

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur le montage juridique et financier du projet d'autoroute A69

- Audition, ouverte à la presse, de M. Fabien Balderelli, sous-directeur des financements innovants, de la dévolution et du contrôle des concessions autoroutières au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de Mme Charlotte Coupé, adjointe au chef du bureau de la dévolution, sur le concours public apporté par l'État à la société concessionnaire Atosca et sur les clauses financières de la convention de concession 2
- Présences en réunion..... 23

Judi 23 mai 2024

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 27

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
M. Jean Terlier,
Président de la commission**



La séance est ouverte à neuf heures trente.

La commission auditionne M. Fabien Balderelli, sous-directeur des financements innovants, de la dévolution et du contrôle des concessions autoroutières au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et Mme Charlotte Coupé, adjointe au chef du bureau de la dévolution, sur le concours public apporté par l'État à la société concessionnaire Atosca et sur les clauses financières de la convention de concession.

M. Jean Terlier, président. Nous poursuivons nos travaux consacrés au montage juridique et financier du projet d'autoroute A69. Je souhaite la bienvenue à M. Fabien Balderelli et à Mme Charlotte Coupé. Madame, Monsieur, c'est la troisième fois que vous vous mettez à la disposition de la commission d'enquête, et je vous en remercie. Après vous avoir entendu sur le volet environnemental, puis sur la tarification des péages, nous souhaitons examiner avec vous le volet financier de la convention de concession.

Mme la rapporteure vous a adressé un questionnaire très complet. Vos réponses permettront de disposer en toute transparence des informations sur le concours public d'un montant de 11,56 millions d'euros apporté par l'État ; son actualisation en application de l'annexe 21 de la convention ; le sens de l'article 23 du cahier des charges ; la raison de la fixation d'un seuil à plus de 4 milliards d'euros comme clause de fin anticipée de la concession à la demande de l'État ; le régime des recettes ou celui de la redevance. J'arrête ici l'énumération, tant les points à aborder sont nombreux.

Je rappelle que notre audition est publique et retransmise sur le portail de l'Assemblée nationale.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mme Charlotte Coupé et M. Fabien Balderelli prêtent successivement serment)

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je remercie à mon tour Mme Charlotte Coupé et M. Fabien Balderelli de venir de nouveau devant notre commission d'enquête, et de se tenir ainsi à la disposition du Parlement. Comme je l'ai rappelé lors des précédentes réunions, nous poursuivons avec vous un cycle d'auditions consacré au volet financier de la convention de concession et, principalement, à son équilibre, ainsi que vous avez pu le constater à la lecture de mon questionnaire.

Nous aurons en premier lieu besoin de comprendre comment le concours public de l'État de 11,56 millions d'euros a été négocié et déterminé et si un montant différent avait été envisagé. Je souhaiterais également savoir à quel stade de l'échéancier de paiement se trouve l'État et, compte tenu de l'article 5 de l'annexe 21, à quelle somme pourrait être évalué le total des versements, eu égard à la clause d'actualisation.

En deuxième lieu, les clauses de refinancement comme celles de fixation du seuil pour fin anticipée de la concession ont retenu toute mon attention. Ce sont des questions autant techniques que politiques.

En troisième lieu, il est logique de vous interroger sur les recettes prises en compte dans le calcul du partage des fruits de la concession et sur l'estimation du coût d'une renonciation au projet, si la sagesse venait enfin s'imposer au Gouvernement, compte tenu des atteintes portées par cette autoroute à l'environnement.

Enfin, je vous ai envoyé une série de questions relatives au plan de financement de la société concessionnaire, sur les redevances et les recettes commerciales, avec un point particulier concernant la production potentielle d'électricité photovoltaïque et l'usage des recettes qui en découleraient. Lors des auditions, les élus nous ont appris que c'était par voie de presse qu'ils avaient découvert le changement du pacte actionnarial. Ascendi détient une part, mais nous a répondu que c'était une erreur. Opale Invest est devenu Tarn Sud Développement, entité au sein de laquelle on voit apparaître NGE Concessions A69, dont l'unique actionnaire est Thierry Bodard, et non NGE Concessions. Je l'ai interrogé sur ce point ; il doit nous répondre. Vous pourrez peut-être nous éclairer.

Tout le monde – y compris des élus nationaux et locaux – semble découvrir, à la lecture de la presse ou à la suite de nos auditions, des éléments couverts par le secret des affaires, notamment la production d'électricité photovoltaïque. Qui décide de ce qui relève du secret ? À quel moment ? Pendant combien de temps s'applique-t-il ? Cinquante-cinq ans ? Ceux qui ont essayé de consulter le dossier, à l'issue de la procédure d'appel d'offres et alors même que le contrat était signé, n'ont pas pu avoir accès à toutes les mentions, qui étaient grisées. Je vous remercie une nouvelle fois, monsieur Balderelli, de m'avoir envoyé les deux versions, grisée et non grisée, de sorte que je sache précisément ce qui est couvert par le secret des affaires.

Nous avons également découvert dans le schéma régional des carrières qu'était prévu un apport de 2,6 millions de tonnes de matériaux – imaginez la noria des camions ! Atosca, toutefois, nous a dit avoir trouvé des moyens pour être plus sobre et réutiliser des matériaux sur place, ce qui évitera d'ouvrir des carrières dans le Tarn, comme cela avait été envisagé pendant un moment.

Mon questionnaire fait à peu près cinq pages. Dans la mesure où les questions sont très techniques, je vous suggère d'y répondre l'une après l'autre. Si nous n'avons pas le temps de tout traiter, vous pourrez me répondre par écrit. Je vous remercie également de m'avoir adressé hier les deux cartons concernant les appels d'offres. Nous ne manquerons pas de les exploiter.

Enfin, la valeur actualisée nette socio-économique (VAN-SE) a d'abord été évaluée à 508 millions d'euros par Atosca, puis recalculée à 98 millions par le Commissariat général à l'investissement (CGI) avant qu'Atosca ne l'établisse à 788 millions, sans la moindre contre-expertise. Or vous savez bien que cette VAN-SE est calculée sur 115 ans et qu'elle ne prend pas en compte l'apport en nature. Quelle est la qualification comptable et juridique de celui-ci ?

M. Fabien Balderelli, sous-directeur des financements innovants, de la dévolution et du contrôle des concessions autoroutières au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Le sujet des concours publics nécessite en effet quelques précisions, pour comprendre comment se construit un projet autoroutier tout au long de sa vie. Lors de l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP^o, l'État doit préciser les modalités de financement de l'ouvrage. C'est aussi à ce moment qu'il se rapproche des collectivités territoriales, de manière à définir la façon dont le projet se fera, c'est-à-dire dont les concours publics seront apportés.

À cette étape, l'approche est prudente, parce que, d'une part, il est plus facile d'annoncer de bonnes nouvelles que de mauvaises aux collectivités précitées et que, d'autre part, la date et les conditions de compétition de l'appel d'offres sont changeantes. Ces projets font appel à des financements privés externes, comme des financements bancaires. Les banques prêtent sur la base d'un taux, qui fait l'objet d'une opération de couverture à long terme – appelée swap – afin de déterminer une valeur fixe. Or les taux sont extrêmement variables, comme on l'a vu ces cinq dernières années. Lorsqu'un projet est déclaré d'utilité publique à la date T, la mise en concession peut être réalisée à T+1, à T+2 ou à T+3. Il est donc prudent de prendre en compte une évaluation qui ne corresponde pas exactement au taux le plus faible possible mais laisse une certaine marge de manœuvre, étant donné que le taux peut prendre 200, 300 ou 400 points de base dans des temps assez brefs. Les taux en 2018-2019 étaient compris entre 0,5 et 1 % ; aujourd'hui, ils sont à 3,5 %, soit à 300 points de plus – je parle des taux de l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à 30 ans, une donnée facile à trouver. Ces conditions financières ont un impact très important sur la subvention d'équilibre. Le montant de concours publics a été initialement estimé à 230 millions d'euros, puis il était de 220 millions avant la DUP. En effet, après l'enquête publique, il a été décidé d'ajouter un demi-diffuseur, ce qui a marginalement modifié l'estimation.

Assez classiquement, dans le cas des opérations concédées ou, sur le réseau non concédé, dans le cas des contrats de plan État-région (CPER), pour les opérations d'aménagement du réseau ferroviaire ou fluvial, il existe un cofinancement qui répartit les concours publics entre l'État et les collectivités. Pour les autoroutes concédées, la répartition la plus fréquente est de 50 % pour l'État et de 50 % pour les collectivités. Ce n'est pas réglementaire, mais c'est une pratique courante qui a eu cours pour le contournement de Strasbourg, l'A65 ou l'A19. Les clés de répartition peuvent varier. Dans le cas de l'autoroute A88, entre Falaise et Sées, la clé était de 30 % pour l'État et de 70 % pour les collectivités. Pour l'autoroute A412, qui devra relier Machilly à Thonon, la clé est de 100 % pour les collectivités. Cela dépend des accords.

Pour revenir à l'A69, l'État et les collectivités territoriales se sont chacun engagés sur la moitié des 230 millions d'euros, avant l'appel d'offres, qui n'est lancé qu'une fois que l'on est sûr d'aller au bout du projet. L'objectif de cet appel est d'obtenir l'offre la mieux-disante. Plusieurs critères sont pris en compte, dont les concours publics, – c'est la base du code de la commande publique de faire en sorte d'avoir le meilleur prix pour les collectivités – et le montant des tarifs de péage élaborés sur la base d'hypothèses formulées dans l'enquête publique. En l'occurrence, on tient compte du fait que le concessionnaire va proposer le tarif le plus faible possible, ce à quoi il est incité par les critères de l'appel d'offres.

On prend également en compte les enjeux techniques, c'est-à-dire la valeur environnementale du projet – j'ai déjà détaillé lors de ma première audition les engagements supplémentaires pris par Atosca, ainsi que la robustesse financière, soit la capacité du projet à supporter des aléas : coûts plus importants, trafics plus faibles. Le dernier élément considéré est la qualité du service à l'utilisateur, qu'il s'agisse de la place accordée au covoiturage ou des moyens mis pour assurer l'exploitation. C'est d'après l'ensemble de ces critères que l'on détermine l'offre la mieux-disante.

Il se trouve que l'appel d'offres de l'A69 a été particulièrement performant sur les concours publics, si bien que l'on est passé de 230 millions d'euros à 23 millions d'euros, en euros constants bien sûr. Les concours publics sont indexés sur la période de construction, de la signature à la mise en service. Les tarifs de péage, quant à eux, commencent à s'indexer à la mise en service et le sont pendant toute la durée de la concession. La même clé de répartition est utilisée entre les différents index.

Comment expliquer cette baisse d'environ 200 millions d'euros ? Je vais donner des ordres de grandeur, étant donné que tous les paramètres sont liés entre eux et qu'il est parfois difficile de les distinguer les uns des autres.

D'abord, un quart de la baisse s'explique par la diminution du coût de construction proposé par Atosca par rapport au prix objectif fixé par l'État. Si la construction coûte plus cher à Atosca, c'est son risque. Les péages ne seront pas augmentés ; il n'y aura pas non plus de concours publics supplémentaires. C'est plutôt une bonne nouvelle pour tout le monde. Cela s'explique. L'emprise prévue par Atosca a été réduite par rapport au projet déclaré d'utilité publique, notamment grâce au péage en flux libre. C'est donc logique que cela coûte moins cher. Le concessionnaire a également procédé à une optimisation très fine des mouvements de terre, c'est-à-dire de sa capacité à recycler sur site les déblais pour les transformer en remblais, lui évitant de faire venir des matériaux. C'est dans son offre. Peut-être que le schéma régional des carrières a été réalisé sur la base des éléments de l'enquête publique et qu'il n'a pas été actualisé après l'offre d'Atosca ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Il est postérieur !

M. Fabien Balderelli. S'il a été approuvé en février 2024, il a sans doute été largement élaboré avant. C'est une hypothèse que je formule, car je ne suis pas responsable du schéma régional des carrières. Toujours est-il que le projet d'Atosca, approuvé par l'État, est optimisé en matière de mouvements de terre. Utiliser des déblais pour faire des remblais, lesquels doivent avoir des caractéristiques physico-techniques permettant de supporter une autoroute dans de bonnes conditions, suppose l'usage de traitements particuliers, à la chaux notamment. Si le concessionnaire avait besoin d'emprunts, ce serait également son risque. D'après son projet technique, il semble avoir pris toutes les dispositions nécessaires pour équilibrer ces mouvements de terre.

Le deuxième quart de baisse des concours publics provient de prévisions de trafic un peu plus optimistes que celles envisagées par l'État. Ce sujet ayant déjà été largement évoqué ici, je n'y reviens pas. S'il y a plus de trafic, il y a plus de recettes et, mécaniquement, moins de subventions. C'est Atosca qui assumera les conséquences de son hypothèse, que les trafics soient ceux prévus par l'État ou qu'ils soient plus faibles. Là encore, c'est intégralement son risque. À l'inverse, si les trafics sont supérieurs à ceux prévus, ce sera une bonne nouvelle pour lui, sachant que les fruits de cette bonne fortune seront tout de même partagés, selon les conditions prévues.

M. Jean Terlier, président. Monsieur Balderelli, je me permets de vous interrompre. Nous avons interrogé les collectivités territoriales pour savoir si elles connaissaient les raisons de la baisse de la subvention d'équilibre. Certaines ont parlé d'une divine surprise. Elles n'étaient pas du tout au courant. Pourriez-vous nous confirmer que, dans le cadre d'un appel d'offres, vous ne consultez pas les collectivités territoriales pour savoir si telle ou telle société doit être choisie par rapport au degré de concours publics qu'elle prévoit, et qu'il n'y a là rien que de normal ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Quand j'ai interrogé les collectivités locales, tout était bouclé au niveau de l'appel d'offres et le contrat lui-même était signé. Je vous parle du moment où la préfecture rencontre les élus, leur fait part du montant du concours financier et leur dit qu'il sera dix fois moindre. On n'est pas du tout dans le cas de figure évoqué par M. le président.

Je tenais à revenir sur un détail concernant les études de trafic. Celles de 2024 ne sont pas sur le site du ministère. Savez-vous pourquoi ? Est-ce seulement le fait d'un retard administratif ? Nous aimerions les mettre en regard avec les prévisions d'Atosca.

M. Fabien Balderelli. Monsieur le président, je vous confirme que les procédures de commande publique s'accompagnent d'une grande confidentialité. Les collectivités sont informées du lancement du processus avant la désignation du lauréat. Elles ont été réunies au sein d'un comité de pilotage le 6 septembre 2021 ; le lauréat a été annoncé fin septembre. On ne les a pas associées au processus de commande publique, mais on leur a présenté les offres avant que l'État ne fasse son choix. Cela me semble normal que les collectivités qui financent également le projet soient associées aux éléments principaux de l'offre, avant de découvrir dans la presse le nom du lauréat et les caractéristiques de son offre. C'est ainsi que nous leur avons présenté les tarifs, les concours publics. Elles ont été, je vous le confirme, plutôt satisfaites de la performance de l'appel d'offres.

Pour ce qui est des prévisions de trafic, madame la rapporteure, je ne crois pas que l'on affiche sur le site du ministère les trafics de chacune des sociétés concessionnaires d'autoroute. Vous nous direz à quoi vous faites référence. Le concessionnaire a fait ses prévisions de trafic, en réalité ses prévisions de recettes, puisque c'est le trafic qui va déterminer son équilibre économique. À l'annexe 18, la chronique de X_{CN} correspond aux prévisions de recettes du concessionnaire. Si ces éléments ne sont pas publics, vous y avez eu accès. C'est sur la base de ces chroniques que l'on mettra en œuvre les dispositifs de partage des fruits, le cas échéant.

Pour revenir aux raisons de la diminution de 200 millions d'euros des concours publics, la dernière moitié de la baisse s'explique par l'amélioration des conditions financières et par l'optimisation financière. Des éléments exogènes entrent en ligne de compte, notamment les taux d'intérêt. L'offre a été formalisée dans le courant de l'année 2021, qui correspond à une période d'étiage pour les taux d'intérêt, ce qui a permis d'obtenir une offre beaucoup plus avantageuse que celle qui avait été prévue. Les éléments d'optimisation financière concernent essentiellement la dette, mais également la structuration des fonds propres, la répartition entre la dette et les fonds propres et la maturité des différents financements.

Je précise que le concessionnaire lauréat, Atosca, s'est positionné à un niveau de tarif qui est celui de l'enquête publique. L'amélioration des concours publics par rapport à ce qui était prévu ne se fait pas au détriment des usagers.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. On connaît donc les tarifs ?

M. Fabien Balderelli. On les connaît en euros constants. Dans l'enquête publique, on a donné une hypothèse de tarif en euros constants. Si vous me posez la question, que vous m'avez déjà plusieurs fois posée, des tarifs qui seront appliqués, je vous répondrai que cela dépend de leurs conditions d'actualisation. Je vous confirme une nouvelle fois que les tarifs en euros constants qui sont proposés par le concessionnaire sont rigoureusement similaires à ceux qui avaient été définis par l'État dans le cadre de l'enquête publique. Autrement dit, la baisse très importante de la subvention d'équilibre n'est pas la conséquence d'une hausse des tarifs. Les tarifs sont les mêmes, et ce sont les trois paramètres que je viens de vous exposer qui expliquent la baisse : des prévisions de trafic plus optimistes, au risque du concessionnaire ; un coût plus faible, au risque du concessionnaire ; une structure financière optimisée, notamment des conditions de taux plus faibles. Le concessionnaire a fait prendre aux banques des engagements à long terme, avec une opération de swap. Ce troisième paramètre n'est donc pas un risque pour lui, dans la mesure où les taux, pendant la durée du financement bancaire, sont parfaitement connus.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Y compris pour les tarifs des camions ? Je ne trouve rien à leur sujet.

M. Fabien Balderelli. Dans le contrat de concession, à l'article 25, vous avez le montant en euros constants du tarif plafond pour les véhicules légers : 10,6 centimes d'euro par kilomètre. Les véhicules lourds relèvent de deux catégories : les véhicules de la classe 3 à deux essieux et ceux de la classe 4 à plus de deux essieux. Le tarif kilométrique plafond est également indiqué : 35 centimes d'euro par kilomètre en euros constants.

M. Jean Terlier, président. Pour la bonne compréhension des membres de la commission d'enquête, est-il possible de dire que la baisse de la subvention d'équilibre ne s'est pas effectué en raison d'une augmentation du prix des péages ? L'un des candidats à un appel d'offres peut-il demander une hausse du prix du péage ? Ce prix est-il un critère de choix pour l'État ?

M. Fabien Balderelli. C'est le candidat qui fixe le montant du tarif de péage. Cela fait partie de son offre. C'est normal, puisque, comme c'est lui qui prend le risque trafic et que le trafic est intrinsèquement lié au tarif, on le laisse le fixer selon ses estimations. C'est à lui de calculer cet optimum économique. Atosca a fait le choix de se placer dans le cadre de l'hypothèse définie par l'État, de manière à ne pas faire une offre au détriment des usagers. Je préciserai dans mes réponses écrites quels étaient les tarifs plafonds proposés par les autres candidats – une information couverte par le secret des affaires. Néanmoins, ces tarifs plafonds ne vous donneront pas plus d'informations que ceux d'Atosca, mais vous pourrez les comparer, notamment avec ceux formulés dans l'hypothèse de l'État.

Le candidat arrivé en second proposait des tarifs sensiblement supérieurs à ceux d'Atosca et un montant de concours publics légèrement supérieur également. Autrement dit, les candidats ont fait leurs meilleurs efforts. Que l'offre d'Atosca fût la plus performante en ce qui concerne ces deux critères – sur cinq – ne fait pas l'ombre d'un doute.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. On s'en doute, puisqu'ils ont été retenus !

M. Fabien Balderelli. Nous avons choisi le meilleur, je vous le confirme... Le principe de la commande publique est de rechercher le mieux-disant. En l'occurrence, c'était Atosca.

Il me semblait important de m'arrêter un peu sur ce sujet, qui a suscité de nombreuses questions.

M. Jean Terlier, président. Dans l'appel d'offres, quels éléments en nature ont été pris en considération ? Pourriez-vous nous confirmer que c'est bien l'État qui fixe les conditions et que ces éléments étaient envisagés dès l'appel d'offres ?

M. Fabien Balderelli. Le projet déclaré d'utilité publique prévoit effectivement que les deux déviations de Soual et de Puylaurens soient intégrées à l'itinéraire mis en concession. Je ne vois pas tellement comment on pourrait faire différemment, d'ailleurs. Ces deux déviations sont remises au concessionnaire. Il ne les construit pas, contrairement au reste du tracé ; il les récupère et les met à niveau – l'une des deux nécessitait quelques opérations en ce sens. Il les exploitera et les entretiendra pendant les cinquante-cinq ans de la concession. Il procédera ainsi aux opérations de rechargement de chaussée, lorsque ce sera nécessaire, et aux opérations d'exploitation proprement dites.

Ces déviations sont valorisées dans le cahier des charges au titre d'apport en nature, puisqu'elles sont mises à la disposition du concessionnaire. Il n'y a pas de transfert de propriété. Le linéaire autoroutier, aussi bien celui qui est construit que celui qui est remis au concessionnaire, reste la propriété de la puissance publique. Le concessionnaire a le devoir de l'entretenir, de le maintenir et de l'exploiter et le droit, en contrepartie, de percevoir un péage pour couvrir ses charges. On a retenu un montant de valorisation de 75 millions d'euros en euros constants, lesquels correspondent aux coûts assumés par les collectivités publiques lors de la construction, avec des éléments d'actualisation et en prenant en compte une partie d'amortissement.

Les dépenses, dans les deux cas, ont été réalisées au début des années 2000. Il n'y avait donc pas lieu de considérer qu'il s'agissait de dépenses supplémentaires pour la puissance publique. À supposer que ces déviations n'aient pas été réalisées, on aurait demandé au concessionnaire de les faire, ce qui aurait induit des charges supplémentaires, estimées aujourd'hui à 75 millions d'euros. Le concessionnaire aurait donc demandé 75 millions d'euros de concours publics supplémentaires aux collectivités.

D'une certaine manière, ce sont des éléments complètement neutres. C'est pour cela qu'ils n'ont pas été pris en compte dans les 230 millions d'euros communiqués dans l'enquête publique, puisque, quand on l'a menée, les deux déviations avaient déjà été réalisées et qu'il s'agissait de dépenses passées ; elles n'avaient pas à être réévaluées. Lorsque SNCF Réseau renforce des tractions électriques pour améliorer la performance des circulations, il ne prend pas en compte, dans son chiffre, la valeur de l'infrastructure, des rails ou des caténaires existants. Cela n'a pas beaucoup de sens de prendre en compte des dépenses passées dans l'évaluation d'un projet. Toutes choses égales par ailleurs, que l'on fasse ou que l'on ne fasse pas l'autoroute, quel que soit le titulaire du contrat de concession, ces deux aménagements ont été réalisés. Plutôt qu'aux dépenses passées, il est logique de s'intéresser aux dépenses futures et à l'équilibre de l'opération.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. C'est quand même bien un apport en nature ?

M. Fabien Balderelli. C'est un apport en nature des puissances publiques, bien sûr. D'ailleurs, c'est assez classique dans les contrats de concession autoroutière. On a procédé de la même façon pour l'autoroute A65 – sachant que vous l'aimez beaucoup, j'aime beaucoup m'y référer, madame la rapporteure.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous me provoquez, monsieur Balderelli !

M. Fabien Balderelli. Mais pas du tout ! L'État avait réalisé, en maîtrise d'ouvrage publique, la déviation d'Aire-sur-l'Adour, d'une dizaine de kilomètres dans la partie Sud.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je la connais bien ! J'y suis souvent...

M. Fabien Balderelli. On avait procédé de la même façon, en passant un appel d'offres pour la totalité de l'itinéraire entre Langon et Pau. La déviation d'Aire-sur-l'Adour avait été réalisée en anticipation par l'État. Elle a été remise au concessionnaire, qui l'exploite et l'entretient dans le cadre de sa concession.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Ces 75 millions correspondent certes à une dépense passée, mais ils font partie des concours publics. Sans remettre en question la pertinence de l'inclusion des déviations dans le projet d'A69, je répète que la qualification

comptable de cette somme a une importance : le passage de 23 à 100 millions d'euros de concours publics modifie l'équilibre financier – alors que certains élus n'avaient pas compris que leur concours serait indexé – et le calcul de la VAN-SE.

M. Fabien Balderelli. Le terme de concours publics, au sens où il est utilisé dans le contrat de concession, n'est pas défini. On le qualifie d'apport en nature parce que c'est ce qu'il est formellement.

S'agissant des concours publics au sens de la VAN-SE, nous nous en sommes remis au référentiel de l'État, lequel prend en compte les dépenses futures et non passées – ce qui est logique intellectuellement. Je ne conteste pas votre légitimité à penser que l'on pourrait faire différemment, mais c'est ce que prévoit le référentiel et c'est donc ainsi que nous faisons.

M. Jean Terlier, président. C'est bien clair.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Non, ce n'est pas clair du tout !

M. Jean Terlier, président. Je peux vous céder la parole, madame Erodi, si votre question porte sur le même sujet. Nous avons en effet annoncé à M. Balderelli qu'il pouvait dérouler son exposé.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Pourriez-vous, de façon claire, nous décrire le processus par lequel certaines informations d'un contrat sont grisées ? Mes questions appellent des réponses simples : des citoyens de mon département qui suivent nos auditions se plaignent de l'utilisation d'un langage trop technocrate et technique. Qui a demandé que ce contrat soit couvert par le secret des affaires ? Les politiques, les fonctionnaires de l'État ou le concessionnaire ? Une fois la décision prise, comment le processus se déroule-t-il ? Qui choisit les informations à griser, et sur la base de quels critères objectifs ? Le concessionnaire a-t-il participé à cette opération ? A-t-il suggéré les informations qu'il ne souhaitait pas voir rendues publiques ? Sachant que l'implantation d'une ferme photovoltaïque peut représenter une manne financière non négligeable pour Atosca, susceptible même de modifier sensiblement les tarifs de péage, qui a décidé de griser cette information ?

M. Fabien Balderelli. L'article L. 151-1 du code de commerce dispose : « *Est protégée au titre du secret des affaires toute information répondant aux critères suivants : 1°– Elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ; 2°– Elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ; 3°– Elle fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret.* »

En tant que fonctionnaires, nous avons donc l'obligation légale de protéger les informations couvertes par le secret des affaires – la définition de ce dernier étant large, comme vous l'aurez constaté.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Fabien Balderelli. Vous êtes le législateur : il vous appartient de vous emparer de ce sujet, si cela vous semble légitime.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Nous n'y manquerons pas !

M. Fabien Balderelli. Je vous souhaite bon courage ! Pour ma part, j'applique la loi telle qu'elle existe au moment où je l'applique.

M. Jean Terlier, président. C'est donc bien vous, fonctionnaires de l'État, qui déterminez ce qui est soumis au secret professionnel, et non le concessionnaire ?

M. Fabien Balderelli. Exactement, monsieur le président. La définition n'étant pas très précise, nous nous efforçons de l'appliquer de la meilleure façon possible. C'est ce que fait aussi l'Autorité de régulation des transports (ART) lorsqu'elle rend des avis sur de tels projets : elle masque ou remplace par des fourchettes l'ensemble des données financières, dans une acception assez large du secret des affaires – identité des actionnaires, prévisions de recettes et de trafic, montage financier.

Nous pouvons nous tromper, bien sûr, et retenir une définition un peu trop large. Un recours contentieux pourrait d'ailleurs être introduit devant la commission d'accès aux documents administratifs par un requérant ; c'est assez classique. Si l'on nous apporte la démonstration que notre exégèse de l'article L. 151-1 du code de commerce n'est pas la bonne, nous ferons amende honorable et apporterons les corrections nécessaires.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Et les informations soumises au secret des affaires le sont pendant cinquante-cinq ans...

M. Fabien Balderelli. Il n'y a pas de limitation de durée, de la même façon que les informations contenues dans les avis de l'ART ne sont pas rendues publiques ensuite.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Sauf erreur de ma part, vous n'avez pas répondu à l'une des questions que je vous ai posée le 30 avril dernier. L'article 29.2 du contrat de concession introduit une clause de réduction de la durée de la concession pouvant intervenir à la demande du concédant au plus tôt vingt-huit ans après le début de la concession. Mais la condition de déclenchement de cette clause est particulièrement restrictive : le chiffre d'affaires accumulé doit atteindre 4,068 milliards d'euros hors taxes. Or, selon le tableau prévisionnel présenté à l'annexe 18, le chiffre d'affaires cumulé sur l'ensemble de la durée de concession, entre 2025 et 2077, s'élève à 3,7 milliards d'euros – sachant que, dans son avis rendu en 2022, l'ART a jugé optimistes ces prévisions de recettes.

Qui a participé à la rédaction de cette clause ? Comment le seuil de 4,068 milliards d'euros a-t-il été fixé ? Quel est le niveau de trafic nécessaire pour qu'il soit atteint avant la fin de la durée de concession ? Le concessionnaire a-t-il fourni un document permettant de comprendre les conditions dans lesquelles il pourrait être atteint ? L'ART considère que, si elle était déclenchée, cette clause ne permettrait qu'une faible réduction de la durée de concession. Qu'en pensez-vous ?

M. Fabien Balderelli. Il existe différentes modalités de fin anticipée du contrat.

Si le concessionnaire est défaillant, il est mis fin au contrat par l'État sous le régime de la déchéance, c'est-à-dire pour faute. Les conditions d'indemnisation dans ce cas sont particulièrement restrictives, le concessionnaire étant pénalisé pour le préjudice causé à l'intérêt général. Ces modalités sont prévues à l'article 40 du contrat.

À tout moment, le concédant peut aussi résilier le contrat pour motif d'intérêt général. Conformément à un principe général du droit des contrats publics, le cocontractant de la puissance publique a alors droit à une indemnisation couvrant non seulement les charges qu'il a supportées, mais aussi le manque à gagner. Une telle résiliation est coûteuse pour l'État. Ces modalités de fin anticipée sont prévues à l'article 37 du contrat.

Un troisième type de fin anticipée du contrat vise à éviter que le contrat n'atteigne un niveau de rentabilité excessif ; c'est ce qui prévu à l'article 29.2. Si les conditions d'exécution du contrat dépassaient largement ce qui a été prévu – en l'occurrence, si le chiffre d'affaires cumulé atteignait 4,068 milliards d'euros – il serait mis fin au contrat à la date d'atteinte de ce seuil. Cette clause se déclenche en cas de bonne fortune, et non de mauvaise : le seuil a été fixé à un niveau plus élevé que les prévisions de chiffre d'affaires du concessionnaire, selon des modalités de calcul que je vous transmettrai par écrit. Ces prévisions étant soumises au secret des affaires, je me garderai bien de les énoncer.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. L'article 37.4 du contrat stipule que : « *En cas d'annulation, de résolution ou de résiliation du contrat de concession prononcée par une décision juridictionnelle [...], le concessionnaire a droit au versement d'une indemnité égale à 100 % de l'encours réel des fonds propres, des quasi fonds propres [...] et des financements privés externes [...].* »

Vous n'ignorez pas que des recours sont pendants devant les tribunaux au fond, seuls les référés ayant été rejetés jusqu'à présent. Or les collectivités locales nous ont indiqué avoir reçu des appels de fonds au titre de l'événement clé (EC) n° 7, qui désigne l'achèvement de la plateforme de montage de la charpente du viaduc de l'Agout.

Cela signifie-t-il que, le cas échéant, la mise en application de l'article 37.4, tiendrait compte des sommes dépensées pour les travaux jusqu'à ce stade ?

M. Fabien Balderelli. Ce contrat est le vingtième passé dans ces conditions et le cas ne s'est jamais présenté. Le juge est souverain, c'est vrai, mais ce scénario n'est pas jugé très crédible. Si d'aventure nous nous trouvions dans les conditions d'application de cet article, nous le mettrions en œuvre et le concessionnaire serait indemnisé sur la base de l'ensemble des dépenses qu'il aura engagées, à l'euro près – y compris du fait du débouclage des opérations financières.

Ce projet est en effet financé par de la dette. Le taux d'intérêt est fixé sur une longue période grâce à une opération de swap, par laquelle un établissement bancaire échange un taux fixe contre un taux variable. Or le débouclage de l'opération priverait cet établissement d'une contrepartie et pourrait donc se traduire par un coût, lequel serait pris en charge. C'est que prévoit l'article 37.4.

S'agissant des appels de fonds, ils ont lieu en fonction du calendrier d'avancement du projet, bâti autour d'événements clés. Des concours publics sont ainsi versés pendant la période de construction.

Début mai 2024, le versement des concours publics correspondant à l'événement clé n° 7 a été demandé par le concessionnaire. Nous sommes en train d'instruire cette demande et vérifions que l'ensemble des conditions sont remplies. L'État versera sa part – la région Occitanie aussi – et avancera celle d'une partie des collectivités. Dans un souci de simplification des flux financiers, le remboursement de ces avances se fera selon une périodicité différente de celle des événements clés : il s'agit d'éviter les appels de fonds trop fréquents et dans tous les sens, étant donné que cinq collectivités participent au financement du projet.

À la date du 20 mai 2024, 10 528 595 euros ont été versés au titre des concours publics, tous cofinanceurs confondus. L'exécution de l'appel de fonds demandée portera ce montant à 13 066 487 euros.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Les contributions de l'État et des collectivités ont été fixées à 23,13 millions d'euros au total ; des versements ont déjà été effectués.

Cette contribution publique contractuelle est-elle susceptible d'augmenter ? Le cas échéant, selon quels critères ? Pourriez-vous nous expliquer clairement l'article 5 de la convention financière figurant à l'annexe 21 ? Disposez-vous du montant actualisé de la contribution de chaque collectivité ?

M. Fabien Balderelli. Je viens de vous communiquer les montants des concours publics avec les modalités d'actualisation au moment des appels de fonds. La loi d'indexation définie dans la convention est à peu près identique à celle qui frappe les tarifs des péages. Par construction, les appels de fonds à venir feront référence à des index qui ne sont pas encore connus : je ne pourrai donc communiquer le montant définitif des concours publics qu'après la mise en service. À chaque date de versement, on applique en effet les index à la dernière date connue – six mois avant l'appel, je crois – jusqu'à la mise en service. La dernière formule d'indexation sera donc calculée lors du dernier appel de fonds.

M. Jean Terlier, président. Les collectivités territoriales sont évidemment informées de l'indexation des appels de fonds, n'est-ce pas ?

M. Fabien Balderelli. Oui, cela figure dans la convention financière que chaque collectivité a approuvée par délibération, permettant au président de l'exécutif de chacune d'entre elles de la signer. Ces éléments sont donc transparents. La convention financière est elle-même un document public qu'il doit être possible de retrouver sur le site de certaines de ces collectivités.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je ne doute pas que ce soit écrit et que les collectivités en aient été informées. Manifestement, les élus que nous avons auditionnés hier n'avaient cependant pas à l'esprit ce dispositif d'indexation. Sans doute faudra-t-il le leur rappeler. Je pense en particulier à M. Christophe Ramond, qui conteste le montant de 3 millions d'euros qu'atteindrait la contribution du conseil départemental du Tarn, qu'il préside.

M. Jean Terlier, président. Des présidents de collectivités territoriales qui gèrent des budgets de plusieurs millions d'euros ne seraient pas au courant de l'indexation des appels de fonds ?

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous le direz au président du conseil départemental du Tarn.

M. Jean Terlier, président. Je pense qu'à l'écoute de cette audition, il nous confirmera lui-même qu'il a bien signé cette convention financière et qu'il est parfaitement informé de l'indexation des appels de fonds.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Ce n'est pas ce qu'il nous a dit hier lors de son audition.

M. Jean Terlier, président. Je pense qu'il rectifiera. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas ce que j'ai entendu de sa part sur ce sujet !

M. Fabien Balderelli. J'ai compris que ce petit débat n'appelait pas de réponse de ma part...

Peut-être puis-je dire quelques mots au sujet du projet photovoltaïque avancé par Atosca dans le cadre de son offre ? Comme votre questionnaire le présuppose, l'annexe 12 contient des engagements fermes du concessionnaire, pris en compte dans l'analyse de son offre et faisant partie intégrante du projet sur lequel nous exercerons notre contrôle, mais aussi d'autres éléments, relatifs à ses intentions.

L'évocation du projet est introduite par le verbe « entendre » qui, d'après le Littré, signifie dans cette acception « envisage de » : le concessionnaire envisage de réaliser des parcs photovoltaïques.

Ce projet est parfaitement cohérent avec la politique énergétique du Gouvernement, lequel souhaite favoriser le développement des énergies renouvelables. Il n'y avait donc pas lieu que nous le censurions. Sa mise en œuvre relève évidemment de la seule et entière responsabilité du concessionnaire, y compris en matière d'autorisation administrative. Il est en effet totalement indépendant du projet autoroutier. Ce qui nous intéresse, au titre du contrôle des autoroutes, c'est le service public autoroutier concédé.

Le moment venu, s'il le souhaite, le concessionnaire aura à déposer une demande d'autorisation environnementale et à démontrer qu'il respecte la réglementation découlant du code de l'environnement.

Les redevances qui seraient issues de ce projet sont prises en compte dans le chiffre d'affaires prévisionnel du concessionnaire – pour une part infime, à hauteur de 0,3 % – et ces recettes ont aussi conduit Atosca à réduire d'autant sa subvention d'équilibre. Si des recettes supplémentaires étaient enregistrées, les clauses de partage des fruits seraient mises en œuvre. De toute façon, les intérêts publics – ceux de l'État et des usagers – gagnent toujours : soit les recettes sont prises en compte, et l'offre est plus performante ; soit elles ne le sont pas, et les fruits seront partagés. En résumé, on gagne tout le temps.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Plus ou moins...

M. Fabien Balderelli. C'est le concessionnaire qui assume le risque. Il s'est concentré sur l'aspect autoroutier de l'appel d'offres et considère qu'il existe une marge d'incertitude, s'agissant de la mise en œuvre du projet photovoltaïque – ce qui est assez pertinent.

M. Jean Terlier, président. Pourriez-vous nous confirmer que les éléments relatifs à ce projet ont été occultés parce qu'ils sont soumis au secret des affaires, et non dans le but de les cacher ?

M. Fabien Balderelli. Ces recettes annexes de la concession ont effectivement une valeur commerciale. Il était donc logique, compte tenu de la définition très large du secret des affaires, de les occulter.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous avez fait référence au Littré ; je me réfère quant à moi à mon Larousse personnel, où je lis : « *Atosca a d'ores et déjà engagé une étude prospective sur ce projet* ». J'imagine que la société vous a communiqué cette étude, afin qu'il en soit tenu compte dans le contrat, n'est-ce pas ? Je lis ensuite : « *Une dizaine de sites répondant au premier critère de délaissement et sans enjeux environnementaux ont été identifiés, avec un objectif d'installer 40 mégawatts opérationnels dès la mise en service de l'autoroute* ». Qui a déterminé les critères de délaissement et l'absence d'enjeu environnemental, sachant que ces éléments n'ont pas été examinés par l'Autorité

environnementale ? Toutes les publications scientifiques affirment que pour produire 1 mégawatt, il faut 2 à 3 hectares, ce qui signifie qu'il en faudra 80 à 120 ! Même en s'en tenant aux affirmations de M. Thierry Bodard, qui considère qu'un seul hectare suffit – nous ne sommes pas d'accord sur ce point – cela représente tout de même 40 hectares !

Il est ensuite précisé qu'une *joint-venture* sera créée spécifiquement, entre un développeur de projets d'énergie expérimenté – dont on découvre, en page 21 de l'annexe, qu'il s'agit de Gaïa Energy – le groupe Pierre Fabre et Atosca.

Permettez-nous de nous interroger après la découverte de ces informations. Certes, les énergies renouvelables participent de la politique gouvernementale et, en tant qu'écologiste, je peux approuver l'installation de panneaux photovoltaïques. Cependant, les conditions juridiques et financières faisant l'objet du contrat de concession m'interrogent, tout comme le fait qu'elles aient pu être modifiées.

Nous reviendrons ultérieurement sur le chiffre de 0,3 % que vous avancez, qui me semble désigner les redevances d'occupation temporaire du domaine public.

L'utilisation de l'expression « dès la mise en service de l'autoroute », par ailleurs, n'est pas cohérente avec l'idée que le projet n'en serait qu'au stade de l'intention et des prospections – sachant qu'en outre, une étude prospective vous a été communiquée. Ensuite, quels sont ces délais dont l'emprise – même si elle a été optimisée – serait assez importante pour produire 40 mégawatts dès la mise en service de l'autoroute ?

Enfin, cerise sur le gâteau du contrat, la présence d'un développeur d'énergie et l'implication pour la deuxième fois du groupe Pierre Fabre, que l'on nous a présenté comme un lobbyiste convaincu de l'A69... Il nous faudra d'ailleurs reparler de la transformation, en août 2023, d'Opale Invest, dont le capital s'élevait à 10 000 euros, en Tarn Sud Développement, au capital de 8,6 millions d'euros. J'ajoute enfin qu'un élu de la communauté Sor et Agout croit avoir été démarché la semaine dernière – il nous le confirmera – par des représentants de Gaïa Energy, dont il a oublié le nom, ainsi que par M. Martial Gerlinger, directeur général d'Atosca.

La question du secret des affaires m'interpelle : pendant cinquante-cinq ans, nous sera cachée une partie significative du contrat signé entre l'État et le concessionnaire, relative à la production d'une énergie renouvelable. Pourquoi ce mystère ? Au-delà, je m'inquiète des impacts environnementaux. Le projet, en effet, n'a pas été examiné par l'Autorité environnementale comme il aurait dû l'être.

De multiples questions se posent sur les parcelles, sur l'équilibre financier ainsi que sur les recettes annexes. Vous évoquez, monsieur Balderelli, 0,3 % du chiffre d'affaires. Si les redevances pour autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public concernent des parcelles délaissées, elles seront évidemment peu élevées. Mais si elles concernent des parcelles équipées de panneaux photovoltaïques, elles seront plus importantes. En l'occurrence, ce n'est pas l'intérêt général qui est gagnant !

Comme vous le voyez, de nombreuses questions se posent auxquelles nous n'avons pas de réponses pour l'instant. Je ne doute pas que vous nous en apportiez, tant sur l'emprise que sur l'étude prospective, sur le stade d'avancement du projet – n'est-il qu'une intention, si le concessionnaire en attend des recettes « dès la mise en service » de l'autoroute ? – et sur les prévisions de recettes des panneaux photovoltaïques. Dans un contexte où l'on cherche à préserver la ressource agricole et notre souveraineté alimentaire, l'agrivoltaïsme a des

avantages – lorsque les panneaux sont sur des hangars – mais aussi des inconvénients – lorsqu’ils sont installés sur des terres arables. Ce sujet a d’ailleurs fait récemment l’objet d’un grand débat à l’Assemblée nationale.

M. Fabien Balderelli. Je ne suis pas certain d’avoir distingué les questions des affirmations, dans vos propos, mais je vais m’efforcer de clarifier les choses s’agissant du rôle de l’État concédant.

Il existe, le long des autoroutes, des espaces dont les caractéristiques sont favorables au développement de l’énergie photovoltaïque et qui ne peuvent manifestement donner lieu à aucune autre occupation. Avec 9 200 kilomètres d’autoroutes concédées et 20 000 kilomètres de routes nationales – davantage si l’on prend en compte l’ensemble des routes dotées d’un échangeur dénivelé – la France dispose d’un potentiel qu’il est légitime et juste, dans une optique d’intérêt général, d’exploiter. Il me semble que nous nous accordons tous sur ce point.

Dans le cadre du projet, Atosca a réalisé une étude – je vérifierai si elle nous a été communiquée. Le fait d’inciter les concessionnaires à développer ce type d’activité participe d’un usage rationnel du foncier et contribue à l’indépendance énergétique de notre pays. Cela nous semble donc parfaitement légitime.

Le projet envisagé par Atosca – j’insiste sur le terme « envisagé » – relève de sa responsabilité. Il n’est pas impossible que la société ait été un peu ambitieuse sur le potentiel photovoltaïque comme sur le calendrier. Dans le cadre de l’analyse des offres, j’ai tenu compte des enjeux environnementaux – la construction d’un passage à faune plus large ou d’installations de recharge de véhicules électriques – mais pas du projet photovoltaïque qui n’était manifestement pas avancé. C’est la raison pour laquelle il est évoqué à l’annexe 12 comme une intention du concessionnaire.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Il est écrit « dès la mise en service de l’autoroute » !

M. Fabien Balderelli. C’est ce que disent les représentants d’Atosca... Je ne peux pas leur reprocher d’être ambitieux. Cela relève de leur responsabilité. Atosca fait montre d’une ambition extrêmement forte dont, pour ce qui me concerne, je n’ai pas tenu compte dans l’analyse des offres proprement dites.

Le stade peu avancé de développement du projet présenté lors de la consultation, en 2021, ne permettait pas de le lier au projet d’autoroute. Ce n’était pas le souhait en tout cas de l’autorité concédante : ce qui nous préoccupe, c’est que l’autoroute soit réalisée dans les meilleures conditions de sécurité et de commodité, de façon à délivrer un service aux usagers. Le projet photovoltaïque envisagé par Atosca est de sa responsabilité : c’est elle qui prend le risque de ne pas percevoir de recettes à ce titre, au cas où le projet serait abandonné – de la même façon que c’est elle qui assume le risque lié aux prévisions de trafic.

Le concessionnaire aura donc à monter un dossier d’autorisation environnementale et à passer l’étape de l’enquête publique. À cet égard, comme vous l’avez pointé, si des sites de compensation écologique du projet autoroutier devaient être sélectionnés pour accueillir des panneaux, il faudrait en tenir compte. Comme il l’avait fait pour le projet autoroutier, le concessionnaire devra en effet convaincre l’autorité environnementale et les services de l’État chargés de l’instruction du dossier que les dispositions du code de l’environnement sont satisfaites, c’est-à-dire que le projet photovoltaïque est en accord avec le principe « éviter, réduire, compenser ». Les choses me semblent donc très claires, étant rappelé que le concessionnaire est encore assez loin du but.

J'insisterai d'ailleurs un instant sur la question du foncier, qui est importante.

Il y a d'abord le foncier inclus dans le domaine public autoroutier concédé (DPAC). Une fois l'infrastructure mise en service, le concessionnaire doit en effet délimiter le domaine sur lequel le concédant exerce sa responsabilité – domaine qui comprend le tracé de l'autoroute, les boucles de diffuseurs, ainsi que les espaces qui se trouvent au milieu. Si le concessionnaire souhaite implanter des installations photovoltaïques au sein du DPAC, il doit nous en informer pour que nous en étudions les conditions d'accès. Il est en effet hors de question qu'un passage à niveau soit installé sur une boucle de diffuseurs pour desservir des panneaux photovoltaïques. Le concessionnaire devra donc élaborer un dossier complet expliquant les conditions de développement et d'exploitation sur la durée du parc photovoltaïque envisagé.

Et il y a ensuite le foncier issu des acquisitions à l'amiable du concessionnaire au-delà du DPAC – acquisitions notamment destinées aux installations de chantier. Une fois ce dernier achevé, le concessionnaire peut faire ce qu'il veut de ces terrains. S'il souhaite les vendre, il doit les proposer en priorité aux anciens propriétaires. Et il peut bien sûr les exploiter, y compris pour des installations photovoltaïques s'il obtient les autorisations nécessaires. En ce domaine également, les choses sont donc très claires.

J'ajoute que notre volonté est de déconnecter le projet autoroutier du projet photovoltaïque, le second ne devant pas consommer les ressources du premier. Les concours publics et le produit des péages ne doivent être utilisés que pour le bon fonctionnement du service public autoroutier. Il est hors de question que cet argent serve à d'autres activités. Seuls les dividendes éventuels peuvent être utilisés à la guise de l'entreprise. Je le répète : les ressources issues des usagers ne sauraient être distraites au service d'activités qui n'ont rien à voir.

M. Jean Terlier, président. Nous confirmez-vous que le concessionnaire doit obligatoirement faire état de ses recettes ?

M. Fabien Balderelli. Absolument. L'intégralité du produit de l'exploitation du domaine public autoroutier concédé fait partie des recettes de la concession. En l'occurrence, il n'y aura pas d'aires de services, mais parmi ces recettes figurent normalement les redevances payées par les pétroliers. Le concessionnaire de l'autoroute A69 tirera aussi des revenus des recharges pour véhicules électriques qu'il prévoit d'installer. Enfin, les sociétés concessionnaires d'autoroutes construisent des fourreaux sur l'ensemble du tracé de l'autoroute. Ils y laissent de la place pour le passage de la fibre, voire y installent eux-mêmes de la fibre désactivée afin de dégager des recettes annexes, elles aussi comptabilisées.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je vous remercie pour ces réponses. Vous aurez compris ma préoccupation : je souhaite connaître l'ampleur de l'emprise consacrée à la satisfaction du besoin de mobilité, qui relève de l'intérêt général, et m'assurer que la production de 40 mégawatts d'électricité le long de l'autoroute ne créera pas plus de délaissés que ce qui aurait été le cas en l'absence d'un tel projet énergétique. Si l'ambition du concessionnaire avait été de produire 4 mégawatts, je ne vous aurais pas posé toutes ces questions. Mais dans la mesure où l'objectif est bien plus important, de nombreux points restent obscurs, particulièrement en ce qui concerne les critères de délaissement et l'absence d'enjeux environnementaux, tels qu'ils figurent dans l'étude prospective d'Atosca que vous avez signée.

Vous avez répondu de manière générale sur l'utilisation des délaissés des infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires. Ces espaces représentent un potentiel et j'entends que le Gouvernement réfléchisse à leur exploitation, ce à quoi je pourrais d'ailleurs être favorable. Cela étant, je répète que la production de 40 mégawatts le long d'une autoroute de 53 kilomètres pose selon moi question quant à l'espace nécessaire. Nous y reviendrons.

M. Jean Terlier, président. À cet égard, vous avez dit, monsieur Balderelli, que le concessionnaire pouvait s'être montré un peu trop ambitieux. Peut-être ne voulait-il pas être limité dans le développement de ses projets ?

M. Fabien Balderelli. La valorisation des délaissés fait l'objet d'échanges autour de toutes les concessions historiques. Pourquoi Atosca a-t-elle fait montre de cette ambition dès l'émission de son offre ? Je ne sais pas. En tout état de cause, l'entreprise n'y était pas obligée, et si elle ne s'était manifestée que plus tard sur ce point, cela n'aurait pas changé grand-chose. Peut-être était-ce par souci de transparence, comme j'entends M. le président le suggérer.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Nous prendrons cette suggestion comme un trait d'humour !

M. Jean Terlier, président. C'est un élément d'explication, madame la rapporteure.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je poserai évidemment ces questions à Atosca, et j'attends de votre part, monsieur Balderelli, que vous nous transmettiez les éléments que l'entreprise a dû vous communiquer, puisque sa volonté d'installer des panneaux photovoltaïques figurait en caractères gras dans le contrat.

À cet égard, que deviendront les panneaux à l'issue du contrat de concession, étant donné qu'ils ne seront alors plus situés sur le domaine public concédé ? Il me semble qu'une telle question se pose pour l'ensemble des infrastructures routières et autoroutières – le réseau ferroviaire étant différent, dans la mesure où les voies sont affectées à SNCF Réseau.

M. Fabien Balderelli. À ce stade, le concessionnaire n'a déposé aucune demande formelle d'installation de panneaux photovoltaïques sur le domaine public autoroutier concédé, lequel, je le répète, sera délimité lors de la mise en service de l'infrastructure. Il ne s'agit que d'une intention, dont l'entreprise a fait part dans l'annexe 12. Nous étudierons donc, le moment venu, les conditions d'installation des panneaux, étant entendu que nous avons vocation à accompagner et à participer à la politique énergétique du Gouvernement.

Les contrats photovoltaïques courent sur une trentaine d'années, soit une durée inférieure à celle de la concession. La question de leur récupération, au bout de cinquante-cinq ans, ne se pose donc pas encore. Il faudra que le contrat ait été renouvelé, mais nous ne savons pas si cette énergie sera encore jugée efficace, ni quelle sera alors la politique du Gouvernement.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Merci, monsieur Balderelli. Puis-je vous laisser reprendre le cours de vos réponses à mon questionnaire ?

M. Fabien Balderelli. Je propose d'aborder maintenant la question de la modification de l'actionnariat. Cela requiert de faire l'exégèse de ce que nous demandons à l'annexe 16, car les dispositions qu'elle contient lient l'ensemble des actionnaires.

En matière de délégation de service public, nous sommes dans l'*intuitu personæ*. Lors de la phase de consultation, des candidats déposent des offres. Lors de la phase de candidature, nous évaluons si les groupements retenus présentent des capacités financières, techniques et industrielles suffisantes pour la réalisation de l'opération. Enfin, nous signons un contrat de concession avec une société ad hoc, créée par les membres du groupement sélectionné, selon une répartition communiquée lors de l'appel d'offres.

Pendant les premières années de concession, nous devons avoir l'assurance que les membres du groupement demeureront les actionnaires de la société concessionnaire, afin que les entités dont nous avons évalué les capacités réalisent bien le projet. Cette première période court jusqu'à deux ans après la mise en service de l'autoroute et la capacité des actionnaires à vendre leur participation est alors très restreinte.

Au-delà de cette échéance, c'est-à-dire quand les risques les plus importants – liés à la construction – sont derrière nous, les règles évoluent. Le risque lié au trafic demeure pendant cinquante ans, mais une tendance s'est alors dégagée – même si des événements peuvent toujours survenir, à l'instar de la crise sanitaire de 2020, qui a entraîné une baisse de 20 % du chiffre d'affaires des concessionnaires. Le concédant ne s'intéresse plus qu'aux changements de contrôle de la société concessionnaire car, le cas échéant, l'État change d'interlocuteur principal, les entités décidant des grandes orientations n'étant plus les mêmes. Une telle opération est donc soumise à son avis.

Dans le cas qui nous occupe, les membres du groupement, que vous connaissez, sont NGE, l'exploitant Ascendi, et les investisseurs financiers. NGE a la responsabilité de la conception et de la construction de l'autoroute. Ascendi, lui, a la responsabilité de la performance d'exploitation, c'est-à-dire de l'efficacité du système de perception du péage en flux libre ou de la réalisation des opérations, telles que les interventions sur accident – tout en étant actionnaire de la société concessionnaire. Quant aux investisseurs financiers, leur seule responsabilité est d'apporter des fonds, étant entendu que ni NGE, qui est une entreprise de bâtiment et de travaux publics, ni Ascendi, qui est un exploitant autoroutier, n'ont la capacité de fournir la totalité des financements requis, lesquels ont atteint la somme considérable de 125 millions d'euros. Ainsi, plusieurs entités s'engagent à être les actionnaires de la société concessionnaire pendant des années.

Lors de la phase de consultation, en 2021, le groupement nous a indiqué envisager – certaines de ses anticipations étant manifestement moins difficiles que d'autres à concrétiser – de céder une part minoritaire des capitaux de la société concessionnaire à un ensemble d'entreprises locales. Dans la mesure où l'annexe 16 prévoit un plafond de 10 % du capital pour ce type d'opération, nous avons estimé que cela ne posait pas de problème, d'autant que l'arrivée d'acteurs locaux nous semblait plutôt opportune. En définitive, ce seuil n'a pas été atteint, puisqu'environ 5,3 % du capital a changé de mains – il s'agit tout de même d'une somme importante.

Quel est, au fond, le rôle d'un actionnaire ? Il est non seulement chargé de diriger la société concessionnaire, mais aussi d'assumer ses responsabilités si les choses tournent mal, en réinjectant des fonds si nécessaire. Nous l'avons d'ailleurs vérifié avec l'autoroute A65.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Dans quelques années, on verra que l'A69 suit le même destin que l'A65...

M. Fabien Balderelli. Mais les choses se passent bien ! Lors de la consultation, l'État avait prévu 500 millions d'euros de subvention, alors qu'il n'y a finalement pas eu de concours public, hormis pour la déviation d'Aire-sur-l'Adour. C'est donc plutôt une bonne affaire. Le concessionnaire s'est montré ambitieux, mais les trafics réalisés se sont révélés très inférieurs à ceux anticipés. Les actionnaires ont donc réinjecté des fonds propres équivalant à près de la moitié de ceux qu'ils avaient initialement fournis. Ils ont tenu leurs engagements.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vos critères de réussite d'un projet, monsieur Balderelli, tendent à ignorer la dimension environnementale. Ainsi, une bonne affaire sur le plan économique n'en est pas nécessairement une sur le plan environnemental. Or une infrastructure doit désormais être également évaluée à l'aune de son impact écologique. C'est pour cette raison que nous sommes en désaccord au sujet de l'A69.

M. Jean Terlier, président. Ce n'est pas ce qu'a dit le Conseil d'État. Cela étant, nous entrons dans le domaine environnemental, alors que nous devons nous en tenir au volet financier.

M. Fabien Balderelli. Mon rôle est de faire en sorte que le concessionnaire assure un service public de bonne qualité et au meilleur coût pour les usagers, sachant qu'il est tenu de respecter l'ensemble des contraintes prévues par la réglementation.

S'agissant de l'A65, les autorisations ont été délivrées, le projet a été mené à bien et l'infrastructure rend le service pour lequel elle a été conçue.

La démarche est la même pour l'A69. Mon objectif principal est de réaliser la construction de l'autoroute dans les meilleures conditions, afin de satisfaire l'intérêt des usagers et d'assurer le service public. Les conditions auxquelles je fais référence, sont, je le rappelle, très avantageuses par rapport à la subvention d'équilibre et équivalentes en matière de coût pour les usagers. De ce point de vue, je considère donc que l'appel d'offres pour l'A69 s'est déroulé d'une excellente manière, sachant que le volet environnemental a même été renforcé par rapport à ce qui était prévu dans l'enquête publique, le concessionnaire ayant pris des engagements supplémentaires.

Peut-être estimez-vous, madame la rapporteure, qu'il ne faut pas construire d'autoroutes. Pour ma part, ma préoccupation est de défendre les intérêts des usagers.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous êtes sous la tutelle du ministère chargé de l'écologie.

M. Fabien Balderelli. Tout à fait ! Nous défendons une politique de transition écologique et de cohésion des territoires. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il nous a semblé intéressant que le concessionnaire envisage d'installer des panneaux photovoltaïques et que des acteurs du territoire s'engagent dans l'opération. Il nous semble bien plus pertinent que des entreprises appréciant l'intérêt de l'infrastructure dans la durée assument une responsabilité d'actionnaires plutôt qu'un fonds de pension immatriculé aux îles Caïmans.

Je répète qu'il s'agissait de propositions du candidat, à l'égard desquelles il n'y avait pas d'objection juridique à formuler, dans la mesure où elles ne remettaient pas en cause les conditions de l'appel d'offres. La seule chose est que l'évaluation des nouveaux actionnaires a été un peu longue, de la fin de 2022 à l'été 2023, afin de vérifier qu'ils présentaient les mêmes garanties que les partenaires initiaux. C'est une notion sur laquelle vous revenez souvent : pour le concédant, les choses étaient transparentes. L'annexe 16, hormis certains aspects couverts par le secret des affaires, est un document public, si bien que le concessionnaire aurait même pu soumettre cette modification de l'actionnariat après l'appel d'offres. Il n'y a jamais eu de mystère en la matière. Et que les actionnaires communiquent auprès d'entreprises locales afin de rendre publique cette ambition, cela ne nous regarde pas.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Encore heureux, si je puis dire, que la modification de l'actionnariat fût juridiquement autorisée.

S'agissant des fonds propres, qui seront rémunérés à l'ouverture de l'autoroute, puis à hauteur de 6 % pendant cinquante-cinq ans, avez-vous participé à la définition de leur montant ? Qui a décidé de recourir à des fonds propres ?

M. Fabien Balderelli. Pour élaborer son offre, le candidat calcule les prévisions de recettes, sur le fondement d'études de trafic. Chiffres à l'appui, il démarche alors des banques, car l'emprunt est la ressource la moins coûteuse. L'objectif d'Atosca a donc été de lever le maximum de dette possible par rapport aux recettes anticipées, en l'occurrence 275 millions d'euros, tel que l'indique l'annexe 16.

Les banques étant prudentes, elles demandent une marge entre les recettes prévisionnelles de la concession et ce qui est nécessaire pour le remboursement du service de la dette. Ainsi, une partie des recettes ne servent pas au remboursement des intérêts, mais sont destinées à la rémunération des actionnaires, qui ont donc un profil de risque plus important.

Ce qui me fait revenir à l'image que j'ai déjà employée de la cascade des *cash flow* – flux de trésorerie. Les recettes issues des péages et des activités annexes – le produit de celles-ci est marginal – financent les dépenses opérationnelles que sont l'exploitation de l'autoroute, la rémunération des agents, les interventions sur accident, les balisages, l'entretien et le nettoyage ou les rechargements de chaussée. Ensuite, les prêteurs doivent être remboursés, selon un échéancier prévu à l'avance. Enfin, s'il reste de l'argent, les actionnaires sont à leur tour remboursés, par la rémunération de la dette subordonnée et le versement de dividendes en fonction de leur détention du capital social.

La ressource la moins coûteuse, qui est également la moins risquée, est ainsi remboursée en premier. Le taux d'intérêt de la dette s'élève en l'occurrence à environ 4,6 %, quand celui de la dette subordonnée équivaut à 6 %. Dans leur totalité, les fonds propres sont d'ailleurs rémunérés à hauteur de 9,47 %, tel que l'indique le cahier des charges de la concession. Ce chiffre correspond à la rentabilité escomptée par le concessionnaire, étant rappelé qu'il existe des risques : les trafics peuvent être moins importants que prévu, la construction peut coûter plus cher, les conditions d'indexation des péages anticipées peuvent ne pas se réaliser, etc. Notons à cet égard que les aléas et les coûts additionnels ne concernent pas que la phase de construction. Par exemple, les engagements pris par Atosca en matière environnementale peuvent coûter plus cher que ce que l'entreprise a initialement envisagé.

Sur le fondement des recettes prévisionnelles, le candidat a considéré qu'il pouvait injecter environ 125 millions d'euros. Si l'on ajoute à cette somme le montant de la dette contractée, on en déduit l'ampleur de la subvention à verser, qui vient compléter le financement global du projet.

Comme je l'ai indiqué au début de l'audition, le montage économique répond à une logique financière, raison pour laquelle le candidat est tiraillé dans la définition de son offre. Celle-ci doit être la mieux-disante, mais les engagements qui y figurent représentent autant de coûts supplémentaires. Prévoir des aires de covoiturage, par exemple, comme l'a fait Atosca, alors que l'alinéa 8 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière ne s'appliquait pas encore au moment de la consultation, accroît le coût de construction. Mais l'entreprise aurait été défavorisée par rapport à d'autres dans l'évaluation des critères techniques et environnementaux si elle n'avait pas inclus cet élément. Les candidats font leur arbitrage, duquel est issu l'équilibre, rappelé à l'annexe 18, entre dette, fonds propres et subvention.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Comment expliquez-vous qu'Ascendi Invest fasse partie du pacte actionnarial ? Ascendi invoque une erreur, mais j'en doute, car il est rare que ce type de structure en fasse.

Par ailleurs, le changement de statuts de Tarn Sud Développement, en août 2023, m'interroge, dans la mesure où je constate, d'une part, l'entrée au capital de NGE Concessions A69, dont l'associé unique est M. Thierry Bodard, et, d'autre part, que plusieurs nouveaux partenaires ne souhaitent pas se faire connaître – ce qui semble indiquer qu'ils ne soutiennent pas avec fierté le développement de cette infrastructure dans le Tarn.

M. Fabien Balderelli. Répondre à la question de la répartition des actionnaires nécessite de revenir sur les prises de participation initiales dans la société concessionnaire, puis sur l'évolution de l'actionnariat dans la limite du plafond de 10 % que j'ai évoqué plus tôt. Dit autrement, cela revient à se demander quels acteurs ont décidé de céder des parts, et à qui. Ces éléments figurent dans le courrier d'autorisation de l'opération relative à Tarn Sud Développement, daté du 17 juillet 2023, que je vous ai transmis hier par courriel. Les opérations capitalistiques y sont détaillées et je préférerais m'en remettre à ce document – même si je suis à votre disposition pour clarifier certains aspects si nécessaire.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Ce courrier mentionne-t-il Ascendi Invest et NGE Concessions A69 ?

M. Fabien Balderelli. Comme vous l'avez constaté, NGE Concessions, actionnaire initial, a demandé à céder ses parts à NGE Concessions A69.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. L'associé unique de NGE Concessions A69 est M. Thierry Bodard, mais ce dernier ne semblait pas s'en souvenir. Dans la mesure où nous sommes persévérants, il s'est engagé à nous répondre par écrit sur ce point, sachant que j'expertiserai également le courrier que vous nous avez transmis.

M. Fabien Balderelli. Le courrier indique les raisons de l'opération et pourquoi cette dernière n'en est qu'à une phase intermédiaire, étant entendu que si l'entreprise souhaitait aller plus loin, elle devrait de nouveau demander l'autorisation au concédant.

M. Jean Terlier, président. Au risque de vous obliger à vous répéter, monsieur Balderelli, mais il s'agit d'un point important, pouvez-vous confirmer que l'État contrôle les entrées et les sorties d'actionnaires et se prononce, à la fois avant et après la mise en service de l'A69, y compris à l'issue de l'échéance des deux années d'exploitation que vous avez évoquée ?

Quant au fait que des actionnaires souhaitent conserver l'anonymat, certains ici préfèrent peut-être ne pas comprendre que ce choix est certainement motivé par les exactions commises sur le terrain. Des engins de chantier sont brûlés, des salariés sont pris à partie et violemment molestés par des opposants à l'autoroute, des opérations de dénigrement sont menées à l'encontre d'entreprises participant au projet, etc. Ne serait-ce pas pour ces raisons et afin de protéger leurs salariés qu'une minorité d'acteurs désirent garder le secret sur leur participation ?

M. Fabien Balderelli. Ce que je peux confirmer, c'est que l'État est informé de toutes les opérations capitalistiques relatives à l'actionnariat d'Atosca. Il existe de surcroît des obligations légales de transparence des détenteurs de capitaux, qui varient suivant que

l'entreprise est cotée ou non, et qu'elle dépend du droit français ou non. L'information est hétérogène – les fonds luxembourgeois répondent par exemple à des obligations de transparence spécifiques –, mais le concédant s'assure avec précision que les mouvements capitalistiques sont conformes à l'intérêt du projet.

Par ailleurs, je pense que nous pouvons collectivement déplorer, comme M. le président l'a dit, que certains en viennent à vouloir conserver une certaine discrétion en raison de l'environnement peu sain, voire fortement dégradé, dans lequel le projet se déroule.

M. Jean Terlier, président. Chose que Mme la rapporteure ne veut pas entendre.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Le chantier n'avait pas commencé et les exactions, comme vous dites, ne s'étaient pas produites que certains souhaitaient déjà garder l'anonymat. Nous pouvons donc discuter à l'envi de cette question.

J'ai une dernière question. Si, comme vous l'avez dit, les actionnaires sont rémunérés en dernier, pourquoi percevront-ils une rémunération de 4,1 millions d'euros dès la mise en service ?

M. Fabien Balderelli. Je rappelle le fonctionnement de la cascade des flux de trésorerie. Les fonds doivent avant tout être affectés aux activités opérationnelles de la société concessionnaire. Ensuite, le principe général est que la dette est remboursée avant les fonds propres. Naturellement, quand on entre dans le détail, les choses sont un petit peu plus complexes. Les intérêts intercalaires sur les fonds propres sont versés s'il reste de l'argent, mais en même temps qu'une partie du remboursement de la dette.

Dans le cas qui nous occupe, la confiance des prêteurs en l'équilibre économique de l'opération était telle qu'ils ont accepté qu'une partie des fonds de la concession vienne rémunérer les actionnaires à hauteur d'un peu plus de 4 millions d'euros lors de la mise en service. Notons à cet égard que ce montant est somme toute modeste, dans la mesure où il correspond à environ 3 % des fonds propres investis. L'opération ne change donc pas grand-chose à l'équilibre économique du projet.

M. Jean Terlier, président. Monsieur Balderelli, madame Coupé, je vous remercie d'avoir, pour la troisième fois, répondu à nos questions. Vous nous avez permis de lever de nombreuses interrogations relatives à d'importants aspects du volet financier de la concession de l'autoroute A69. Je ne crois donc pas qu'il nous sera nécessaire de vous entendre de nouveau, étant rappelé que nos auditions s'achèveront au mois de juin.

La séance s'achève à onze heures trente.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Christine Arrighi, Mme Karen Erodi, M. Jean Terlier, Mme Corinne Vignon