

Avis n° 2016-212 du 19 octobre 2016
relatif au projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A45 entre
Saint-Etienne et Lyon

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports ;

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

Vu le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers ;

Vu la saisine présentée par les ministres en charge de la voirie routière nationale et de l'économie, enregistrée le 19 juillet 2016, et la saisine modificative enregistrée le 26 juillet 2016 et déclarée complète le même jour en application de l'article 49 du règlement intérieur de l'Autorité ;

Après en avoir délibéré le 19 octobre 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. Par courrier en date du 19 juillet 2016 enregistré le même jour au greffe de l'Autorité, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité pour avis sur le projet de contrat de concession relatif à l'autoroute A45. A la suite d'une demande de compléments adressée par l'Autorité le 25 juillet 2016, une saisine modificative a été enregistrée et déclarée complète le 26 juillet 2016 en application de l'article 49 du règlement intérieur de l'Autorité.

1.1. Caractéristiques du projet

2. Le projet de contrat soumis à l'avis de l'Autorité est relatif à la mise en concession de l'autoroute A45 destinée à relier Saint-Etienne à Lyon. Ce projet a été déclaré d'utilité publique par décret en date du 16 juillet 2008. A l'issue de la procédure d'appel d'offres, le groupement mené par la société VINCI a été déclaré titulaire pressenti par décision ministérielle du 14 mars 2016. Le contrat est d'une durée de 55 ans, dont 6 ans de durée prévisionnelle de travaux et 49 ans d'exploitation. La mise en service de cette infrastructure est donc prévue en 2022.

3. Le projet consiste en la construction et l'exploitation aux risques et périls du concessionnaire¹ d'une autoroute de 47 kilomètres en tracé neuf s'inscrivant dans un environnement vallonné nécessitant notamment la réalisation de 11 viaducs et de 4 tunnels. L'objectif de cette infrastructure est d'offrir un itinéraire alternatif de haut niveau de service à l'autoroute A47 existante à usage gratuit, infrastructure fréquemment saturée et accidentogène. L'autoroute A45 aura donc la particularité d'être une autoroute payante en parallèle d'un itinéraire gratuit.
4. Le coût de construction de ce projet est estimé par le concessionnaire pressenti à [1 - 1,5] milliard d'euros (valeur septembre 2014). Son financement repose sur le versement de concours publics de 845 millions d'euros (valeur septembre 2014) dont le principe était d'ores et déjà évoqué dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique de 2008 et rappelé dans un rapport du ministère chargé du développement durable² de 2011 préalable au lancement de l'appel d'offres. Ces concours publics sont répartis à parts égales entre l'Etat, d'une part, et plusieurs collectivités territoriales intéressées, d'autre part, (région Auvergne Rhône-Alpes, département de la Loire et communauté urbaine de Saint-Etienne Métropole, à hauteur d'un tiers chacun). Les coûts de construction restants ([moins de 500] millions d'euros) et l'ensemble des coûts d'exploitation ([500 millions d'euros à 1 milliard d'euros]) seront supportés par le concessionnaire pressenti.

1.2. Cadre juridique de l'avis

5. En vertu 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.
6. Aux termes de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, il ne peut être dérogé au principe de gratuité de l'usage des autoroutes et n'être ainsi 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 délégation des missions du service public autoroutier, pour couvrir « *la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire* ».
7. 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* ». 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 délégation au profit de l'État et des collectivités territoriales contributrices* ».
8. Il résulte de l'ensemble des dispositions précédentes que l'Autorité est tenue de vérifier, dans le cadre de cet avis, que les stipulations du projet satisfont les conditions suivantes :
 - les dépenses qu'il est prévu de couvrir par les recettes de péage sont exclusivement liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ;

¹ Ce risque porte tant sur les coûts de construction et d'exploitation que sur les recettes de péage.

² Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable – Projet d'autoroute A 45. Analyse des conditions de réalisation – 1^{er} septembre 2011

- le niveau des péages projetés permet, en tenant compte des concours publics envisagés le cas échéant, d'assurer exclusivement la couverture de tout ou partie de ces dépenses ainsi que l'amortissement et la rémunération des capitaux investis par le délégataire ;
 - le projet de contrat comprend des clauses tendant à la modération des péages et/ou à la réduction de la durée de la concession et/ou à la rétrocession à l'Etat et aux collectivités territoriales contributrices d'une partie des résultats de la concession au-delà des prévisions initiales.
9. L'Autorité souligne, en revanche, qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'utilité du projet, qui est l'objet même de la procédure de déclaration d'utilité publique. 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 sous maîtrise d'ouvrage publique, ni sur l'opportunité de la réalisation du projet au vu du niveau des concours publics nécessaires, quand bien même ce dernier serait important ([...]). Sur ces deux dernières questions, la décision reste du seul ressort de l'Etat.

2. ANALYSE

2.1. Sur les coûts du projet

10. Sur la base des éléments transmis par le ministère en charge de la voirie routière nationale, 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 n'a pas révélé d'anomalie.
11. Pour les besoins de l'analyse détaillée des coûts de construction et d'exploitation de l'autoroute A45, l'Autorité s'est appuyée sur des comparaisons à des moyennes de référence connues dans le secteur, préconisées pour l'élaboration de bilans socio-économiques ou dans le cadre de projets réalisés (bilans LOTI³), ainsi qu'à des données issues de projets aux caractéristiques similaires. Sans que cela soit de nature à remettre en question l'analyse menée sur le présent projet, les éléments de comparaison à disposition de l'Autorité demeurent, à ce jour, peu nombreux. A cet égard, la connaissance des coûts pourra s'enrichir, à l'avenir, des informations que les sociétés concessionnaires sont désormais tenues de communiquer à l'Autorité dans le cadre du contrôle des marchés que celles-ci concluent.
12. Le montant de la phase de conception-construction de l'autoroute estimé par le concessionnaire pressenti s'élève à [1 - 1,5] milliard d'euros (valeur septembre 2014), de sorte que le coût kilométrique de cette infrastructure ([20 - 30] M€/km_{09/2014}) se situe dans la partie haute de la fourchette des valeurs issues de l'analyse des bilans LOTI (de 8,9 M€/km_{09/2014} pour une autoroute de plaine à 38,9 M€/km_{09/2014} pour une autoroute de montagne). Ceci s'explique principalement par le nombre important d'ouvrages d'art en lien avec l'environnement vallonné du projet (cf. point 3). En effet, hors frais qui leur sont afférents (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, contrôle technique, remblais adjacents et équipements notamment), le coût brut de ces ouvrages représente à lui seul 33 % de celui des travaux alors qu'ils ne couvrent que 15 % du linéaire du projet.
13. En procédant aux ajustements et retraitements nécessaires pour permettre une comparaison sur un périmètre équivalent, l'Autorité a confronté le coût de la phase de conception-réalisation estimé par le concessionnaire pressenti à celui de l'avant-projet sommaire élaboré par les services de l'Etat en 2005 ainsi qu'à celui négocié dans le cadre d'un avenant à une concession existante pour

³ La loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI ») du 30 décembre 1982 prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux 3 à 5 ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport. Les projets retenus dans le cadre du présent avis sont ceux de l'autoroute A432 pour un environnement de plaine (Rapport n° 007513-01 - Mars 2016) et l'autoroute A43 pour un environnement de montagne (Rapport n° 010315-01 - Décembre 2015).

la réalisation d'un projet aux caractéristiques techniques proches (section de l'autoroute A89 entre Balbigny et La Tour-de-Salvagny). Il ressort de ces analyses que le coût kilométrique de l'autoroute A45 tel qu'estimé par le concessionnaire pressenti est inférieur au coût kilométrique de construction de la section de l'A89 susmentionnée ainsi qu'au coût de construction de l'A45 estimé par le concédant. Au vu des comparaisons effectuées, le coût de construction avancé pour la réalisation du projet n'a donc pas lieu d'être remis en cause.

14. Le montant des dépenses prévisionnelles durant la phase d'exploitation est estimé à [500 millions d'euros à 1 milliard d'euros] (valeur septembre 2014) par le titulaire pressenti. Sur ce point, l'analyse de l'Autorité s'est appuyée sur la référence aux valeurs recommandées par les services du ministère en charge de la voirie routière nationale (pour les dépenses courantes de l'exploitant et celles d'investissement dites de « gros entretien et renouvellement » - GER)⁴ et sur la comparaison avec les dépenses constatées chez des concessionnaires gérant des réseaux autoroutiers aux caractéristiques proches⁵. Les montants estimés des charges d'entretien/exploitation sont cohérentes avec ces deux références. En revanche, les dépenses de GER sont plus élevées que les valeurs recommandées mais n'apparaissent pas pour autant excessives étant donné les spécificités techniques du projet (cf. point 3) par rapport à une infrastructure autoroutière standard.
15. Au total, en l'état des éléments d'information à la disposition de l'Autorité, l'analyse des dépenses mises à la charge du concessionnaire pressenti ne soulève pas de remarques particulières, tant du point de vue de leur nature que de l'estimation de leur montant.

2.2. Sur les recettes du projet

16. Il ressort de l'analyse du système de tarification que le concessionnaire pressenti a pour objectif l'optimisation des recettes de péage, dans un environnement caractérisé par la concurrence directe d'une infrastructure gratuite. Le niveau de tarification retenu est ainsi sensiblement inférieur - de l'ordre de 25 à 65 % - à ceux observés dans les contrats de concession attribués ces dix dernières années. Cet objectif se traduit aussi dans le choix d'une tarification la plus attractive possible pour les poids lourds, particulièrement sensibles au prix, et d'une différenciation des tarifs selon les sections de l'autoroute.
17. Dans le détail, cette différenciation de la tarification des cinq sections de l'autoroute répond certes, pour l'essentiel, au fait que le coût kilométrique des investissements et des charges d'exploitation supportés sur les deux sections de la partie ouest (entre Saint-Etienne et Saint-Chamond) sera plus élevé que sur les trois sections de la partie est de l'infrastructure mais elle repose également sur la valorisation d'un gain de temps plus important pour les usagers des deux sections ouest.
18. A cet égard, les dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, non plus que celles du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 ou la jurisprudence administrative ne s'opposent à des modulations tarifaires, dès lors que celles-ci répondent de manière proportionnée à l'existence de différences de situation entre les usagers ou à une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service. Il en est ainsi d'une différence de valeur économique dans la prestation rendue à l'utilisateur à condition que l'ampleur de la modulation demeure limitée.

⁴ « Valeurs recommandées pour le calcul socio-économique (version du 1er octobre 2014) ».

⁵ ESCOTA, ATMB, SFTRF, ADELAC, AREA.

19. Sur ce point, eu égard à l'existence d'une différence de situation objective entre les usagers des deux sections ouest et ceux des trois sections est en ce qui concerne les coûts de construction et le gain de temps apporté, au caractère limité de la différence de tarif envisagée (de l'ordre de 0,03 € par km), aux mécanismes contractuels qui encadrent son évolution⁶ et au fait que cette différenciation n'aboutit pas, par ailleurs, à une méconnaissance des principes établis à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, la structure tarifaire proposée n'apparaît contraire ni dans son principe ni dans ses modalités aux règles mentionnées au paragraphe précédent.
20. L'étude de trafic réalisée par le concessionnaire pressenti et remise à l'appui de son offre table sur un trafic à la mise en service dans l'ensemble nettement inférieur aux hypothèses retenues dans la déclaration d'utilité publique mais plus favorable que les prévisions réalisées en 2005 dans l'avant-projet sommaire. L'écart par rapport aux prévisions de la déclaration d'utilité publique s'explique, en particulier, par les différences d'hypothèses retenues sur l'évolution du réseau routier (notamment la requalification de l'autoroute A47 et la réalisation du contournement ouest de Saint-Etienne qui seraient toutes deux de nature à induire un trafic supplémentaire sur l'autoroute A45 mais ne sont, à ce jour, qu'au stade des études préliminaires).
21. L'étude de trafic du concessionnaire pressenti prend en compte la liaison A89 – A6, en cours de réalisation par la société APRR dans le cadre de son contrat de plan 2014–2018, et la réalisation du tronçon ouest du périphérique de Lyon (« Anneau des sciences »), qui est toutefois incertaine à ce jour. Sous réserve de ce dernier projet, les prévisions de trafic sont par conséquent établies – pour l'essentiel – sur la base du réseau existant, en intégrant les éventuels impacts directs ou indirects du projet d'autoroute A45 sur le niveau de congestion des infrastructures existantes.
22. Compte tenu de l'ensemble de ces hypothèses, le trafic prévu à la mise en service de l'autoroute A45 proviendrait majoritairement (environ [70 - 80] %) d'un report depuis l'autoroute A47, qui verrait alors son trafic diminuer d'environ [10 - 20] %. Au-delà des premières années d'exploitation, l'Autorité constate, sans être en mesure de les contre-expertiser, que les hypothèses de croissance à long terme du trafic sont supérieures à celles issues des projections de la demande de transport à long terme du ministère chargé du développement durable⁷.
23. Par ailleurs, il ressort des tests de sensibilité effectués par l'Autorité que le report ou l'abandon de l'Anneau des sciences ou un moindre dynamisme dans l'évolution des trafics à long terme, dans des limites raisonnables, ne seraient pas de nature à mettre en péril la viabilité de la concession. A l'inverse, une éventuelle opération de requalification de l'autoroute A47⁸ aurait pour conséquence de renforcer l'attractivité de l'A45, conjoncturellement (en phase travaux) et/ou structurellement (en cas de réduction pérenne des vitesses maximales autorisées par exemple), et contribuerait à une hausse sensible du trafic sur la concession.
24. Au vu de tous ces éléments et en l'état des informations connues, les prévisions de trafic retenues par le concessionnaire pressenti n'appellent pas de commentaires, le concessionnaire supportant exclusivement le risque que tout ou partie de ses hypothèses ne se réalise pas, sans impact sur le niveau des péages par ailleurs fixé. En conclusion, compte tenu des choix de tarification retenus et des hypothèses sous-jacentes aux prévisions de trafic, les prévisions de recettes du concessionnaire pressenti ne traduisent pas de sous-estimation particulière et permettent de limiter, toutes choses égales par ailleurs, le niveau des concours publics requis pour équilibrer le financement du projet.

⁶ L'évolution des tarifs de péage est fixée dans le cahier des charges annexé à la convention de concession, de la mise en service jusqu'à la dernière année d'exploitation. Elle prévoit notamment une indexation annuelle en fonction d'un panier d'indices (inflation, TPO1...). Le concessionnaire pressenti ne peut déroger à ces principes, dont la bonne application fait l'objet d'un contrôle annuel par l'autorité concédante. Celle-ci doit, en outre, veiller au respect du principe d'égalité de traitement entre les usagers de l'infrastructure à l'occasion de l'actualisation des tarifs.

⁷ Commissariat Général du Développement Durable : Projections de la demande de transport sur le long terme - Juillet 2016

⁸ Une opération de requalification de l'A47 consisterait, par exemple, à abaisser les vitesses et/ou sécuriser certains échanges (feux de circulation) en vue de déclasser cette infrastructure pour lui donner une vocation d'échanges locaux, le trafic de transit serait alors supporté par l'A45.

2.3. Sur l'équilibre économique du contrat

25. Compte tenu du niveau des concours publics demandés par le concessionnaire pressenti et des recettes de péage prévues, l'équilibre économique du contrat se traduit par une rémunération de l'ensemble des apporteurs de capitaux – le taux de rentabilité interne (TRI) du projet – affichée de [5 - 10] %. Ce taux de rentabilité, indépendant de la structure de financement retenue par le titulaire pressenti, assure la rémunération de l'ensemble des risques portés par le projet : risque de trafic, de construction, de taux, d'inflation ou de crédit par exemple.
26. La structure de financement retenue par le concessionnaire pressenti aboutit à une rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres estimée, sur la base de ses hypothèses, à [5 - 10] % (TRI actionnaire). Cette évaluation est cependant fortement dépendante – entre autres – de la structure et des coûts de financement, des échéanciers de remboursement des instruments de dettes et de versement de dividendes.
27. Pour pouvoir se prononcer sur la pertinence du niveau prévisionnel du TRI du projet, l'Autorité a évalué sa sensibilité à différents aléas, positifs et négatifs. Il ressort des analyses menées que les risques auxquels le concessionnaire est le plus exposé portent sur les trafics, puis sur les modalités de refinancement et, dans une moindre mesure, sur les coûts de construction.
28. Le TRI du projet s'avère assez sensible à des aléas défavorables (moindres prévisions de trafic ou non réalisation de l'Anneau des sciences) mais il n'en demeure pas moins robuste : seuls des écarts très importants aux hypothèses centrales seraient de nature à remettre en cause l'équilibre financier du projet. A l'inverse, les différentes clauses d'encadrement prévues dans le contrat de concession ont pour effet de limiter la hausse du TRI du projet en cas d'aléas positifs (inflation plus forte par exemple), sans toutefois priver le concessionnaire de sa part d'intéressement. Les tests de sensibilité sur le TRI actionnaire aboutissent aux mêmes conclusions. En particulier, seule une situation très dégradée par rapport aux hypothèses centrales conduirait au défaut du concessionnaire sur sa dette bancaire et viendrait remettre en cause la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres.
29. Dans le détail, trois clauses du projet de contrat (cahier des charges annexé à la convention de concession) permettent d'ajuster l'équilibre financier de la concession au profit des collectivités publiques contributrices et/ou de l'usager en cas de résultats supérieurs aux prévisions initiales.
30. Une première clause (article 23 du projet de cahier des charges) prévoit le reversement d'une partie du gain éventuel tiré d'un refinancement de la dette bancaire du concessionnaire. Dans son principe, cette clause n'appelle pas d'observation mais la probabilité de sa mise en œuvre apparaît *a priori* très limitée compte tenu des conditions posées à son déclenchement. En effet, l'Autorité constate qu'au vu des dispositions prévues, cette clause ne trouverait à s'appliquer, en l'absence d'accord particulier entre les parties, que si le TRI actionnaire estimé par le concessionnaire au moment de la renégociation du refinancement excédait 12 %. Or, le TRI actionnaire évalué par le concessionnaire pressenti lors de la remise de son offre s'établit à [5 - 10] %, de sorte que la probabilité que ladite clause soit activée paraît extrêmement limitée.
31. Sans remettre en question l'intérêt de cette clause, l'Autorité estime que les modalités de sa mise en œuvre pourraient être revues, au moins à l'avenir, afin d'en améliorer la lisibilité et l'efficacité. La rédaction de cette disposition, peu explicite, est en effet susceptible de soumettre à débat l'interprétation de ses conditions de déclenchement. En outre, son application dépend largement d'estimations réalisées par le concessionnaire et, en particulier, d'hypothèses qui, pour les raisons mentionnées aux points 26 et 27, se prêtent mal à une discussion équilibrée avec l'autorité concédante. Enfin, il aurait pu être utile de prévoir un seuil de déclenchement fixé non pas de manière absolue *ex ante* mais en valeur relative par rapport au TRI actionnaire résultant de l'offre remise par le concessionnaire pressenti (entre 3 et 4 % par exemple). L'Autorité recommande donc à l'avenir à l'Etat de réexaminer le mécanisme de partage d'un gain éventuel de refinancement, tout en conservant son caractère suffisamment incitatif pour le concessionnaire.

32. Une deuxième clause (article 30 du projet de cahier des charges) organise la redistribution entre les personnes publiques participant au financement et le concessionnaire de la fraction du chiffre d'affaires excédant un palier défini. Pour une année donnée, dès lors que le chiffre d'affaires cumulé constaté dépasse celui de la chronique de référence, le taux de partage de cette fraction du chiffre d'affaires de l'année, au profit des personnes publiques, est élevé (60 % de la fraction au-delà du palier de 10 %, puis 80 % de la fraction au-delà du palier de 20 %). Il ressort des analyses effectuées que l'application de cette clause ne serait pas purement hypothétique, en particulier en cas de réalisation ou de requalification d'infrastructures connexes ou voisines (cf. points 21 et 23), des montants significatifs étant alors susceptibles d'être reversés par le concessionnaire.
33. Le projet de contrat prévoit, par ailleurs, que le montant cumulé des reversements prévus au titre de l'application des articles 23 et 30 du projet de cahier des charges est plafonné au montant (actualisé) des concours publics apportés. Au-delà de ce montant, une diminution des tarifs de péages à hauteur de l'effet économique qu'auraient produit ces clauses devrait être recherchée. Au vu de l'importance des concours publics mobilisés pour assurer l'équilibre financier du projet et de l'ampleur limitée des écarts qui peuvent être raisonnablement attendus par rapport au schéma de référence, cette disposition revêt un caractère assez théorique.
34. Une troisième clause (article 29 du projet de cahier des charges) prévoit la réduction de la durée de la concession dès lors que le montant cumulé du chiffre d'affaires (diminué des reversements intervenus en application des clauses précédentes) dépasse un montant de 4,5 milliards d'euros. Il ressort des analyses menées par l'Autorité que la probabilité de déclenchement de cette clause est faible, puisque ses modalités d'application intègrent les effets d'une éventuelle mise en œuvre des dispositions prévues aux articles 23 et 30 du projet de cahier des charges. Même en retenant des hypothèses particulièrement optimistes, la durée de concession pourrait être réduite tout au plus de 1 à 2 ans.
35. Il résulte de ce qui précède que le projet de cahier des charges satisfait aux obligations de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, en prévoyant un encadrement d'éventuelles performances de la concession au-delà des prévisions initiales. Ces clauses, prises dans leur ensemble, traduisent un équilibre contractuel qui peut être jugé satisfaisant. L'Autorité relève, en particulier, la priorité au remboursement de l'Etat et des collectivités territoriales contributrices. Ce choix, qui n'est pas en soi contestable compte tenu de l'importance de leur engagement financier, laisse toutefois peu de perspectives pour l'usager de voir se concrétiser une réduction de la durée de la concession ou une révision à la baisse des tarifs.
36. Pour l'avenir, l'Autorité invite toutefois l'Etat à approfondir la réflexion sur l'évolution de la clause de partage des résultats de la concession prévue à l'article 30 du projet de cahier des charges. En l'état, cette disposition se borne à encadrer l'éventuel chiffre d'affaires excédentaire au-delà d'un certain seuil, sans intégrer les éventuels effets favorables, pour le concessionnaire, de moindres coûts de construction ou d'exploitation que ceux prévus initialement. Conformément au principe posé par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui fait également référence aux résultats financiers et non aux seuls revenus de la concession, un renforcement de l'encadrement de ce qui s'approcherait du TRI du projet serait souhaitable.
37. La réalisation des travaux de construction par des entreprises liées au concessionnaire, dans une proportion qui peut être importante⁹, pourrait cependant limiter fortement la portée d'une telle clause, notamment en cas de prix forfaitaires convenus au préalable entre le concessionnaire et ses entreprises liées. En revanche, les nouvelles règles applicables à la passation des marchés dans la phase d'exploitation garantiraient toute l'effectivité d'une telle clause. En l'espèce, au vu de l'analyse faite sur les coûts du projet dans la partie 2.1, l'Autorité souligne que la disposition prévue à l'article 30 du projet de cahier des charges peut être regardée comme suffisante.

⁹ A titre d'illustration sur le projet d'autoroute A45, 70 % des travaux de construction peuvent ainsi être attribués à des entreprises liées au concessionnaire pressenti et donc au groupe Vinci et ses filiales.

38. Au total, en l'état des informations connues, au vu de l'analyse des recettes et coûts prévisionnels du projet tels qu'ils ressortent des éléments portés à sa connaissance, l'Autorité considère que les niveaux de TRI du projet et du TRI actionnaire traduisent un équilibre raisonnable, compte tenu des risques identifiés, le plus important étant lié à la concurrence d'un itinéraire alternatif gratuit, et de l'encadrement apporté par l'ensemble des clauses prévues dans le projet de cahier des charges.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de contrat pour la mise en concession de l'autoroute A45 entre Saint-Etienne et Lyon.

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 19 octobre 2016.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman