges précité s'applique également.

³³ Le projet de contrat de concession prévoit qu'« une part des coûts raisonnables et dûment justifiés de mise en place de la modification du plan de financement » peut être déduite des gains calculés sur la base du modèle financier.

modification est alors partagé entre le concessionnaire pressenti et les usagers à travers une baisse des tarifs de péage, le concessionnaire en conservant 50 %.

100. Cette clause, dont le principe est de permettre l'optimisation des conditions de financement au bénéfice du concessionnaire et des usagers, possède également de bonnes propriétés économiques, puisque le concessionnaire garde une incitation à effectuer les démarches nécessaires. Compte tenu du niveau des taux d'intérêt actuels, il semble cependant peu probable que les conditions de financement s'améliorent d'ici au bouclage financier dans une mesure telle que des gains importants puissent être réalisés.

c. Clause de modération tarifaire

101. Une clause de « modération tarifaire » (article 24.4 du projet de cahier des charges) prévoit une diminution des tarifs de péage lorsque l'apport en nature et les concours publics sont remboursés grâce aux versements effectués au titre du « partage des fruits de la concession », du « partage des gains de refinancement » (cf. points 94 et 97) et du reliquat non utilisé des sommes prévues pour la politique du « 1 % Paysage »³⁴, l'ensemble des montants étant actualisés en date de valeur de janvier 2020 avec un taux annuel nominal de 7 %. La réduction des tarifs de péage est déterminée conjointement par le concessionnaire et le concédant de façon à produire un « effet économique équivalent » au « partage des fruits de la concession », s'il trouvait encore à s'appliquer, et au « partage des gains de refinancement ».
102. Le dernier paragraphe de l'article 24.4 prévoit en outre que, sur décision du ministre chargé de la voirie nationale, les montants dus au titre du « partage des fruits de la concession » et des « gains de refinancement » peuvent être affectés à la diminution des tarifs de péages « *avant même que l'ensemble des concours publics et apports en nature aient été remboursés* », permettant à l'usager de bénéficier des trajectoires financières plus favorables que dans les prévisions.

*

³⁴ L'article 13 du projet de cahier des charges prévoit que le concessionnaire « contribue à la politique du « 1 (un) % Paysage, Développement et Cadre de Vie » sur le réseau routier national, telle que définie par l'Instruction du Gouvernement du 29 juillet 2016 relative à la politique du « 1 (un) % paysage, développement et cadre de vie » sur le réseau routier national. La participation du concessionnaire est toutefois plafonnée à cinq-cents mille (500 000) euros courants. »

CONCLUSION

Il résulte de ce qui précède que le projet de cahier des charges satisfait les obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière :

- en prévoyant des recettes de péage projetées permettant exclusivement de couvrir des dépenses liées à la conception, à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, y compris la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ;
- en incluant un ensemble de clauses permettant l'encadrement de résultats financiers de la concession qui iraient sensiblement au-delà des prévisions initiales ;
- en incluant un ensemble de clauses permettant le respect des obligations en matière de transition écologique listées aux alinéas 7 à 10 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

En outre, le projet de cahier des charges appelle les observations suivantes :

- si un article du projet de cahier des charges ouvre la possibilité pour le concédant d'exiger l'introduction d'une modulation temporelle des tarifs, le concédant devrait effectivement recourir à cette possibilité, si cela se révèle pertinent, dans le cadre de la concession de l'autoroute A69 ;
- il est prévu que l'évolution annuelle des tarifs repose sur une combinaison de l'IPC, de l'indice TP01 et de l'indice TP09, mais la formule retenue montre que cela ne répond pas à un objectif de lier l'évolution des tarifs à celle des coûts du concessionnaire ; pour les futurs appels d'offres, le concédant devrait initier une réflexion sur les indices pouvant constituer une référence pertinente pour l'évolution annuelle des tarifs autoroutiers, qui constituent des signaux économiques susceptibles d'être mobilisés pour améliorer le bien-être collectif à long terme ;
- la durée de la concession a été fixée à 55 ans ; il semble que le modèle contractuel usuel ait servi de fondement au calcul de cette durée, sans qu'il ait été envisagé de le questionner et d'y apporter des adaptations permettant de limiter la durée des engagements de l'État ; pour l'avenir, l'Autorité recommande à nouveau que soient envisagées toutes les adaptations permettant de réduire la durée des engagements contractuels de l'État dans le secteur autoroutier ;
- une annexe explicite les critères d'appréciation du « bon état » pour les biens de retour, ce qui offre de la visibilité au concessionnaire sur les exigences du concédant en fin de concession et lui permet d'élaborer une stratégie complète de gestion de patrimoine ; néanmoins, les critères d'appréciation du « bon état » relèvent davantage d'une approche « parfaitement objectivée » que d'une approche « optimisée », avec un niveau d'exigence supérieur en fin de concession ; des contraintes artificielles sont donc introduites sur les cycles d'investissement, même si, dans le cas de l'autoroute A69, les conséquences financières de ces contraintes artificielles sont limitées ; pour l'avenir, l'Autorité renouvelle sa recommandation, pour les nouveaux contrats de concession, de définir le bon état en fin de concession de manière à limiter au maximum les contraintes artificielles sur les cycles d'investissement qui peuvent se révéler coûteuses pour l'usager.

*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 25 janvier 2022.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman