

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. Thierry Guimbaud, président de l'Autorité de régulation des transports (ART), de M. Jordan Cartier, secrétaire général et de M. Nicolas Wagner, directeur de la régulation sectorielle (autoroutes, transport routier de voyageurs), sur les clauses financières de la convention de concession 2
- Présences en réunion 26

Jeudi 30 mai 2024

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 30

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

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



La séance est ouverte à dix heures.

M. le président Jean Terlier. Chers collègues, nous poursuivons nos travaux consacrés au volet économique et financier justifiant l'autoroute A69.

Je souhaite la bienvenue aux trois représentants de l'Autorité de régulation des transports (ART) : M. Thierry Guimbaud, président ; M. Jordan Cartier, secrétaire général et M. Nicolas Wagner, directeur de la régulation sectorielle. Messieurs, je vous remercie pour votre présence pour la seconde fois devant notre commission d'enquête. Vous vous tenez d'ailleurs régulièrement à la disposition du Parlement, ayant été auditionnés hier par la commission du développement durable.

L'ART a été saisie par un courrier conjoint du ministre chargé de la voirie routière nationale et du ministre chargé de l'économie, en date du 3 novembre 2021, afin d'émettre un avis sur le projet de convention pour la mise en concession de l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil. Cet avis, rendu le 25 janvier 2022, est centré sur le tarif des péages.

Votre présence aujourd'hui a pour objectif de nous exposer la vision de l'ART sur l'équilibre financier du contrat. Nous pourrons ainsi confronter vos propos à ceux des représentants du ministère de la transition écologique, ainsi que des actionnaires et des collectivités territoriales, récemment auditionnées.

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

Messieurs, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, je vais préalablement vous demander de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité, et de dire « je le jure ».

(MM. Thierry Guimbaud, Jordan Cartier et Nicolas Wagner prêtent successivement serment.)

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Messieurs, je vous remercie d'être présents devant notre commission d'enquête.

Le 2 mai dernier, votre audition faisait suite à celle des fonctionnaires de la sous-direction des financements innovants, de la dévolution et du contrôle des concessions autoroutières du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Après avoir examiné le mécanisme de fixation des péages, je souhaitais que l'audition de ce jour se concentre principalement sur les recettes et dépenses constituant l'équilibre financier, et naturellement que la question des tarifs soit abordée.

Nous insistons en effet sur le sujet à la lumière des éléments communiqués lors des auditions des représentants du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de M. Jean-Baptiste Vila, professeur d'université et spécialiste des contrats de concession. En sus, l'audition d'hier avec les groupes Pierre Fabre, Gaïa Énergie et Atosca, a mis en lumière de nouveaux éléments pertinents.

Le questionnaire que je vous ai adressé porte sur les règles définissant l'équilibre financier d'un contrat de concession, notamment la notion de « bénéfice raisonnable » pour le concessionnaire, les stratégies d'endettement et de fonds propres des sociétés concessionnaires, la légitimation de la rémunération des actionnaires à l'ouverture de l'autoroute, ainsi que la perspective d'exploitation d'une ferme solaire.

Il se trouve que certains éléments couverts par le secret des affaires n'ont pas pu être évalués par l'autorité environnementale. Nous devons également aborder l'existence de la société « Atosca Exploitation », distincte d'Atosca, ainsi que de « NGE Concession A69 », distincte de NGE Concession et d'Ascendi Invest, distincte d'Ascendi.

Nous examinerons enfin les liens unissant la société Gaïa Énergie à l'ensemble de ses partenaires, qu'ils soient capitalistiques ou personnels, avec des sociétés à associé unique.

Ce questionnaire a été transmis à l'ensemble de mes collègues, de sorte qu'ils disposent tous du même niveau d'information quant au sens que je souhaite donner à votre audition et à toutes les auditions de cette commission d'enquête. Je vous invite donc à y répondre dès aujourd'hui ou ultérieurement par écrit, en ajoutant tout élément qui vous semblerait utile pour nos travaux, qu'il s'agisse d'éléments de contexte, d'explications ou de courriers éventuellement échangés.

Hier encore, nous découvrons qu'une demande reconventionnelle formulée par Atosca était en cours d'instruction au ministère. Nous n'avons pas connaissance de ce courrier, mais cette demande, si elle était acceptée, pourrait remettre en question l'équilibre financier du contrat, sachant vos indications selon lesquelles une augmentation des tarifs ne serait pas approuvée par l'ART.

Enfin, je souhaite évoquer l'alimentation du chantier par des carrières. Ce sujet recouvre aussi l'offre financière présentée par Atosca et ses concurrents, concernant la récupération de matériaux. Nous avons découvert, dans un schéma régional de carrières, que 2,6 millions de tonnes seraient potentiellement destinées à alimenter le chantier, au-delà des terres servant de remblais. M. Gerlinger nous indiquait également que les tonnes reportées au schéma régional des carrières ne correspondaient aucunement aux besoins d'Atosca, sans pour autant préciser ces besoins.

Cela a évidemment des conséquences environnementales en termes d'extraction de graviers et d'autorisations, ainsi que sur l'équilibre financier. Les représentants du ministère chargé des transports nous ont bien expliqué que, parmi les critères permettant à un soumissionnaire de remporter le marché, un quart était consacré aux matériaux utilisés par le chantier, au-delà de l'équilibre capitalistique du dossier et qu'un autre quart portait sur l'optimisation du trafic et du coût des péages.

M. le président Jean Terlier. À la demande de madame la rapporteure, nous avons auditionné M. Jean-Baptiste Vila, professeur de droit public. Lors de son audition, M. Vila a tenu des propos en décalage avec les vôtres et ceux des représentants du ministère chargé des transports. Il expliquait que, dans le cadre d'un contrat de concession, l'évaluation du trafic, du coût des travaux et du péage était réalisée par le concessionnaire et qu'à la signature du contrat, un transfert des risques s'opérait vers le concessionnaire.

J'ai indiqué à M. Vila que, dans le cas où le concessionnaire se tromperait sur les trafics ou le coût des travaux, il était tout à fait courant de revoir le contrat de concession avec le

ministère des transports. Cette révision permet de réajuster l'équilibre contractuel en corrigeant ces mauvaises évaluations éventuelles, ce qui pourrait effectivement avoir une incidence sur le prix des péages. Cette pratique apparemment courante entre en contradiction avec vos déclarations lors de votre dernière audition, ainsi qu'avec les propos des représentants du ministère. J'aimerais donc que vous clarifiez cette situation, car il est essentiel de ne pas accorder trop de crédit à certaines affirmations qui pourraient susciter des craintes injustifiées.

La transparence est primordiale. Nos auditions sont largement suivies, et il est crucial que les habitants du Tarn et ceux qui emprunteront l'autoroute A69 comprennent bien que le tarif du péage est fixé indépendamment d'un trafic mal anticipé par le concessionnaire ou de coûts de travaux mal évalués.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. En complément de cette question, je crois aussi essentiel de se pencher sur la question des tarifs qui est intrinsèquement liée au risque pris.

Au lieu de parler d'une augmentation des péages, il s'agirait plutôt d'envisager l'absence de perspective de leur diminution. M. Vila, juriste émérite ayant écrit de nombreux ouvrages sur le sujet, a également souligné l'autre possibilité consistant, non pas en une augmentation des tarifs, mais en une prolongation de la concession. Certains contrats de concession ont d'ailleurs été prolongés ou pourraient l'être à terme, si l'État ne rachetait pas l'infrastructure.

Toutes les options sont donc à considérer. Les tarifs pourraient augmenter ou ne pas baisser, ou encore, le contrat de concession pourrait être prolongé pour satisfaire la rentabilité du soumissionnaire. L'expérience nous montre que les contrats peuvent être prolongés et que des recettes pouvaient être engrangées sans baisse de tarifs sur d'autres contrats de concession. Le protocole signé par des gouvernements, en mai 2015, a ainsi conduit à des prolongations de contrats. Dans ce dossier, les perspectives tarifaires restent donc assez incertaines.

M. Thierry Guimbaud, président de l'Autorité de régulation des transports. Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, je me réjouis de vous rencontrer aujourd'hui... Lors de notre dernière rencontre, nous avons longuement discuté de la vision du régulateur sur ces grandes variables du projet que sont les coûts d'investissement et les niveaux de trafic, soit des éléments fondamentaux de l'équilibre d'une concession.

Je comprends que vos interrogations actuelles portent davantage sur les modalités précises du financement de l'A69.

Vous nous interrogez sur le recours à des prêts subordonnés d'actionnaires, sur les échéanciers de remboursement de dettes, ainsi que sur les leviers d'endettement de prêts et en somme, sur la stratégie financière du concessionnaire. Nous nous efforcerons de vous répondre de la manière la plus précise possible, mais je souhaiterais préalablement clarifier le rôle de l'Autorité de régulation des transports (ART).

D'une part, l'ART évalue le taux de rentabilité interne (TRI) de la concession du projet. La comparaison des recettes et des dépenses hors financement nous permet de déterminer la rentabilité potentielle pour un actionnaire ou un financeur. D'autre part, l'ART examine si la rentabilité et les coûts de financement, notamment le coût moyen pondéré du capital (CMPC), sont raisonnables et conformes aux attentes logiques sur ce type de projet.

Cette partie de l'analyse s'intéresse aux coûts d'investissement, de fonctionnement et aux trafics.

La mission de l'ART consiste donc à émettre un avis, en amont du Conseil d'État, sur une nouvelle concession ou un avenant, afin de nous assurer que le montant des péages demandé aux usagers de l'infrastructure couvre raisonnablement les coûts. Il s'agit pour l'ART que ces coûts, qu'ils soient d'investissement, de fonctionnement ou de financement, soient pris en charge par l'usager de manière raisonnable à travers le péage.

Il n'est pas dans les prérogatives de l'ART d'examiner finement l'organisation des modalités de financement, les techniques d'endettement ou les niveaux d'endettement par rapport aux fonds propres, que ce soit à l'entrée de la concession ou tout au long de sa durée. Nous ne procédons pas à l'analyse exhaustive des coûts de construction, d'abord parce que les coûts d'investissement et de travaux comportent des milliers de lignes et demandent des compétences considérables et variées. Nous en serions bien incapables et ne serions surtout pas fondés à le faire.

En revanche, nous menons des analyses comparatives pour estimer si le coût final, et donc celui du péage, correspond à une bonne pratique et reste soutenable. Notre office consiste très précisément à vérifier que le niveau du péage est acceptable.

S'agissant des investissements, là encore, notre rôle n'est pas d'évaluer l'épaisseur d'une couche de bitume, ce qui relève du travail du concessionnaire et du concédant. Nous considérons le financement global sur la base d'une approche et de méthodes normées, notamment au travers du CMPC, laquelle est utilisée par tous les régulateurs. Le CMPC est une méthode moyenne ; elle n'est pas spécifique à un montage particulier.

Pour bien comprendre notre rôle, il est essentiel de garder cela à l'esprit. Les questions assurément légitimes qui peuvent nous être posées ne trouveront de réponses que si elles entrent dans notre champ de compétences.

Il est légitime que le risque financier, tout comme le risque lié à la concession, le risque pendant la phase de travaux ou le risque de trafic, soient assumés par le concessionnaire. Par conséquent, la gestion des montages financiers nécessaires au fil de la concession relève de sa responsabilité. Notre rôle consiste à vérifier la validité du TRI, non seulement celui annoncé, mais également celui qui ressort de l'évaluation effectuée selon nos propres méthodes.

Au titre de notre mission, nous avons identifié des aspects positifs et négatifs, ce qui nous conduit à considérer un taux de rentabilité interne légèrement différent dans notre analyse. Il s'agit de nous assurer d'un taux de rentabilité interne proche du taux de financement, c'est-à-dire du CMPC. Dans le cas présent, nous avons validé un taux d'environ 4,5 %.

Le CMPC tient compte des taux sans risque pour de l'endettement, des écarts de taux ainsi que de divers dispositifs et notamment ceux relatifs aux financements d'actifs selon les méthodes du modèle d'évaluation des actifs financiers. Toutes ces techniques bien connues sont neutres par rapport au projet spécifique. Nous choisissons toujours le CMPC optimum, c'est-à-dire le plus bas possible, en tenant compte du choix entre la part d'endettement et la part de fonds propres.

Le concessionnaire peut évidemment retenir un autre dispositif en concertation avec le concédant, mais de cette manière, nous nous assurons que, *in fine*, le péage représentera le

juste prix, la juste rémunération de tous les facteurs de coûts, notamment de financement, que représente une concession. C'est ce qui motive notre avis.

Dans le cas présent, dans notre avis envoyé au Conseil d'État, nous avons estimé qu'il y avait une égalité dans les termes et qu'il n'y avait pas d'indication suggérant que l'équilibre de la concession était compromis, eu égard au niveau de péage, qui doit rester raisonnable.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Avant d'en venir au détail des questions, je souhaitais clarifier certains points concernant votre analyse du montant des péages.

Comment évaluez-vous les montants de péages alors que nous ne disposons encore que de taux moyens et d'une évaluation de trafic, que vous-même avez jugée optimiste ?

On ne cesse de nous dire que les tarifs seront négociés, deux mois avant l'ouverture de l'autoroute, entre le concédant et le concessionnaire. Sur quelle base appréciez-vous les recettes de l'autoroute A69 ? À ma connaissance, vous utilisez des éléments macroscopiques et non des données précises.

Ma deuxième question sera plus technique. Vous mentionnez la technique d'appréciation de la rentabilité d'une infrastructure fondée sur le CMPC. Cette méthode est-elle appliquée uniformément à l'ensemble des pays européens, de sorte que tous les soumissionnaires, quel que soit leur pays d'origine, sont soumis aux avis de l'ART ?

J'ai une troisième question : avez-vous émis un avis sur les trois soumissionnaires ou uniquement sur celui retenu par le ministère chargé des transports ? Nous avons demandé au ministère de nous communiquer le document d'analyse qui lui a permis de choisir le soumissionnaire le plus pertinent, en fonction des critères de coût du chantier, de circulation et de montage financier. Nous n'avons toujours pas reçu de réponse.

Avant d'aborder ces questions plus techniques, pourriez-vous d'abord nous préciser à quel moment de la procédure l'ART est intervenue et si vos méthodes sont partagées à l'échelle européenne ou si elles ne s'exercent qu'au niveau national ?

M. Thierry Guimbaud. Notre mission consiste à évaluer la justesse du péage. Nous partons du contrat existant, en particulier des clauses indiquant les prix des péages, incluant un niveau de départ et un niveau d'actualisation. Nous introduisons ensuite les données sur le trafic, avec une fonction critique.

Le niveau de péage n'est pas sujet à débat, car il est contractuel dans son évolution et sa base. Nous évaluons le trafic pour déterminer le volume global des recettes de la concession sur la période. Nous comparons ces données à une analyse des charges et menons également une analyse en tant que régulateur. Nous disposons par exemple de bases de données importantes de coûts au kilomètre, à l'ouvrage, etc. Il ne s'agit pas d'une analyse technique des propositions des ingénieurs ou des travaux menés par la société concessionnaire, mais d'éléments suffisants pour nous permettre d'adopter une approche globale. Autrement dit, nous recomposons l'équilibre selon notre vision de régulateurs, qui n'est pas toujours celle de la concession, pour évaluer si le péage est raisonnable ou non.

Quant au financement, nous utilisons effectivement la méthode du CMPC, reconnue et pratiquée par tous les régulateurs, y compris la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Cette méthode assez classique nous permet justement d'évaluer l'équilibre financier de la concession.

Ainsi, notre travail ne constitue pas une analyse contradictoire du *business plan*, mais résulte d'une approche normée. Nous ne faisons pas partie de la concession et n'avons pas vocation à y entrer. Il s'agit uniquement pour nous d'évaluer l'équilibre de la concession et de savoir si le niveau de péage se justifie économiquement ou non.

Les détails techniques du dossier ne sont pas de notre compétence, ce qui nous permet aussi d'avoir un avis neutre, indépendant, clair et techniquement solide, dans le délai d'instruction assigné.

À la question de savoir si l'ART s'est prononcée sur toutes les réponses aux appels d'offres, la réponse est négative. Ne faisant pas partie du processus de passation du marché, nous ne sommes saisis que des projets retenus par le concédant. Nous n'intervenons donc que sur un seul projet, à l'instar du Conseil d'État et avant celui-ci qui, conformément à la loi, requiert notre avis préalable. L'ART lui fournit alors une approche économique, financière et technique, lui permettant de se concentrer sur les questions de droit pur.

La modification de l'équilibre financier de la convention ne peut résulter que d'un avenant à celle-ci... Or l'ART devrait être consultée sur un tel avenant, tout comme elle l'est sur le contrat de concession initial. Lors de ma dernière audition, j'avais d'ailleurs souligné que, *in fine*, les avenants nous importaient le plus. Pour cause, le contrat de concession que nous examinons est passé par un processus de mise en concurrence. Le régulateur intervient ensuite pour effectuer une seconde vérification. En théorie économique, la mise en concurrence permet d'obtenir les meilleurs coûts possible.

Notre contrôle intervient postérieurement à la mise en concurrence. En revanche, un avenant ne passe pas nécessairement par une procédure de mise en concurrence. C'est précisément là que le rôle du régulateur s'avère primordial. Il n'existe pas de mode de régulation *ab initio* dans un avenant. Pour ma part, je n'ai jamais observé de modification due à une mauvaise prise en charge initiale du risque trafic et du risque construction. Cela poserait d'ailleurs un problème majeur.

Si cela devait arriver, l'ART devrait être saisie sur la justification de l'avenant et son avis contiendrait sans doute d'importantes réserves, qui seraient ensuite transmises au Conseil d'État.

M. le président Jean Terlier. Y compris dans le cas d'un avenant modifiant la durée de la concession ?

M. Thierry Guimbaud. Bien entendu, pour tout avenant portant sur la durée de la concession ou sur le tarif.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je crois savoir que l'ART a été saisie sur l'augmentation des tarifs de l'autoroute Pau-Langon et également sur la signature du protocole de 2015.

M. Jordan Cartier, secrétaire général de l'Autorité de régulation des transports. Les compétences autoroutières de l'ART lui ont été confiées par la *loi Macron* du 6 août 2015, avec une entrée en vigueur au 1^{er} février 2016. Par conséquent, le plan de relance autoroutier de 2015 n'a pas fait l'objet d'un avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), autorité qui a précédé l'ART. En revanche, les opérations du plan d'investissement autoroutier de 2017 ont été examinées par l'ART.

Depuis qu'elle est compétente, l'ART a rendu une quinzaine d'avis sur des avenants à des contrats de concession. Par exemple, certaines opérations du programme d'investissements d'avenir (PIA) en 2017, ont été considérées comme déjà inscrites et financées par le contrat, ce que l'ART a signalé dans un avis et ces opérations ont finalement été retirées des avenants signés.

Le troisième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit, sous certaines conditions, que « *des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la concession peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci* ». Il prévoit par ailleurs que « *leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire* », et, à titre exceptionnel, par des concours publics ou privés. Le financement des ouvrages ou des aménagements supplémentaires par l'allongement de la durée de la concession, longtemps prévu par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, n'est donc plus possible à droit constant et nécessiterait désormais une habilitation législative expresse. En ce cas, comme le prévoit l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, l'ART devrait être consultée préalablement à l'allongement de la durée de la concession par habilitation législative : « *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* ».

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Il est évident que le législateur possède quelques prérogatives lui permettant ne pas tenir compte de l'avis de l'ART. Ainsi, lorsque le projet de loi de finances pour 2024, adopté par recours à l'article 49.3 de la Constitution, a prévu une taxation supplémentaire des sociétés concessionnaires d'autoroutes, il a rompu l'équilibre des contrats tels qu'ils avaient été signés, ce qui est désormais contesté par ces sociétés. Il en est de même pour la durée des concessions : en dépit de votre avis, le législateur conserve toute liberté pour prolonger les contrats.

M. Thierry Guimbaud. Bien évidemment, l'ART ne se prononce pas sur les choix du législateur. Un certain nombre d'avis ou de décisions sont aussi prises lors des contrôles juridiques du Conseil d'État ou du Conseil constitutionnel, qui sortent du champ de la compétence de l'ART.

M. le président Jean Terlier. Depuis 2015, l'ART détient la compétence sur ces sujets, notamment celle d'émettre un avis en cas d'avenant au contrat de concession. Vous affirmez donc qu'à ce jour, cela ne s'est jamais produit.

M. Thierry Guimbaud. Je vous l'affirme.

M. le président Jean Terlier. En écoutant M. Vila, nous avons plutôt l'impression que cette situation était fréquente, ce qui permet de remettre les choses en perspective. Il est essentiel d'avoir l'expertise de ceux qui pratiquent et dirigent ces processus, ainsi que l'analyse d'un juriste dont je ne conteste pas la compétence, mais qui semble fournir des éléments contradictoires avec ceux d'autres auditions, et notamment celles du ministère chargé des transports.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je ne donne qu'une expertise politique.

M. le président Jean Terlier. Je lui préfère l'expertise technique...

M. Thierry Guimbaud. En réponse, nous ne sommes en aucune manière habilités à nous prononcer sur les questions de taxation. Toutefois, si une taxation impliquait une prolongation de la concession ou une augmentation tarifaire en raison des coûts qu'elle engendre, l'ART serait saisie.

Nous n'intervenons pas sur un fait générateur, qui ne nous concerne pas, mais uniquement sur les conséquences pour l'équilibre de la concession.

M. le président Jean Terlier. Vous mettez en lumière dans votre avis un équilibre cohérent, bien que les prévisions de tarifs, de trafic, ainsi que le coût envisagé des travaux vous semblent optimistes. Si par ailleurs vous aviez estimé que les prévisions étaient trop optimistes, compromettant ainsi l'exécution du contrat, votre avis aurait été très clair sur ce point.

M. Thierry Guimbaud. Nous aurions effectivement dit que l'opération présentait des risques de déséquilibre. Il ne s'agit toutefois que d'un avis consultatif, contrairement à d'autres domaines où nos avis sont conformes. Dans le cas précis de l'A69, notre avis éclaire le concédant, le Conseil d'État et le Parlement.

Je vais maintenant aborder les questions de madame la rapporteure.

Question n° 1 : pouvez-vous rappeler les règles légales et réglementaires s'imposant au concédant et au concessionnaire pour l'équilibre financier d'un contrat de concession autoroutier ?

Sur le sujet, je vous renvoie à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, précisant l'équilibre financier d'une convention de concession.

Question n° 2 : l'Autorité de régulation des transports (ART), dans son rapport de novembre 2020 sur l'économie générale des concessions, précise que les paramètres d'une concession doivent être définis de sorte que le concessionnaire puisse amortir ses investissements et réaliser un bénéfice raisonnable. Quelle définition en donnez-vous ?

Le bénéfice raisonnable correspond à un CMPC conforme aux règles financières admises. Nous veillons à obtenir le CMPC le plus bas possible. Cependant, la réalité peut différer, ce qui constitue un risque pour le concessionnaire et le financeur.

Question n° 3 : l'annexe 18 du cahier des charges de la concession de l'autoroute A69 prévoit que les prêts d'actionnaires consentis au concessionnaire pour le financement du projet seront rémunérés à un taux de 6 %. Cet élément entre-t-il dans le cadre du contrôle réalisé par l'ART ? Quelle appréciation portez-vous ?

Le taux de 6 % illustre l'ingénierie financière, qui n'entre pas dans notre cadre. Nous évaluons le projet plus globalement, sans nous attarder sur des éléments spécifiques comme le coût d'une couche bitumée sur une zone donnée. Nous comparons l'agrégation *via* le CMPC.

Question n° 4 : l'ART, dans le rapport mentionné précédemment, souligne que le plan de financement des concessions autoroutières est souvent fondé sur un fort recours à l'endettement. Quelle est la répartition ?

Environ 80 % des financements proviennent généralement de la dette, les 20 % restants correspondant aux fonds propres. C'est ce qui permet d'obtenir un levier de financement

optimal et de maintenir le CMPC le plus bas possible. Les taux exigés pour chaque type de financement sont variables.

Question n° 4, suite : Quelles sont les modalités, montants et échéances de refinancement généralement retenus par les concessionnaires autoroutiers ?

Nous vous présenterons un tableau détaillé à ce sujet. Sur les sociétés historiques, 50 % des créances ont généralement une maturité supérieure à cinq ans. Un histogramme vous illustrera la répartition entre les nouvelles concessions et les concessions historiques.

Question n° 4, suite : Quelles raisons permettent d'expliquer que les sociétés concessionnaires d'autoroutes maintiennent-elles un niveau d'endettement élevé ? Existe-t-il notamment une raison fiscale ?

Je ne maîtrise pas parfaitement la fiscalité de ces sujets. Concrètement, il s'agit de trouver le meilleur équilibre entre fonds propres et endettement, en tenant compte de la nature d'une concession et des risques qu'elle comporte. Une concession est un engagement à long terme, avec des recettes relativement stables et prévisibles, ce qui justifie un levier d'endettement important d'un point de vue financier. Ces choix financiers pourraient évidemment être modifiés. Il est essentiel de comprendre que le recours à un endettement significatif, au début de la concession puis lors des refinancements, permet d'optimiser le CMPC.

M. Jordan Cartier. J'ajoute que le calcul du CMPC prend en compte la déductibilité des intérêts d'emprunt du résultat imposable. Il convient ensuite de considérer la durée de vie de la concession.

Un premier montage financier est proposé lors de la structuration initiale de la concession et de la signature du contrat. Ce montage couvre toute la première phase où les risques sont particulièrement importants : risques de construction, risques de surcoûts et autres risques liés aux trafics lors de la mise en place de la concession. Une fois les trafics et les coûts stabilisés, la vie de la concession débute.

Le montage initial peut donc évoluer en cours d'exécution de la concession. Si les niveaux de trafics se sont stabilisés, le concessionnaire peut tout à fait décider de lever une nouvelle dette avec une maturité plus importante. Cette nouvelle dette permettrait de rembourser une dette à maturité plus faible et de dégager ainsi des dividendes avant la fin de la concession.

M. Thierry Guimbaud. Je poursuis sur les questions de Mme la rapporteure.

Question n° 5 : le plan de financement du concessionnaire de l'autoroute présente-t-il des particularités par rapport à ceux des autres concessions autoroutières ?

D'après ce que nous avons pu observer, aucune particularité spécifique ne nous a alerté. Encore une fois, ce n'est pas l'objet principal de notre analyse, mais il nous semble que nous sommes en présence d'un cadre assez habituel des nouvelles concessions dans notre pays.

Question 6 : Le plan de financement fait-il état des produits liés à l'exploitation de fermes solaires ?

M. Jordan Cartier. Le modèle financier de la partie recettes intégrait bien les produits liés à l'exploitation des fermes solaires.

L'ART évalue les recettes, notamment les produits issus de l'exploitation des fermes solaires, ainsi que les produits des péages, réévalués selon les prévisions de trafic corrigées et l'application de la loi tarifaire du contrat. Enfin, nous intégrons les charges financées par les recettes des péages, ce qui nous permet de déduire une rémunération des capitaux engagés. Puis, nous comparons cette rémunération au CMPC normatif.

Cet élément sur les fermes solaires était donc intégré dans le modèle financier et a été pris en compte dans l'appréciation de l'équilibre financier de la concession.

M. Thierry Guimbaud. Je continue avec les questions...

Question n° 7 : L'information relative à la mise en service des fermes solaires ne figure pas dans l'expertise d'autorisation environnementale, alors même qu'elle impacte le domaine public et les délaissés. Ce dispositif n'a pas davantage été analysé par l'ART. Pourquoi ?

En effet, nous n'examinons pas le produit que représentent ces fermes solaires, car nous nous concentrons sur l'équilibre global du dispositif. Nous considérons néanmoins cette donnée comme un point de départ, sans expertiser un sujet qui dépasse notre champ de compétence. Nous n'examinons le sujet que sous l'angle économique et comme un élément faisant partie de l'équilibre d'une concession.

Quant à la question des zones à renaturer et des terrains abandonnés, nous ne nous y investissons évidemment pas, car nous n'avons pas de compétences dans ce domaine.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. M. Cartier, vous venez de nous informer que le plan de financement intégrait la question des fermes solaires. Cependant, je ne trouve aucune mention du produit de ces fermes solaires dans votre dossier.

Par ailleurs, on nous répète constamment que le projet n'est pas à maturité, alors que le contrat stipule que 40 mégawatts seraient produits dès la mise en service de l'autoroute. Comment avez-vous évalué le rendement de ces mégawatts au regard des autorisations d'occupation temporaire (AOT) ? Je ne comprends pas que votre avis ne fasse aucune référence aux fermes solaires. Pourriez-vous nous préciser combien un projet de cette nature, qui s'ajoutera aux recettes, rapportera à l'État ?

M. Jordan Cartier. Dans le modèle financier, une ligne concerne précisément les produits d'exploitation des fermes solaires, lesquelles sont donc prises en compte dans l'évaluation de l'équilibre financier. Cependant, nous ne possédons la faculté d'expertiser ces produits. Si ces derniers s'avéraient inférieurs aux prévisions du modèle financier, cela affecterait la rentabilité du concessionnaire, qui en assumerait dès lors le risque, sans impact sur les péages.

Notre expertise se concentre sur le transport. L'ART retient une approche globale lorsqu'elle examine l'équilibre d'un nouveau contrat. Si elle expertise séparément chaque paramètre du contrat, elle n'apprécie *in fine* que l'équilibre d'ensemble. Nous savons expertiser les prévisions de trafic, les ajuster à un niveau que nous jugeons raisonnable pour obtenir un volume de recettes normatif, un volume de charges normatif et en déduire une rémunération du

capital normatif, ainsi qu'un taux de rentabilité interne (TRI) normatif. Nous comparons ensuite ce TRI à un coût moyen pondéré du capital normatif.

Cette ligne, relativement modeste par rapport aux autres paramètres économiques de la concession, n'apparaît effectivement pas dans l'avis, l'ART n'ayant pas eu d'observation particulière à formuler.

M. Thierry Guimbaud. À notre sens, c'est effectivement un produit accessoire du projet et nous le considérons comme tel dans l'analyse. Ce produit est à risque pour le seul concessionnaire. L'éventualité qu'il ne se réalise pas ne changerait rien à la concession.

M. le président Jean Terlier. Il nous a été indiqué qu'une prévision initiale portait sur 40 hectares, mais que le potentiel se limiterait en réalité à 13 hectares. À ce stade, aucun projet concret n'est envisagé. Il est important de noter que cette possibilité avait été considérée pour la mise en service de l'autoroute, mais qu'elle ne pourra se concrétiser à cette période. De nombreux éléments restent inconnus, mais il est essentiel de comprendre que cette situation est bien prise en compte par le modèle financier.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. J'entends que vous mentionnez cette ligne de manière « normative » et que derrière cette norme, des évaluations sont effectuées en fonction de ce qui se pratique en matière d'installation de fermes solaires le long des autoroutes.

En l'occurrence, il est question de 40 mégawatts et non d'une évaluation limitée, comme dans votre modèle normatif, à trois panneaux photovoltaïques installés sur des parties communes. Nous sommes là dans une autre dimension, avec des ambitions liées à la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Cette dimension a-t-elle été prise en compte dans votre modèle financier ?

M. le président Jean Terlier. Selon les éléments qui nous ont été communiqués hier, cette activité représenterait 0,3 % des recettes envisagées. J'imagine que cette donnée a été évaluée dans le cadre du modèle financier.

M. Thierry Guimbaud. Effectivement. Par construction, nous avons pris ce produit accessoire comme un fait sur lequel le concessionnaire assumera le risque. Il est essentiel de garder à l'esprit que, dans l'équilibre général, ce produit accessoire diminue le prix du péage.

Nous avons aussi mené une analyse approfondie des questions de trafic. Il se trouve que, sur la durée, l'impact du trafic est considérable dans l'équilibre de la concession. Il est clair qu'une recette de ce type, bien que significative, n'est probablement pas déterminante dans l'équilibre global de la concession.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Comment pouvez-vous considérer que 40 mégawatts, dans le cadre d'une concession et dans un contexte où le coût de l'énergie est appelé à augmenter de façon exponentielle, correspondent à un produit accessoire ? Si tel était le cas, des fermes solaires disposées le long des autoroutes seraient peut-être plus profitables que des péages d'autoroutes peu fréquentées. Vous ne pouvez pas affirmer cela.

En tant que députée écologiste, ce sujet m'est très cher. J'approuve globalement l'idée d'utiliser des parties de terrain ne pouvant retourner à la nature pour produire de l'énergie photovoltaïque, à condition de ne nuire ni à la nature ni à l'agriculture. Mon propos n'est aucunement de remettre en question ce choix. Cependant, il faut savoir dire les choses telles qu'elles sont. Ces 40 mégawatts représentent un produit qui ne sera aucunement accessoire,

surtout si la situation géopolitique continue de se détériorer. A fortiori, le simple fait que le projet ait été couvert par le secret des affaires suggère que l'on a justement considéré qu'il n'était pas accessoire.

M. Thierry Guimbaud. Madame la rapporteure, je ne me permettrai pas de juger du caractère accessoire d'un projet de cette nature. Mon propos se situe uniquement dans le périmètre d'un régulateur d'équilibre économique.

À ce titre, je confirme que ce projet représenterait 0,3 % de la totalité du *business plan*. Par conséquent, le caractère accessoire ne se pose que sur ce pourcentage et non sur l'appréciation de ce que cela représente. Je parle en tant que régulateur, sur le plan de l'équilibre économique et financier d'un projet, mais à titre personnel, je comprends parfaitement votre position.

Question n° 8 : Pourriez-vous rappeler les modalités de fonctionnement des clauses d'encadrement de la rentabilité des fermes solaires prévues par le contrat de concession ?

M. Nicolas Wagner, directeur de la régulation sectorielle (autoroutes, transport routier de voyageurs). En réponse, je rappellerais simplement à la commission d'enquête certains éléments figurant au contrat de concession.

Les clauses d'encadrement obligatoires sont fixées par la loi, à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

Premièrement, il existe des clauses d'encadrement des recettes, divisées en deux grandes catégories. La première concerne la réduction de la durée de concession lorsque les recettes cumulées excèdent un niveau prédéfini. Dans ce cas, la durée de la concession sera réduite. La deuxième catégorie inclut une clause de partage des fruits de la concession. Si le chiffre d'affaires d'une année donnée dépasse un seuil prédéfini, significativement supérieur à celui envisagé dans l'offre, une certaine somme est restituée pour compenser les apports publics.

Deuxièmement, une série de clauses relative aux gains de financement inclut les partages de gains de refinancement, conformément à l'article 23.3 de la convention de concession, ainsi que des partages de gains liés au bouclage financier, c'est-à-dire les gains financiers réalisés lors du bouclage financier du projet, et ce, avant la mise en service.

Enfin, une clause de modération tarifaire, prévue à l'article 24.4 de la convention précitée, complète ce dispositif. Cette clause est le pendant de la clause de partage des fruits de la concession, une fois que l'apport en nature et les concours publics ont été entièrement remboursés dans le cadre de cette clause.

L'ensemble de ces dispositions permet d'encadrer à la fois le chiffre d'affaires et les éventuels gains liés à un refinancement. Cela constitue une couverture assez exhaustive des différents gains, permettant d'encadrer efficacement les risques liés au trafic et aux risques financiers.

M. le président Jean Terlier. Pourriez-vous nous préciser les éléments d'encadrement induits par cette clause relative aux recettes, notamment en lien avec les fermes solaires ? Il serait en effet essentiel de nous indiquer si les recettes issues des fermes solaires sont effectivement prévues dans le cadre du mécanisme d'encadrement des recettes. Pourriez-vous également nous expliquer en quoi consiste ce mécanisme ?

M. Nicolas Wagner. Les recettes liées aux fermes solaires représentent une part relativement infime des recettes globales du concessionnaire. À mon sens, ces recettes sont prises en compte dans les clauses d'encadrement du concessionnaire. Toutefois, après vérification, je vous confirmerai cette information dans le questionnaire.

Quoi qu'il en soit, cela ne modifie que très peu la probabilité de déclenchement du mécanisme, ce qui demeure le plus important.

M. le président Jean Terlier. Je vous posais la question, car les représentants du ministère chargé des transports nous disaient que tel était le cas.

M. Nicolas Wagner. À mon sens également, mais je voudrais tout de même le vérifier pour ne pas commettre d'erreur.

M. Thierry Guimbaud. Je poursuis...

Question n° 9 : Lorsqu'un concessionnaire scinde ses activités de conception, de construction et d'exploitation au sein de plusieurs sociétés, comment est comptabilisé le chiffre d'affaires de la société tierce chargée de l'exploitation de l'autoroute pour l'application des clauses d'encadrement de la rentabilité ? En l'espèce, comment le site d'affaires d'Atosca Exploitation, non détenue directement par Atosca, sera-t-il pris en compte ?

Il existe un contrat global et un concessionnaire unique. L'ensemble des charges qu'il supporte, qu'elles soient réalisées par ses propres moyens ou par d'autres structures, est intégré dans le cadre d'achats de prestations. Ces achats, qu'ils soient directs ou de prestations, sont inclus dans le contrat de concession. Cet aspect est donc neutre sur le plan économique. Même si le prestataire appartenait au même groupe, la prestation serait tout de même intégrée dans le compte global d'équilibre de la concession. C'est très courant dans les dispositifs de concessions et dans les entreprises en général.

Question n° 10 : Quel regard portez-vous sur le tableau d'amortissement figurant en page 20 de l'annexe 18 ?

M. Nicolas Wagner. Nous n'avons pu formuler qu'une hypothèse, du fait de l'absence d'une page 20 à l'annexe 18 dans le projet de cahier des charges sur lequel nous avons été consultés. Les projets peuvent évoluer marginalement et les annexes du contrat de concession ne sont pas publiées sur le site du ministère.

Nous avons donc supposé que vous faisiez référence au tableau représentant la chronique de l'encours plafond pour les financements privés et externes, lequel apparaît dans le projet à partir de la page 14.

Je crains de devoir vous fournir une réponse similaire à celle déjà donnée. Nous n'examinons pas ce tableau en détail, car notre intérêt se porte sur la rémunération globale du capital immobilisé. Par définition, l'élément soulevé concerne plutôt des questions relatives à la rémunération du financement et donc à la rémunération des créanciers, soit un aspect que nous n'avons pas analysé en profondeur. À mon sens, ce tableau figure dans le projet de contrat pour d'autres raisons, notamment pour permettre au concédant de s'assurer de la stabilité financière du concessionnaire.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Confirmez-vous avoir procédé à une analyse financière du contrat sans disposer des éléments couverts par le secret des affaires ? Je précise

que des éléments – dont le tableau d’amortissement - étaient grisés. Vous n'aviez donc pas accès au tableau d'amortissement ?

M. Jordan Cartier. Le projet de contrat qui nous a été soumis pour avis ne comptait de page 20 à l’annexe 18. De plus, ces documents ne sont pas publiés *ex post*. Nous nous sommes prononcés sur un projet de contrat. Le contrat ne nous a toutefois pas été communiqué après signature, ce qui nous a empêchés de vérifier le point particulier que vous évoquez.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Dans le tableau d’amortissement, la page 20, à laquelle vous n’avez pas eu accès, indique que les biens sont amortis en 23 ans, pour un contrat de concession d’une durée 55 ans. Quel est votre avis sur ce point ?

Existe-t-il d’autres documents auxquels vous n’auriez pas eu accès, que vous auriez découverts a posteriori et qui auraient pu faire varier votre avis ?

M. Thierry Guimbaud. Je tiens à nouveau à rappeler que notre intervention se situe avant celle du Conseil d’État et qu’elle consiste en un avis préalable sur des projets qui ne sont pas encore signés. Nous effectuons donc une analyse de projet.

Nous n'avons en outre pas de compétences technique ou juridique pour analyser un plan d'amortissement. Le plan d'investissement, quel qu'il soit, n'a pas d'incidence sur notre office, qui est de s'assurer, selon des normes, qu'un contrat de concession – dont le péage, singulièrement - couvre bien les coûts d'investissement, de fonctionnement, de maintenance et de financement de l'infrastructure.

Dans le cadre d'un contrat de concession par exemple, nous ne connaissons pas les détails techniques de la réalisation de la chaussée, qui peuvent d'ailleurs évoluer en fonction des choix techniques des différents acteurs. Cela n'affecte toutefois en rien la régulation, car nous raisonnons sur un équilibre global, dans l’objectif principal d’évaluer si un niveau de péage est conforme et soutenable, sans constituer une rente pour le concessionnaire.

Notre objectif est de garantir qu'il n'y ait ni rémunération excessive, ni rente qui serait à la charge de l'utilisateur. Ce que l'utilisateur paie doit correspondre à des coûts réels et non pas à ceux d'un *business plan* détaillé. Notre rôle est de nous assurer, avant l'avis du Conseil d’État et avant la signature de la convention, que l’ensemble respecte les règles normales, habituelles et justifiables sur tous les aspects trafic, investissement, fonctionnement et financement.

Il est assez normal que de nombreux documents viennent jaloner la vie d'un contrat en perpétuelle évolution. Nous émettons un avis à un moment précis en tenant compte des règles que je viens de détailler.

C'est pourquoi je ne pense pas que nous aurions agi différemment et que d'autres informations auraient modifié notre avis, tout simplement parce que les règles de calcul que nous appliquons ne dépendent pas de ces éléments supplémentaires.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je me permets tout de même d’émettre une réserve quant à votre propos, M. Guimbaud. Lorsqu'on examine les comptes d'une entreprise, son plan de financement et sa rentabilité, le plan d'amortissement représente un indicateur important au point que tous les experts le prennent en compte parmi d'autres critères. Vous vous en tenez à ce qui vous a été communiqué, dont acte, mais je ne partage pas votre analyse sur le caractère secondaire d'un plan d'amortissement.

M. Thierry Guimbaud. Je confirme pourtant mes propos précédents. Je ne pense pas que cela modifierait la régulation telle que pratiquée dans notre pays et dans de nombreux autres. L'avis de l'ART ne se base que sur les exigences légales auxquelles elle doit se conformer.

M. Jordan Cartier. La répartition entre actionnaires et créanciers ne relève pas de notre compétence. Nous vérifions en revanche que la rémunération globale des capitaux engagés dans la concession, telle qu'elle est couverte par les péages, est raisonnable par rapport aux conditions de marché. Si vous investissez beaucoup de fonds propres et peu de dettes, l'amortissement de la dette sera rapide. Il faudra alors reconstituer et rémunérer les fonds propres. Mais ce choix, qui appartient aux apporteurs de capitaux, ne concerne pas le régulateur et n'a aucune incidence sur le niveau des péages.

M. Thierry Guimbaud. Nous choisissons un CMPC de référence, qui optimise le mix entre dette et fonds propres. Il appartient ensuite à un concessionnaire ou à un concédant de faire un autre choix, mais dans ce cas, il devra supporter, à ses risques, un coût supérieur à celui que le péage rémunère.

M. Nicolas Wagner. Je tiens à clarifier mes propos. J'ai peut-être commis une erreur en mentionnant la page 20 de l'annexe 18, alors qu'il s'agit probablement d'une référence de pagination. Sur le fond, je n'ai aucune raison de croire que, si je le demandais, on me refuserait l'accès à la version définitive de la convention de concession. Nous disposons d'un plan de financement dont je n'ai aucune raison de penser qu'il diffère de celui que vous avez consulté.

Le taux de rentabilité interne, que je vous invite à examiner dans l'avis, est assez peu élevé et résulte du modèle financier qui nous a été fourni. Ce taux reflète le plan de financement, ce qui finalement importe le plus. C'est le seul élément déterminant pour le péage. Ce pourcentage, validé par l'ART, découle du modèle financier qui nous a été soumis après les corrections que nous avons apportées.

Ce modèle intègre donc les revenus des fermes photovoltaïques, les modalités de financement retenues dans le contrat, les recettes corrigées selon notre estimation de trafic, ainsi que les coûts ajustés par nos soins. Vous obtenez ainsi un indicateur extrêmement synthétique, utilisé par toute la profession, tant par les investisseurs privés que par les acteurs publics intéressés par la contractualisation avec le secteur privé.

M. le président Jean Terlier. Merci, messieurs, pour vos réponses. Je donne la parole à Mme Karen Erodi.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Le tableau des amortissements approuve l'extinction de la dette en 2046 et permet de prolonger la concession jusqu'en 2077. Monsieur Wagner, avez-vous eu accès à ce tableau des amortissements ?

Par ailleurs, je tenais à revenir sur l'avis donné de l'ART et notamment sur le passage suivant : « *Une clause de durée endogène, article 29.2 du projet de cahier des charges, prévoit que si le chiffre d'affaires cumulé de la concession, diminué des redevances versées au titre de la clause de partage des fruits de la concession, excède 4,1 milliards d'euros hors taxe, l'État peut mettre fin à la concession le 31 décembre de l'année suivant celle du dépassement du seuil, à condition que 28 années se soient écoulées depuis l'entrée en vigueur du contrat* ».

Néanmoins, l'autorité a estimé que cette clause pourrait se déclencher et surtout que la réduction de la durée de la concession qui en résulterait serait modérée. Vous illustrez cela par un exemple concret : « *Il faudrait que le chiffre d'affaires soit, chaque année, supérieur de près de 30 à 40 % à celui du cas de base pour que la durée de la concession réduite de 5 à 10 ans, soit en l'espèce, dans le cas qui nous intéresse, une concession de 50 à 40 ans* ».

M. Guimbaud, lors de votre audition du 2 mai dernier, vous affirmiez avec fermeté et clarté qu'un avenant permettant de couvrir le trafic non atteint serait invariablement rejeté par l'ART. Pensez-vous que cette augmentation de 30 à 40 % du chiffre d'affaires soit réalisable, sachant que les données actuelles de fréquentation de l'autoroute sont d'ores et déjà très inférieures aux prévisions ?

Selon vous, les fermes photovoltaïques, couvertes par le secret des affaires jusqu'à l'ouverture de la commission d'enquête, pourraient-elles constituer un moyen crédible de compenser le taux de trafic jugé trop optimiste ?

M. Nicolas Wagner. Votre analyse se réfère au point 93 de notre avis et nous pensons avoir produit une évaluation objective de l'efficacité de la clause.

En effet, il faudrait que le chiffre d'affaires soit supérieur de près de 35 % à celui du cas de base pour que la durée de la concession soit réduite de six années. Sauf erreur de ma part, il s'agit du cas de base que nous avons déjà corrigé à la baisse. La probabilité que le chiffre d'affaires dépasse largement les prévisions n'est pas extrêmement élevée. C'est un fait.

Tout cela signifie qu'Atosca a fait un pari risqué sur les trafics, mais un pari qui lui appartient. Du point de vue de la collectivité, il peut aussi être avantageux que les concessionnaires prennent des paris risqués, car ce faisant, ils réduisent le prix du péage. Si la société Atosca avait estimé, comme nous, que le trafic devait être revu à la baisse par rapport à ses prévisions, elle aurait probablement demandé un péage plus élevé.

Vous m'avez également demandé si nous avons reçu un tableau des amortissements. La réponse est affirmative et sans équivoque. Nous avons reçu un tableau des amortissements et nous disposons d'un modèle financier le décrivant.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Avez-vous accès à une version expurgée du contrat ?

M. Nicolas Wagner. Le projet de contrat est expurgé du secret des affaires. Ensuite et comme chaque citoyen, je ne dispose que du projet de contrat accessible au public. Je n'ai cependant pas les annexes, car je n'ai jamais eu d'occasion de les demander. Ne participant pas à l'exécution du contrat, je n'avais d'ailleurs aucune raison de le faire.

M. Thierry Guimbaud. Je précise que le secret des affaires n'est pas opposable à l'ART, mais que nous sommes également tenus par ce secret. Nous faisons preuve de vigilance dans nos écrits ultérieurs, car ledit secret s'impose à nos communications publiques. Pour être clair, il n'y a pas de secret des affaires ni de parties expurgées pour l'ART. Si nous demandons les éléments, nous avons la possibilité légale de les obtenir.

Mme Karen Erodi (LFI-NUPES). Se peut-il que des éléments viennent s'ajouter entre votre avis et le contrat final ?

M. Thierry Guimbaud. Tout élément additionnel nécessiterait un avenant à la convention de concession et dans ce cas, l'ART serait effectivement saisie.

Des événements non prévus par l'appel d'offres peuvent toujours survenir. Si des modifications de la convention de concession devaient être envisagées, notamment en termes de péages, nous serions nécessairement saisis pour valider le niveau et la durée du péage. Le Conseil d'État serait également consulté pour avis.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Au-delà de l'A69, ces auditions s'avèrent particulièrement passionnantes en ce qu'elles permettent d'appréhender toute la complexité des structures administratives et des rôles divers des institutions concernées. Elles mettent en lumière leur capacité d'action, l'ampleur des investigations permises par la loi, que ce soit sur le plan environnemental ou sur les aspects techniques et financiers. C'est très intéressant et cela ouvre, à mon sens, de nombreuses perspectives d'amélioration.

Je souhaitais revenir sur plusieurs points. En premier lieu, le contrat mentionne une rémunération des actionnaires dès la mise en service de l'autoroute. Avez-vous examiné cet élément dans le cadre de l'annexe 18 ?

M. Thierry Guimbaud. Notre analyse ne porte pas sur les modalités précises de financement, de répartition de fonds propres ou d'endettement, autant d'éléments évoluant ordinairement au fil du temps dans le cadre d'une concession. Elle se concentre sur l'équilibre économique du projet, en calculant son TRI résultant d'hypothèses moyennes relatives aux coûts (investissement, entretien, exploitation) et aux recettes (évolution du trafic et des péages), dans lesquelles les risques sont pris en compte en fonction de leur probabilité d'occurrence et de leur ampleur. Le TRI du projet, indépendant de la structure de financement retenue par le concessionnaire pressenti, doit assurer une juste rémunération du capital investi compte tenu de l'ensemble des risques du projet. Pour apprécier ce TRI, il faut le comparer au coût d'opportunité du capital investi, que l'ART estime en calculant le CMPC. Ce CMPC résulte d'une structure de financement permettant de minimiser ce taux en se fondant notamment sur le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF). Vérifier que le TRI est comparable au CMPC revient à s'assurer de l'équilibre économique du contrat : la somme du coût prévisionnel de l'opération et du coût du capital investi est alors égale aux recettes prévisionnelles. Notre travail a pour objectif d'aboutir à un tarif de péage le plus bas possible.

M. le président Jean Terlier. Autrement dit, dans l'intérêt des usagers.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Dont acte...

Comme nous l'ont expliqué les représentants du ministère chargé des transports, l'analyse se divise en trois parties : un quart pour les matériaux, un quart pour les trafics et le reste pour le montage financier, incluant les apports propres (dette senior, etc.)

Je reviens sur le premier quart, forte de l'audition de M. Gerlinger, qui m'aura éclairé sur un point d'intérêt. À la suite d'une pétition signée par plus de 50 000 citoyens et débattue devant la commission du développement durable, M. Gerlinger nous avait indiqué que, dans le cadre de la concession, des efforts particuliers avaient été faits pour limiter au maximum l'impact environnemental et pour la rentabilité du projet. Or j'ai découvert, dans un schéma régional des carrières, qu'il était prévu d'alimenter ce chantier avec 2,6 millions de tonnes de matériaux, comme indiqué par le préfet d'ailleurs. Ce dernier ne m'a toujours pas répondu par écrit, bien qu'il ait affirmé lors de son audition qu'il n'y avait aucun lien entre le chantier de

l'A69 et le schéma régional des carrières. Je dispose pourtant d'un tableau précis mentionnant ces 2,6 millions de tonnes pour l'A69. M. Gerlinger m'a confirmé que le projet nécessite des graviers en provenance de certaines carrières.

En somme, des opérations dissociées peuvent avoir un lien. D'un côté, le contrat de concession prend des engagements de sobriété que l'on ne peut qu'approuver, permettant aux soumissionnaires de présenter un dossier moins coûteux en termes de matériaux. De l'autre, le schéma régional des carrières prévoit un fléchage de 2,6 millions de tonnes, non évoqué par l'autorité environnementale, bien que celle-ci ait souligné l'intérêt de connaître la provenance des graviers.

Cette question n'est pas non plus abordée dans le volet financier. Il est donc essentiel de la clarifier pour s'assurer d'une cohérence entre les engagements pris et les réalités opérationnelles du chantier.

Dans le cadre de votre analyse financière et de l'évaluation du soumissionnaire, ce quart des matériaux et le coût du chantier sont-ils des aspects d'importance ?

M. le président Jean Terlier. Autrement dit, madame la rapporteure vous demande si l'ART vérifie les matériaux utilisés de chaque mètre carré de bitume ou d'enrobés.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Monsieur le président, cette dernière remarque n'est pas digne d'un président de commission d'enquête.

Le coût des matériaux représente un quart du total et se mesure non pas en centimètres carrés, mais en tonnes. Cet élément, au même titre que le trafic, doit être évalué à sa juste valeur par rapport à la constitution du prix du soumissionnaire et à la règle de concurrence entre soumissionnaires.

M. le président Jean Terlier. Madame la rapporteure, c'était bien le sens de ma remarque, à savoir si l'ART devait précisément connaître la nature des matériaux utilisés par le concessionnaire, ainsi que leur origine, afin de calculer et de vérifier les coûts de construction.

M. Thierry Guimbaud. Nous n'avons pas effectué une analyse détaillée de chaque ligne, car cela est infaisable et hors de notre champ de compétences.

Notre approche se base sur les coûts de construction. Nos bases de données incluent des coûts moyens, maximaux et minimaux des principaux éléments de construction d'une autoroute. Nous utilisons ces données pour vérifier les coûts et estimer les risques. Nous appliquons ces bases d'une manière statistique, mais néanmoins fondées sur des données pratiques. Il importe toutefois de noter que notre vision n'est pas celle d'un ingénieur.

Je dois admettre que ni mes collaborateurs ni moi-même ne connaissons en détail le sujet des carrières. Nous ne sommes pas spécialisés dans ce domaine.

Notre travail consiste à évaluer le niveau de risque, notamment celui du concessionnaire, en nous basant sur les données disponibles. Si le concessionnaire a pris un risque important qu'il n'est pas en mesure de l'assumer, ce sera de sa responsabilité. Nous veillons simplement à ce que le risque ne soit pas répercuté sur l'utilisateur *via* le tarif.

Nos approches sont techniquement normatives, basées sur des éléments que nous avons vérifiés en moyenne et non sur un cas particulier, comme celui des carrières.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je vais poursuivre en me référant à vos schémas macros et aux moyennes relatives aux coûts des autoroutes.

Je souhaite en venir à l'emprise spatiale d'une autoroute. La chambre d'agriculture m'a communiqué une motion concernant le choix du tracé de l'autoroute, déplorant que « *la déclaration d'utilité publique ait été établie sur un tracé qui entraîne le plus de délaissés agricoles, réduisant ainsi davantage le potentiel agricole du territoire* ». Plus l'emprise est grande, plus les expropriations sont nombreuses et coûteuses, sans parler des implications environnementales. Votre base de données comporte-t-elle une évaluation du niveau et du coût des emprises par kilomètre d'autoroute ?

M. Thierry Guimbaud. Les coûts observés de longue date sur l'ensemble des autoroutes sont des coûts moyens, reflétant une emprise elle-même moyenne. Cependant, nous ne considérons pas l'emprise réelle ou excessive. Je ne suis pas en mesure de la qualifier et ce n'est d'ailleurs pas de mon ressort. À mon sens, cela relève plutôt des compétences de l'Autorité environnementale.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je poursuis sur les questions financières, en donnant lecture des comptes publiés au 31 décembre 2022 par la société TIIC, qui fait partie du pacte actionnarial : « *La situation économique actuelle, résultant de la guerre en Ukraine et de l'environnement logistique et économique post-Covid, a principalement un impact sur les coûts de construction du cocontractant. Néanmoins, l'augmentation des coûts de construction est entièrement supportée par l'entrepreneur.*

Par le biais des clauses d'adossement du contrat dans une moindre mesure, le concessionnaire a également été affecté lors du bouclage financier par une augmentation significative des taux d'intérêt entre avril 2021 et avril 2022, période de bouclage dans le travail commun entrepris par les parties. À cet égard, le concessionnaire et l'entrepreneur travaillent avec des conseillers externes pour préparer les fondements juridiques d'une réclamation et les montants associés à inclure ».

Ces comptes, initialement rédigés en anglais, ont été traduits par mes soins, ce qui pourrait expliquer quelques approximations autour des termes juridiques anglais. M. Gerlinger m'a confirmé qu'une demande adressée au ministère était actuellement en cours d'instruction.

Compte tenu de ces éléments, je suppose que l'ART devrait être saisie de cette demande.

M. Thierry Guimbaud. Une demande aboutissant à une révision de l'équation économique et du péage final de la concession nécessitera un avenant. Cet avenant sera soumis au Conseil d'État et au préalable, à l'ART qui, en toute indépendance du concédant, évaluera la pertinence de l'avenant vis-à-vis du péage, en tenant compte des méthodes déjà exposées.

M. le président Jean Terlier. À ce stade, vous nous confirmez donc que le ministère des transports ne vous a pas saisi de cette demande.

M. Thierry Guimbaud. Je vous le confirme. Nous ne pouvons être saisis que sur la base d'un projet de décret approuvant un contrat de concession ou un avenant au contrat de concession.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. En l'occurrence, nous sommes bien dans le cas de figure d'un avenant au contrat de concession, prévu dans le cadre des contrats de concession.

M. Thierry Guimbaud. Cela relève effectivement de la liberté contractuelle du concédant et du concessionnaire que de définir l'évolution du contrat.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Malgré un éventuel avis défavorable de l'ART ?

M. Thierry Guimbaud. Encore une fois, l'avis de l'ART n'est pas conforme. Il s'agit d'un avis donné avant le passage en Conseil d'État. La validation par décret de l'avenant, tout comme celle du contrat initial, est examinée et discutée, mais seul le Conseil d'État peut reconnaître ou non le caractère légal de ces dispositions.

M. le président Jean Terlier. Vous nous confirmez donc que vous n'avez pas eu à traiter ce type d'avenant depuis 2015. Il semblerait d'ailleurs assez cocasse d'avoir eu à se positionner sur l'avenant d'un contrat de concession qui venait juste d'être signé.

M. Thierry Guimbaud. Je n'ai jamais observé de tels avenants auparavant. Si les parties souhaitent faire évoluer le contrat, nous serions saisis et formulerions toutes les remarques que nous jugerons pertinentes, et ce, en toute indépendance. Le Conseil d'État utiliserait ensuite ces observations dans son évaluation de la légalité du dispositif.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Je m'appuierai donc sur votre avis pour m'opposer à une clause rédigée en anglais dans un document non publié. Cette clause indique spécifiquement que : « *Parallèlement, le contractant et le concessionnaire travaillent toujours sur une demande potentielle d'indemnisation* ». En l'espèce, le contractant est l'État et le concessionnaire est Atosca.

Ma dernière question concerne les concours publics, marqués par l'évolution significative des dossiers. Les élus des collectivités locales ici auditionnés ont unanimement exprimé une divine surprise face à cette évolution. Initialement, le concours public était d'environ 270 millions d'euros. Ce montant a ensuite été révisé à 220 millions d'euros, pour finalement tomber à 23 millions d'euros. Ces concours publics comprenaient également un apport en nature de 75 millions d'euros. Votre base de données tient-elle compte du montant de 23 millions d'euros ou du montant de 100 millions ?

Les conséquences sont multiples, tant sur l'équilibre financier que sur les propositions faites lors de l'appel d'offres. Nous serons à même de vérifier ces éléments une fois que nous disposerons de l'appel d'offres en relation avec ces concours publics. Cela revêt également une importance particulière pour le calcul de la valeur actuelle nette socio-économique (VAN-SE).

La question se pose enfin de savoir si le concours se situera au-delà de 23 millions d'euros ou de 100 millions d'euros. Si le seuil était de 100 millions d'euros, les perspectives de la commande publique changeraient radicalement, car apparaîtrait l'obligation d'une contre-expertise en vertu d'un décret de 2013. De plus, en 2016, le Commissariat général à l'investissement (CGI) avait ramené cette VAN-SE à 98 millions d'euros, avant qu'Atosca ne la porte à 788 millions d'euros, sur une période de 115 ans. Aviez-vous connaissance de cette nouvelle base de 115 ans ?

Toujours au sujet des concours publics, il est à noter que les 75 millions d'euros, qui m'ont été présentés comme une dépense passée, ne sont pas mentionnés dans le calcul de la VAN-SE. Ils ont cependant été valorisés au moment du contrat, affectés d'un taux d'inflation, ce qui prouve qu'ils ont été pris en compte au moment de la signature du contrat et non de manière rétroactive.

Ainsi, qu'entendez-vous, juridiquement, par concours publics ? Quelles sont les conséquences des éléments que je viens d'évoquer ? Enfin, que pensez-vous d'une VAN-SE calculée sur une période de 115 ans ?

M. Thierry Guimbaud. Je me propose de donner lecture de notre réponse écrite.

« *Le projet bénéficie d'un concours public de 24,5 millions d'euros courants. Ce montant réduit les recettes nécessaires pour couvrir les investissements à la charge des concessionnaires* ». Ce chiffre est relativement bas, comparé aux estimations initiales que vous avez mentionnées. Le concours public est intégré dans le dispositif, ce qui permet de diminuer les recettes demandées à l'usager.

Deuxièmement, l'apport en nature comprend des études, des terrains, des ouvrages, des installations, des sections et des travaux précédemment réalisés par le concédant, pour une valeur de 75 millions d'euros en 2020. Cet apport n'est pas intégré dans le calcul des péages, car ce n'est pas un coût supporté par le concessionnaire. Il s'agit simplement d'une valorisation du patrimoine, qui ne peut servir à déterminer le niveau de péage.

Les péages versés par les usagers ne servent qu'à couvrir les charges d'investissement du concessionnaire, nettes de subventions, notamment les 24 millions d'euros de subventions mentionnés. En conséquence, l'usager n'a pas à payer pour un investissement n'ayant pas été réalisé par le concessionnaire ou le concédant.

M. le président Jean Terlier. Je préciserai ici que le prix de péage est fixé par l'État dans le cadre du contrat de concession et qu'il intègre donc cet apport en nature lorsqu'il procède à l'appel d'offres.

M. Thierry Guimbaud. C'est effectivement intégré à l'équation de départ.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Votre réponse manquait initialement de clarté, mais je comprends mieux.

Votre raisonnement est basé sur le calcul du péage, ce qui n'invalide en rien ma réflexion générale sur la nature d'un concours public. Selon la qualification donnée au concours public, les apports en nature peuvent être intellectuels ou numéraires et ils possèdent d'ailleurs une codification comptable et juridique spécifique.

Quelle est votre opinion sur les 115 ans ?

M. Thierry Guimbaud. À titre personnel, j'admets découvrir ce chiffre.

M. Jordan Cartier. Le calcul de la VAN-SE s'effectue avant la déclaration d'utilité publique, afin de justifier l'utilité publique du projet. Ce calcul n'est pas examiné par l'ART, qui se concentre uniquement sur l'équilibre économique et financier du projet de contrat soumis avant sa signature. Il revient au Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), anciennement

CGI, de s'en charger, en se basant sur le cadre établi par un décret de 2013 et sur lequel l'ART n'a aucun regard.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous m'indiquez enfin n'avoir pas été saisis sur les tarifs de l'autoroute Pau-Langon, qui ont pourtant augmenté.

M. Jordan Cartier. Nous le vérifierons. Les augmentations de péages sont contractuellement prévues avant tout avenant et sont mises en œuvre de manière automatique par le concédant. L'ART est saisie sur une modification de la loi tarifaire pour une raison spécifique. Si une telle modification intervient pour compenser des investissements, une fiscalité spécifique ou autre, nous examinons le projet d'avenant pour vérifier si la hausse des recettes de péages prévue par cet avenant est équilibrée, eu égard aux charges supplémentaires imposées au concessionnaire.

Il se peut que des augmentations contractuellement prévues se déclenchent en exécution des documents contractuels, sans que nous ayons alors à nous prononcer.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. C'est bien le cas de ce contrat. Le contrat prévoit des possibilités d'augmentation dont vous pourriez ne pas être saisis.

M. Jordan Cartier. Nous n'aurons pas eu accès aux documents contractuels antérieurs à la prise de compétences de l'ART, soit au 1^{er} février 2016. Cependant, ces documents pourraient entraîner une augmentation des péages en exécution des stipulations contractuelles. Nous examinerons cela de manière plus précise et ajouterons des éléments de réponse écrits aux questionnaires que vous nous avez adressés.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Vous pourriez donc être saisis pour l'A69, mais pas pour Pau-Langon qui date effectivement d'avant 2016.

M. Thierry Guimbaud. De manière générale, il s'agit de l'application de la clause d'évolution des tarifs prévue dans le contrat de concession. L'application des clauses contractuelles suit son cours et dépendra des circonstances. Nous vérifierons si la loi contractuelle a évolué. Depuis 2016, nous avons nécessairement et systématiquement été saisis. Il est donc impératif que nous examinions le cas présent.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. M. Guimbaud, qu'entendez-vous par loi contractuelle ?

M. Thierry Guimbaud. Le contrat de concession n'est pas une loi au sens juridique du terme, mais résulte d'une loi des parties.

Nous ne serons pas saisis sur l'application de la clause relative au niveau de départ des péages et des augmentations annuelles. Toute évolution annuelle des péages, que nous observons ensuite régulièrement, découle d'une clause contractuelle. L'ART ne rend pas un avis préalable sur chaque augmentation annuelle, car celles-ci résultent de la mise en œuvre du contrat.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. Cette réponse apporte effectivement beaucoup plus de clarté. J'en déduis que l'ART ne sera pas saisie sur les augmentations des tarifs prévues par le contrat.

Par ailleurs, l'A69, qui va de Castres à Verfeil, est prolongée entre Verfeil et Toulouse. Or, il se trouve que vous n'avez pas été saisis pour l'A680. Vous avez pourtant émis un avis sur la question. S'agissait-il pourtant d'une modalité substantielle du contrat ? Je vous remercie de m'indiquer précisément le moment où vous auriez dû être saisis.

M. Thierry Guimbaud. Le Gouvernement a décidé de ne pas nous saisir, estimant qu'il n'y avait pas de modification de la durée de la concession ou du tarif.

Cependant, il existait des évolutions dans les investissements financés par la concession. Notre interprétation, que nous avons voulu officialiser, comme gage de notre indépendance et de notre expertise, a donc été que certains investissements significatifs étaient de nature à altérer l'équilibre global du dispositif, même sans changement de durée ou de tarif.

L'ART a ainsi émis un avis que le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas examiné, car il n'a pas été saisi. Pour dire les choses très sincèrement, je pense que cette analyse n'était pas vraiment partagée par le ministère. Nous avons néanmoins jugé indispensable d'émettre un avis, en toute indépendance, défendant effectivement la nécessité de saisir l'ART dans ce cas de figure.

M. le président Jean Terlier. Merci de rappeler la réalité de l'indépendance de l'ART.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. L'avenant s'inscrit-il dans l'équilibre global des deux contrats ou uniquement sur l'A680 ?

M. Jordan Cartier. Cet avenant au contrat de concession d'ASF a suscité une divergence d'appréciation entre le concédant et l'ART. Selon l'article L. 122-8 du code de la voirie routière, l'Autorité de régulation des transports doit être consultée sur les projets d'avenant dès lors qu'ils impactent les tarifs de péage ou la durée de la concession. En l'espèce, le doublement de la bretelle de Verfeil était financé par ce qu'on appelle des *induits financiers*, c'est-à-dire par des augmentations de péage octroyées au concessionnaire ASF, en contrepartie de la réalisation d'investissements qui n'ont finalement pas eu lieu. Cela ne modifiait pas la loi tarifaire. Nous avons considéré que, comme des péages avaient par le passé été mis en face d'investissements, si ces investissements étaient modifiés, il convenait de saisir l'ART pour qu'elle apprécie l'équilibre de l'avenant. Le concédant, adoptant une lecture stricte de l'article, considérait que l'absence d'impact sur les tarifs de péage dispensait de saisir l'ART.

M. le président Jean Terlier. Ce sujet présente une particularité notable, car il pourrait sembler que l'intérêt ne soit pas celui de l'État, mais plutôt celui du concessionnaire. En effet, des investissements supplémentaires sont en jeu, mais il est essentiel de considérer la durée du contrat. Le concessionnaire aurait peut-être souhaité une prolongation de cette durée, ainsi qu'une révision des tarifs.

Je vous pose la question, bien que vous ayez déjà répondu en affirmant que, dès lors qu'il y a une modification des coûts des travaux dans le cadre d'un contrat de concession, l'ART détenait pleinement le pouvoir de statuer sur l'équilibre global du contrat.

Mme Christine Arrighi, rapporteure. J'en ai terminé avec mes questions.

Je tiens à vous remercier, messieurs, pour avoir clarifié de nombreux points et pour avoir replacé chaque question dans la bonne catégorie. Votre disponibilité, la clarté de vos

propos, les suggestions implicites pour améliorer le droit des contrats et votre rôle en tant qu'experts sont grandement appréciées.

Nous souhaiterions aussi que vos avis soient considérés comme des avis conformes et non comme de simples avis consultatifs. Cela permettrait de progresser significativement dans l'appropriation des dossiers, leur connaissance et leur légitimité, au-delà de la simple question de la légalité.

M. le président Jean Terlier. Je tiens pour ma part à souligner l'importance de rappeler le rôle de l'ART dans le cadre de ces auditions sur le montage juridique et financier de l'autoroute A69. Il est essentiel que nos concitoyens comprennent que des autorités indépendantes veillent à leurs intérêts. Votre mission consiste à exercer un contrôle rigoureux. À cet égard, il est souhaitable de valoriser davantage le travail de vos administrations.

Vous avez bien rappelé que l'ART s'assurait que le coût des péages respectait les normes établies et qu'il n'y avait pas de création de rente abusive par le concessionnaire à travers les contrats. Il est fondamental que nos concitoyens constatent ainsi l'existence de mécanismes de contrôle et de régulation, particulièrement sur des projets d'envergure comme celui de l'autoroute A69.

Je vous remercie pour la qualité de vos interventions et votre participation à ces auditions.

La séance s'achève à midi cinq.

Membres présents ou excusés

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