

Avis n° 2021-057 du 28 octobre 2021

relatif au projet de premier avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Adelac pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Saint-Julien-en-Genevois-Villy-le-Pelloux de l'autoroute A 41 et au cahier des charges annexé à cette convention, approuvés par décret du 27 octobre 2005

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 13 août 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 la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 portant loi de finances pour 2011, notamment son article 66 ;

Vu le décret du 27 octobre 2005 approuvant la convention de concession passée entre l'État et la Société Adelac pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Saint-Julien-en-Genevois-Villy-le-Pelloux de l'autoroute A41 et le cahier des charges annexé à cette convention ;

Vu le décret n° 2013-436 du 28 mai 2013 modifiant la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public ;

Vu les protocoles d'accord successifs relatifs à la compensation des hausses de la taxe d'aménagement du territoire et/ou de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public conclus entre l'État et la société Adelac ;

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 13 août 2021, les ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie ont saisi l'Autorité, pour avis, d'un projet de premier avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société Adelac pour la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de la section Saint-Julien-en-Genevois-Villy-le-Pelloux de

l'autoroute A41 et au cahier des charges annexé à cette convention, approuvés par décret du 27 octobre 2005 (ci-après le « projet d'avenant »). La saisine a été déclarée complète à la date du 13 août 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. Caractéristiques du projet d'avenant

3. Le projet d'avenant modifie principalement l'article 25 du cahier des charges annexé à la convention de concession, relatif aux tarifs de péage. En termes de niveau des évolutions tarifaires, le projet d'avenant prévoit de réduire de 1,00 point, 0,59¹ point, 1,00 point et 1,00 point les augmentations tarifaires globales prévues respectivement en 2022, 2028, 2029 et 2030. En termes de structure des évolutions tarifaires, le projet d'avenant prévoit qu'en 2022, le tarif kilométrique appliqué à la barrière de péage de Cruseilles soit aligné sur celui appliqué à la barrière de péage de Saint-Martin-Bellevue et que les années suivantes, les taux d'évolution annuels des trois tarifs de la concession soient égaux, la clause plafonnant à 25 % l'écart entre chaque tarif kilométrique et un « tarif kilométrique moyen appliqué », rendue caduque par les autres modifications du contrat, étant par ailleurs supprimée.
4. Le dossier de saisine de l'Autorité indique qu'en sus de ces éléments, « *en vue d'assurer la neutralité économique de l'avenant sur la durée du contrat, il est proposé de ne pas reconduire le protocole de compensation ADELAC de la hausse de la redevance domaniale (RD) et de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) (...). La non-reconduction de ce protocole s'accompagnerait de l'annulation des deux derniers versements dus par l'État en application de [celui-ci], versements prévus en 2022 au titre de la compensation de la hausse de la TAT pour la période du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022* ».
5. L'objet du projet d'avenant est ainsi double.
6. Premièrement, il vise à résoudre le phénomène de « shunt » observé au niveau de la barrière pleine voie de Saint-Martin-Bellevue. En effet, compte tenu du système de péage ouvert retenu sur la section concédée à la société Adelaç et des écarts entre les tarifs dus aux barrières de Saint-Martin-Bellevue (6,90 euros pour les véhicules de classe 1 pour 19,63 km) et de Cruseilles (5,10 euros pour les véhicules de classe 1 pour 18,70 km), espacées de moins d'un kilomètre, certains usagers préfèrent contourner la barrière de Saint-Martin-Bellevue en empruntant le réseau secondaire. Plutôt que de rester sur l'autoroute, ces usagers en sortent entre les barrières de péage d'Allonzier et de Cruseilles. Cette pratique entraîne des épisodes récurrents de congestion et de remontées de file, susceptibles de porter atteinte à la sécurité des usagers sur les bretelles autoroutières des autoroutes A41 et A410 dans le sens nord-sud (réseau concédé à la société Area), et A41 dans le sens sud-nord (réseau concédé à la société Adelaç).
7. Le phénomène de « shunt » observé au niveau de la barrière pleine voie de Saint-Martin-Bellevue ne peut se résorber, à court terme, sans modification du contrat, ce dernier interdisant aujourd'hui que le tarif kilométrique d'un trajet donné s'écarte de plus de 25 % du tarif kilométrique moyen appliqué (« TKMA ») pour chaque classe de véhicules.
8. Pour résorber ce phénomène, le projet d'avenant prévoit un alignement des tarifs de Saint-Martin-Bellevue et de Cruseilles. Il s'agit de fixer les tarifs au 1^{er} février 2022 de sorte que

¹ Dans le projet d'avenant figurant dans le dossier de saisine, cette réduction était de 0,54 point ; dans le cadre d'une mesure d'instruction, les services de l'Autorité ont mis en exergue une erreur de calcul aboutissant à réduire davantage l'augmentation tarifaire globale prévue en 2028, admise par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) qui a indiqué son intention de la corriger.

les tarifs kilométriques de Saint-Martin-Bellevue et de Cruseilles soient égaux, d'une part, en accentuant la hausse à Cruseilles et, d'autre part, en atténuant la hausse aux deux autres barrières, l'augmentation moyenne étant diminuée de 1,00 point. Ainsi, l'intérêt pour l'utilisateur d'éviter la barrière de Saint-Martin-Bellevue devient quasi-inexistant, du fait du très faible écart de tarif résiduel entre les 2 barrières (0,30 euro) : il est anticipé une adaptation progressive des pratiques des usagers, conduisant à une disparition complète du phénomène en 2024.

9. Le projet d'avenant prévoit par ailleurs une évolution parallèle des tarifs, permettant que l'écart entre les tarifs ne se reconstitue pas au fil des années. Plus précisément, il est prévu que les taux d'évolution annuels des trois tarifs de la concession soient égaux.
10. Deuxièmement, le projet d'avenant vise à compenser intégralement et pour l'avenir la charge pour la société Adelac résultant des augmentations de la taxe d'aménagement du territoire (ci-après la « TAT ») et de la redevance domaniale (ci-après la « RD ») intervenues respectivement en 2011 et 2013, soit postérieurement à la signature de la convention de concession entre l'État et la société Adelac.
11. La TAT a été instituée par la loi de finances pour 1995² et est régie par l'article 302 bis ZB du code général des impôts. Il s'agit d'une taxe spécifique aux SCA, dont le montant est établi en fonction du nombre de kilomètres parcourus par les usagers. La loi de finances pour 2011³ a porté de 6,86 euros à 7,32 euros le montant dû pour 1 000 kilomètres parcourus par les usagers.
12. La RD a été instituée par décret en date du 31 mai 1997⁴ et est régie par l'article R. 122-48 du code de la voirie routière. En vertu de cet article, chaque SCA verse annuellement à l'État une redevance en contrepartie de l'occupation du domaine public, dont le montant est assis, d'une part, sur la valeur locative des voies autoroutières exploitées par le concessionnaire et, d'autre part, sur le montant du chiffre d'affaires réalisé par celui-ci au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national. Le décret du 28 mai 2013⁵ a modifié le mode de calcul de la RD en portant de 0,015 à 0,055 le coefficient multiplicateur de la composante relative au chiffre d'affaires.
13. Ces augmentations ont, dans un premier temps, été intégralement compensées par voie budgétaire en application de protocoles triennaux successifs conclus entre la société Adelac et l'État dès la hausse de la TAT intervenue en 2011⁶. Depuis le deuxième de ces protocoles, une clause d'extinction anticipée stipule que « [d]'un commun accord entre les parties, le [...] protocole devient caduc lorsqu'une compensation par hausse des tarifs de péage est possible ». En application de cette clause, le projet d'avenant acte le passage d'une compensation par voie budgétaire à une compensation par augmentation des tarifs des péages.

² Article 22 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

³ Article 66 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instituant une redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public et modifiant le code de la voirie routière.

⁵ Décret n° 2013-436 du 28 mai 2013 modifiant la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public.

⁶ Protocole d'accord conclu entre l'État et la société Adelac pour les années 2011 à 2013 ; protocole d'accord relatif à la compensation des hausses de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public conclu entre l'État et la société Adelac le 30 juin 2014 pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2016 ; protocole d'accord relatif à la compensation des hausses de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public conclu entre l'État et la société Adelac le 7 juin 2016 pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2019 et protocole d'accord relatif à la compensation des hausses de la taxe d'aménagement du territoire et de la redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour occupation du domaine public conclu entre l'État et la société Adelac le 29 octobre 2019 pour la période du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2022.

1.2. Cadre juridique de l'avis

14. 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.
15. 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 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* ».
16. 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.
17. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit que « *[l']usage des autoroutes est en principe gratuit. // Toutefois, il peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de régulation des transports, un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. // En cas de concession des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire [...]* ».
18. 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

19. 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

20. 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.
21. La finalité de ce contrôle est d'apporter un éclairage objectif et indépendant sur le bien-fondé du financement par l'usager des nouvelles charges considérées, 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.
22. En l'espèce, le projet d'avenant soumis à l'avis de l'Autorité ne prévoit pas la réalisation d'ouvrages ou d'aménagements supplémentaires non prévus au contrat initial mais prévoit uniquement une modification du niveau des péages et de leurs conditions d'évolution, en vue, d'une part, de résorber le phénomène de « shunt » et, d'autre part, de compenser pour l'avenir les effets des hausses passées de la TAT et de la RD. Les conditions posées par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (investissements non prévus au contrat initial, caractère strictement utile ou nécessaire des nouveaux ouvrages ou aménagements et caractère accessoire de ces derniers par rapport au réseau concédé, conditions de financement de ces investissements par le péage) ne sont dès lors pas applicables.
23. En revanche, l'Autorité doit s'assurer que les augmentations tarifaires respectent les principes posés par l'article L. 122-10 du code de la voirie routière, notamment au regard des dépenses et des recettes prévisionnelles (2.2) et de la rémunération du capital induite par l'augmentation des tarifs de péage (2.3).

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

24. Afin de s'assurer du respect des principes posés par l'article L. 122-10 du code des transports, l'Autorité vérifie que les dépenses destinées à être compensées par des tarifs de péage se rattachent directement et exclusivement à l'objet du projet d'avenant et que leur montant est strictement justifié. Elle vérifie en outre les hypothèses 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.
25. Les dépenses et les recettes retenues 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.
26. 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.
27. 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.

2.3. Sur la rémunération du capital induite par l'augmentation des tarifs de péage

- 28. L'Autorité apprécie si la rémunération des capitaux investis qui découle de l'augmentation des tarifs de péage 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.
- 29. 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 nouvelles charges, sauf à méconnaître les fondements mêmes du modèle économique de la concession.

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

- 30. 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. ANALYSE DU BIEN-FONDE DE LA COMPENSATION DES EFFETS DES HAUSSES DE LA TAT ET DE LA RD PAR UNE AUGMENTATION DES TARIFS DE PÉAGE

- 31. À titre liminaire, l'Autorité précise que chaque contrat de concession conclu entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes est unique et organise un partage de risques spécifique entre le concédant et le délégataire. Par conséquent, les appréciations portées dans le cadre du présent avis ne valent qu'en tant qu'elles concernent spécifiquement la société Adelac et le projet d'avenant au contrat de concession dont elle est titulaire. Leur portée ne saurait excéder ce cadre strict d'analyse.
- 32. En l'espèce, le projet d'avenant a pour objectif de compenser pour l'avenir, par une augmentation des tarifs de péage, les effets de la hausse de la TAT survenue en 2011, ainsi que ceux de la hausse de la RD survenue en 2013.
- 33. L'article 32 du cahier des charges annexé au contrat de concession fixe les conditions dans lesquelles des évolutions fiscales (à la hausse ou à la baisse) peuvent conduire à une révision des tarifs des péages. Il est ainsi prévu qu'*« en cas de modification, de création ou de suppression, après l'entrée en vigueur du contrat de concession, d'impôt, de taxe ou de redevance spécifiques aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, les parties se rapprocheront, à la demande de l'une ou de l'autre, pour examiner si ces modification(s), création(s) ou suppression(s) sont de nature à substantiellement dégrader ou améliorer l'équilibre économique de la concession. Dans l'affirmative, les parties arrêteront, dans les meilleurs délais, les mesures, éventuellement tarifaires, à prendre en vue de permettre la continuité du service public dans des conditions financières non significativement détériorées ou améliorées »*.
- 34. Au cas particulier, le concédant fonde l'augmentation des tarifs de péage visant à compenser pour l'avenir les effets des hausses passées de la RD et de la TAT sur l'article 4 du protocole, conclu entre l'État et la société Adelac le 29 octobre 2019, prévoyant la compensation budgétaire de ces hausses, ledit article stipulant que : *« [d]'un commun accord entre les parties, le présent protocole devient caduc lorsqu'une compensation par hausse des tarifs de péage est possible »*.

35. L'Autorité n'a pas été consultée en amont de la conclusion par l'État et la société Adelac des protocoles ayant organisé une compensation par voie budgétaire des effets des augmentations fiscales intervenues, relayée par une augmentation des tarifs de péage dès que celle-ci serait possible. Lors de la conclusion des deux premiers de ces quatre protocoles, elle n'avait en effet pas compétence pour se prononcer 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* » en application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière.
36. S'il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer, dans le cadre du présent avis, sur la légalité des protocoles ainsi conclus et donc de remettre en cause l'analyse faite par les parties, lors de leur signature, du respect des conditions posées par l'article 32 du cahier des charges annexé au contrat de concession, elle appelle toutefois l'attention des ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie sur le fait que de tels protocoles devront, à l'avenir, lui être systématiquement transmis pour avis, dès lors qu'ils contiennent des clauses susceptibles d'avoir une incidence, même différée ou hypothétique, sur les tarifs de péage, dans le respect de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière.
37. Dans ces conditions, l'Autorité s'en tient, dans le cadre du présent avis, à contrôler l'équilibre économique de l'avenant passé en application du protocole.
38. L'Autorité relève néanmoins, dans la continuité des travaux de suivi des TRI présentés dans le rapport sur l'économie générale des concessions qu'elle a publié en juillet 2020⁷ (ci-après, le rapport « EGC »), que l'impact des hausses fiscales sur l'équilibre de la concession Adelac peut être quantifié en se référant à deux scénarios prévisionnels issus des études financières reçues dans le cadre de la collecte annuelle d'informations financières en 2019 (scénario retenu pour le rapport EGC) et en 2021 (dernières prévisions disponibles, transmises en juillet 2021, intégrant donc la crise sanitaire). Pour chacun des scénarios, l'impact de la hausse de la TAT de 2011 et de celle de la RD de 2013 peut être évalué comme la différence entre les TRI avec et sans compensation des évolutions fiscales. Ces calculs font apparaître qu'à l'échelle temporelle de la concession, et pour les pourvoyeurs de fonds pris dans leur ensemble, ces évolutions ont en elles-mêmes réduit le TRI d'environ 7 points de base (soit 0,07 point de pourcentage) :
- La hausse de la TAT se traduit par une diminution du TRI de 1 point de base, quel que soit le scénario ;
 - La hausse de la RD entraîne une baisse comprise entre 6 et 7 points de base, selon le scénario retenu.
39. L'Autorité souligne, à titre de comparaison, que la réduction progressive, de 2019 à 2022, du taux de l'impôt sur les sociétés, qui s'établira à 25,8 % (soit 25,0 % et 3,3 % de contribution sociale au lieu de 33,33 % et 3,3 %), adoptée en lois de finances, a entraîné une augmentation du TRI de la concession Adelac comprise entre 29 et 31 points de base selon le scénario retenu.

⁷ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/11/rapport_economie_des_concessions_autoroutieres_nov2020.pdf

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

4.1. Sur les recettes prises en compte

40. Avec les paramètres financiers et les prévisions retenus pour fixer les conditions économiques du projet d'avenant, les modifications des clauses contractuelles ont un impact sur le chiffre d'affaires de la société Adelac, qui peut être estimé comme suit :
- À structure de trafic constante, l'alignement du tarif de la barrière de péage de Cruseilles sur celui de la barrière de péage de Saint-Martin-Bellevue rapporterait [50 – 100] millions d'euros actualisés en 2020 à la société Adelac ;
 - La résorption du « shunt » qui en découlerait générerait des recettes actualisées supplémentaires de [2 – 5] millions d'euros (l'estimation de ces recettes est fondée sur l'observation du nombre d'usagers qui évitent la barrière de péage de Saint-Martin-Bellevue en 2017 et sur une hypothèse d'élasticité de ce nombre à l'écart de tarif entre les deux barrières qui semble raisonnable) ;
 - L'atténuation, par voie d'avenant, des hausses de tarif prévues au contrat en 2022, 2028, 2029 et 2030 causerait des pertes de recettes à hauteur de [20 – 50] millions d'euros actualisés.
41. 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 TAT). En l'espèce, les hypothèses de trafic présentées par l'autorité concédante correspondent à un retour à un niveau de trafic pré-crise de 2019 en [...]. La croissance du trafic de véhicules légers retenue est de [1 – 2] % par an jusqu'en 2060, année de fin de concession. Quant aux prévisions pour les poids lourds, les hypothèses correspondent à une croissance annuelle de [1 – 2] % par an jusqu'en [...], puis de [1 – 2] % par an jusqu'en 2060.
42. Les analyses conduites par l'Autorité montrent que si les prévisions de trafic retenues dans l'avenant paraissent légèrement optimistes par rapport aux prévisions globales des documents de référence, elles ne reflètent pas le dynamisme particulier de la région à proximité du pôle économique de Genève-Annemasse.
43. La contre-expertise des prévisions de trafic pour la concession Adelac, qui s'appuie sur le scénario « avec mesures supplémentaires » (AMS) de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) adapté au cas spécifique des autoroutes concédées, souligne que, sur la durée de la concession, le trafic des véhicules légers pourrait croître de 1,50 % par an. En s'appuyant sur un modèle simple prenant en compte la tendance historique et l'augmentation de l'import moyen des poids lourds tirée du scénario AMS, la contre-expertise souligne également que le trafic poids lourds pourrait croître de 5,5 % par an.
44. Ainsi, l'Autorité relève que les taux de croissance du trafic retenus pour établir le projet d'avenant sont inférieurs à ses propres prévisions.
45. Il convient toutefois de noter qu'au cas d'espèce, de faibles taux de croissance du trafic sont avantageux pour l'usager. En effet, alors que, dans les situations habituellement rencontrées, les avenants prévoient un accroissement des dépenses dans un premier temps, compensé par une augmentation des recettes dans un deuxième temps, le présent projet d'avenant est équivalent à une amélioration des recettes à court terme et à une détérioration des recettes à long terme.

4.2. Sur les dépenses prises en compte

46. L'Autorité n'a pas constaté d'anomalie dans l'estimation réalisée par les parties, dans le cadre de l'élaboration du projet d'avenant, des charges nouvelles résultant, pour la société Adelac, des augmentations de la TAT et de la RD intervenues respectivement en 2011 et 2013⁸ et compensées par voie de péage à partir de 2022.

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

47. Sous réserve du montant des dépenses et des recettes, objet des analyses qui précèdent, 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.
48. S'agissant 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.
49. 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 moyenne de [1 – 2] % par an entre 2024 et 2060, précédée d'un retour progressif à ce niveau à partir de l'inflation négative de 2020, est cohérente avec les différentes prévisions publiées par les institutions compétentes.

4.4. Sur la rémunération des capitaux investis par le délégataire

50. Il ressort du modèle financier transmis dans le cadre de la saisine que le taux de rentabilité interne (TRI) du projet s'établit à [5 – 10] % avec les hypothèses de dépenses et de recettes prévisionnelles retenues. Ce taux de rentabilité interne représente la rémunération du capital octroyée au concessionnaire pour le projet.
51. De manière générale, la rémunération du capital investi dans un projet s'apprécie en comparant le TRI au coût moyen pondéré 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.
52. En l'espèce, il ressort du dossier de saisine que le concédant a évalué le coût moyen pondéré du capital (CMPC) 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 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 à la date de saisine.
53. Ainsi, l'Autorité relève que le TRI est supérieur de 90 points de base à la borne haute de sa fourchette de CMPC.

⁸ La TAT et la RD peuvent être considérées comme des charges d'exploitation et relèvent, à ce titre, des charges pouvant être couvertes par le péage, sous réserve de la vérification des conditions de l'article 32 du cahier des charges annexé à la convention de concession, en application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

54. Il convient toutefois de relever qu'au cas d'espèce, un TRI élevé est avantageux pour l'utilisateur, pour les mêmes raisons que celles évoquées au point 45.

5. CONCLUSION

55. L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de premier avenant au contrat de concession de la société Adelac, dans le cadre juridique en vigueur, étant précisé qu'il ne lui revenait pas de se prononcer sur la légalité des protocoles conclus entre l'État et la société Adelac prévoyant une compensation, par le péage, des effets des hausses de la TAT et de la RD dès que celle-ci serait jugée possible, et donc de remettre en cause l'analyse faite par les parties, lors de la signature de ces protocoles, du respect des conditions posées par l'article 32 du cahier des charges annexé au contrat de concession.
56. Néanmoins, l'Autorité appelle l'attention des ministres chargés de la voirie routière nationale et de l'économie sur la nécessité de la consulter, à l'avenir, sur tout projet de protocole susceptible d'avoir une incidence, même différée ou hypothétique, sur les tarifs de péage, en application de l'article L. 122-8 du code de la voirie routière.

*

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