

Avis n° 2021-056 du 28 octobre 2021

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

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 30 juillet 2021 ;

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^{er} 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 et 6 novembre 2018 approuvant les avenants à cette convention et au cahier des charges annexé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 28 octobre 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

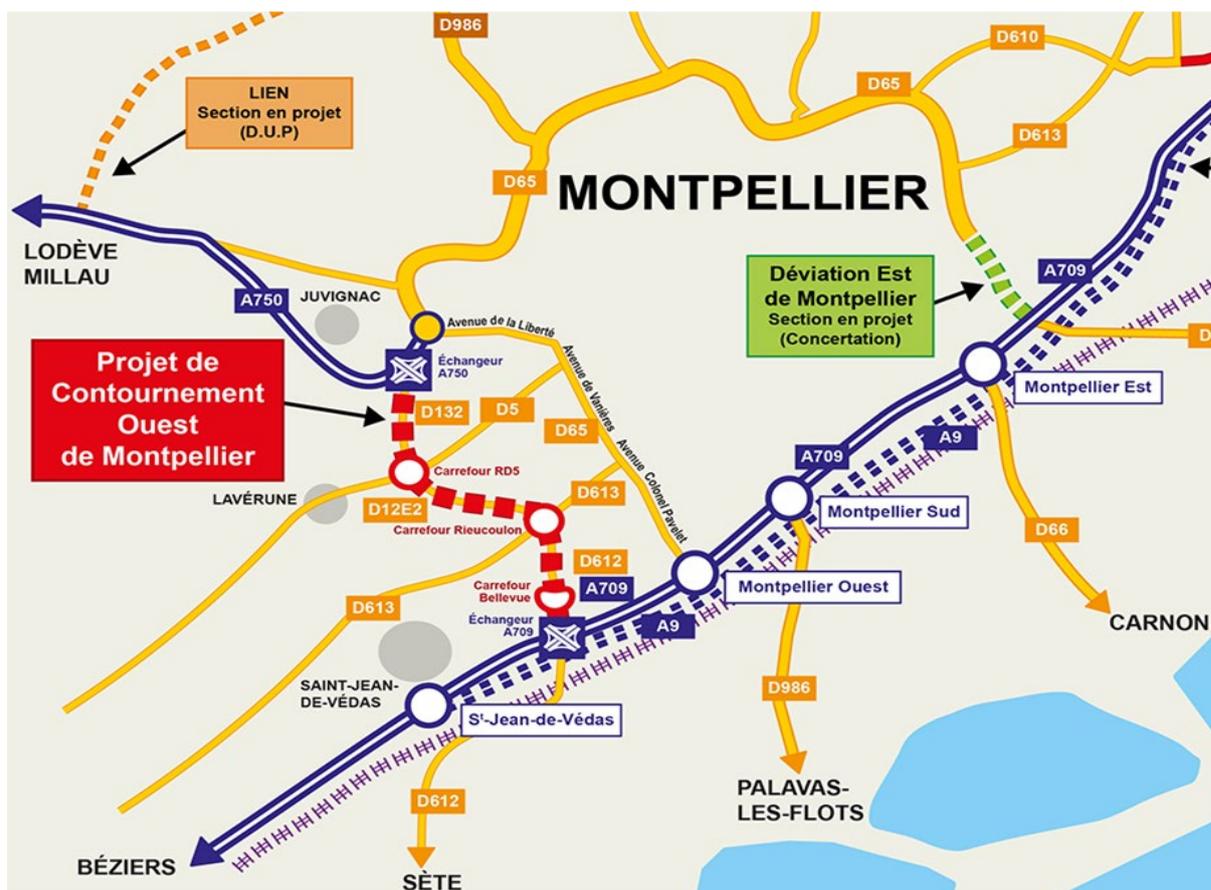
1. CONTEXTE

1. Par courrier enregistré le 30 juillet 2021, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de dix-huitième 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 30 juillet 2021 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. L'objet du projet d'avenant

1.1.1. Les caractéristiques techniques du COM et son utilité socio-économique

3. L'objet du projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité est 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), 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 transit¹, 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.



¹ 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.

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 manifeste 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€₂₀₁₈ 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 (COFP²), s'établit à 573 M€₂₀₁₅. Cette valeur représente le solde des avantages et des coûts recensés dans le tableau suivant.

Avantages	M€ ₂₀₁₅	Coûts	M€ ₂₀₁₅
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
Total	803	Total	229

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 [20 000 – 50 000] à [50 000 – 100 000] véhicules³ par jour selon les sections, le COM s'apparentera à une autoroute urbaine.

² 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.

³ Poids lourds (PL) et véhicules légers (VL) confondus.

1.1.2. Les spécificités du trafic prévisionnel sur le COM

9. Si le COM permet, au niveau national, de relier l'autoroute A9 à l'autoroute A75 via l'autoroute A750, offrant un itinéraire direct et entièrement autoroutier aux trafics entre le sud-est et le centre de la France, il contribue aussi et surtout au bouclage de la rocade routière de Montpellier, qui comprend déjà la RD65 (à deux fois deux voies avec échangeurs dénivelés) au nord et l'autoroute A709 au sud. En pratique, l'analyse des trafics prévisionnels sur le COM montre que ce deuxième rôle constitue sa fonctionnalité première. En effet, selon les prévisions de trafic du groupe Vinci, les VL (qui représentent 96 % des distances parcourues au total) qui emprunteront le COM devraient, pour plus de deux tiers, effectuer des trajets internes à l'aire urbaine de Montpellier ; à l'inverse, 10 % seulement des VL correspondent à du trafic transitant par l'agglomération (voir schéma au point 26).

a. À propos des trafics de VL

Section	Échange	Interne	Transit
Nord (A750 - RD5)	18 %	72 %	10 %
Centre (RD5 - Rieucoulon)	19 %	70 %	11 %
Sud (Rieucoulon - A709)	21 %	67 %	12 %

Source : Vinci, exploitation ART

10. L'essentiel du trafic de VL empruntant le COM est généré par des déplacements à l'intérieur de l'aire urbaine de Montpellier (définie au sens de l'INSEE). À l'ouverture de l'infrastructure, ils devraient représenter de 67 % à 72 % du trafic total selon les tronçons. En particulier, [20 000 - 50 000] des [50 000 - 100 000] VL qui circulent en moyenne chaque jour sur la section centrale du COM effectuent des trajets à l'intérieur de l'aire urbaine de Montpellier.
11. Le trafic interne comprend pour l'essentiel des trajets en provenance ou à destination du centre de l'agglomération. La décomposition du trafic de la section centrale par origine-destination montre ainsi que :
- d'une part, 22 % du trafic interne, soit [5 000 - 10 000] véhicules par jour, correspondent à des trajets internes à la commune ; il s'agit d'usagers qui utilisent le COM comme une voie rapide urbaine et bénéficient ainsi, au prix d'un détour, d'une infrastructure offrant une vitesse plus élevée que le reste de la voirie locale ;
 - d'autre part, le COM dessert une part importante de déplacements entre la périphérie et le centre de l'agglomération ; ainsi, près de [10 000 - 20 000] véhicules par jour, soit plus de la moitié du trafic interne, effectuent des déplacements entre le nord-ouest de l'agglomération (notamment la commune de Juvignac et, dans une bien moindre mesure celles de Saint-Gély-du-Fesc et de Gignac) vers Montpellier ; de même, des flux significatifs seront observés entre Montpellier et l'ouest de l'agglomération (Saint-Jean-de-Védas, Gigean), d'une part, et le sud de l'agglomération (Lattes, Palavas-les-Flots, Pérol), d'autre part ; pour ces flux, le COM jouera un rôle typique de rocade, puisqu'il collectera les trafics issus des grandes pénétrantes montpelliéraines que sont la RD612, la route de Ganges, celles de Palavas et de Carnon, ainsi que l'autoroute A750.

En provenance ou à destination de	Montpellier	Nord Montpellier	Est Montpellier	Ouest Montpellier	Sud Montpellier
Montpellier	22 %				
Nord Montpellier	51 %	0 %			
Est Montpellier	0 %	4 %	0 %		
Ouest Montpellier	12 %	3 %	0 %	0 %	
Sud Montpellier	8 %	9 %	0 %	0 %	0 %

Source : Vinci, exploitation ART

12. À l'opposé, le trafic de transit est minoritaire. Il ne représente que 10 % à 12 % des trafics VL, le maximum étant observé sur la section Sud, la plus proche de l'autoroute A9. Il s'agit en grande partie de trajets entre le sud-est de la France et son Centre et, plus marginalement, de déplacements sur l'axe Béziers Montpellier qui évitent l'autoroute A9 en utilisant l'autoroute A75 de Béziers vers l'intersection avec l'autoroute A750 avant de se diriger vers Montpellier.

b. À propos des trafics de PL

13. Les poids lourds (PL) ne représentent qu'une petite part des trafics du COM. L'analyse des trafics PL ne renseigne donc pas sur la fonctionnalité de l'ouvrage. À la mise en service, les modélisations commanditées par Vinci estiment à environ [2 000 – 5 000] véhicules par jour le trafic de PL sur l'axe, soit 4 % du trafic total. À titre de comparaison, en 2019, le trafic de PL représentait en moyenne 15 % des trafics sur le réseau autoroutier concédé.
14. Il reste que la répartition entre trafic interne, trafic d'échange et trafic de transit est plus équilibrée pour cette catégorie de véhicules.

Section	Échange	Interne	Transit
Nord (A750 - RD5)	34 %	28 %	38 %
Centre (RD5 - Rieucoulon)	34 %	28 %	38 %
Sud (Rieucoulon - A709)	35 %	27 %	38 %

Source : Vinci, exploitation ART

1.1.3. La problématique du financement de l'ouvrage

15. L'ensemble du COM devait initialement être réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État, le financement étant assuré conjointement avec les collectivités territoriales concernées. Ces dernières, bien que soutenant le projet dans son principe, ont cependant annoncé qu'elles ne souhaitaient pas participer au financement de l'opération et qu'elles étaient favorables à un « adossement »⁴ partiel ou complet des ouvrages concernés au réseau attenant, concédé à ASF, l'accès à ces ouvrages demeurant libre de péage.
16. Les perspectives de trafic présentées précédemment soulignent qu'il doit être possible de financer le COM en mettant à contribution l'ensemble de ceux qui en bénéficieront à court et à long termes sans recourir à des fonds publics, eu égard à la réticence des acteurs publics à cette solution. Les pouvoirs publics prévoient d'accorder aux usagers locaux un accès gratuit à l'infrastructure.
17. Ceci paraît expliquer que la seule solution de financement alternative à un financement sur fonds publics ait été l'adossement du COM à l'unique concession contiguë à l'aménagement, à savoir celle octroyée à la société ASF : à l'échelle de cette concession, d'une longueur de 2 737 km, une hausse modérée des tarifs suffit pour rentabiliser l'investissement (dont le montant estimé se situe désormais entre [200 – 500] M€₂₀₂₁ et [200 – 500] M€₂₀₂₁ si l'on tient compte de surcoûts qui pourraient advenir en raison de facteurs exogènes – cf. *infra*).

1.2. Les particularités du projet d'avenant

18. Le projet d'avenant distingue une « tranche ferme » et deux « tranches optionnelles », correspondant à des aménagements dont la fonctionnalité diffère.
19. La tranche ferme porte sur l'aménagement de la section, d'une longueur de 1,7 km, comprise entre l'autoroute A709 et le carrefour de Rieucoulon (exclu), au niveau duquel les usagers de l'autoroute A709 peuvent rejoindre la voirie locale.
20. Les deux tranches optionnelles correspondent pour leur part à des prolongements de la section courante. La première tranche optionnelle concerne la section, d'une longueur de 2,7 km, comprise entre le carrefour de Rieucoulon (inclus) et le carrefour Maurice Genevaux (exclu). La seconde tranche optionnelle concerne la section, d'une longueur de 1,8 km, comprise entre le carrefour Maurice Genevaux (inclus) et l'échangeur de raccordement à l'autoroute A750.
21. L'Autorité s'est interrogée sur la signification et la portée juridiques de ce découpage en trois « tranches », dont une tranche ferme et deux tranches optionnelles. Elle s'est d'abord demandé s'il s'agissait d'obtenir de l'Autorité qu'elle se prononce sur trois « scénarios » possibles de façon à, finalement, n'en retenir qu'un, ou bien si le découpage en trois tranches – dont deux tranches optionnelles – était susceptible d'être repris dans l'avenant lui-même. Dans cette dernière hypothèse, elle s'est alors demandé comment seraient définis les critères et les conditions d'affermissement de l'une et, éventuellement, de l'autre tranche optionnelle et comment, dans ce cas, seraient modifiés les paramètres intéressant l'équilibre de la concession. Les éléments dont elle a été saisie ne lui permettant pas de répondre avec certitude à ses interrogations, l'Autorité

⁴ L'« adossement » renvoyait initialement à un procédé consistant à financer la construction d'une nouvelle section d'autoroute non rentable par la prolongation d'une concession existante au-delà de la durée nécessaire à l'amortissement des ouvrages, assortie, le cas échéant, d'une hausse des tarifs de péage. Cette pratique étant désormais interdite, sauf autorisation législative en ce sens, l'« adossement » renvoie seulement à l'intégration d'une nouvelle section routière ou autoroutière au sein du périmètre d'une concession existante, quel que soit le mode de financement associé, sous réserve du respect de conditions très strictes fixées par le droit des avenants et le droit sectoriel autoroutier.

a fait le choix d'analyser séparément chacun des trois scénarios, comme si chacun correspondait à un projet d'avenant distinct, alternatif aux deux autres.

22. En compensation des opérations envisagées dans chacun des trois scénarios, le projet d'avenant prévoit, pour les années 2023 à 2026, l'application d'une hausse des tarifs de péage additionnelle à l'échelle de l'ensemble de la concession :
- de 0,18 %, dans l'hypothèse où seule la tranche ferme serait réalisée (« scénario 1 »),
 - de 0,23 %, dans l'hypothèse où la première tranche optionnelle serait également réalisée (« scénario 2 »),
 - de 0,31 %, dans l'hypothèse où les deux tranches optionnelles seraient également réalisées (« scénario 3 »).

Dans tous les scénarios, les usagers locaux, dès lors qu'ils ne franchiraient pas l'une des deux barrières de péage pleine voie situées aux intersections de l'autoroute A9 et de l'autoroute A709, bénéficieraient d'un accès gratuit au COM et continueraient d'emprunter gratuitement l'autoroute A709.

23. Le projet d'avenant prévoit en outre, dans l'hypothèse où des surcoûts seraient observés sur des postes de dépenses susceptibles d'évoluer en raison de facteurs exogènes, qu'une compensation supplémentaire soit versée « par l'État ». Dans la mesure où il n'est pas prévu de consommer *ab initio* les indus financiers afférents à des projets antérieurs (constitués lorsqu'un écart a pu être observé entre les échéanciers prévisionnel et réel des dépenses relatives à des opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée⁵), ceux-ci constituent une réserve dans laquelle le concédant pourrait puiser pour verser cette compensation supplémentaire. Ainsi, la compensation « par l'État » pourrait, dans les faits, relever d'un financement complémentaire par le péage.
24. Le tableau ci-après précise les montants d'investissements pris en compte, qui ont été réévalués dans le cadre du projet d'adossement à la concession ASF.

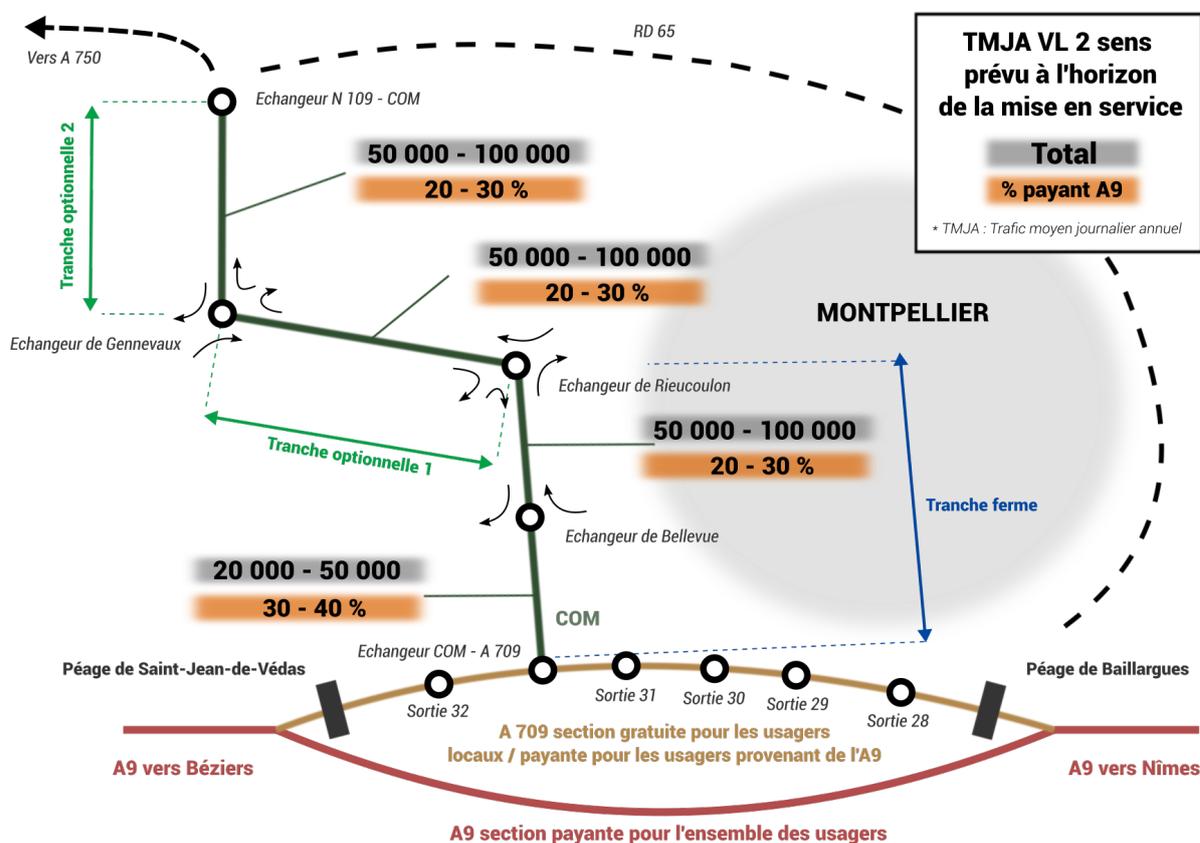
Investissements (M€ ₂₀₁₉) pris en compte pour :	Scénario 1 (tranche ferme)	Scénario 2 (tranche ferme + tranche optionnelle 1)	Scénario 3 (tranche ferme + tranches optionnelles 1 et 2)
- la compensation <i>ab initio</i> par le péage (M€ ₂₀₁₉)	[100 – 200]	[100 – 200]	[200 – 500]
- la compensation supplémentaire « par l'État »	[5 – 10]	[10 – 20]	[50 – 100]

25. Par ailleurs, il convient de relever que, bien que la durée d'utilisation des aménagements envisagés soit probablement très supérieure à la durée résiduelle de la concession ASF (dont l'échéance interviendra le 30 avril 2036), le projet d'avenant ne prévoit pas de mécanisme permettant de limiter l'incrément de hausse des tarifs de péage mis à la charge des usagers de court terme. Il n'est pas prévu que le concédant, à l'issue de la concession, verse au concessionnaire une « soulte », c'est-à-dire une indemnité correspondant, par exemple, à la valeur nette comptable des biens de retour correspondant au COM qui serait constatée si ces

⁵ Le paragraphe 7.5 de l'article 7 du cahier des charges d'ASF prévoit ainsi : « [e]n cas de retard, quelle qu'en soit la cause [...] dans la réalisation des constructions programmées [...] et dans la réalisation des élargissements de sections [prévus au] présent cahier des charges, la société concessionnaire sera redevable à l'État d'une compensation au titre de l'avantage financier éventuel découlant de ces retards »

derniers faisaient l'objet d'un amortissement sur leur durée de vie économique au lieu d'un amortissement de caducité⁶.

26. Le schéma ci-après récapitule les principales caractéristiques de l'exploitation du COM et du projet d'avenant.



Source : Estimations ART à partir des données Vinci

1.3. Le cadre juridique de l'avis

27. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron ») a réformé le mode de gouvernance du secteur autoroutier concédé en instituant une procédure de consultation préalable obligatoire d'une autorité indépendante sur les projets d'avenants ayant une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée du contrat de concession.
28. Aux termes de son étude d'impact, l'objectif général poursuivi par le projet de loi était de « renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés concessionnaires d'autoroutes » et se déclinait en un objectif spécifique de « garantir un meilleur paramétrage et un meilleur cadrage financier des investissements autoroutiers compensés par des hausses de péages, afin d'éviter que les SCA ne perçoivent une rémunération excessive pour ces investissements ». Il s'agissait

⁶ Pour les actifs dont la durée d'usage dépasse le terme de la concession, les SCA pratiquent un amortissement dit « de caducité », c'est-à-dire que la durée d'amortissement comptable dépend moins des caractéristiques techniques des actifs et de la durée de leur usage que de leurs dates d'acquisition et de restitution : l'amortissement de caducité est un amortissement destiné à constater non pas la dépréciation physique des immobilisations, mais la dépréciation du capital investi, liée à la perspective du transfert gratuit des biens de retour. De fait, cet amortissement dérogatoire est plus rapide qu'un amortissement usuel.

également « de réinterroger dans le cadre des contrats de plan l'équilibre entre la gestion et le développement du réseau autoroutier concédé et le pouvoir d'achat des consommateurs ».

29. L'article L. 122-8 du code de la voirie routière introduit par cette loi prévoit ainsi que « [l']Autorité de régulation des transports est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation. [...] Elle vérifie notamment le respect de l'article L. 122-4. [...] ». L'article L. 1261-2 du code des transports prévoit que l'avis de l'Autorité est rendu public, sous réserve des secrets protégés par la loi, répondant ainsi à l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer une plus grande transparence dans le contrôle des concessions autoroutières.
30. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « [s]ans préjudice des dispositions du code de la commande publique, des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, impliquant l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport au réseau concédé. [...] Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire. [...] ».
31. Par ailleurs, l'article L. 122-10 du même code dispose que « les revenus additionnels des tarifs de péages résultant des modifications mentionnées à l'article L. 122-8 couvrent, outre les dépenses de toute nature mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 122-4 [soit les dépenses liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure], l'amortissement des capitaux investis par le délégataire ainsi qu'une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, tels qu'ils peuvent être évalués avant la conclusion de l'avenant ».

2. METHODE D'ANALYSE DE L'AUTORITE

32. Au regard des dispositions qui précèdent, lorsqu'elle est saisie d'un projet d'avenant à un contrat de concession, l'Autorité en apprécie la régularité en vérifiant notamment dans quelle mesure le projet respecte l'ensemble des principes énoncés par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

2.1. Sur le périmètre du contrôle de l'Autorité

33. En application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, entrent dans le périmètre de contrôle de l'Autorité les projets d'avenants ou de contrats qui ont une incidence sur les tarifs de péage.
34. Lorsque le projet d'avenant ou de contrat prévoit la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus au contrat de concession initial, la finalité de ce contrôle est d'apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'usager des opérations envisagées, ainsi que sur ses modalités. L'Autorité s'attache donc à vérifier le respect des principes énoncés par la jurisprudence et par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière justifiant qu'il puisse être fait appel à un financement par le péage, même partiellement.

35. Ce contrôle s'exerce non seulement sur les opérations supplémentaires dont le financement est assuré par une hausse des tarifs de péage pour l'avenir, mais aussi, plus largement, sur toute opération supplémentaire dont le financement a une incidence sur les tarifs de péage.
36. Doivent en particulier être considérés comme ayant une incidence sur les tarifs de péage les ouvrages ou aménagements supplémentaires :
- financés par la consommation des indus financiers constitués en cas d'écart entre les échéanciers prévisionnel et réel des dépenses relatives à des opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée ;
 - réalisés en lieu et place d'opérations dont la compensation par le péage ou par un allongement de la durée de la concession a préalablement été actée.

En effet, dans cette hypothèse, les opérations supplémentaires sont *de facto* financées par le péage. Ainsi, comme pour une hausse tarifaire qui serait accordée pour l'avenir, il convient alors, afin de s'assurer de la bonne prise en compte des intérêts de l'usager, de vérifier le respect des conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relatives à la nécessité ou l'utilité de l'opération et à l'estimation des coûts.

2.2. Sur le caractère non prévu de l'opération

37. L'Autorité s'attache à vérifier si les opérations intégrées dans le projet d'avenant ne relèvent pas d'obligations préexistantes, notamment au titre du contrat de concession ou de ses avenants successifs. Les dépenses qui relèvent des obligations ordinaires du concessionnaire ou qui sont déjà prévues au contrat de concession ne sauraient en effet être couvertes par une augmentation supplémentaire des tarifs de péage.

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

38. L'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus sont nécessaires ou utiles, au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, étant entendu qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'intérêt public ou sur l'utilité générale pour la collectivité dans son ensemble⁷ du projet d'ouvrage ou d'aménagement envisagé, qui est l'objet d'une procédure d'utilité publique distincte.
39. Dans le cadre de cet exercice, l'Autorité apprécie si la condition de nécessité de l'ouvrage ou de l'aménagement considéré, telle qu'interprétée par la jurisprudence⁸, est satisfaite, ou, alternativement, si la condition d'utilité de l'ouvrage ou de l'aménagement considéré est satisfaite au regard des trois exigences cumulatives prévues à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, à savoir :

⁷ Qui doit être distinguée de l'appréciation que fait l'Autorité du bilan coûts-avantages pour les usagers, lorsqu'elle vérifie que les règles générales applicables aux redevances sont respectées (cf. partie 2.7).

⁸ Le Conseil d'État considère que doivent être regardés « [...] comme « devenus nécessaires » les nouveaux ouvrages ou aménagements dont serait nécessairement dotée l'infrastructure autoroutière concédée s'il était envisagé de la réaliser aujourd'hui ». Tel est le cas des ouvrages ou aménagements qui ont pour objet de répondre à un accroissement du trafic actuel ou à venir dès lors que l'accroissement est sérieusement prévisible, de résoudre un problème de sécurité ou d'améliorer celle-ci, ou encore de mettre à niveau la qualité du service autoroutier, notamment par l'insertion environnementale de la section d'autoroute concernée, tout comme les diffuseurs nouveaux dès lors qu'il est possible, sur la base de prévisions de trafic sérieuses et étayées, de démontrer qu'ils sont nécessaires et efficaces compte tenu notamment des autres diffuseurs existants ou déjà prévus (Conseil d'État, avis, Sect. TP, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697).

- une amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé ;
 - une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession, afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession ;
 - une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les territoires.
40. Il appartient à l'Autorité d'apprécier, pour chaque opération et au vu des éléments du dossier qui lui ont été communiqués, si la condition de nécessité ou, alternativement, celle d'utilité, est bien satisfaite.

2.4. Sur le caractère accessoire de l'opération

41. Si les opérations correspondent à des obligations nouvelles, l'Autorité apprécie dans quelle mesure les ouvrages et aménagements prévus revêtent un caractère accessoire par rapport au réseau concédé.
42. Le caractère accessoire a été défini par le Conseil d'État comme impliquant que les ouvrages ou aménagements soient d'un coût et d'une ampleur limités au regard de la concession dans son ensemble, et qu'ils ne présentent aucune autonomie fonctionnelle par rapport à l'ouvrage principal⁹. Si le Conseil d'État prend en considération l'existence d'un lien fonctionnel, notamment au regard de la typologie et la continuité des trafics, il tend également à rapprocher son contrôle de celui opéré pour vérifier qu'un avenant à un contrat de concession est conforme au droit de la commande publique. En particulier, il s'agit de vérifier l'impossibilité d'un changement de concessionnaire, au sens de l'article R. 3135-2 du code de la commande publique et l'absence de viabilité, d'un point de vue technique et économique, d'une concession autonome. Ainsi, le Conseil d'État a précisé que, « [p]our qu'il soit possible de procéder par voie d'un simple avenant aux concessions en cours, en application de l'article L. 122 4 du code de la voirie routière, il faut [que les investissements] présentent avec l'ouvrage concédé un lien suffisamment étroit pour que la désignation d'un nouveau concessionnaire soit impossible ou non rationnelle »¹⁰.
43. La vérification du caractère « accessoire » des ouvrages et des aménagements poursuit ainsi trois objectifs :
- veiller à ce que l'opération ne remette pas en cause les conditions de l'appel d'offres initial – le coût et l'ampleur des ouvrages envisagés doivent être limités ;
 - vérifier qu'il est impossible de confier la réalisation du projet envisagé à un autre concessionnaire – les ouvrages et aménagements envisagés ne doivent présenter aucune autonomie technique ou économique par rapport au réseau concédé considéré ;
 - s'assurer de la cohérence du rattachement des ouvrages ou aménagements en question à la concession.

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

44. L'Autorité vérifie que les dépenses destinées à être compensées par les tarifs de péage se rattachent directement et exclusivement à l'opération considérée et que leur montant prévisionnel est strictement justifié, au regard notamment des coûts habituellement constatés, compte tenu de sa nature et de ses caractéristiques propres. Elle vérifie en outre les hypothèses

⁹ Voir notamment en ce sens : Conseil d'État, avis, 16 septembre 1999, n° 362908 et Conseil d'État, avis, 21 juin 2011, n° 385183.

¹⁰ Conseil d'État, avis, 24 juillet 2018, n° 394638, n° 394639 et n° 394697.

qui fondent le calcul de la compensation prévue pour financer ces nouvelles dépenses. Cela suppose de s'intéresser, d'une part, aux dépenses prévisionnelles, d'autre part, aux recettes prévisionnelles.

45. Les coûts et les recettes retenus dans le projet d'avenant ne résultent pas d'une procédure de mise en concurrence. Par conséquent, indépendamment des expertises des parties, l'analyse de l'Autorité constitue le seul regard extérieur porté sur ces données.
46. S'agissant des dépenses prévisionnelles, l'Autorité contre-expertise les montants arrêtés par les parties dans le cadre de l'élaboration du projet d'avenant en établissant ses propres estimations de coûts. Pour ce faire, soit elle considère des opérations comparables, soit elle procède à une reconstitution à partir de prix et de quantités qu'elle juge pertinents.
47. S'agissant des recettes prévisionnelles, leur contre-expertise consiste à étudier les projections de trafic sur la durée résiduelle de la concession, dès lors que les recettes supplémentaires induites par l'avenant résulteront de l'application de hausses additionnelles de tarifs aux véhicules qui emprunteront l'autoroute sur cette période.

2.6. Sur le caractère raisonnable et strictement limité à ce qui est nécessaire de l'augmentation des tarifs de péage

48. L'Autorité détermine si l'augmentation des tarifs de péage est raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour financer les ouvrages ou aménagements intégrés à l'assiette de la concession.
49. Elle apprécie, en particulier, si la rémunération des capitaux investis qui en découle peut être considérée comme raisonnable et conforme aux conditions du marché à la date de la conclusion de l'accord sur le projet d'avenant.
50. L'Autorité précise que cette analyse est étrangère à l'appréciation de l'équilibre existant de la convention. Ainsi, la seule circonstance que la société concessionnaire dégagerait un bénéfice sur les investissements déjà réalisés ne saurait interdire, par principe, la compensation de la réalisation de nouveaux investissements, sauf à méconnaître les fondements mêmes du modèle économique de la concession.

2.7. Sur le respect des règles générales applicables aux redevances

51. L'Autorité vérifie que les règles générales applicables aux redevances sont respectées.

2.7.1. Les principes : la proportionnalité entre le montant de la redevance et le coût du service rendu, et l'égalité des usagers devant les charges du service public

52. Les péages autoroutiers ayant la nature de redevances pour service rendu¹¹, ils doivent respecter le principe selon lequel une redevance est établie en fonction du service rendu. Si ce principe n'implique pas une stricte équivalence entre le montant du péage facturé sur une section

¹¹ Conseil d'État, 13 mai 1977, *Compagnie financière et industrielle des autoroutes*, n° 01139, recueil Lebon.

d'autoroute et le coût du service sur cette même section, les péréquations tarifaires entre sections d'autoroutes doivent être limitées.

53. 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, même si elles sont prévues par la loi, 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 concerné¹². Dans ces hypothèses, la différence de traitement entre les usagers doit être proportionnée aux différences de situations observées ou au motif d'intérêt général poursuivi.
54. C'est uniquement dans le respect de ces principes qu'une section d'autoroute peut, le cas échéant – notamment en cas d'instauration d'un dispositif de péage ouvert comme celui mis en place sur l'autoroute A709 au droit de Montpellier –, être partiellement ou intégralement financée par les péages perçus sur une autre section autoroutière. Sans préjudice de la vérification de ces conditions au cas par cas, il convient de préciser que le Conseil d'État estime qu'elles requièrent, en tout état de cause, une continuité d'itinéraire entre les sections concernées¹³.

2.7.2. La méthode de vérification : le bilan coûts-avantages pour les usagers

55. L'Autorité considère qu'une comparaison entre les coûts d'un projet et les avantages qui en résultent pour les usagers peut fournir un éclairage utile sur le respect, par les évolutions tarifaires envisagées, des règles générales applicables aux redevances. En effet, quand bien même l'augmentation des tarifs de péage refléterait strictement les coûts d'un concessionnaire parfaitement efficace pour mener à bien le projet, il se pourrait que les bénéfices pour l'utilisateur ne soient pas à la hauteur de cette augmentation. Il convient ainsi de vérifier, en adoptant le point de vue de l'utilisateur, que les avantages l'emportent sur les coûts. Cette démarche est différente de celle traditionnellement mise en œuvre par l'État, notamment dans le cadre de la procédure d'utilité publique mentionnée au point 38, pour justifier la réalisation d'un projet d'aménagement : cette dernière repose en effet sur un calcul socioéconomique visant à en démontrer l'intérêt pour la collectivité prise dans son ensemble et non pour les seuls usagers de l'infrastructure. Cette démarche peut être déclinée par catégories d'usagers, dans le cas où des différences seraient observées en termes de coûts supportés et d'avantages tirés de l'opération.
56. Dans ce cadre, les coûts pris en compte peuvent différer des coûts totaux du projet, par exemple s'il est prévu de le financer partiellement par une subvention publique. Les coûts considérés correspondent, d'une part, aux dépenses de péage induites, pour les usagers, par la hausse des tarifs envisagée, et d'autre part, à la réduction des dépenses de péage dont les usagers pourraient bénéficier si le choix était fait d'infléchir la trajectoire tarifaire (par exemple, lorsque des indus financiers sont mobilisés pour la réalisation de l'opération) en l'absence de réalisation du projet. Les avantages pris en compte dépendent quant à eux du projet considéré : il peut s'agir de gains de temps, d'économies de carburant, d'améliorations en termes de sécurité ou de confort, etc. au bénéfice des usagers. Pour effectuer le bilan coûts-avantages, les différents effets du projet sont monétarisés et actualisés comme dans le cadre de l'évaluation socioéconomique d'un projet visée au point 55.

¹² Conseil d'État, Sect., 10 mai 1974, *Denoyez et Sieur Chorques*, n° 88032, recueil Lebon.

¹³ « [...] 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° 385.183).

2.8. Sur les modifications apportées à la rédaction du contrat de concession

57. En outre, l'Autorité a la faculté de donner un avis sur les stipulations relatives aux conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages. Elle examine ainsi, lors de la conclusion d'un avenant, les différentes modifications apportées à la rédaction du contrat de concession.

3. CONTROLE DU CARACTERE NON PREVU DU COM, DE SA NECESSITE ET DE SON UTILITE

3.1. Sur le caractère « non prévu » du COM

58. Il ressort du dossier de saisine et du contrat de concession de la société ASF, ainsi que du cahier des charges y annexé, que la réalisation et l'exploitation du COM, quel que soit le scénario retenu, ne relèvent pas d'une obligation contractuelle existante à la charge de la société concessionnaire.

3.2. Sur la nécessité et l'utilité du COM

59. Il ressort du dossier de saisine que le COM satisfait la condition de « nécessité », puisqu'il permettra de réduire significativement les congestions observées sur l'autoroute A709 et contribuera à en améliorer la fluidité et la sécurité. En permettant un report de trafic des sections locales saturées sur le COM, le projet favorisera en effet la réduction des saturations sur les bretelles de sortie de l'autoroute A709, qui ont actuellement des incidences régulières sur la section courante. Ce faisant, il concourra également à l'amélioration de la sécurité des usagers de l'autoroute.
60. Cette analyse se vérifie quel que soit le scénario retenu pour le projet, puisque chacune des tranches contribuera, à des degrés différents, à atteindre ces objectifs.
61. Par conséquent, l'opération satisfait à la condition de nécessité au sens de l'article L. 122 4 du code de la voirie routière.

4. ANALYSE DES PARAMETRES ECONOMIQUES DU PROJET D'AVENANT

4.1. Sur l'estimation des dépenses ouvrant droit à compensation

62. Les développements ci-après portent sur le périmètre du COM dans sa globalité. Rien ne permet toutefois de considérer que les conclusions différeraient pour une analyse sur un périmètre réduit correspondant au scénario 1 ou au scénario 2 tel que présentés au point 22.

4.1.1. Concernant les investissements

a. Concernant les modifications de programme actées à l'issue de la phase d'appropriation du projet par la société ASF

63. Il ressort du dossier de saisine que les montants d'investissement prévisionnels ont fortement augmenté depuis que le principe de son financement sur fonds publics semble avoir été abandonné. Le coût prévisionnel retenu par les parties, compris entre [200 – 500] M€₂₀₂₁ HT et [200 – 500] M€₂₀₂₁ HT, s'écarte en effet, selon les hypothèses, de [10 – 20] à [30 – 40] % du coût présenté par la DREAL lors de l'enquête publique en vue de la déclaration d'utilité publique. Cet écart s'explique en majeure partie (à 85 %) par des modifications structurantes apportées par la société ASF au projet, qui peuvent être classées en deux catégories : les évolutions de programme, d'une part, et les modifications d'hypothèses et les corrections apportées au dossier d'étude de la DREAL, d'autre part.
64. Au sein d'un ensemble correspondant à un montant de l'ordre de [50 – 100] M€, l'Autorité n'a pu étudier de manière approfondie qu'un échantillon de modifications. Elle considère cependant que, compte tenu des nombreuses modifications apportées au projet, actées par les parties dans un temps très court, il est de l'intérêt du concédant et de la collectivité qu'il représente que les modifications de programme fassent l'objet d'un contrôle extérieur complet et formalisé.
65. Ainsi, la revue des modifications menée par l'Autorité souligne notamment, alors que les référentiels de conception sont identiques pour un projet réalisé sous maîtrise d'ouvrage publique et pour un projet réalisé en concession, que le niveau de service désormais recherché est supérieur. En effet, le tracé routier proposé par la DREAL, qui permettait de limiter le coût du projet grâce à des dérogations techniques justifiées par l'analyse des risques, a été repris par la société ASF, de manière à accroître la conformité aux référentiels de conception. Or cette reprise du tracé engendre un surcoût qui, s'il ne peut être parfaitement quantifié à ce stade, devrait se révéler significatif (par exemple, l'ajout de voies d'entrecroisement devrait engendrer un surcoût de 6 M€).
66. Par ailleurs, l'examen de certaines modifications a conduit à déceler des incohérences. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les trafics pris en compte dans la modélisation acoustique, pour laquelle un surcoût de 3 M€ a été mis en évidence. Or les études d'ASF n'ont fait l'objet d'aucun autre contrôle extérieur que celui portant sur les coûts, mené par le cabinet Artelia. Tout comme le dossier d'étude de la DREAL, qui avait fait l'objet d'un contrôle extérieur complet par le Cerema, l'Autorité estime que les études d'ASF devraient être soumises à un contrôle extérieur en amont de la contractualisation. Ce contrôle devrait porter aussi bien sur la nécessité et la pertinence des options techniques retenues que sur leur chiffrage.

b. Concernant les prix considérés dans le cadre du programme envisagé

67. L'Autorité relève, pour les postes à fort enjeu financier (terrassement, chaussée, assainissement, ouvrages d'art), que les prix sont globalement surestimés. Elle dresse ce constat alors qu'elle a pris en compte les spécificités du projet pour établir des prix de référence pertinents. Ainsi, le contexte urbain du projet et le niveau général des prix observé dans la région (en particulier à l'occasion du déplacement de l'autoroute A9), ainsi que sa complexité technique (zone inondable

et nombreux ouvrages d'art), ont amené l'Autorité à déterminer ses prix de référence à partir des prix situés entre la médiane et la borne haute de sa base de données « prix »¹⁴.

68. Malgré ces ajustements, l'Autorité relève que les prix retenus pour ces postes dans le dossier qui lui a été soumis demeurent globalement surestimés de 7 %, avec des écarts significatifs sur certains grands postes de coûts :
- le poste « aménagements environnementaux » (écart de [5 – 10] M€ en valeur, correspondant à 23 % de surévaluation en proportion) ;
 - le poste « ouvrages d'art » (écart de [5 – 10] M€ en valeur, correspondant à 5 % de surévaluation en proportion) ;
 - le poste « chaussées » (écart de [1 – 2] M€ en valeur, correspondant à 14 % de surévaluation en proportion).
69. Plus généralement, l'Autorité note que les prix unitaires semblent majorés sur tous les postes étudiés et que les écarts moyens à l'échelle des grands postes de coûts masquent des écarts parfois très importants à l'échelle d'une opération, comme l'illustrent les exemples suivants :
- les écrans acoustiques (écart de [5 – 10] M€ en valeur, correspondant à 61 %),
 - les déblais (écart de [1 – 2] M€ en valeur, correspondant à 21 %),
 - la couche d'assise (écart de [1 – 2] M€ en valeur, correspondant à 25 %),
 - l'ouvrage non courant de Gennevaux (écart de [2 – 5] M€ en valeur, correspondant à 15 %),
 - l'ouvrage courant n° 11 (écart de [0 – 1] M€ en valeur, correspondant à 18 %).

c. Concernant l'appréciation des risques dans le cadre du programme envisagé

70. L'Autorité constate que les prévisions de coûts retenues pour établir le projet d'avenant n'ont pas été établies en fonction d'un scénario « moyen », mais en fonction d'un scénario défavorable, dans lequel de nombreux surcoûts se réaliseraient. En atteste la structuration de l'estimation des coûts :
- la probabilité d'occurrence des risques spécifiques est implicitement estimée à 100 % et une « somme à valoir » [10 – 20] % qui vise à couvrir les ajustements de périmètre¹⁵, c'est-à-dire, en théorie, des risques de même nature, est appliquée aux coûts associés ;

¹⁴ L'Autorité a construit en 2020, à partir de données collectées auprès des sociétés concessionnaires d'autoroutes, une base de données relative aux coûts des projets d'investissement sur le réseau autoroutier concédé. Cette base a été constituée à partir de 450 dossiers de marchés de travaux (rattachés à 320 opérations distinctes) et de 490 dossiers d'études (rattachés à 380 opérations distinctes). Cette base comprend des données sur le coût des opérations d'investissement (peu utiles dans le cas du COM, la complexité de cette opération la rendant difficilement comparable à d'autres opérations au niveau macroscopique), mais aussi des prix constatés pour certaines prestations standardisées récurrentes externalisées par les sociétés concessionnaires (la base comprend plus de cents indicateurs relatifs aux prix unitaires des prestations de travaux sur les thématiques chaussée (196 références en moyenne par prix), terrassement (146 références en moyenne par prix), ouvrage d'art (85 références), assainissement (100 références en moyenne par prix), équipement et signalisation (117 références en moyenne par prix) et protection acoustique (65 références)).

¹⁵ Au fur et à mesure que le programme de travaux se précise, des coûts imprévus au moment de l'estimation initiale sont mis en évidence. La comptabilisation d'une « somme à valoir » correspond à une pratique usuelle pour corriger la sous-évaluation initiale qui caractérise tout projet.

- une deuxième « somme à valoir » [10 – 20] % est appliquée à deux ouvrages d'art non courants ;
 - des marges sont appliquées aux prix de référence, alors même qu'ils se situent déjà dans la fourchette haute de la base de données « prix » de l'Autorité.
71. Dans la mesure où la rémunération du capital est fixée en tenant compte de l'existence de risques, cette estimation des coûts, qui ne correspond pas à des hypothèses « moyennes » mais à des hypothèses maximalistes, conduit à une double rémunération du risque.
72. Pour établir son coût global de référence, l'Autorité a donc opéré la correction suivante :
- d'une part, elle n'a appliqué de somme à valoir de [10 – 20] % qu'aux montants des travaux qui ne sont pas liés à des « risques spécifiques » déjà couverts par une enveloppe de provisions ;
 - d'autre part, elle a attribué aux montants des travaux induits par des « risques spécifiques » une pondération correspondant à une probabilité d'occurrence raisonnable. Ainsi, la prise en charge des déviements de réseaux par la société concessionnaire d'autoroute a été provisionnée à 50 % (la pratique des maîtres d'ouvrages d'infrastructures routières, en cohérence avec les règles applicables, est de solliciter la prise en charge du dévoiement des réseaux par leurs exploitants, titulaires d'une occupation domaniale à ce titre, même si un partage des frais peut être envisagé selon les cas de figure), tandis que la démolition et la reconstruction des ouvrages d'art en lieu et place de leur élargissement ont été provisionnées à 70 % (ASF ne disposant pas des plans de récolement des ouvrages, la faisabilité d'un élargissement ne peut, au stade actuel d'études, être garantie selon les règlements en vigueur).
73. Il convient de souligner que les montants considérés dans la clause « tunnel » n'ont pas été modifiés, puisqu'ils feront l'objet d'une compensation « sur facture », *a priori* uniquement en cas de réalisation du risque et à hauteur des dépenses effectives.
74. Cette correction fait apparaître une surestimation complémentaire de 4 %.
75. Les sources d'écarts entre le coût prévisionnel utilisé pour fixer les conditions économiques de l'adossé du COM (dans sa globalité) et le coût de référence établi par l'Autorité sont exposées dans le tableau ci-dessous.

	Coût prévisionnel (ASF) (M€)	Coût de référence (ART) (M€)	Écart (M€)	Commentaires
Étude et direction des travaux et maîtrise d'ouvrage	[20 – 50]	[20 – 50]	/	Ratio de [10 – 20] % correct
Acquisitions foncières (A)	[50 – 100]	[50 – 100]	/	Poste non étudié

		Coût prévisionnel (ASF) (M€)	Coût de référence (ART) (M€)	Écart (M€)	Commentaires
Travaux	Dégagement des emprises	[10 - 20]	[10 - 20]	/	Travaux
	Terrassement et couche de forme	[10 - 20]	[10 - 20]	[1 - 2] (8 %)	Prix de déblai surestimé
	Assainissement et ouvrages hydrauliques	[10 - 20]	[10 - 20]	[1 - 2] (10 %)	Prix de dispositifs de collecte surestimés
	Chaussées	[10 - 20]	[10 - 20]	[1 - 2] (14 %)	Prix de la couche d'assise surestimé
	Ouvrages d'art	[100 - 200]	[50 - 100]	[5 - 10] (5 %)	Prix de l'ouvrage d'art non courant de Genevaux surestimé
	Aménagements d'environnement	[20 - 50]	[20 - 50]	[5 - 10] (23 %)	Prix des écrans acoustiques surestimé
	Équipements et signalisation	[10 - 20]	[5 - 10]	[0 - 1] (9 %)	Prix des dispositifs de retenue surestimé
	Voiries et réseaux divers, plantations	[10 - 20]	[10 - 20]	/	Poste non étudié
	Sujétions spéciales	[20 - 50]	[10 - 20]	/	Ratios corrects
	Total travaux	[200 - 500]	[200 - 500]	[10 - 20] (8 %)	
Total études et travaux hors risques spécifiques (B)		[200 - 500]	[100 - 200]	[20 - 50] (10 %)	Déduction des risques spécifiques provisionnés en études et travaux par ASF ([20 - 50] M€)
Risques spécifiques études et travaux (C)		[20 - 50]	[20 - 50]	[5 - 10] (14 %)	Pondération des risques spécifiques à hauteur de leur probabilité d'occurrence pour l'estimation du coût de référence

	Coût prévisionnel (ASF) (M€)	Coût de référence (ART) (M€)	Écart (M€)	Commentaires
Somme à valoir (D)	[20 – 50]	[10 – 20]	[5 – 10] (35 %)	[10 – 20] % du montant des travaux hors risques spécifiques
Total général hors taxes (A+B+C+D)	[200 – 500]	[200 – 500]	[20 – 50] (11 %)	

76. Au total, il ressort de l'analyse des prix et des risques menée par l'Autorité que, si le programme de travaux envisagé par la société ASF devait être validé par le contrôle extérieur envisagé au point 66, une réduction de 11 % du coût prévisionnel utilisé pour paramétrer l'avenant resterait nécessaire.

d. Concernant le « tunnel financier »

77. L'Autorité relève que le projet d'avenant introduit des stipulations spécifiques relatives à la compensation de la société ASF pour des dépenses liées à la réalisation d'événements exogènes encore hypothétiques.
78. En pratique, ces stipulations définissent deux « tunnels », correspondant chacun à une compensation minimale garantie, par augmentation immédiate des tarifs de péage (les gains éventuels étant conservés par ASF), et à une compensation maximale, permise par un abondement « par l'État »¹⁶ pouvant monter jusqu'à [50 – 100] M€₂₀₂₁ (les surcoûts demeurant à la charge d'ASF), entre lesquelles la compensation sera déterminée sur la base des coûts réels. Ces tunnels sont définis pour deux sous-ensembles d'investissements :
- d'une part, les acquisitions foncières – les incertitudes seraient très fortes sur les surfaces, l'évaluation du prix unitaire des acquisitions et les mesures compensatoires ;
 - d'autre part, les dépenses correspondant à quatre points du programme de l'opération – les incertitudes seraient majeures sur le franchissement de la Mosson, le rétablissement temporaire du tramway à proximité du diffuseur de Bellevue, les mesures de mise en place d'une voie réservée aux transports en commun (ci-après « VRTC ») et l'ouvrage d'art franchissant le giratoire de Genèveaux.
79. L'Autorité considère que ces stipulations sont pertinentes dans leur principe, puisqu'elles permettent d'éviter que des surcoûts très incertains découlant de facteurs exogènes soient *a priori* couverts par le péage alors même qu'ils ne se réaliseraient pas. Du reste, elles répondent à des réserves formulées par l'Autorité dans de précédents avis sur la compensation de coûts majorés compte tenu d'une négociation des avenants intervenant à un stade précoce, alors que la délimitation du contour des opérations est encore imparfaite.
80. L'Autorité relève néanmoins que le dispositif présente des défauts majeurs dans sa conception.

¹⁶ Comme indiqué en partie 1.2, la compensation « par l'État » pourrait correspondre à un financement par le péage, dans la mesure où les « indus financiers » constitués par la société ASF ne sont pas consommés *a priori* pour financer le COM et constituent ainsi une réserve dans laquelle le concédant peut puiser.

81. Premièrement, il est prévu que le montant de la compensation *in fine* octroyée à la société ASF dépende uniquement des coûts réellement supportés par celle-ci, indépendamment de la réalisation des événements exogènes susceptibles de générer des surcoûts (comme la conduite de la procédure environnementale, qui confirmerait que, pour faire face aux risques d'inondation au niveau de la Mosson, la solution du viaduc, plus coûteuse, serait préférable à la solution du remblai, moins coûteuse). N'étant pas conditionnée à la réalisation d'événements exogènes, la compensation pourrait donc également couvrir une dérive des coûts liée à une inefficacité de la société ASF dans la conduite des travaux. Ainsi, l'Autorité considère qu'il convient de modifier le dispositif et de conditionner la compensation aux coûts réels, non seulement à l'existence de ces coûts, mais également à l'observation de l'événement exogène pertinent qui en est à l'origine.
82. Deuxièmement, le second « tunnel » prévu est commun à quatre points du programme d'investissements. Cela signifie qu'un plafond unique vaut pour l'ensemble de ces points. De fait, ce plafond correspond à la somme des compensations maximales que le concédant est prêt à octroyer à la société concessionnaire pour chacun des points. Ainsi, dans l'hypothèse, probable, où tous les événements exogènes susceptibles d'induire des surcoûts ne se produiraient pas, la société ASF pourrait bénéficier d'une compensation supérieure au surcoût initialement envisagé pour les seuls points de programme effectivement affectés par des événements exogènes. En l'absence de tunnels dédiés à chacun des points, le dispositif pourrait ainsi se révéler moins avantageux pour l'usager qu'une compensation reposant sur le principe usuel de couverture des coûts d'un scénario « moyen », c'est-à-dire établi en associant à chaque scénario possible sa probabilité d'occurrence. Ainsi, l'Autorité estime qu'il convient de modifier la clause en prévoyant un tunnel spécifique pour chaque point de programme.

4.1.2. Concernant les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance

83. Il ressort du dossier de saisine que les charges d'exploitation, d'entretien et de maintenance cumulées sur 10 ans correspondent à [2 - 5] % des dépenses d'investissement initiales.
84. Le dossier de saisine ne fournit pas de décomposition de ces charges. Au regard du faible enjeu financier que celles-ci représentent, l'Autorité n'en a pas réalisé de contre-expertise approfondie, étant entendu que le ratio de [2 - 5] % n'apparaît pas excessif en comparaison de ce qui peut être observé pour de nouvelles concessions.

4.2. Sur la possibilité de compenser les éventuelles pertes de recettes liées aux reports de trafic engendrés par la réalisation du COM

85. Outre les coûts de construction, d'entretien, de maintenance et d'exploitation du COM, les hausses de péage prévues dans le cadre du projet d'avenant sont fixées de manière à compenser la société ASF pour les pertes de recettes induites par la réalisation du projet, qui pourrait engendrer des reports de trafic payant du réseau ASF sur le COM. La société ASF estime ses pertes de recettes à [50 - 100] M€ courants cumulés entre 2030 et 2036.
86. La décision de réaliser le COM est de la compétence exclusive de l'État qui l'exerce dans le cadre de sa mission de garant de la cohérence et de l'efficacité du réseau routier telle que prévue à l'article L. 111-1 du code de la voirie routière et de sa mission de gestionnaire du domaine public routier national tel que défini à l'article L. 121-1 du même code. Cette décision obéit à des considérations d'intérêt général tenant notamment aux conditions de circulation au droit de l'agglomération de Montpellier relativement à la fluidité et à la sécurité des déplacements dans cette zone. En raison de sa portée et de son objet, cette décision ne saurait ouvrir droit par principe, au profit du ou des concessionnaires autoroutiers éventuellement affectés par elle, un quelconque droit indemnitaire. Dans le cas présent, la circonstance qu'il soit envisagé de confier

la réalisation du COM à la société ASF, par ailleurs concessionnaire d'autoroutes susceptibles, aux dires de cette société, de supporter des pertes de trafic après la mise en service du nouveau contournement, ne saurait justifier une quelconque compensation à ce titre.

87. Sauf à ce que des stipulations de la convention de concession prévoient expressément la compensation, dans des conditions déterminées, des conséquences financières résultant de projets précisément définis, les pertes de trafic relèvent des risques et périls supportés par un concessionnaire d'autoroutes. Ainsi, l'article 21 du cahier des charges rappelle que « *La société concessionnaire assure à ses risques et périls le financement de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des ouvrages de la concession, dans les conditions fixées par la convention de concession et le présent cahier des charges* ». En outre, l'article 3 de la convention de concession conclue entre l'État et la société ASF stipule que « *[l]l'État conserve toute liberté de réaliser ou d'améliorer tout ouvrage routier non compris dans la présente concession* », sans que soit prévue une indemnisation du concessionnaire liée aux évolutions de trafic que ces travaux pourraient engendrer.
88. Par conséquent, les pertes de recettes qui pourraient éventuellement résulter, pour la société ASF, de l'aménagement du COM ne sauraient faire l'objet d'une compensation par l'État.

4.3. Sur l'estimation des recettes de péage induites par la hausse tarifaire envisagée

89. Les prévisions d'évolution du trafic ont une incidence sur le chiffre d'affaires de la société et, dans une moindre mesure, sur l'évolution de certaines charges (par exemple, la taxe d'aménagement du territoire). En l'espèce, les hypothèses de trafic présentées par l'autorité concédante correspondent, pour les VL comme pour les PL, à un retour à un niveau de trafic pré-crise de 2019 en [...] puis à une croissance du trafic de [0 - 1] % par an jusqu'en 2036, année de fin de concession.
90. Ces taux de croissance apparaissent particulièrement faibles.
91. Tout d'abord, ces valeurs sont bien inférieures aux tendances récentes : sur la période 2013-2018, le trafic a crû de 2,1 % par an pour les VL sur l'ensemble des concessions et de 1,9 % par an sur le réseau ASF ; sur la même période, il a augmenté de 3,4 % par an pour les PL sur l'ensemble des concessions et de 3,2 % par an sur le réseau ASF.
92. Par ailleurs, il ressort du dossier de saisine que ces hypothèses résultent de l'application de deux méthodes de prévision distinctes, mais que celles-ci sont toutes deux critiquables.
93. La première méthode repose sur une application incorrecte à plusieurs titres du référentiel d'évaluation des projets de transport du ministère de la transition écologique, un document qui constitue une référence et dont les hypothèses de cadrage font globalement consensus.
94. Premièrement, les prévisions sont tirées du seul scénario de référence, dit « avec mesures supplémentaires » (« AMS »), alors que le référentiel recommande de faire des études de sensibilité à l'aide de scénarios alternatifs, notamment un scénario tendanciel, dit « avec mesures existantes » (« AME »).
95. Deuxièmement, les taux de croissance retenus pour les trafics VL courte distance et pour les trafics PL sont sous-estimés, car les spécificités du trafic autoroutier ne sont pas prises en compte. En effet, les déplacements VL courte distance sont moins affectés par les politiques de report modal sur le réseau autoroutier que sur l'ensemble du réseau routier. Par ailleurs, la croissance du trafic de PL, sur autoroute, est supérieure à la moyenne constatée sur l'ensemble du réseau routier.

96. Troisièmement, il est supposé que la tendance de long terme n'est jamais rattrapée, alors que les projections macro-économiques, auxquelles sont corrélées les prévisions de trafic, suggèrent le contraire.
97. Quatrièmement, plusieurs correctifs sont apportés au scénario de cadrage, pourtant prévu pour être utilisé tel quel :
- les trajectoires sont corrigées de l'effet de l'accroissement du réseau autoroutier, pourtant déjà pris en compte dans le scénario de référence¹⁷ ;
 - les trajectoires sont corrigées de l'effet des réseaux routiers secondaires sur le trafic du réseau ASF, qui est particulièrement incertain, et pourrait jouer dans un sens contraire à celui qui est envisagé : les modifications des réseaux secondaires peuvent apporter du trafic à la concession comme lui en retirer ;
 - les trajectoires sont modifiées pour tenir compte de l'objectif de la France de doubler la part modale du ferroviaire d'ici 2050. Néanmoins, si un tel objectif est effectivement formulé dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience »), cette cible ne peut être considérée comme un engagement, puisqu'elle n'est à ce stade associée à aucune mesure quantifiée et puisque les actions à mener pour enrayer la décroissance du fret ferroviaire sont par nature de long terme – elles ne devraient ainsi commencer à faire sentir leurs effets qu'à partir de 2030, n'impactant que marginalement les revenus de la concession (qui arrive à échéance le 30 avril 2036).
98. Quant à la deuxième méthode, elle s'appuie sur une modélisation économétrique de la demande de transport de long terme qui présente une faible robustesse. D'une part, le modèle s'appuie sur une forme fonctionnelle très spécifique¹⁸, ce qui suggère une sur-spécification des paramètres. Des modèles plus simples, disposant pourtant d'un pouvoir explicatif comparable, aboutissent à des résultats sensiblement différents, au demeurant plus proches des tendances observées dans le passé. D'autre part, la sensibilité des trafics au PIB qui découle implicitement de ce modèle n'apparaît pas conforme aux résultats de la littérature. L'élasticité du trafic au PIB ressort en effet à 0,5, pour les VL, soit un fort décalage par rapport au consensus scientifique qui l'estime supérieure à 1,0.
99. L'Autorité a ainsi mené sa propre contre-expertise des prévisions de trafic et considère que le taux de croissance moyen du trafic entre 2022 et 2036 devrait s'établir à plus de [1 – 2] % par an pour les VL, et à plus de [2 – 5] % par an pour les PL. Ces estimations ont été obtenues avec des hypothèses particulièrement prudentes.

4.4. Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

100. Il ressort du modèle financier transmis dans le cadre de la saisine que le taux de rentabilité interne (TRI) du projet, qui est indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire, s'établit à [5 – 10] % avec les hypothèses de dépenses et de recettes

¹⁷ Le scénario de référence est construit à partir d'une étude du commissariat général au développement durable (CGDD) de 2016 qui estime des taux de croissance du trafic globaux et sur différents réseaux. Les taux de croissance présentés pour le réseau autoroutier tiennent déjà compte de l'effet de l'accroissement des réseaux, c'est-à-dire de la croissance du trafic autoroutier global qui provient uniquement de l'augmentation du linéaire d'autoroute concédé et non de l'augmentation de la demande. Autrement dit, les taux de croissance sont calculés à « réseau constant ».

¹⁸ En particulier, la fonction employée est fortement non linéaire et ses projections peuvent donc s'éloigner des tendances historiques.

prévisionnelles retenues. Ce TRI représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet.

101. De manière générale, la rémunération du capital investi dans un projet s'apprécie en comparant le TRI au coût du capital, c'est-à-dire au taux de rentabilité exigé par les pourvoyeurs de fonds (actionnaires et créanciers), qui dépend du risque que ces derniers supportent.
102. En l'espèce, il ressort du dossier de saisine que le concédant a évalué le coût du capital en se fondant sur la méthode et le paramétrage employés jusqu'ici par l'Autorité pour les projets d'avenants à un contrat de concession autoroutière. Ainsi, il a estimé un coût moyen pondéré du capital (CMPC), le coût des fonds propres étant obtenu en recourant au modèle d'évaluation des actifs financiers (MÉDAF), en s'appuyant, pour les paramètres spécifiques au secteur, sur une étude réalisée pour l'Autorité en 2017 par un cabinet extérieur. Selon le concédant, le CMPC ainsi évalué s'établit entre [2 – 5] % et [2 – 5] %. La borne haute de cette fourchette, qui repose sur des données de marché partiellement actualisées à la date de saisine, est cohérente avec les estimations réalisées par l'Autorité.
103. Dans son dossier de saisine, le concédant ne justifie l'écart observé entre le TRI et le CMPC par aucun risque supplémentaire, mais indique qu'il provient d'une correction rendue nécessaire par « l'écart entre l'inflation utilisée dans le modèle [1 – 2] %/an) et le point mort d'inflation (<https://www.aft.gouv.fr/fr/oati-principaux-chiffres> : entre 0,8% et 1,2% avant crise COVID, entre 0,4% et 1,5% depuis mars 2020), soit un écart de [70-100] points de base », sans expliciter davantage la logique de cette correction. Aucune précision sur le fondement de cette correction n'a été apportée par le concédant en réponse aux mesures d'instruction, alors que celle-ci se traduit par un renchérissement du péage au détriment de l'utilisateur.
104. Au surplus, quand bien même une telle modification serait admise, il apparaît que le niveau de la correction effectuée pour le projet d'avenant est significativement supérieur à l'écart effectivement observé entre les prévisions utilisées dans le modèle financier de l'avenant et les prévisions implicites des marchés à la date de saisine.
105. De plus, l'Autorité n'a pas identifié de risque spécifique qui permettrait d'expliquer cet écart entre le TRI « projet » négocié et le CMPC de référence. Au contraire, les hypothèses conservatrices retenues dans le modèle financier transmis à l'Autorité et le principe de « tunnel financier » contribuent à limiter le risque du projet.
106. Au regard de l'ensemble des éléments qui précèdent, et en l'état des informations communiquées à l'Autorité, il n'est pas démontré que les conditions dans lesquelles seraient compensés les travaux confiés à la société concessionnaire permettent d'assurer une rémunération raisonnable et conforme aux conditions du marché, comme le prévoit l'article L. 122-10 du code de la voirie routière.

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

107. Sous réserve des analyses qui précèdent relatives au montant des dépenses et des recettes, l'Autorité a souhaité s'assurer que les hypothèses retenues dans le modèle financier ne présentent pas de biais qui puisse conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par la société concessionnaire.
108. S'agissant, en premier lieu, de l'hypothèse d'évolution de l'indice des prix à la consommation, celle-ci a, eu égard aux clauses tarifaires du contrat de concession, une incidence sur les tarifs de péage : l'inflation fait croître l'assiette de la hausse supplémentaire des tarifs. Cette hypothèse a également, dans une moindre mesure, un effet sur certaines charges d'exploitation.

109. L'analyse de l'Autorité fait apparaître que l'hypothèse d'évolution des prix à la consommation retenue pour élaborer le projet d'avenant, soit une croissance de [1 - 2] % en 2021, de [1 - 2] % en 2022 et en 2023, puis de [1 - 2] % par an à partir de 2024, est cohérente avec les différentes prévisions publiées par les institutions compétentes.
110. S'agissant, en second lieu, de l'hypothèse d'évolution de l'index TP01 (relatif aux travaux publics), celle-ci est utilisée pour indexer les dépenses de travaux et de maintenance, négociés et figurant éventuellement dans l'avenant en euros constants, c'est-à-dire pour les exprimer en euros courants afin d'établir l'évolution des tarifs de péage permettant l'équilibre financier de l'avenant.
111. L'analyse de l'Autorité fait ressortir que l'hypothèse d'évolution de l'index TP01 retenue pour élaborer le projet d'avenant, soit une croissance de [2 - 5] % en 2022 et 2023, puis de [2 - 5] % par an à partir de 2024, est cohérente avec la tendance récente et les perspectives de renchérissement des matières premières à l'issue de la crise sanitaire. Néanmoins, il s'agit d'un paramètre fortement volatile et des écarts significatifs pourraient apparaître entre cette hypothèse et l'évolution effective de l'index.

4.6. Sur l'opportunité de conclure un avenant en phase d'incertitude

112. De manière générale, la question peut se poser de la pertinence, pour le concédant, de s'engager pour des durées moyennes ou longues sur des hypothèses issues d'une négociation de gré à gré lorsqu'elles concernent des éléments exogènes aux deux parties au contrat (indicateurs macro-économiques, évolution du trafic). L'analyse des paramètres économiques de l'avenant présentée ci-avant montre que dans le cadre de la négociation de tels avenants, le concédant ne peut en effet compter sur la force de rappel du marché pour discipliner l'opérateur auquel il délègue une mission : ce dernier a alors tout intérêt à surévaluer ses coûts et à sous-évaluer ses recettes, de façon à obtenir la compensation maximale, sans craindre la comparaison avec des offres concurrentes.
113. Cette question se pose avec une acuité particulière dans le contexte de la crise sanitaire et de l'incertitude qui en découle concernant la situation économique à moyen et long termes. En effet, en période de crise, l'incertitude est accrue, au sens où les trajectoires les plus probables divergent plus fortement qu'en période normale.
114. Devant cette incertitude, le recours à des mécanismes de partage du risque apparaît comme la solution adéquate. Dans le cadre du projet d'aménagement du COM, l'Autorité considère en particulier qu'une clause de partage du risque pourrait être instaurée pour le trafic ou pour l'évolution de l'index TP01. En effet, si l'Autorité n'a guère de doute sur le fait que le trafic des VL devrait croître d'au moins [1 - 2] % et le trafic des PL d'au moins [2 - 5] %, il lui est difficile de se prononcer plus précisément. L'index TP01 est également très volatile. Introduire une clause de partage du risque sur ces paramètres permettrait ainsi de tenir compte des divergences d'appréciation possibles sur les conséquences exogènes de la crise sanitaire et d'éviter au concédant de supporter une « prime de risque » excessive.

5. ANALYSE DES MODALITES DE FINANCEMENT ENVISAGEES

115. Le péage étant une redevance pour service rendu, il importe de s'assurer de la conformité des choix de tarification envisagés avec les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement des usagers.

116. Il ressort du dossier d'instruction que le concédant envisage de financer l'opération par une hausse des péages à l'échelle de l'ensemble de la concession de la société ASF, tout en conservant le COM libre de péage. Ainsi, le projet d'avenant conduirait à une situation particulière dans laquelle :
- premièrement, la hausse compensatoire des tarifs de péage s'appliquerait uniquement sur la durée résiduelle de la concession, alors que l'ouvrage pourra être utilisé sur une période beaucoup plus longue ;
 - deuxièmement, l'opération envisagée serait très circonscrite géographiquement (6,2 km pour le COM dans son intégralité), au sein de la concession la plus vaste du réseau autoroutier français (2 737 km) ;
 - troisièmement la hausse des tarifs de péage s'appliquerait à l'ensemble des usagers payant de la concession ASF, tandis les usagers locaux pourraient emprunter le COM gratuitement.
117. Ces modalités de financement aboutissent à un bilan coûts-avantages négatif pour les usagers dans leur ensemble et en particulier pour ceux n'utilisant pas le COM. Ce constat est directement lié à l'atteinte manifeste aux principes de proportionnalité et d'égalité.

5.1. Sur le bilan coûts-avantages pour les usagers

118. Dans le cadre de l'examen d'un projet d'avenant à une concession autoroutière, le bilan coûts-bénéfices réalisé par l'Autorité se limite aux usagers de la concession considérée, ce qui signifie que les gains et les pertes pris en compte dans l'évaluation socio-économique ne sont intégrés que s'ils concernent directement l'utilisateur, compte tenu :
- d'une part, de leur nature (par exemple, les externalités positives comme la réduction du bruit ou négatives comme l'accroissement de la pollution locale ne sont pas comptabilisées) ;
 - d'autre part, de leur temporalité (les péages versés au cours de la concession considérée sont pris en compte et les avantages dont bénéficieront éventuellement les usagers de l'infrastructure, à titre gratuit ou dans le cadre d'une future délégation de service public, ne sont pas considérés).

5.1.1. À l'échelle de la durée résiduelle de la concession ASF

119. Dans le cas du projet d'adossement du COM à la concession ASF, le bilan de l'opération est négatif (- [100 – 200] M€₂₀₁₅) pour les usagers de ladite concession pris dans leur ensemble.

Gains		Pertes	
	M€ ₂₀₁₅		M€ ₂₀₁₅
Gains de temps	116	Hausse de péages	[200 – 500]
Utilisation des véhicules	10	Indus financiers utilisés dans le dispositif « tunnel »	[20 – 50]
Sécurité	4		
Économies de péage des nouveaux usagers de transit du COM	40		
Total	171	Total	[200 – 500]

120. L'Autorité estime que le bilan coûts-avantages n'est pas favorable aux usagers de la concession ASF, car les modalités de financement retenues sont telles que ces derniers supporteront la majorité 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.
121. En effet, les hausses de péage prévues dans le cadre du projet d'avenant ont été fixées de sorte que l'intégralité des coûts de l'opération soit recouvrée auprès des usagers de la concession avant son échéance. Ce faisant, les usagers du réseau concédé à la société ASF financent aujourd'hui une infrastructure dont les futurs usagers du COM bénéficieront encore demain.
122. L'Autorité considère que ce phénomène de subvention intertemporelle défavorable aux usagers de la concession ASF (c'est-à-dire aux véhicules circulant entre 2023 et 2036 sur le réseau concédé à la société ASF) pourrait être évité en prévoyant de recourir à un mécanisme de de « soulte » : si l'État prévoyait de verser à la société ASF, à l'issue de la concession en cours, la valeur non amortie de ses investissements dans le COM, les augmentations tarifaires pourraient être limitées à l'amortissement économique des investissements réalisés pour cet aménagement ; le cas échéant, l'État pourrait exiger du concessionnaire suivant un droit d'entrée correspondant à cette soulte, qui pourrait être répercuté dans les péages dont s'acquitteraient les usagers futurs.

5.1.2. À l'échelle des différentes catégories d'usagers de la concession ASF

123. Dans l'hypothèse où un mécanisme de soulte serait introduit, la déclinaison du bilan coûts-bénéfices à l'échelle de trois catégories d'usagers du réseau ASF, définies en fonction du trajet

qu'ils effectuent (qui peut être gratuit ou payant, et emprunter le COM ou non) montre que le projet est favorable aux utilisateurs de l'infrastructure et défavorable aux autres usagers du réseau ASF.

(M€ ₂₀₁₅) Hypothèse d'un tarif de 1,6 € ₂₀₂₂ TTC pour les VL en 2030 ¹⁹	Coûts	Avantages	Bilan
Trajets payants du réseau ASF n'empruntant pas le COM	-114	néant	-114
Trajets payants du réseau ASF empruntant le COM	-1	50	49
Trajets gratuits empruntant le COM	néant	120	120

124. Naturellement, le bilan est très négatif pour les usagers du réseau ASF qui n'empruntent pas le COM au cours de leur trajet. Inversement, il est largement positif pour les usagers empruntant le COM sans s'acquitter d'un péage. Il est également positif pour les usagers du COM qui se seront acquittés d'un péage au cours de leur trajet : dans leur cas, les avantages surpassent les hausses de péage.
125. Pour l'Autorité, il résulte de ce bilan que le financement de l'opération ne devrait pas peser sur l'ensemble des usagers payant de la concession ASF, alors qu'une faible minorité d'entre eux en bénéficieront.

5.1.3. Dans l'hypothèse de l'introduction d'un mécanisme de soulte et d'une mise à péage du COM

126. L'Autorité constate qu'une mise à péage du COM, si le tarif était établi en tenant compte de la durée de vie réelle des infrastructures aménagées, ne remettrait pas en cause le bilan coûts-avantages positif pour les usagers du COM.

(M€ ₂₀₁₅) Hypothèse d'un tarif de 1,6 € ₂₀₂₂ TTC pour les VL en 2030 ²⁰	Coûts	Avantages	Bilan
Usagers du COM (payant)	-115	170	55
Autres usagers du réseau ASF (ne payant pas)	néant	néant	0

¹⁹ Tarif permettant de couvrir les dépenses considérées dans le dossier de saisine, ainsi que les dépenses liées à la mise à péage, sous l'hypothèse qu'une soulte soit versée en 2036.

²⁰ Tarif permettant de couvrir les dépenses considérées dans le dossier de saisine, ainsi que les dépenses liées à la mise à péage, sous l'hypothèse qu'une soulte soit versée en 2036.

127. L'Autorité estime par conséquent qu'une mise à péage du COM devrait être envisagée.
128. L'Autorité relève que cette conclusion, valable pour le COM dans son ensemble, ne saurait être généralisée à l'ensemble des trois scénarios présentés dans la saisine (cf. point 22). Décliné par scénario, le bilan coûts-avantages effectué en faisant l'hypothèse d'une identité entre les usagers et les payeurs à court terme comme à long terme se révèle en effet négatif pour une concession limitée à la seule tranche ferme, compte tenu du moindre trafic prévisionnel et du coût kilométrique supérieur de cette section.

	Tranche ferme	Tranche ferme + tranche optionnelle 1	Tranche ferme + tranches optionnelles 1 et 2
Hypothèse tarifaire pour les VL en 2030 ²¹ (€ ₂₀₂₂ TTC)	0,9	1,1	1,6 ²²
Bilan pour les usagers (payant) de la partie concédée du COM (M€ ₂₀₁₅)	-15	44	55

5.2. Sur le respect des principes généraux applicables aux redevances pour service rendu

129. L'Autorité relève d'abord que le schéma de financement envisagé contrevient à l'interdiction de principe dégagée par le Conseil d'État de faire financer un projet autoroutier par un péage perçu sur un tronçon autoroutier distinct de l'itinéraire emprunté par l'utilisateur appelé à bénéficier du nouvel ouvrage²³.
130. Plus généralement, l'Autorité considère que la tarification proposée au cas d'espèce méconnaît le principe de proportionnalité entre le montant du tarif et la valeur du service rendu, dans la mesure où :
- le COM serait financé par un ensemble d'utilisateurs dont la quasi-totalité des trajets concernés emprunterait un itinéraire distinct de ce dernier et qui, par conséquent, ne bénéficieraient pas du contournement ; en effet, les choix tarifaires envisagés conduiraient à ce que plus de 98,5 % du trafic sur lequel reposerait le financement n'emprunte pas l'itinéraire du COM : à la mise en service, tous véhicules confondus, la part des trajets payants du réseau ASF qui emprunteraient le COM serait de moins de 1,5 % quel que soit le périmètre du contournement adossé ; ainsi, une très large majorité d'utilisateurs contribuant à son financement n'en tirerait aucun avantage ;
 - l'intégralité du coût de réalisation du COM serait financée par les utilisateurs de la concession ASF, entre 2022 et 2036, alors que l'infrastructure serait encore utilisée bien après l'échéance

²¹ Tarifs permettant de couvrir les dépenses considérées dans le dossier de saisine, ainsi que les dépenses liées à la mise à péage, sous l'hypothèse qu'une soulte soit versée en 2036.

²² Correspondant respectivement à 1,0 €₂₀₃₀, 1,2 €₂₀₃₀ et 1,8 €₂₀₃₀.

²³ Conseil d'État, avis, Sect. TP., 21 juin 2011, n° 385.183

de la concession, par de futurs usagers qui, par conséquent, ne contribueraient pas à son financement.

131. Par ailleurs, l'Autorité considère que les modalités tarifaires du projet méconnaissent le principe d'égalité des usagers devant les charges du service public. En effet, comme indiqué au point 53, si des différenciations tarifaires entre des usagers peuvent être admises, elles doivent reposer sur une différence objective de situation entre ces catégories d'usagers ou être justifiées par un motif d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service public concerné. La différence de traitement entre les usagers doit, en outre, être proportionnée à cette différence de situation ou au motif d'intérêt général poursuivi.
132. Or l'Autorité constate que le dossier de saisine n'invoque aucun motif d'intérêt général pour justifier la différence de traitement tarifaire envisagée et qu'aucun élément figurant dans le dossier de saisine ne permet de démontrer que les populations locales constituent une catégorie d'usagers spécifique pouvant bénéficier d'un traitement tarifaire différencié, et ainsi de justifier l'absence de mise à péage du COM.
133. En outre, le trafic du COM étant principalement local, la majorité des usagers du COM l'utiliserait gratuitement. En effet, selon les études menées par Vinci et par la DREAL, ce serait le cas pour [60 – 70] % à 87 % des VL empruntant la tranche ferme, et pour [70 – 80] % à 91 % des VL utilisant la tranche optionnelle 2. En outre, comme cela a été indiqué précédemment, la part des trajets payants du réseau ASF qui emprunteraient le COM serait de moins de 1,5 %. Ces éléments impliquent des reports de charges très importants entre les différents usagers du réseau ASF.
134. Dans ces conditions, et même à considérer qu'un motif d'intérêt général ou qu'une différence de situation entre les usagers du COM et les usagers de la concession ASF pourrait justifier la différence de traitement entre ces derniers – ce qui n'est, comme indiqué précédemment, pas établi –, les reports de charges observés entre usagers sont tels, dans le cas présent, qu'ils ne sauraient être considérés comme proportionnés.

6. ANALYSE DU CARACTERE ACCESSOIRE DU COM

135. Selon le concédant, le caractère accessoire du projet serait démontré par la faible extension géographique de la concession d'ASF qu'il engendrerait (0,1 % du linéaire de la concession), par la faible augmentation du chiffre d'affaires qu'il induirait et par le fait que le COM constituerait le « *complément naturel* » de l'autoroute A709 pour le contournement de Montpellier en voie rapide (en assurant la liaison avec l'autoroute A750, avec des flux liés à près de 60 % au trafic de l'autoroute A709).
136. Comme indiqué au point 43, pour apprécier le caractère accessoire de l'aménagement à adosser au réseau ASF, il convient :
 - de vérifier que celui-ci est d'un coût et d'une ampleur limités par rapport au réseau concédé ;
 - de vérifier qu'il ne dispose d'aucune autonomie technique ou économique ;
 - dans une telle hypothèse, de vérifier qu'un lien fonctionnel justifie qu'il lui soit rattaché.

6.1. Sur le caractère limité du coût et de l'ampleur du projet

137. Il ressort des pièces du dossier de saisine que le projet serait effectivement d'un coût et d'une ampleur limités par rapport au réseau concédé. En effet, en comparaison avec les 2 737 km du réseau concédé à ASF, la longueur totale du COM, de 6,2 km, est modeste ; par ailleurs, les recettes de péage prévues de 2023 à 2036 pour financer le COM dans son intégralité ne représentent pas plus de [1 – 2] % du chiffre d'affaires d'ASF.

6.2. Sur l'absence d'autonomie technique ou économique

138. Le dossier de saisine n'établit pas l'absence de viabilité du COM dans le cadre d'une concession autonome qui serait attribuée au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.
139. Tout d'abord, l'Autorité relève qu'aucun élément n'est apporté pour justifier l'impossibilité juridique ou technique d'une mise à péage du COM, quel que soit le scénario considéré. Or, celle-ci ne saurait être présumée du seul fait de la localisation du COM en zone péri-urbaine.
140. D'un point de vue juridique, l'Autorité note qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'interdit la mise à péage de sections situées en zone urbaine ou péri-urbaine.
141. En ce qui concerne l'absence d'autonomie technique, l'Autorité constate que même dans l'hypothèse où la localisation du COM rendrait difficile l'installation de barrières de péages dans le cadre d'un système « fermé²⁴ » (ce qui n'est pas établi), la mise en place d'un péage en système « ouvert²⁵ » et en flux libre pourrait constituer une alternative, qui s'appliquerait dans chacun des scénarios envisagés.
142. L'Autorité estime ensuite, en levant l'hypothèse de la gratuité du COM, que l'absence de viabilité économique d'une concession autonome n'est pas démontrée dans deux des trois scénarios présentés au point 22. Ainsi, sur le fondement d'une modélisation simple qu'elle a réalisée en s'appuyant sur le modèle financier du projet d'avenant²⁶, elle estime que les niveaux de péage suivants devraient être suffisants pour rentabiliser les investissements associés à chacun des scénarios.

²⁴ Un système de péage fermé est un système dans lequel l'utilisateur s'acquitte d'un montant proportionnel à la distance effectuée sur la section payante de l'autoroute, ce qui implique de passer par deux barrières de péage, l'une en entrée d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie, l'autre en sortie d'autoroute ou sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

²⁵ Un système de péage ouvert est un système dans lequel l'utilisateur s'acquitte d'un montant forfaitaire dès lors qu'il franchit une barrière de péage, soit en entrant sur l'autoroute, soit en quittant l'autoroute, soit sur l'autoroute elle-même lorsqu'il s'agit d'une barrière de pleine voie.

²⁶ Cette modélisation tient compte de l'ensemble des surcoûts potentiellement compensés par le tunnel, en apportant différents correctifs (ajout de dépenses d'investissement correspondant à la mise en place d'un système de péage en flux libre, multiplication par 1,5 des dépenses d'entretien, d'exploitation et de maintenance afin de tenir compte des frais d'exploitation du système de péage et des surcoûts liés à l'absence de mutualisation avec une concession adjacente, pour un concessionnaire qui ne serait pas lié à ASF) et en faisant des hypothèses sur la composition et la durée de vie des actifs (durée de vie de 40 ans pour 75 % de l'investissement initial, et de 8 ans pour 25 % de l'investissement initial). De fait, seule une mise en concurrence permettrait d'affiner ces estimations et de déterminer le niveau de péage correspondant, notamment dans le cas de la mise en concession des 6,2 kilomètres du contournement.

	Tranche ferme	Tranche ferme + tranche optionnelle 1	Tranche ferme + tranches optionnelles 1 et 2 (contournement complet)
Péage VL en 2030	0,90 € ₂₀₂₂ TTC pour 1,7 km	1,1 € ₂₀₂₂ TTC pour 4,4 km	1,6 € ₂₀₂₂ TTC pour 6,2 km

143. Au regard du niveau du péage qui serait exigé sur la seule tranche ferme du projet d'avenant, l'Autorité juge probable qu'il n'y ait pas de modèle économique pour sa mise en concession autonome.
144. Premièrement, cette mise à péage pourrait entraîner des fuites de trafic susceptibles de compromettre l'intérêt du projet. Comme l'indiquait le bilan coûts-avantages décliné par scénario présenté ci-avant, il serait demandé aux usagers de cette tranche de s'acquitter d'un péage supérieur aux bénéfices qu'ils retirent de l'accès à l'infrastructure. Dans ces conditions, il est probable que les usagers développeraient des stratégies d'évitement du péage ; cette fuite de trafic pourrait empêcher la viabilité économique du projet.
145. Deuxièmement, l'intérêt du projet réduit à sa tranche ferme pour de potentiels concessionnaires serait vraisemblablement très limité. La modélisation souligne en effet qu'un tarif par kilomètre nettement supérieur serait nécessaire pour rentabiliser cette tranche, caractérisée par des coûts par kilomètre plus élevés et par un trafic moins dense que les deux autres. En outre, la construction et l'exploitation de cette tranche pourraient soulever d'autres difficultés dans la réalité, liées à sa longueur très limitée : les marges de manœuvre pour optimiser les coûts fixes, de coordination avec les exploitants des réseaux adjacents, devraient notamment être particulièrement restreintes.
146. À l'inverse, l'Autorité estime que l'impossibilité d'une mise à péage n'est démontrée ni pour le COM dans sa globalité, ni pour l'ensemble constitué de la tranche ferme et de la première tranche optionnelle. En effet, compte tenu de l'intensité du trafic sur les tranches optionnelles 1 et 2, les niveaux de péage qui devraient être exigés dans les scénarios 2 et 3 pourraient être équivalents à ceux pratiqués sur d'autres sections périphériques à péage. Ces niveaux de péage, faibles au regard des avantages que procure l'infrastructure à ses usagers, ne semblent pas de nature à réduire les trafics anticipés sur le COM.
147. Au vu des résultats de la modélisation à laquelle elle a procédé, l'Autorité ne voit pas ce qui s'opposerait à l'attribution en concession, par la voie d'une procédure ouverte de publicité et de mise en concurrence, de la totalité des 6,2 kilomètres du COM ou de l'ensemble constitué de la tranche ferme et de la première tranche optionnelle. Elle considère en outre que cette approche pourrait accroître la fiabilité des estimations de coûts et de trafic associées à ce projet.
148. Il conviendrait naturellement de conduire les études nécessaires pour prendre en compte les conséquences de la mise à péage sur le trafic des différentes tranches. Au regard des gains de temps apportés par l'aménagement et des évaluations existantes sur la propension des agents économiques à payer pour de tels gains, le modèle économique d'une concession autonome dans les scénarios 2 et 3 ne devrait cependant pas être remis en cause par les éventuelles fuites de trafic.
149. L'Autorité relève, du reste, que l'instauration d'un péage, en général, exerce une fonction « régulatoire » en vertu de la logique d'usager-payeur qui la sous-tend. En milieu urbain, où le trafic engendre de fortes externalités de congestion et de pollution, cette fonction est

particulièrement nette. Néanmoins, des adaptations de la structure de péage restent possibles pour limiter les fuites de trafic et optimiser l'usage de l'infrastructure, en diminuant le péage pour les trafics les plus sensibles aux coûts. Ainsi, il est usuel, notamment en milieu périurbain, de proposer des abonnements permettant aux usagers réguliers de l'infrastructure, par exemple ceux qui l'utilisent dans le cadre de leurs déplacements domicile-travail, de bénéficier d'une réduction. Par ailleurs, l'article 160 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a introduit la possibilité, pour les nouvelles conventions de délégation, de prévoir « la mise en place d'une tarification solidaire adaptée pour les publics fragiles ».

6.3. Sur le lien fonctionnel avec la concession ASF

150. Le lien fonctionnel entre la tranche ferme et le reste de la concession ASF paraît établi. L'une des vocations de la tranche ferme, tout au moins sur la section située entre l'autoroute A709 et le demi-diffuseur de Bellevue (qui correspond à la moitié de la tranche ferme), est de connecter le réseau ASF au reste du réseau routier. Par construction, l'ensemble des usagers sur cette section sont donc des usagers de la concession.
151. À l'inverse, le lien fonctionnel entre les autres sections et le reste de la concession ASF apparaît clairement insuffisant pour démontrer la nécessité de leur rattachement à celle-ci.
152. Certes, une analyse qualitative du réseau routier suggère, comme indiqué au point 9, que le COM présente une double fonctionnalité :
 - au niveau national, il permet de relier l'autoroute A9 à l'autoroute A75 via l'autoroute A750, offrant un itinéraire direct et entièrement autoroutier aux trafics entre le sud-est et le centre de la France ;
 - au niveau local, il participe au bouclage de la rocade routière qui entoure la commune de Montpellier, constituée de la RD65 au nord (aménagée à deux fois deux voies avec échangeurs dénivelés) et de l'autoroute A709 au sud.
153. Néanmoins, comme cela a été indiqué en 1.1.2, une analyse quantitative montre que la fonctionnalité du COM est principalement locale : à plus des deux tiers, le trafic de VL (représentant 96 % du trafic total du COM) est interne à l'aire urbaine de Montpellier, soulignant la fonction de rocade de cet ouvrage ; à l'inverse, le trafic transitant par l'agglomération ne représente que 10 % des véhicules empruntant le COM.

7. CONCLUSION

154. Avec un trafic prévisionnel à l'horizon de la mise en service allant, selon la société ASF, de [20 000 - 50 000] à [50 000 - 100 000] véhicules par jour selon les sections, le projet d'aménagement du Contournement Ouest de Montpellier (COM) 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 entière de l'ouvrage, le bilan coûts-avantages de l'opération est nettement positif, ce qui signifie que l'investissement est souhaitable pour la collectivité, comme l'a d'ailleurs conclu l'enquête d'utilité publique.
155. L'ensemble du COM devait initialement être réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État, le financement étant assuré conjointement avec les collectivités territoriales concernées. Ces dernières, bien que soutenant le projet dans son principe, ont cependant annoncé qu'elles ne souhaitaient pas participer au financement de l'opération et qu'elles étaient favorables à un

« adossement » partiel ou complet des ouvrages concernés au réseau attenant, concédé à ASF, l'accès à ces ouvrages demeurant libre de péage.

156. La solution désormais privilégiée par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie pour financer le projet consiste ainsi, en contrepartie d'une augmentation générale de ses tarifs de péage, à intégrer le COM, dans sa globalité (6,2 km), à l'assiette de la concession attenante, octroyée à la société ASF.
157. Deux scénarios alternatifs sont par ailleurs envisagés dans le dossier de saisine de l'Autorité : une première reposant sur l'intégration à l'assiette de la concession ASF de la seule section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 au carrefour de Rieucoulon (1,7 km) ; une seconde reposant sur l'intégration à l'assiette de la concession ASF de la section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 jusqu'au Carrefour de Gennevaux (4,4 km).
158. Chargée, par le législateur, de veiller au « *bon fonctionnement du régime des tarifs de péage* » dans le secteur autoroutier, en apportant un éclairage objectif et indépendant sur le principe et les modalités du financement de l'opération par le péage, l'Autorité émet plusieurs réserves sur le projet de dix-huitième avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société ASF qui lui a été soumis par les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie dans ce cadre.
159. Tout d'abord, l'Autorité estime que le paramétrage économique de l'avenant est défavorable aux usagers : selon ses estimations, un meilleur ajustement de ses paramètres économiques permettrait, à l'échelle du COM dans sa globalité, une économie d'environ 90 M€ actualisés en 2022.
160. Premièrement, les coûts opérationnels prévisionnels ne sont pas optimisés et pourraient vraisemblablement être réduits de plus de 11 %. Deuxièmement, une compensation est prévue pour les pertes de recettes induites par des reports de trafic payant sur le COM, que rien ne permet d'autoriser. Troisièmement, les prévisions de trafic, assiette de la compensation par hausse des tarifs de péage, sont particulièrement pessimistes. Quatrièmement, la rémunération du capital octroyée est très supérieure à la borne haute de la fourchette de coût moyen pondéré du capital (CMPC) obtenue en appliquant la méthode usuelle, conforme aux textes applicables.
161. Ensuite, l'Autorité considère qu'un financement du COM dans sa globalité à l'échelle géographique et temporelle de la concession ASF n'est pas conforme au droit du péage.
162. Premièrement, le concédant et le concessionnaire pourraient recourir à un mécanisme de soulte, qui permettrait, 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 ASF, dont l'échéance est prévue en 2036 : ce faisant, l'augmentation pourrait être conforme au principe de proportionnalité applicable à la redevance pour service rendu qu'est le péage. Deuxièmement, alors que l'avenant ne porte que sur une opération très localisée, il est prévu d'assurer son financement par une hausse généralisée des tarifs applicables sur la concession, le COM demeurant quant à lui libre de péage. L'Autorité considère que ce choix est incompatible avec la nature de redevance pour service rendu du péage puisque, dans leur très grande majorité, les financeurs du COM n'en bénéficieront pas (moins de 1,5 % des véhicules effectuant un trajet payant sur le réseau ASF emprunteront le COM). Elle considère en outre que ce choix méconnaît le principe d'égalité des usagers devant le service public, puisque plus des deux tiers des bénéficiaires du projet n'en supporteraient aucun coût.
163. Enfin, l'impossibilité d'une mise en concession autonome – au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence – n'est pas démontrée pour le COM dans sa globalité (6,2 km), ni pour le scénario alternatif consistant à intégrer à la concession ASF la section allant du raccordement

Sud à l'autoroute A709 jusqu'au Carrefour de Gennevaux (4,4 km), ces deux scénarios correspondant à des prolongements de la section courante.

164. En effet, les travaux menés par l'Autorité suggèrent qu'une mise en concession autonome serait possible pour ces deux périmètres. En premier lieu, aucun motif d'ordre technique ou juridique n'interdit la mise à péage partielle ou totale du COM. En second lieu, une modélisation économique simple suggère qu'un péage de l'ordre de 1,6 €₂₀₂₂, si l'on considère le COM dans sa globalité, ou de 1,1 €₂₀₂₂ pour la section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 jusqu'au Carrefour de Gennevaux, pourrait permettre de financer l'investissement avec les hypothèses du projet communiquées dans le dossier de saisine, corrigées pour prendre en compte l'impact de la mise en concession. Or ces niveaux de péage ne semblent pas de nature à réduire significativement les trafics anticipés sur le COM, compte tenu des gains de temps engendrés par l'infrastructure et de la propension des usagers à payer pour bénéficier de tels gains. Les exemples du périphérique de Lyon ou du viaduc de Millau soulignent, du reste, qu'il est possible de mettre à péage des sections de route de dimension limitée.
165. Dès lors, seul le scénario reposant sur l'intégration à l'assiette de la concession ASF de la section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 au carrefour de Rieucoulon (1,7 km), dont la vocation propre est de connecter le réseau ASF au reste du réseau routier, semble pouvoir être qualifié d'accessoire au réseau ASF et faire l'objet d'un adossement aux termes des dispositions de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.
166. Au regard de ces analyses, l'Autorité invite le concédant :
- à privilégier une mise en concession autonome du COM dans sa globalité, moyennant le recours à une procédure de publicité et de mise en concurrence et l'instauration d'un péage sur cette infrastructure, dès lors que, d'une part, la condition posée à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière relative au caractère accessoire des ouvrages à adosser ne paraît satisfaite que pour la section allant du raccordement Sud à l'autoroute A709 au carrefour de Rieucoulon (1,7 km) et, d'autre part, qu'une réalisation de l'aménagement, dans son ensemble, paraît devoir être privilégiée au regard des avantages qu'il doit procurer aux usagers. Cette solution, qui ne paraît pas de nature à décaler significativement la date de mise en service de l'aménagement et qui favoriserait l'unité de son exploitation, présenterait l'avantage de sécuriser juridiquement la réalisation de l'opération dans son ensemble, en évitant les surcoûts engendrés par l'absence de mise en concurrence ;
 - subsidiairement, dans l'hypothèse où il choisirait d'adosser une section dont le caractère accessoire par rapport à la concession ASF lui semblerait démontré, à revoir en profondeur les paramètres économiques du projet et à retenir une solution tarifaire conforme au droit du péage, au bénéfice des observations formulées *supra* par l'Autorité.

*

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 28 octobre 2021.

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