

## **Avis n° 2023-049 du 26 octobre 2023**

relatif au projet de vingtième avenant à la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 7 février 1992 et au cahier des charges annexé à cette convention

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 service de la procédure et déclaré complet, en application de l'article 17 du règlement intérieur de l'Autorité, à la date du 31 juillet 2023 ;

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

Vu le décret du 7 février 1992 approuvant la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes ainsi que le cahier des charges annexé à cette convention, ensemble les décrets des 10 mai 1996, 18 novembre 1997, 26 décembre 1997, 29 décembre 1997, 30 décembre 2000, 30 novembre 2001, 1<sup>er</sup> mars 2002, 26 août 2003, 29 juillet 2004, 5 novembre 2004, 15 mai 2007, 22 mars 2010, 28 janvier 2011, 2 juillet 2013, 21 août 2015, 6 novembre 2018, 28 janvier 2022 et 10 octobre 2022 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu l'avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021 de l'Autorité relatif au projet de dix-huitième avenant à la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 7 février 1992 et au cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu la décision n° 462752 du 27 janvier 2023 du Conseil d'État ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 26 octobre 2023 ;

## RÉSUMÉ<sup>1</sup>

L'Autorité a été saisie, le 31 juillet 2023, d'un projet de vingtième avenant au contrat de concession d'autoroute passé entre l'État et la société ASF. Le principal objectif de ce projet d'avenant est de compenser la suppression de la clause tarifaire initialement prévue par le dix-huitième avenant, qui se traduisait par quatre hausses tarifaires annuelles de 0,264 % sur l'ensemble du périmètre géographique de la concession de la société ASF.

En effet, dans sa décision du 27 janvier 2023, le Conseil d'État a annulé la clause tarifaire du dix-huitième avenant au contrat de concession de la société ASF, en considérant que cette dernière « méconna[issait] la règle de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu. » Le Conseil d'État relevait ainsi que la clause tarifaire en cause « mettait à la charge de l'ensemble des usagers de la totalité des 2 714 km du réseau autoroutier concédé à la société ASF le financement des travaux de réalisation d'un tronçon de 6,2 km destiné au contournement ouest de Montpellier dépourvu de péage ».

Dans le cadre de la nouvelle clause tarifaire envisagée, il est prévu de réduire le périmètre géographique des usagers contribuant au financement de l'infrastructure à ceux traversant les barrières pleine voie de l'autoroute A709 (Baillargues et Saint-Jean-de-Védas) et à ceux circulant sur l'autoroute A9 au droit de Montpellier.

L'Autorité relève que les nouvelles modalités de financement prévues pour cet aménagement présentent, d'un point de vue économique, des limites par rapport à la logique de l'utilisateur-payeur, dont la règle de proportionnalité constitue l'expression juridique.

En premier lieu, la disposition tarifaire envisagée conduira à une situation où 86 % des trajets qui financeront le COM ne l'emprunteront pas. Certes, compte tenu de la configuration de l'aménagement à financer, le ciblage géographique proposé par le concédant ne peut pas être sensiblement amélioré : dans l'hypothèse où le périmètre des usagers contribuant au financement de l'infrastructure serait limité à ceux traversant les barrières pleine voie de l'autoroute A709, la part des trajets finançant le COM sans l'emprunter s'établirait à 78 %.

En second lieu, la disposition tarifaire envisagée conduira à faire financer l'intégralité du coût du COM par les péages acquittés par les usagers sur les dix prochaines années, alors que la durée de vie de l'infrastructure est bien supérieure. Or, l'introduction d'un mécanisme de soulte permettrait de lisser l'amortissement du COM sur une période plus longue et de répartir plus équitablement la charge du financement entre les usagers d'aujourd'hui et ceux de demain. Sur la base d'un amortissement sur 40 ans, et toutes choses égales par ailleurs, les premiers s'acquitteraient d'un péage 2,3 fois moins important.

Par conséquent, en l'absence de mise à péage – même partielle – du COM, l'ART recommande, afin de mieux proportionner le montant du tarif à la valeur du service rendu, d'introduire un mécanisme de soulte.

<sup>1</sup> Ce résumé a un caractère strictement informatif. Il ne saurait se substituer aux motifs et conclusions de l'avis ci-après qui seuls font foi dans le cadre de la présente procédure.

## Sommaire

<b>1</b>	<b>CONTEXTE .....</b>	<b>4</b>
1.1	Les caractéristiques du projet d'avenant.....	4
1.2	La méthode d'analyse de l'Autorité.....	8
<b>2</b>	<b>ANALYSE DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES DU PROJET D'AVENANT .....</b>	<b>9</b>
2.1	Sur les recettes de péage qui ne reviendront pas au concessionnaire compte tenu de l'annulation de la clause tarifaire du dix-huitième avenant.....	9
2.2	Sur la clause de partage du risque lié au trafic.....	9
2.3	Sur les recettes de péage induites par la nouvelle clause tarifaire .....	10
2.4	Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire.....	10
<b>3</b>	<b>ANALYSE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ENVISAGÉES .....</b>	<b>11</b>
3.1	La structure de financement retenue s'écarte sensiblement de la logique de l'utilisateur.....	11
3.2	Sans mettre l'infrastructure à péage, il n'est pas possible d'améliorer significativement le ciblage géographique du péage .....	14
3.3	En introduisant une soulte, il serait possible d'améliorer la correspondance entre les charges et les bénéfices pesant sur les différentes catégories d'utilisateurs.....	15
<b>4</b>	<b>ANALYSE DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA RÉDACTION DE L'ARTICLE 12 DU CAHIER DES CHARGES.....</b>	<b>17</b>

## 1 CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 31 juillet 2023, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de vingtième avenant à la convention passée entre l'État et la société des Autoroutes du Sud de la France (ci-après « ASF ») pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes, approuvée par décret du 7 février 1992, et au cahier des charges annexé à cette convention. La saisine a été déclarée complète à la date du 31 juillet 2023 par le service de la procédure de l'Autorité.
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 Les caractéristiques du projet d'avenant

#### 1.1.1 Le projet d'avenant a été établi à la suite de l'annulation par le Conseil d'État de la clause tarifaire contenue dans le dix-huitième avenant

##### 1.1.1.1 En 2021, le concédant et ASF concluaient le dix-huitième avenant à leur contrat pour l'aménagement du contournement ouest de Montpellier

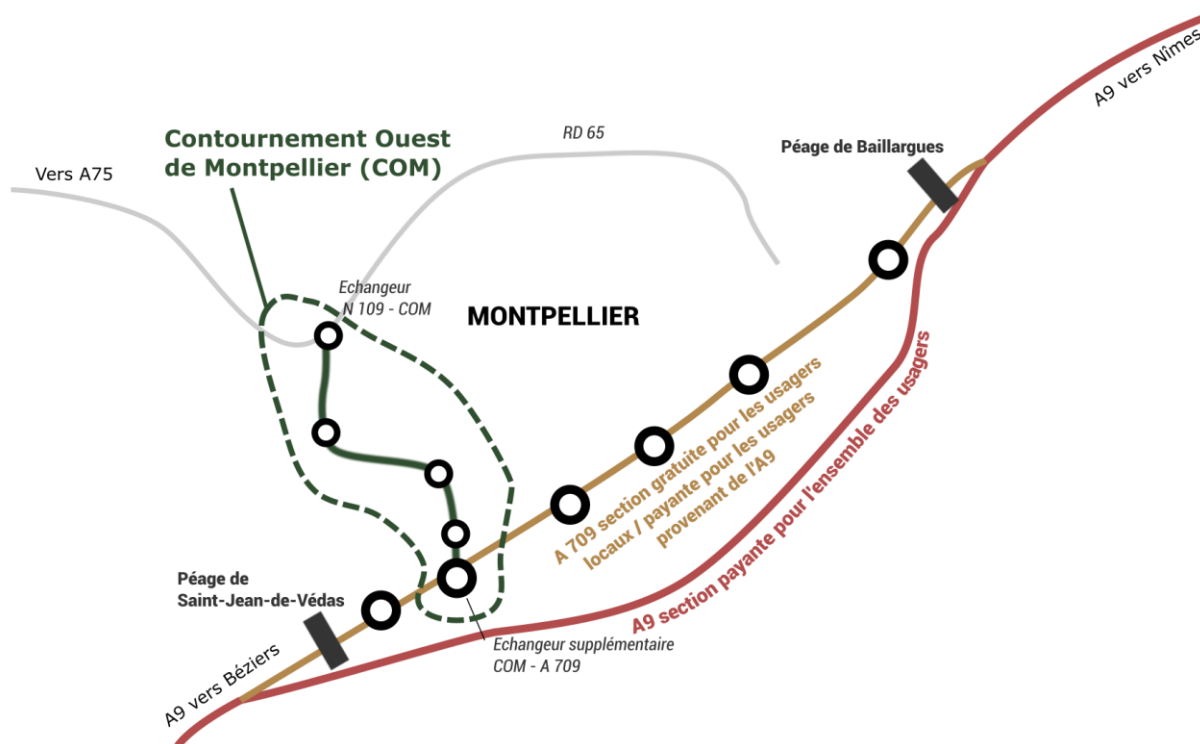
3. En 2021, l'Autorité avait été saisie, pour avis, d'un projet de dix-huitième avenant au contrat de concession liant le concédant et la société ASF, dont l'objet était de permettre l'aménagement du Contournement Ouest de Montpellier (ci-après « COM »).
4. L'aménagement concerne, sur une longueur de 6,2 km, les routes métropolitaines 132, 132E2 et 612, qui font office de rocade ouest de Montpellier. Le COM comprend, entre ses deux extrémités, trois diffuseurs ou demi-diffuseurs, desservant des zones urbaines ou péri-urbaines de l'ouest de Montpellier.
5. L'aménagement permet de relier l'autoroute A750 (qui est une antenne de l'autoroute A75 reliant Clermont-Ferrand à Béziers), et l'autoroute A709, qui correspond à l'ancienne autoroute A9, avant que cette dernière fasse l'objet d'un dédoublement au sud de Montpellier, mis en service le 31 mai 2017. L'autoroute A750, gérée par la DIR MC (Direction Interdépartementale des Routes Massif central du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires), est libre de péage. L'accès à l'autoroute A709, concédée à la société ASF, est quant à lui payant pour les usagers en échange ou en transit<sup>2</sup>, qui s'acquittent d'un péage à la barrière de Saint-Jean-de-Védas, à l'ouest, ou à celle de Baillargues, à l'est.

---

<sup>2</sup> Classiquement, le trafic sur une zone donnée est segmenté en trois catégories :

- le trafic de transit, lorsque l'origine et la destination sont en dehors de la zone étudiée ;
- le trafic d'échange, lorsque l'origine est à l'intérieur de la zone étudiée et la destination à l'extérieur (ou inversement) ;
- le trafic local, lorsque l'origine et la destination sont au sein de la zone étudiée.

Figure 1 : Situation du COM



Source : ART

6. Un arrêté de déclaration d'utilité publique relatif au COM a été pris le 2 septembre 2021. Cet arrêté fait suite à une enquête publique qui s'est déroulée en deux temps, compte tenu de la crise sanitaire : du 24 février au 20 mars 2020 et du 17 août au 7 septembre 2020. Le rapport et les conclusions de l'enquête publique ont été remis par le commissaire enquêteur le 22 décembre 2020. L'enquête publique a confirmé l'utilité publique du COM, ce qui signifie que l'investissement, alors chiffré par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie à 237,1 M€<sub>2018</sub> cumulés, présente un bilan coûts-avantages favorable pour la collectivité.
7. L'intérêt du COM pour la collectivité est attesté par l'évaluation socio-économique réalisée dans le cadre de l'enquête publique. Le projet d'aménagement permettra des gains de temps très importants pour ses futurs usagers, mais également une fluidification de la voirie locale, aujourd'hui fortement congestionnée. Considéré sur la durée de vie complète de l'ouvrage, le bilan coûts-avantages de l'opération est nettement positif. Ainsi, sa valeur actualisée nette socio-économique (VAN-SE) calculée en tenant compte du coût d'opportunité des fonds publics (COFP<sup>3</sup>), s'établit à 573 M€<sub>2015</sub>. Cette valeur représente le solde des avantages et des coûts recensés dans le tableau suivant.

<sup>3</sup> Les subventions publiques sont des ressources dont le prélèvement par l'impôt est coûteux du point de vue de l'efficacité socio-économique. C'est pourquoi les analyses de rentabilité socio-économiques sont effectuées en prenant en compte un « coût d'opportunité des fonds publics », qui prend la forme d'un coefficient multiplicateur s'appliquant à tout euro public dépensé dans un projet, qui représente le prix fictif d'une unité de fonds public.

Tableau 1 : Bilan socio-économique du COM

Avantages	M€ <sub>2015</sub>	Coûts	M€ <sub>2015</sub>
Gains de temps	691	Investissement	172
Utilisation des véhicules	60	Grosses réparations	3
Sécurité	26	Exploitation et maintenance	5
Effet de serre	24	Recettes fiscales	24
Nuisances sonores	1	Pollution locale	26
<b>Total</b>	<b>803</b>	<b>Total</b>	<b>229</b>

Source : dossier d'enquête publique du COM

8. L'intérêt du COM pour la collectivité est à rapprocher des prévisions concernant l'usage de cette infrastructure. Avec un trafic prévisionnel à l'horizon de la mise en service allant, selon la société ASF, de 40 000 à 75 000 véhicules<sup>4</sup> par jour selon les sections, le COM s'apparentera à une autoroute urbaine.

**1.1.1.2 Ce dix-huitième avenant a été établi en ne tenant que partiellement compte des réserves exprimées par l'Autorité sur le financement envisagé pour l'aménagement du COM**

9. Le financement retenu pour le projet dans le cadre du dix-huitième avenant consistait en une augmentation des péages acquittés sur l'ensemble des barrières existantes du réseau concédé à la société ASF. Dans son avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021, l'Autorité avait formulé trois grandes recommandations sur ce financement.
10. Tout d'abord, elle avait estimé qu'un meilleur ajustement des paramètres économiques de l'avenant devait permettre une économie de péage d'environ 90 M€ actualisés en 2022 pour les usagers.
11. Ensuite, elle avait relevé que les modalités de financement du COM envisagées n'étaient pas conformes au droit du péage. Pour atténuer les effets économiques de l'option retenue sur les usagers concernés par la hausse du péage, elle recommandait le recours à un mécanisme de soulte, qui aurait permis, en répartissant les coûts sur la durée de vie totale de l'ouvrage, de limiter la hausse de péage supportée par les usagers de la concession de la société ASF, dont l'échéance est prévue en 2036. Par ailleurs, elle indiquait que le choix d'assurer le financement du COM, une opération très localisée, par une hausse généralisée des tarifs applicables sur la concession, l'aménagement lui-même demeurant libre de péage, n'était pas compatible avec la nature de redevance pour service rendu du péage.
12. Enfin, l'Autorité avait invité le concédant à privilégier une mise en concession autonome du COM, moyennant le recours à une procédure de publicité et de mise en concurrence et l'instauration d'un péage sur cette infrastructure, en particulier pour éviter les surcoûts engendrés par l'absence d'émulation concurrentielle.

<sup>4</sup> Poids lourds (PL) et véhicules légers (VL) confondus.

13. À l'exception d'une révision limitée des paramètres économiques, ces recommandations n'ont pas été suivies.

**1.1.1.3 À la suite d'un recours formé par un usager du réseau ASF, le Conseil d'État a annulé la disposition tarifaire du dix-huitième avenant**

14. Le 29 mars 2022, un usager du réseau concédé à la société ASF a formé un recours devant le Conseil d'État : le requérant contestait notamment la non-conformité du mode de financement du COM.
15. Dans sa décision du 27 janvier 2023<sup>5</sup>, le Conseil d'État a annulé la disposition tarifaire de l'article 25.2 du cahier des charges modifiée par le dix-huitième avenant, considérant qu'elle méconnaissait la règle de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu, dès lors qu'elle mettait « à la charge de l'ensemble des usagers de la totalité des 2 714 km du réseau autoroutier concédé à la société ASF le financement des travaux de réalisation d'un tronçon de 6,2 km destiné au contournement ouest de Montpellier dépourvu de péage ». C'est principalement pour préciser les nouvelles modalités de compensation du COM que le concédant et la société ASF ont établi leur projet de vingtième avenant.

**1.1.1.4 La nouvelle clause tarifaire envisagée prévoit le remplacement de la clause annulée par des sur-péages plus ciblés**

16. Le projet de vingtième avenant introduit une nouvelle clause tarifaire destinée à remplacer la clause tarifaire du dix-huitième avenant. L'équilibre financier de cette nouvelle clause a été déterminé en posant les quatre contraintes suivantes :
- compenser la VAN associée aux quatre hausses tarifaires annuelles de 0,264 % initialement envisagées à l'échelle de la concession en actualisant avec le taux de rentabilité interne (TRI) de [2-5] % retenu à la signature du dix-huitième avenant et dans le scénario macro-économique initialement retenu (caractérisé par une croissance du trafic de [0-1] % par an à l'échelle de la concession) ;
  - conserver le principe de la neutralisation du risque lié au trafic à l'échelle de l'avenant acté à la signature du dix-huitième avenant (avec une clause adaptée aux nouvelles modalités de financement prévues) ;
  - viser un TRI de [2-5] % ;
  - maintenir un échelonnement sur 4 ans de la hausse des recettes de péage additionnelles.
17. Ces contraintes étant posées, les parties ont retenu une nouvelle structure des péages additionnels présentant deux spécificités.
18. D'une part, il est prévu que les sur-péages soient limités à certains trajets :
- ceux franchissant l'une des deux barrières pleine voie de l'autoroute A709 (Baillargues et Saint-Jean-de-Védas),
  - ceux passant par l'autoroute A9 au droit de Montpellier.

---

<sup>5</sup> Conseil d'État, 27 janvier 2023, n° 462752 et n° 465060.

19. D'autre part, il est prévu que les sur-péages moyens annuels soient plafonnés, mais que le concessionnaire dispose d'une liberté totale pour définir les sur-péages associés à chaque trajet au sein du périmètre concerné.

### **1.1.2 Le projet d'avenant prévoit, en outre, le financement d'études à travers la mobilisation d'avantages financiers dus par la société ASF**

20. Le nouveau projet d'avenant prévoit également une modification de l'article 12 du cahier des charges relatif aux frais à la charge de la société concessionnaire, avec l'insertion d'un article 12.14 permettant la prise en charge par la société concessionnaire d'études et d'audits diligentés par le concédant.
21. Plus précisément, la nouvelle clause prévoit la prise en charge, par la société ASF, dans la limite d'un montant plafonné à 250 000 € HT (valeur septembre 2022) par an pour les années 2024 à 2029, de dépenses relatives à la réalisation « *d'études en lien avec les opérations objets du contrat de concession ou d'audits en lien avec les indicateurs visés à l'article 13.3* » commandés par le concédant. Il est prévu que la société ASF soit compensée pour la prise en charge de ces dépenses à travers la réduction des avantages financiers qu'elle comptabilise, conformément à l'article 7 de son cahier des charges, au titre des retards et des abandons d'opérations préalablement contractualisées.

## **1.2 La méthode d'analyse de l'Autorité**

### **1.2.1 Le cadre juridique de l'avis**

22. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière prévoit que l'Autorité est consultée sur les projets d'avenants aux contrats de concession autoroutière, lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage, ou sur la durée de la concession. La finalité de ce contrôle est d'apporter un éclairage objectif et indépendant sur toute modification des modalités de financement par l'usager des charges de la concession, ainsi que sur le bien-fondé du financement par l'usager d'éventuelles charges nouvelles.
23. Dans le cadre de son contrôle, l'Autorité s'assure notamment du respect des critères établis à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, à savoir d'une part, s'agissant des ouvrages et aménagements objets de l'avenant, leur caractère non prévu, strictement utile et nécessaire, ainsi que leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé ; d'autre part, s'agissant de l'augmentation des tarifs de péages, son caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire. À cette fin elle s'assure 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* ».
24. Si l'article L. 122-8 du code de la voirie routière impose que l'Autorité vérifie le respect de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, il n'exclut pas qu'elle opère d'autres analyses sur les projets d'avenants qui lui sont soumis.



## 1.2.2 Les trois axes d'analyse du projet d'avenant

25. Trois analyses ont été conduites au cas d'espèce.
26. En premier lieu, il convient de vérifier le respect des principes posés par l'article L. 122-10 du code des transports et donc d'analyser les paramètres économiques de l'avenant pour s'assurer de son équilibre financier<sup>6</sup>. Au cas d'espèce, compte-tenu du fait que l'ouvrage dont il s'agit d'assurer le financement ne fait l'objet d'aucune modification, il s'agit seulement de contrôler que les recettes induites par les nouvelles clauses tarifaires sont équivalentes, d'un point de vue financier, à celles induites par la clause annulée par le Conseil d'État.
27. En second lieu, il convient de s'assurer que les évolutions de péage envisagées respectent les règles générales applicables aux redevances pour service rendu et le principe d'égalité des usagers devant les charges du service public<sup>7</sup>. L'Autorité considère qu'une comparaison entre les péages prélevés et les avantages qui résultent du COM pour les usagers de la concession est un éclairage utile dans ce cadre. Distinguant les différentes catégories d'usagers, cet examen permet d'apprécier dans quelle mesure les usagers qui participent au financement de l'infrastructure sont ceux qui en bénéficient.
28. En troisième et dernier lieu, il convient d'examiner, de façon générale, les modifications apportées au contrat de concession qui intéressent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir un péage. Au cas d'espèce, l'Autorité a examiné si les études visées dans l'article 12.4 ne relevaient pas déjà des obligations du concessionnaire et s'il était justifié de les mettre à la charge des usagers.

## 2 ANALYSE DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES DU PROJET D'AVENANT

### 2.1 Sur les recettes de péage qui ne reviendront pas au concessionnaire compte tenu de l'annulation de la clause tarifaire du dix-huitième avenant

29. La clause tarifaire du dix-huitième avenant prévoyait quatre hausses tarifaires annuelles de 0,264 %, appliquées sur l'ensemble de la concession et destinées à générer des recettes de péage d'un montant total de 344,2 M€ HT actualisés au 31 décembre 2024. La clause ayant été annulée, ces recettes positives du dix-huitième avenant sont déduites des recettes du concessionnaire dans le projet de vingtième avenant. Elles s'apparentent donc, dans ce dernier avenant, à des dépenses pour le concessionnaire.

### 2.2 Sur la clause de partage du risque lié au trafic

30. Dans son avis de 2021 sur le projet de dix-huitième avenant au contrat de concession conclu avec la société ASF, l'Autorité estimait que devant les difficultés à s'accorder sur les prévisions concernant l'évolution, fortement exogène, du trafic, le recours à des mécanismes de partage du risque constituait la solution adéquate pour éviter au concédant de supporter une prime de risque excessive ou d'accorder une compensation fondée sur une hypothèse de trafic pessimiste. Suivant cette recommandation, les parties ont introduit, dans le dix-huitième avenant, une clause de partage intégral (à l'échelle de l'avenant) du risque lié au trafic. Dans le cadre du projet de

<sup>6</sup> Voir Avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021, points 48 à 50, pour des précisions sur la méthode d'analyse de l'Autorité.

<sup>7</sup> Voir Avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021, points 51 à 56, pour des précisions sur la méthode d'analyse de l'Autorité.

vingtième avenant, elles ont choisi de maintenir le principe du partage intégral (sur le périmètre de l'avenant) du risque lié au trafic, mais il a été nécessaire de décliner ce principe différemment pour tenir compte des nouvelles modalités de compensation tarifaire envisagées pour le COM.

31. La clause introduite dans le projet de vingtième avenant repose sur un ensemble de modifications annuelles des tarifs de péage, appliquées sur la durée résiduelle de la concession, visant à égaliser la somme des recettes actualisées du projet de nouvel avenant avec une cible correspondant à la somme des recettes actualisées prévues dans le cadre du dix-huitième avenant, soit un montant de 344,2 M€ HT actualisés au 31 décembre 2024. Plus précisément, des sur-péages sont d'abord appliqués sur les exercices 2024 à 2027 afin d'égaliser les recettes prévisionnelles avec une chronique fixée sur la période de 2024 à 2027. Ensuite, pour les exercices 2028 à 2034, une correction annuelle (positive ou négative) est appliquée aux tarifs de péage des trajets concernés par le financement du COM, dans le but d'égaliser deux grandeurs : la somme des recettes actualisées réalisées jusqu'à l'exercice précédent et des recettes attendues d'ici la fin de la concession, d'une part, et la cible des recettes, d'autre part. Avant la fin de la concession, un transfert financier (positif ou négatif) est éventuellement opéré entre le concédant et la société concessionnaire, afin d'égaliser les recettes actualisées réelles (estimées à partir d'une approximation des trafics de fin de concession) avec la cible des recettes.
32. Il s'ensuit que la clause a pour seul effet de neutraliser le risque lié au trafic : sur cet aspect, l'avenant laisse donc l'équilibre économique du contrat inchangé, si bien que cette clause n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité.

### 2.3 Sur les recettes de péage induites par la nouvelle clause tarifaire

33. Compte tenu de la clause de partage du risque lié au trafic prévue dans le projet de vingtième avenant, la valeur actualisée de la chronique des recettes associées aux hausses de tarifs prévues est indépendante de l'évolution réelle des trafics. Il en résulte qu'aucun examen supplémentaire des prévisions de trafic n'est nécessaire pour contre-expertiser les recettes prévisionnelles résultant du projet de vingtième avenant.

### 2.4 Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

34. Il ressort du dossier de saisine que l'équilibre économique de la substitution tarifaire prévue par le projet de vingtième avenant au contrat de concession conclu avec la société ASF repose sur l'utilisation d'un taux d'actualisation de [2-5] %, soit le taux retenu par les parties en 2021 à la signature du dix-huitième avenant pour rémunérer le capital investi. D'une part, ce taux ne correspond pas aux recommandations de l'Autorité lors de son avis de 2021<sup>8</sup>. D'autre part, le contexte n'est pas le même. Les conditions de marché ont évolué depuis 2021 dans le sens d'une hausse du coût du capital. En outre, les risques associés au projet de vingtième avenant diffèrent de ceux associés au dix-huitième avenant<sup>9</sup>, même si, comme le dix-huitième avenant, le projet de vingtième avenant comporte la clause de partage intégral du risque lié au trafic présentée au point 16. Cette circonstance va, au contraire, dans le sens d'une baisse du coût du capital. Si ces

---

<sup>8</sup> Dans le projet de dix-huitième avenant soumis à l'Autorité, l'équilibre économique reposait sur un taux de rémunération interne (TRI) projet de [2-5] %. Or, le coût moyen pondéré du capital (CMPC) était, compte-tenu des conditions de marché d'alors, inclus dans la fourchette [2-5] % ; [2-5] %] (d'après l'estimation du concédant, cohérente avec celle de l'Autorité) et aucun risque spécifique ne justifiait cet écart entre TRI projet et CMPC. Aussi l'Autorité avait-elle recommandé une révision à la baisse du TRI projet. Si, à la suite de l'avis de l'Autorité, le concédant a diminué le TRI projet à [2-5] %, d'une part, cette valeur reste 0,2 point de pourcentage au-dessus de la borne haute de la fourchette de CMPC, d'autre part, le concédant a introduit une clause neutralisant le risque trafic sans réviser en conséquence son estimation de CMPC.

<sup>9</sup> Le vingtième avenant portant principalement sur une substitution tarifaire, sa conclusion ne vient pas en-elle-même accroître le risque construction supporté par le concessionnaire.

deux aspects tendent à se compenser, le sens de leur effet combiné est ambigu : ils peuvent amener à corriger le taux à la hausse ou à la baisse. Une évaluation rigoureuse du taux d'actualisation retenu dans le vingtième avenant aux nouvelles conditions qui caractérisent celui-ci aurait donc été utile.

35. Néanmoins, une telle actualisation aurait eu peu d'incidence sur l'équilibre financier du projet de vingtième avenant. En effet, il s'avère que l'équilibre du projet d'avenant repose sur des flux financiers négatifs (constitués par les recettes du dix-huitième avenant perdues et répartis entre 2023 et 2036) et sur des flux financiers positifs (constitués par les recettes prévues dans le vingtième avenant et répartis entre 2024 et 2036) qui sont très peu décalés dans le temps les uns par rapport aux autres. L'incidence d'une modification du taux d'actualisation sur le niveau des sur-péages est donc minime. Les études de sensibilité menées par l'Autorité montrent que même en diminuant sensiblement le taux de rémunération octroyé à la société concessionnaire pour l'immobilisation de son capital, le sur-péage moyen ne diminue que marginalement. Par exemple, en retenant un taux d'actualisation de 2 % (au lieu de [2-5] %), le sur-péage diminue d'à peine [0-1] %. Ainsi, compte-tenu du fait que le choix du taux de rémunération du capital influe faiblement sur les péages dont s'acquitteront les usagers, l'Autorité estime que l'absence d'actualisation n'emporte pas d'effet manifeste sur la hausse de péage contractualisée dans l'avenant.

### 3 ANALYSE DES MODALITÉS DE FINANCEMENT ENVISAGÉES

36. Par la décision du 27 janvier 2023 susmentionnée, le Conseil d'État a annulé la disposition tarifaire de l'article 25.2 du cahier des charges modifiée par le dix-huitième avenant, considérant que celle-ci « méconna[issait] la règle de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu », car elle « mettait à la charge de l'ensemble des usagers de la totalité des 2 714 km du réseau autoroutier concédé à la société ASF le financement des travaux de réalisation d'un tronçon de 6,2 km destiné au contournement ouest de Montpellier dépourvu de péage ».
37. L'Autorité relève, au regard des analyses détaillées ci-après, que les nouvelles modalités de financement prévues en lieu et place des précédentes présentent, d'un point de vue économique, des limites par rapport à la logique de l'usager-payeur dont la règle de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu constitue l'expression juridique.

#### 3.1 La structure de financement retenue s'écarte sensiblement de la logique de l'usager-payeur

##### 3.1.1 Il subsiste un écart important entre les usagers finançant l'infrastructure et les usagers qui l'utilisent...

38. En matière de structure de financement, la première conséquence de l'avenant est de réduire le périmètre des trajets impactés par le supplément de péage. Avec la précédente structure tarifaire, l'ensemble des trajets de la concession ASF, soit 1,4 million de trajets par jour à la mise en service du COM, contribuait au financement de celui-ci. La nouvelle mesure tarifaire est plus ciblée, puisque seuls les trafics de transit passant à proximité de Montpellier (un trajet Toulouse – Marseille, par exemple) ou les trafics d'échanges (ayant pour origine ou destination l'agglomération montpelliéraine) sont désormais concernés. Le nombre de trajets participant au

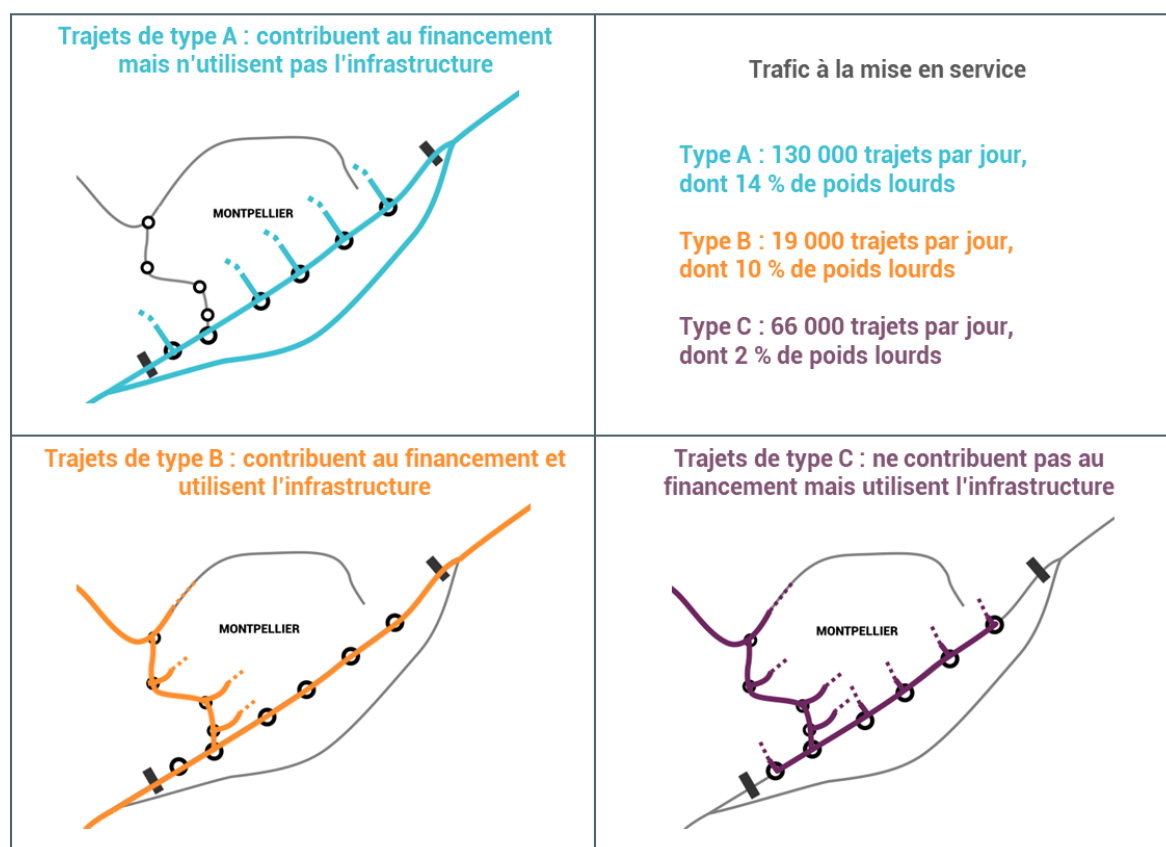
financement diminue ainsi sensiblement, en passant à 130 000 trajets par jour<sup>10</sup>. Si ce choix a pour effet de réduire la discordance entre les usagers qui financent l'infrastructure et ceux qui l'utilisent, une analyse plus fine des différents trafics est nécessaire pour l'évaluer précisément.

39. Afin de mieux appréhender la structure de financement envisagée pour le projet, il convient de distinguer trois catégories d'usagers de la concession ASF, en fonction des trajets qu'ils effectuent :

- trajets qui franchissent les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean-de-Védas, ou empruntent l'autoroute A9 au droit de Montpellier, mais n'utilisent pas le COM (trajets de type « A »),
- trajets qui franchissent les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean-de-Védas et empruntent le COM (trajets de type « B »),
- trajets qui empruntent le COM sans franchir les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean-de-Védas (trajets de type « C »).

Le schéma ci-après représente ces trois catégories de trajets et précise les volumes de trafic associés.

Figure 2 : Localisation des trois types de trajets et volumes de trafic correspondants



Source : ART d'après les prévisions de la société ASF

<sup>10</sup> Il convient de noter que, si l'assiette diminue, les besoins en financement restent inchangés : la contribution financière de chaque trajet est donc multipliée par un facteur 10 environ.

40. Si, par rapport à celle du dix-huitième avenant, la clause tarifaire du projet de vingtième avenant permet un meilleur ciblage géographique des sur-péages destinés à financer le COM, les usagers participant à son financement restent en grande partie distincts de ceux qui bénéficieront de l'ouvrage : selon les projections de trafic établies par la société Vinci, parmi les trajets contribuant à son financement (soit l'ensemble des trajets de type « A » et de type « B »), 86 %<sup>11</sup> correspondent à des trajets qui ne l'emprunteront pas (trajets de type « A »).
41. Par ailleurs, compte tenu de la situation géographique du COM et de la nature principalement locale de son trafic, la part de ses utilisateurs en provenance ou à destination des barrières de péage de Baillargues et de Saint-Jean-de-Védas sera limitée : selon les projections de trafic établies par la société Vinci, toutes sections confondues et toutes catégories de véhicules confondues, parmi les trajets empruntant le COM, soit l'ensemble des trajets de type « B » et de type « C », 22 % correspondent à des usages payants (trajets de type « B »). Au mieux, un usager du COM sur quatre contribuera à son financement<sup>12</sup>.

### 3.1.2 ... si bien que les montants de péage prélevés restent décorrélés des avantages retirés

42. Le bilan ci-après permet de comprendre précisément comment les avantages et les coûts du projet se répartissent entre les différentes catégories d'usagers directement affectés par la réalisation du COM<sup>13</sup>, qu'il s'agisse des usagers de la concession ASF ou des usagers ultérieurs.

Période	Trajets qui...	Avantages (M€ <sub>2015</sub> )	Inconvénients (M€ <sub>2015</sub> )	Bilan (M€ <sub>2015</sub> )
Avant 2036	... contribuent au financement du COM (franchissant les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean de-Védas ou utilisant l'A9 au droit de Montpellier) sans l'emprunter (« A »)	0	-211 <sup>14</sup>	-211
	... franchissent les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas et empruntent le COM (« B »)	39	-21	18
	... empruntent le COM sans franchir les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas (« C »)	105	0	105
Entre 2036 et 2068	... empruntent le COM	344	0	344

<sup>11</sup> Dans le cas du dix-huitième avenant, ce taux s'établissait à plus de 98,5 %.

<sup>12</sup> Ce ratio est calculé à partir des nombres de trajets. Pour mesurer plus finement l'usage du COM par les trajets de chaque type, il peut aussi être pertinent de calculer un ratio en véhicules.kilomètres, c'est-à-dire de pondérer les trajets considérés par la distance parcourue sur le COM. Cela n'affecte que marginalement le résultat, puisque la part des usagers du COM contribuant à son financement passe alors à 25 %.

<sup>13</sup> Les avantages considérés dans le présent exercice concernent la période 2028-2068 (dans une approche conservatrice, l'Autorité suppose que la durée de vie de l'infrastructure ne dépassera pas 40 ans) et s'établissent à 487 M€<sub>2015</sub>, montant obtenu à partir des 803 M€<sub>2015</sub> d'avantages considérés dans le cadre de l'enquête d'utilité publique (dont l'horizon temporel est 2140), en faisant les deux hypothèses suivantes :

- 80 % des avantages annuels reviennent aux usagers du COM et les 20 % résiduels constituent des externalités pour les usagers du réseau ASF ;
- les avantages annuels représentaient une fraction (déterminée en tenant compte du taux d'actualisation des usagers) des avantages sur toute la période.

<sup>14</sup> À ce stade de l'analyse, il est supposé qu'un même sur-péage, forfaitaire, sera appliqué à tous les trajets contribuant au financement du COM. Comme indiqué au paragraphe 19, le projet d'avenant encadre le niveau moyen des sur-péages, mais octroie à la société ASF toute marge de manœuvre pour différencier le niveau des sur-péages selon les trajets. L'effet de cette liberté tarifaire sera examiné plus précisément en partie 3.2.

43. Il apparaît tout d'abord que les modalités de financement retenues par les parties aboutissent à ce que le projet ait des conséquences très différentes selon les usagers de la concession ASF, puisqu'elles sont :
- très défavorables aux usagers effectuant un trajet de type « A », qui contribuent à son financement mais ne l'utilisent pas,
  - favorables aux usagers effectuant un trajet de type « B », qui contribuent au financement du COM et l'utilisent,
  - très favorables aux usagers effectuant un trajet de type « C », qui utilisent l'infrastructure sans contribuer à son financement.
44. Cette décorrélation entre les gains et les coûts du COM pour les usagers de la concession ASF résulte du choix de ne pas mettre l'infrastructure à péage.
45. Il apparaît par ailleurs que sur la durée de la concession, le bilan du projet est négatif (-88 M€<sub>2015</sub>). En effet, malgré un bilan positif à l'échelle de la durée de vie de l'infrastructure (+255 M€<sub>2015</sub>), qui provient principalement du fait que le bilan sera particulièrement favorable aux usagers qui emprunteront le COM postérieurement à l'échéance de la concession ASF, la temporalité du financement envisagée est telle que les coûts globalement supportés par les usagers de la concession ASF (-232 M€<sub>2015</sub>) surpassent nettement les avantages (+144 M€<sub>2015</sub>) dont certains bénéficieront.
46. Étant entendu que le concédant n'envisage pas d'instaurer un péage dédié à la nouvelle infrastructure, l'Autorité s'est donc attachée, dans le cadre de l'instruction, à examiner dans quelle mesure il était possible d'améliorer la structure tarifaire, sur le plan géographique, d'une part, et sur le plan temporel, d'autre part.

### **3.2 Sans mettre l'infrastructure à péage, il n'est pas possible d'améliorer significativement le ciblage géographique du péage**

47. L'Autorité a tout d'abord étudié la possibilité d'un ciblage renforcé des sur-péages, en limitant ceux-ci aux barrières de péage de Baillargues et de Saint-Jean-de-Védas. La contribution au financement du COM des usagers qui n'en bénéficient pas serait alors minimale, mais elle resterait conséquente (200 M€<sub>2015</sub> sur 232 M€<sub>2015</sub>). En effet, comme le montre la figure 2, le COM ne constituera que l'une des six destinations possibles pour un véhicule circulant sur l'autoroute A709 en provenance des barrières de péage de Baillargues ou de Saint-Jean-de-Védas : selon les projections de trafic établies par la société Vinci, 78 % des trajets franchissant l'une de ces barrières ne l'emprunteront pas.
48. Il apparaît en revanche que la contribution des usagers du COM à son financement pourrait représenter des montants très différents selon la manière dont ASF usera de la marge de manœuvre tarifaire que lui octroie le projet d'avenant : elle pourrait s'établir à 32 M€<sub>2015</sub> si la société ASF choisissait d'appliquer des sur-péages uniquement au niveau des barrières de Baillargues et de Saint-Jean-de-Védas ; à l'extrême inverse, cette contribution pourrait être nulle, dans l'hypothèse où la société ASF choisirait de n'appliquer aucun sur-péage au niveau de ces deux barrières (en limitant le sur-péage aux véhicules empruntant l'A9 au droit de Montpellier).
49. Il en résulte que la charge pesant sur les usagers qui financent le COM sans en bénéficier pourrait également varier, mais dans le sens opposé, comme le montre le bilan coûts-avantages pour les usagers de la concession ASF décliné ci-après selon les scénarios tarifaires évoqués.

		Bilan (M€ <sub>2015</sub> ) en cas de sur-péage forfaitaire...		
Période	Trajets qui...	...limité à l'A709	...sur l'A709 et sur l'A9 au droit de Montpellier	...limité à l'A9 au droit de Montpellier
Avant 2036	... contribuent au financement du COM (franchissant les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean de-Védas ou utilisant l'A9 au droit de Montpellier) sans l'emprunter (« A »)	-200	-211	-232
	... franchissent les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas et empruntent le COM (« B »)	7	18	39
	... empruntent le COM sans franchir les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas (« C »)	105		

50. Il convient en particulier de souligner que la liberté tarifaire octroyée à la société ASF dans le cadre du projet de vingtième avenant pourrait aboutir à ce qu'aucun usager du COM ne contribue à son financement, ce qui constituerait un recul par rapport à la disposition tarifaire prévue dans le cadre du dix-huitième avenant et annulée par le Conseil d'État.
51. Il conviendrait par conséquent de réduire cette liberté tarifaire de sorte que le sur-péage acquitté par les usagers pour un trajet de type B soit au moins égal à un trajet de type A.
52. En tout état de cause, si le concédant exclut la mise à péage du COM, il ne semble pas possible, sur le plan géographique, d'améliorer sensiblement la structure tarifaire envisagée dans le projet de vingtième avenant.

### 3.3 En introduisant une soulte, il serait possible d'améliorer la correspondance entre les charges et les bénéfices pesant sur les différentes catégories d'usagers

53. L'Autorité a, par ailleurs, examiné comment amender la structure tarifaire envisagée pour respecter davantage la logique de l'usager-payeur sur le plan temporel.
54. Elle constate en effet que le bilan coûts-avantages n'est pas favorable aux usagers qui emprunteront l'autoroute A9 au droit de Montpellier et l'autoroute A709 durant la période où celles-ci seront concédées à la société ASF, car les modalités de financement retenues sont telles que ces derniers supporteront l'ensemble des coûts, *via* les péages versés sur la durée résiduelle de la concession, alors qu'une part importante des bénéfices de l'opération sera postérieure à l'échéance du contrat.
55. Or, ce phénomène de subvention intertemporelle, défavorable aux usagers circulant entre 2024 et 2036 sur le réseau concédé à la société ASF – qui devraient représenter moins d'un tiers des trajets qui seront réalisés sur l'autoroute A709 et sur l'autoroute A9 au droit de Montpellier au cours des 40 années suivant la mise en service de l'infrastructure –, pourrait être évité en prévoyant de recourir à un mécanisme de « soulte ». Si l'État prévoyait de verser à la société ASF, à l'issue de la concession en cours, l'équivalent de la valeur non amortie de ses investissements dans le COM, les augmentations tarifaires pourraient être limitées à l'amortissement économique<sup>15</sup> des investissements réalisés pour cet aménagement.

<sup>15</sup> Au lieu de l'amortissement accéléré permettant le recouvrement de l'ensemble des investissements sur la durée résiduelle de la concession.

56. Afin d'apprécier l'amélioration de la structure tarifaire qui résulterait de la mise en place d'un tel mécanisme, l'Autorité s'est fondée sur l'hypothèse, conservatrice, d'une durée de vie de 40 ans pour le COM. Sous cette hypothèse, l'introduction d'une soulte permettrait d'augmenter la contribution des usagers futurs au financement du COM et de réduire le sur-péage moyen par trajet de 17,9 c€ HT à 7,9 c€ HT.
57. L'instauration d'un mécanisme de soulte permettrait également d'atténuer certains déséquilibres du bilan coûts-avantages du projet décliné par catégories de trajets, comme le montre le bilan coûts-avantages amendé ci-dessous.

Période	Trajets qui...	Avantages (M€ <sub>2015</sub> )	Inconvénients (M€ <sub>2015</sub> )	Bilan (M€ <sub>2015</sub> )
Avant 2036	... contribuent au financement du COM (franchissant les barrières de Baillargues ou de Saint-Jean de-Védas ou utilisant l'A9 au droit de Montpellier) sans l'emprunter	0	-93	-93
	... franchissent les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas et empruntent le COM	39	-9	29
	... empruntent le COM sans franchir les barrières de Baillargues ou Saint-Jean de-Védas	105	0	105
Après 2036	... financent <sup>16</sup> ou empruntent le COM	344	-99	244

58. Ainsi, le bilan coûts-avantages resterait certes négatif pour les usagers effectuant un trajet de type « A » entre 2024 et 2036, qui contribuent à son financement alors qu'ils ne l'utilisent pas, mais il s'améliorerait pour ces usagers, puisque la charge qu'ils supportent sans contrepartie serait moindre.
59. De même, le bilan coûts-avantages pour les usagers effectuant un trajet de type « B » entre 2024 et 2036, qui contribuent à son financement et l'utilisent, s'améliorerait grâce à la diminution du sur-péage dont ils devraient s'acquitter.
60. En revanche, l'instauration d'un mécanisme de soulte dégraderait le bilan global des usagers futurs, puisqu'ils devraient contribuer au financement du COM. Néanmoins, le bilan resterait positif pour ces usagers futurs, puisque les coûts futurs (associés au recouvrement de la soulte) demeureraient globalement inférieurs aux avantages futurs.
61. En outre, la mise en place d'un mécanisme de soulte pourrait permettre d'atténuer l'entorse géographique à la logique d'utilisateur-payeur qui, faute de mise à péage du COM, caractérise la structure tarifaire du projet de vingtième avenant : à l'occasion de l'éventuelle réattribution des contrats, il serait en effet possible, pour le recouvrement des coûts résiduels, de reconsidérer l'éventualité d'une contribution ciblée sur les usagers de l'infrastructure.
62. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité recommande l'instauration d'un mécanisme de soulte.

<sup>16</sup> Dans l'hypothèse où l'État exigerait du concessionnaire suivant un droit d'entrée correspondant à cette soulte, qui serait répercuté dans les péages dont s'acquitteraient les usagers futurs.



#### 4 ANALYSE DES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA RÉDACTION DE L'ARTICLE 12 DU CAHIER DES CHARGES

63. La modification de l'article 12 du cahier des charges, qui a pour objet de mettre à la charge du concessionnaire les dépenses relatives à la réalisation de certaines études ou certains audits commandés par le concédant, contribue à renforcer les moyens de contrôle du concessionnaire à disposition du concédant, et n'appelle, sur le principe, pas d'opposition de la part de l'Autorité : la contre-expertise des documents remis par le concessionnaire relève d'une bonne pratique.
64. Toutefois, l'Autorité invite le concédant à préciser le champ d'application de cette clause, qui vise, de manière générale, « *la réalisation d'études en lien avec les opérations objets du contrat de concession ou d'audits en lien avec les indicateurs visés à l'article 13.3* ». Il s'agit, d'une part, de préciser les « *opérations objets du contrat de concession* » qui peuvent faire l'objet de ces études. En effet, si le concédant a pu indiquer, lors de l'instruction, que cette clause visait les études relatives à la réalisation du COM et à la préparation de la remise en bon état des biens de retour en fin de concession, cela ne ressort pas explicitement de la rédaction actuelle de la clause. Il s'agit, d'autre part, de clarifier son articulation avec l'article 13.3 du cahier des charges relatif au contrôle des indicateurs de performance, qui prévoit, dans certains cas, la prise en charge, par le concessionnaire, de frais de contrôle et d'assistance du concédant pour le contrôle du calcul des indicateurs de performance.
65. Par ailleurs, dans la mesure où il est prévu que la prise en charge de ces dépenses par le concessionnaire s'effectue via la mobilisation des avantages financiers dus par la société ASF au titre des retards et des abandons d'opérations préalablement contractualisées, dont la comptabilisation est prévue à l'article 7 du cahier des charges, l'Autorité souligne qu'il est impératif de tenir une comptabilité rigoureuse de ces avantages financiers.

#### ÉMET L'AVIS SUIVANT

66. À défaut de mettre à péage le COM, l'Autorité invite le concédant à introduire un mécanisme de soulte, qui permettrait de répartir plus équitablement la charge du financement de l'infrastructure dans le temps, pour faire en sorte que les usagers d'aujourd'hui s'acquittent d'un péage plus en rapport avec la réalité de l'avantage qu'ils tireront de l'infrastructure.

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 26 octobre 2023.*

***Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;  
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;  
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.***

Le Vice-Président,  
Président par intérim

Phillipe Richert