



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.10.2014

C(2014) 7850 final

<p>Dans la version publique de cette décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 24 et 25 du règlement du Conseil (CE) n° 659/1999 concernant la non-divulgation des informations couvertes par le secret professionnel. Les omissions sont donc indiquées par [...].</p>	<p style="text-align: center;"><b>VERSION PUBLIQUE</b></p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
---	---

**Objet:** Aide d'État SA.2014/N 38271 – France

Plan de relance autoroutier

Monsieur le Ministre,

### **I. PROCEDURE**

- (1) Après des contacts de pré-notification, les autorités françaises ont notifié à la Commission, le 16 mai 2014, un plan de relance autoroutier (ci-après «PRA» ou «le plan») visant à allonger la durée de certaines concessions autoroutières en contrepartie du financement par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (ci-après «SCA» ou les «sociétés bénéficiaires») concernées de travaux à réaliser dans leur concession, pour un montant total de 3,6 milliards EUR.
- (2) La Commission a envoyé aux autorités françaises, trois demandes d'information, les 1<sup>er</sup> avril, 15 juillet et 15 septembre 2014. Celles-ci ont répondu successivement les 15 mai, 11, 12, 13 et 21 août, le 26 septembre, les 3,6 et 8 octobre 2014. Enfin, deux réunions ont été organisées entre les services de la Commission et les autorités françaises les 15 juillet et 23 septembre 2014.

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS  
Ministre des Affaires Etrangères  
37, Quai d'Orsay  
F-75351 Paris

## II. DESCRIPTION DETAILLEE DE LA MESURE

### 2.1. Le système français des concessions autoroutières

- (3) Le réseau autoroutier français comprenait au 31 décembre 2011, environ 11 412 km d'autoroutes, dont 8 578 km étaient concédés à des SCA sous contrat avec l'Etat. En 2013, le réseau autoroutier concédé était de 9 048 km. Ce réseau peut être considéré aujourd'hui mature en raison du nombre limité de sections restant en cours d'étude ou de construction.
- (4) Sept SCA représentent 92% du chiffre d'affaires total réalisé sur le marché des concessions. Il s'agit de SANEF<sup>1</sup>/SAPN<sup>2</sup>, détenus majoritairement par le groupe Abertis, APRR<sup>3</sup>/AREA<sup>4</sup>, détenues majoritairement par le groupe Eiffage, ASF<sup>5</sup>/ESCOTA<sup>6</sup> et COFIROUTE<sup>7</sup>, détenues à 100% par le groupe Vinci.
- (5) La concession autoroutière est un contrat de délégation de service public par lequel l'Etat, autorité concédante, confie à un opérateur économique, le concessionnaire, la construction, l'entretien, l'exploitation d'une infrastructure autoroutière, en contrepartie de la perception de péages, pour une durée déterminée. A l'échéance du contrat de concession, les ouvrages sont remis à titre gratuit à l'Etat, qui reste propriétaire du réseau routier national, dont la quasi-totalité est partie intégrante des réseaux transeuropéens du transport (RTE).
- (6) La concession constitue un mode particulier de gestion du service public, le concessionnaire étant dans l'obligation de respecter les règles générales qui en gouvernent le fonctionnement. Le cahier des charges de chacune des SCA prévoit et organise la continuité de ce service dans le temps, en obligeant les concessionnaires à assurer la liberté de circulation tout au long de l'année sans interruption, quelles que soient les conditions atmosphériques, et dans l'espace, en se donnant les meilleurs moyens d'assurer un développement rapide du maillage du réseau autoroutier.
- (7) L'égalité des usagers devant le service public est prévue à l'article 28 de ce cahier des charges dont il ressort que *«la perception des péages doit être faite d'une manière égale pour tous, sans aucune faveur [...]. Toute convention contraire à cette clause est nulle de plein droit»*.
- (8) Les SCA sont également tenues d'assurer la mutabilité du service public. Le concessionnaire doit en effet adapter son service afin de respecter les exigences de l'intérêt général qui peuvent varier dans le temps. En particulier, l'article 13 du cahier des charges stipule que *«les ouvrages établis en vertu de la présente concession sont entretenus en bon état et exploités à ses frais par le concessionnaire [...] de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés. La signalisation est en permanence mise en conformité avec les règlements en vigueur»*.

---

<sup>1</sup> Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France

<sup>2</sup> Société des autoroutes Paris-Normandie

<sup>3</sup> Autoroutes Paris-Rhin-Rhône

<sup>4</sup> Société des autoroutes Rhône-Alpes

<sup>5</sup> Autoroutes du Sud de la France

<sup>6</sup> Sociétés des autoroutes Esterel-Côte d'Azur

<sup>7</sup> Compagnie industrielle et financière des autoroutes

- (9) Pour assurer le développement du service public autoroutier, le concessionnaire peut recourir à des prérogatives de puissance publique qui sont le corollaire de la gestion d'un service public et ce, en particulier, pour la construction de l'autoroute.
- (10) Pour les motifs évoqués au point ci-dessus, le gouvernement français attribue aux SCA la qualité de prestataires de services d'intérêt économique.

## **2. 2. Description du PRA**

### **2. 2. 1. Présentation générale du plan**

- (11) Les autorités françaises ont décidé de mettre en œuvre un PRA pour la réalisation d'opérations permettant de répondre à des besoins urgents du service public autoroutier. Ce plan vise à attribuer aux concessionnaires autoroutiers la réalisation de travaux complémentaires, afin de poursuivre l'aménagement de leurs réseaux, dans une logique de parfait achèvement de ces réseaux, en l'adaptant aux besoins des usagers et en assurant une mise aux nouvelles normes environnementales de sections existantes pour lesquelles une telle obligation ne s'impose pas réglementairement, en contrepartie d'un allongement proportionné de la durée de leur concession.
- (12) Selon les autorités françaises, ce plan constitue également une contribution substantielle à la relance du secteur des travaux publics. Il vient accompagner le «pacte de croissance» adopté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, qui vise à mobiliser plus de 120 milliards EUR à l'échelle de l'Union européenne.
- (13) En septembre 2012, les SCA ont identifié, à la demande des autorités françaises, plusieurs opérations susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'un plan de relance et qui représentaient un montant d'investissement de l'ordre de 17 milliards EUR, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain. Néanmoins, les autorités françaises n'ont retenu que les opérations les plus urgentes en termes de nécessité dans le cadre d'une mission de service d'intérêt économique général, mission qui s'appuie sur les critères suivants: appartenance de l'infrastructure au réseau transeuropéen de transport, constatation d'un accroissement du trafic, besoin de sécurisation des échanges dans les secteurs accidentogènes et mise aux nouvelles normes environnementales d'autoroutes anciennes alors que la réglementation n'impose pas de mettre aux nouvelles normes ces sections existantes.
- (14) Par ailleurs, toujours selon les autorités françaises, chacune des opérations retenues s'inscrit dans le respect des règles relatives à la commande publique et notamment des prescriptions de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, dont le titre III a été transposé en droit interne français par le décret n°2010-406 du 26 avril 2010 relatif aux contrats de concession de travaux publics et portant diverses dispositions en matière de commande publique.
- (15) Les autorités françaises considèrent que le PRA respecte notamment l'article 61 de la directive précitée qui autorise le concédant à attribuer des travaux complémentaires au concessionnaire sans publicité ni mise en concurrence, par

avenant au contrat de concession, sous réserve que trois conditions soient satisfaites:

-l'existence d'une circonstance imprévue;

-la nécessité de travaux complémentaires à l'exécution de l'ouvrage initial, soit parce qu'ils lui sont indivisibles techniquement ou économiquement, soit parce qu'ils sont strictement nécessaires à son perfectionnement;

-la limitation à 50% du montant des travaux complémentaires par rapport au montant de l'ouvrage initial faisant l'objet de la concession.

- (16) Les autorités françaises considèrent que l'article 61 de la directive 2004/18/CE reste une base juridique pertinente. Néanmoins à titre subsidiaire, les autorités françaises considèrent que le PRA respecte également, opération par opération et dans son ensemble, les critères posés par l'article 43 §1 b) de la directive 2014/23/UE pour l'attribution de travaux complémentaires au titulaire d'un contrat de concession.
- (17) Toujours selon les autorités françaises, l'ensemble des opérations présentées dans le cadre du PRA sont conformes aux dispositions de l'article 43 §1 b) de la directive 2014/23/UE. En effet, les autorités françaises ont analysé l'ensemble des projets au regard des critères suivants :
- nécessité des travaux supplémentaires pour la bonne exécution de la concession, alors qu'ils ne figuraient pas dans le contrat initial ;
  - l'impossibilité de changement de concessionnaire, à la fois parce que les travaux sont économiquement et techniquement indétachables de l'exécution du contrat initial, et parce que la résiliation du contrat initial pour le réattribuer avec les travaux supplémentaires entrainerait un accroissement substantiel des coûts pour le pouvoir adjudicateur.
- (18) S'agissant du dernier critère, la directive 2014/23/UE dispose que « *toute augmentation [du] montant [des concessions] ne peut être supérieure à 50 % du montant de la concession initiale. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique au montant de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner la présente directive* ».
- (19) Les autorités françaises ont indiqué dans le dossier de notification du 16 mai 2014 que les opérations du plan de relance étaient compatibles avec l'alinéa 2 de l'article 61 de la directive 2004/18/CE, qui dispose que « le montant cumulé des marchés passés pour les travaux complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant de l'ouvrage initial faisant l'objet de la concession. Pour ce faire, les autorités françaises ont développé un argumentaire pour retenir la date du 31 décembre 1997 comme référence pour « l'ouvrage initial » et indiqué que le montant total des travaux cumulés depuis 1997 et des opérations prévues au titre du plan de relance autoroutier était largement inférieur au seuil posé par la directive.
- (20) Les autorités françaises appliquent ce même argumentaire en constatant que les opérations du plan de relance respectent le dernier critère de l'article 43 §1 b) de la directive 2014/23/UE.
- (21) Dans ce contexte, les autorités françaises retiennent comme contrat initial de référence le contrat de concession à la date du 31 décembre 1997, considérant

que c'est à cette date que la Commission européenne a eu l'occasion de statuer sur l'applicabilité des dispositions relatives aux avenants des concessions de travaux publics antérieurs à l'entrée en vigueur de la directive 89/440/CEE. Ces autorités se réfèrent notamment à un courrier de M. le Commissaire Mario Monti du 21 avril 1997 par lequel celui-ci leur a fait part du constat suivant: « Je vous remercie de votre lettre du 10 février 1997 et de l'engagement des autorités françaises relatif à la clarification des opérations de concessions autoroutières en France d'ici le 31 décembre 1997 [ . Le] principe [de] l'application pleine et entière des dispositions de la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 à toutes les procédures d'attribution de concessions autoroutières futures et à toutes les concessions autoroutières non finalisées à la date du 31 décembre 1997 [me paraît déjà acquis]. »

- (22) En effet, les autorités françaises ont procédé, antérieurement à l'application des directives précitées, à de nombreuses opérations d'aménagement du réseau autoroutier concédé par des négociations de gré à gré avec les concessionnaires existants. Ces opérations ont pu, à l'époque, modifier significativement l'assiette et l'objet des concessions concernées et ont constitué pour chacune d'entre elles un nouveau projet qui venait s'ajouter aux ouvrages déjà construits.
- (23) Compte-tenu de ces éléments, les autorités françaises estiment qu'il n'est pas opérant de retenir comme « contrat initial » au sens de l'article 43 §1 b) de la directive 2014/23/UE une date antérieure au 31 décembre 1997, car, selon elles, avant cette date, il n'est pas possible de définir une « concession initiale », ni de calculer une valeur de référence pour un « montant » de la concession au sens de la directive 2014/23/UE.
- (24) D'autre part, s'agissant du calcul des montants, les dispositions de la directive 2014/23/UE posent deux critères cumulatifs :
- que le montant de chacune des modifications soit inférieur à un plafond de 50% du montant de la concession initiale ;
  - que les modifications consécutives ne visent pas à contourner les dispositions de la directive.
- (25) Sur le premier critère, les éléments transmis par les autorités françaises visent à démontrer que le cumul des montants relatifs aux opérations supplémentaires attribuées à chaque concessionnaire dans le cadre du plan de relance est inférieur à 50% du montant initial de chaque concession.
- (26) Sur le second critère, par leur dossier de notification du 16 mai 2014, les autorités françaises visent également à démontrer que les opérations du plan de relance autoroutier se feront dans le respect du droit européen de la commande publique, le cumul des modifications intervenues depuis le contrat initial étant inférieur au seuil de 50%, et, le fait que ces modifications aient pu intervenir en plusieurs fois ne pouvant être considéré comme visant à contourner le critère de seuil susmentionné.
- (27) Enfin, les autorités françaises considèrent qu'elles n'ont inclus dans le PRA que des opérations qui ne figuraient pas déjà dans les obligations des concessionnaires existants et qui ne pouvaient faire l'objet d'un contrat de concession autonome: soit parce qu'elles étaient techniquement ou économiquement indivisibles des infrastructures existantes, soit parce que leur

taille limitée n'aurait pas permis à une éventuelle concession autonome de dégager des recettes suffisantes pour compenser les charges.

## 2. 2. 2. Présentation des projets de travaux

- (28) L'ensemble des projets consiste en des travaux de construction de sections nouvelles et d'ouvrages d'art, des travaux d'élargissement des voies portant sur des sections déjà concédées ou des sections nouvelles non concédées mais qui seront intégrées dans le périmètre de la SCA concernée afin de financer l'élargissement et enfin des aménagements environnementaux, de sécurité ou visant à accroître le niveau de sécurité de l'autoroute.
- (29) Le PRA prévoit également le financement d'études en vue de la réalisation future de nouveaux projets: ASF (A46) – Contournement Est de Lyon : études pour l'élargissement de 2x2 voies à 2x3 voies.
- (30) Par ailleurs, les autorités françaises envisagent l'intégration dans la concession ESCOTA du tunnel de Toulon et de ses voies d'accès: la section non concédée de l'autoroute A50 située entre la sortie 15 et l'entrée Ouest du tunnel et la section non concédée de l'autoroute A57 située entre l'entrée Est du tunnel et la bifurcation A57/A570 à Pierrerronde (soit 12 km environ au total). Cette dernière section fera également l'objet d'un élargissement à 2x3 voies sur 7,5 km. L'intégration du tunnel rend possible la prise en charge par ESCOTA des surcoûts générés par la construction du tube Sud et financés par les collectivités locales. ESCOTA remboursera ces surcoûts sous la forme du versement d'une soulte de 162,9 millions EUR.
- (31) Les projets envisagés se répartissent comme suit entre les SCA:

SCA	Montant total (millions EUR)	Nombre de projets	Prolongation de la concession	Fin actuelle de la concession	TRI (%)
COFIROUTE	[550-600]*	3	2 ans et 6 mois	2031	[...]
APRR	[400-450]	4	2 ans et 1 mois	2032	[...]
AREA	[300-350]	1	3 ans et 9 mois	2032	[...]
SANEF	[300-350]	8	2 ans	2029	[...]
SAPN	[250 300]	3	3 ans et 8 mois	2029	[...]
ESCOTA	[600-650]	1	4 ans et 2 mois	2027	[...]
ASF	[800-850]	5	2 ans et 4 mois	2033	[...]
<b>Total</b>	<b>3,2 milliards</b>				

## 2. 2. 3. Engagements pris par les autorités françaises

- (32) Les autorités françaises reconduisent les engagements qu'elles avaient pris lors de la notification du précédent plan de relance, dit «Paquet vert autoroutier»<sup>8</sup>, en 2009 et ont pris de nouveaux engagements en l'espèce.

\*Informations confidentielles

<sup>8</sup> SA 28818 (N362/2009), JO C 264 du 6.1.2009

(33) La Commission avait en effet reconnu l'aide d'Etat compatible sous réserve qu'un suivi soit assuré sur l'absence de surcompensation et sur la validité des prévisions économiques sur lesquelles se fondent les calculs en application de la méthodologie définie dans la notification.

(34) Ces engagements sont les suivants:

- Les autorités françaises s'engagent à effectuer tous les deux ans un suivi complet du plan de relance autoroutier, tant sur le plan technique (réalisation des opérations) que sur le plan financier (suivi de la compensation). À cette fin, une disposition contractuelle sera introduite pour chacune des sept sociétés concernées par le plan de relance autoroutier, afin que le concédant dispose tous les deux ans de la part du concessionnaire d'un rapport d'avancement des opérations du plan de relance et du suivi financier de la compensation.
- Les autorités françaises s'engagent à amender les articles 7.5 ou 7.4 selon les contrats de concession pour que le suivi financier des dépenses effectives ne se fassent pas seulement en cas de retard des travaux mais systématiquement au 31 décembre 2016 et à la fin des travaux, même si la livraison du projet n'est pas en retard.
- Les autorités françaises s'engagent à effectuer des rapports à la Commission européenne incluant une vérification de la non-surcompensation, en cours de chantier (2017 puis 2020), à la fin des chantiers, mais aussi à la fin actuelle des concessions (entre 2027 et 2030).
- Les autorités françaises s'engagent à introduire un nouvel article 25.11 aux contrats de concession qui répond aux interrogations de la Commission relative à une surcompensation liée à une surperformance des concessions. Cette clause nouvelle a pour effet d'abaisser de manière automatique le niveau des péages sur la période d'allongement liée au plan de relance autoroutier afin que les recettes ne puissent pas engendrer une surcompensation liée par exemple à un surcroît de trafic.
- Dans une logique transparente de mise en concurrence pour l'attribution des marchés subséquents de travaux, les autorités françaises s'engagent à faire figurer dans les contrats : l'abaissement des seuils applicables aux marchés de travaux<sup>9</sup>, la soumission des avenants aux commissions internes des marchés des sociétés et à la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et la mise en place pour la société COFIROUTE des mêmes règles de mise en concurrence que celles applicables aux anciennes sociétés d'économie mixte<sup>10</sup>. Les modalités pratiques de cet engagement sont détaillées dans l'article 6 des contrats de concession.

---

<sup>9</sup> Abaissement à 500 000 euros HT (contre 2 millions euros HT) du seuil de mise en concurrence pour les marchés de travaux.

<sup>10</sup> COFIROUTE ayant toujours été une société privée, elle est soumise à des obligations de mise en concurrence beaucoup moins contraignantes que les autres SCA: ces obligations ne s'appliquent qu'à partir d'un seuil de 5,186 millions EUR; elle ne dispose pas d'une commission consultative des marchés et ne relève donc pas du contrôle de la commission nationale des marchés.

- Les autorités françaises s'engagent à produire à la Commission européenne la version définitive des sept mandats, c'est-à-dire les avenants aux cahiers des charges des contrats de concession, signés par les dirigeants dûment habilités des SCA, validés par décret du Conseil d'Etat et publiés au Journal officiel de la République française.
- Les autorités françaises s'engagent à intégrer dans le cahier des charges des sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN un dispositif d'indicateurs de performance pénalisables, sur la base des dispositions contractuelles applicables aux sociétés APRR et AREA (dispositif-cible). Des dispositions transitoires étant nécessaires, afin notamment d'assurer la mise en cohérence entre les dispositifs d'indicateurs existants et le dispositif-cible, les autorités françaises s'engagent à avoir mis en œuvre ce dispositif-cible pour l'ensemble des sociétés au plus tard le 31 décembre 2016.

(35) Les autorités françaises ont déclaré que l'ensemble des engagements seront effectivement traduits d'un point de vue contractuel pour chaque SCA, comme attesté dans les projets de mandats annexés dans la réponse des autorités françaises du 8 octobre 2014.

### **III. APPRECIATION DU PRA**

#### **3. 1. Existence d'une aide d'Etat**

(36) Selon l'article 107, paragraphe 1, du traité CE, sont «incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(37) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en question confère un avantage au moyen de ressources d'État, 2) cet avantage soit sélectif et 3) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres<sup>11</sup>.

(38) Les autorités françaises ne contestent pas la qualification d'aide s'agissant du PRA.

#### **3. 1. 1. Sur l'existence d'un avantage conféré au moyen de ressources étatiques**

(39) L'allongement de la durée des concessions comporte l'attribution, par les autorités françaises aux SCA concernées, d'un droit exclusif de perception de péages durant des périodes allant de 2 à 4 ans environ. De facto, ce droit exclusif revient à la renonciation, de la part de l'État, à la perception directe des péages pendant la durée de l'allongement de la concession, perception que l'État, en tant que gouvernement central ou par le biais de ses collectivités territoriales, pourrait

<sup>11</sup> Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, Rec. p. I-289, point 129).



s'assurer s'il avait choisi de reprendre la gestion des infrastructures en cause à la date d'échéance initiale de la concession. En tant que propriétaire des infrastructures, le fait pour l'Etat de transférer le droit d'exploiter le réseau autoroutier à un ou des opérateurs privés en contrepartie de la perception de recettes (les péages) constitue un avantage au bénéfice des concessionnaires.

- (40) À cet égard, il convient de rappeler que, aux points 87 à 95 de son arrêt Altmark<sup>12</sup>, la Cour a jugé que la compensation de service public ne constitue pas un avantage au sens de l'article 87<sup>13</sup> du traité CE, sous réserve de la satisfaction de quatre conditions cumulatives. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies et que les critères généraux d'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE sont satisfaits, la compensation liée à des obligations de service public constitue une aide d'État et relève des articles 73, 86, 87 et 88 du traité CE.
- (41) Les conditions définies dans l'arrêt Altmark pour considérer qu'une mesure ne remplit pas la condition de l'avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE sont les suivantes:
- (i) L'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;
  - (ii) Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;
  - (iii) La compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
  - (iv) Lorsque le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (42) En l'espèce, les sociétés bénéficiaires du PRA auxquelles auraient été imposées des obligations de service public n'ont pas été choisies par une procédure de marché public pour effectuer les travaux supplémentaires concernés.
- (43) La Commission note tout d'abord que, selon les autorités françaises, le PRA constitue une aide d'État. Par conséquent, elles n'ont pas jugé utile de produire de commentaires sur les quatre critères Altmark.
- (44) La Commission considère par conséquent, que l'absence d'argumentation des autorités françaises sur ce point, ne permet pas de démontrer que le niveau de compensation nécessaire a été déterminé en prenant effectivement en

---

<sup>12</sup> Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark («Altmark») Rec. 2003, p. I-7747

<sup>13</sup> Les articles 73, 86, 87, 88 du TCE correspondent respectivement aux articles 93, 106, 107 et 108 du TFUE.

considération une entreprise moyenne présentant les caractéristiques sus mentionnées.

- (45) Il s'ensuit que les sociétés bénéficiaires du PRA bénéficient d'un avantage consenti au moyen de ressources étatiques et directement imputable à l'État.

### **3. 1. 2. Sur le caractère sélectif du PRA**

- (46) Il y a lieu de rappeler que la spécificité d'une mesure étatique, à savoir son caractère sélectif, constitue l'une des caractéristiques de la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. À ce titre, il importe de vérifier si la mesure en cause entraîne ou non des avantages au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité<sup>14</sup>.
- (47) En l'espèce, la mesure en cause a pour objet l'allongement pour une durée comprise entre deux et quatre ans de la durée des concessions autoroutières en faveur de sept SCA, sociétés délégataires du service public autoroutier et liées contractuellement à l'État concédant par un contrat de concession.
- (48) Ce faisant, la Commission estime que la mesure en cause présente un caractère sélectif, en ce qu'elle favorise certains opérateurs économiques actifs dans le secteur concerné.

### **3. 1. 3. Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence**

- (49) Il convient de rappeler que les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait normalement dû supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales faussent, en principe, les conditions de concurrence<sup>15</sup>. Il a en effet été jugé que tout octroi d'aides à une entreprise qui exerce ses activités sur le marché communautaire est susceptible de causer des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges entre États membres<sup>16</sup>.
- (50) Or, en l'espèce, compte tenu de la nature et de la dimension internationale du secteur en cause, à savoir la construction, la maintenance et la gestion des réseaux autoroutiers en contrepartie de la perception de péages, et des opérateurs présents sur ce marché, la Commission estime que la mesure en cause renforce la position des opérateurs de ce secteur bénéficiaires de la mesure qui participent aux échanges nationaux et intracommunautaires.
- (51) En outre, ce secteur est caractérisé par une concurrence entre opérateurs pour obtenir soit l'attribution de concessions, soit l'attribution des projets de travaux et toute aide publique octroyée dans ce contexte ne peut que renforcer la position des actuels concessionnaires au détriment de leurs concurrents;

---

<sup>14</sup> Voir arrêts France/Commission, précité à la note n° 17, point 24, Ecotrade/Altiforni e Ferriere di Servola, précité à la note n° 17, points 40 et 41 et arrêt du Tribunal du 29 septembre 2000, CETM/Commission (T-55/99, Rec. p. II-3207, point 39).

<sup>15</sup> Voir arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission (C-156/98, Rec. p. I-6857, point 30) et la jurisprudence citée.

<sup>16</sup> Voir, notamment, arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission (730/79, Rec. p. 2671, points 11 et 12) et arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest/Commission (T-214/95, Rec. II-717, points 48 à 50).

(52) Ce faisant, les mesures en cause sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres où la position des sociétés concessionnaires sera renforcée par rapport à d'autres sociétés concurrentes, leur présence dans le marché étant assurée jusqu'à la fin de la concession ainsi que leurs droits exclusifs garantis jusqu'à la même date.

### **3. 1. 4. Conclusions quant à la qualification d'aide du PRA**

(53) Eu égard à ce qui précède, la Commission en conclut que le PRA constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE.

### **3. 2. Appréciation de la compatibilité du PRA**

(54) La mesure en cause constituant une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il y a lieu d'examiner son éventuelle compatibilité à la lumière des dérogations prévues par ledit traité.

#### **3. 2. 1. Base légale**

(55) Dans la décision de 2009, la Commission avait conclu que *«Dans le présent contexte et eu égard à l'argumentation développée par les autorités françaises et à sa pratique décisionnelle<sup>17</sup>, la Commission estime que la base juridique la plus appropriée est l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, selon lequel les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.»* La Commission avait alors jugé le «paquet vert autoroutier» compatible avec l'encadrement applicable aux aides d'Etat sous formes de compensations de service public de 2005<sup>18</sup>

(56) Par conséquent, la Commission considère que la même base juridique s'impose en l'espèce pour le PRA, à savoir l'article 86, paragraphe 2 du traité CE, devenu l'article 106, paragraphe 2 du TFUE<sup>19</sup>, selon lequel *«Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.»*

---

<sup>17</sup> Voir en ce sens la décision de la Commission du 22 février 2006 – Aide d'État N 420/2005 – France – Allongement de la durée des concessions des sociétés d'autoroutes du Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et du Tunnel Maurice Lemaire (TML/APRR). Voir également, en ce sens, les décisions de la Commission du 24 octobre 2000 – Aide d'État N 540/2000 – France – Réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières et du 20 juin 2001 – Aide d'État N 321/2001 – France – Allongement de la durée de la concession autoroutière accordée à la Société Françaises du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF).

<sup>18</sup> Communication de la Commission intitulée «Encadrement communautaire applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public», JO C 297 du 29.11.2005, p.4

<sup>19</sup> Le TFUE est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

(57) Dans ce contexte, la Commission a adopté un nouvel encadrement révisé applicable aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public<sup>20</sup> (ci-après «l'encadrement de 2012») qui s'applique désormais aux mesures notifiées.

### **3. 2. 2. Conditions de la compatibilité avec le marché intérieur des compensations de service public constituant des aides d'Etat**

(58) À cet égard, il ressort de l'encadrement de 2012 que des aides peuvent être déclarées compatibles avec le traité en application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE «*si elles sont nécessaires au fonctionnement des services d'intérêt économique général concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.*»

(59) La Commission examinera donc ci-après si les conditions requises aux sections 2.2 à 2.10 de l'encadrement de 2012 sont satisfaites. Les critères de compatibilité suivants s'appliquent:

#### ***Véritable service d'intérêt économique général visé à l'article 106 du TFUE et consultation publique***

(60) La Commission doit vérifier que le PRA prend en considération les besoins en matière de service public en effectuant une consultation publique ou par d'autres moyens appropriés permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de service.

(61) Il importe tout d'abord de rappeler que la Commission a précédemment considéré que les sociétés concessionnaires du réseau autoroutier français sont investies d'une mission d'intérêt général<sup>21</sup>.

(62) En effet, les conditions dans lesquelles l'État concède aux sociétés bénéficiaires de la mesure en cause la construction, l'entretien et l'exploitation de portions du réseau autoroutier français sont définies par les conventions passées entre l'État et ces sociétés, ainsi que par les cahiers des charges annexés à ces conventions. Ces conventions et cahiers des charges constituent des actes de la puissance publique.

(63) Il découle de ces actes que les SCA participent au développement du réseau autoroutier dans des conditions établies par l'État, lequel leur a confié l'exécution de tâches précises d'intérêt économique général. En mettant des sections d'autoroutes à la disposition du public, ces sociétés rendent un service au même titre que celui fourni gratuitement par l'État ou les collectivités territoriales qui possèdent un domaine routier et participent à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace de l'Union européenne.

(64) S'agissant du PRA, la Commission relève que la description et la justification des travaux auxquels s'engagent les SCA et dont le financement nécessite l'allongement de la durée des concessions devront figurer dans un avenant du contrat de concession, approuvé par décret du Conseil d'Etat. Ces avenants

---

<sup>20</sup> Communication de la Commission intitulée «Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public», JO C 8 du 11.1.2012, p.15

<sup>21</sup> Voir décision de la Commission du 24 octobre 2000 – Aide d'État N 540/2000 – France – Réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières et la décision de 2009

doivent donc être considérés, au même titre que les contrats de concession, comme des actes de puissance publique.

- (65) Les projets du PRA remplissent une mission de service d'intérêt général en raison des caractéristiques suivantes:
- Appartenance de l'infrastructure au réseau transeuropéen de transport;
  - Constatation d'un accroissement du trafic, nécessitant soit un élargissement de sections d'autoroutes existantes, soit la transformation de routes nationales en autoroutes visant à établir la continuité d'un itinéraire autoroutier;
  - Besoin de sécurisation des échanges dans les secteurs accidentogènes;
  - Mise aux nouvelles normes environnementales d'autoroutes anciennes (eau, air, bruit).
- (66) La Commission note par ailleurs que les autorités françaises ont prévu des mécanismes permettant à l'Etat de contrôler la parfaite réalisation des travaux exigés.
- (67) Les missions confiées aux SCA n'ayant pas été modifiées par le PRA, la Commission considère que celles-ci constituent toujours un véritable service d'intérêt économique général.
- (68) S'agissant de la nécessité d'une consultation publique, la Commission note que le droit interne français impose aux maîtres d'ouvrage une ou plusieurs consultations publiques préalablement à l'engagement des travaux, en fonction des caractéristiques du projet. Ces consultations interviennent à différents stades des projets: au stade des études d'opportunité<sup>22</sup>, au stade des études préalables à la décision d'autorisation<sup>23</sup> et au stade des études de conception détaillée lorsque le projet nécessite une autorisation au titre de la loi sur l'eau ou lorsque le projet nécessite de recourir à des dérogations à la protection stricte d'espèces protégées.
- (69) Une enquête publique doit être réalisée à l'issue des études de conception du projet afin de pouvoir prendre, soit une déclaration d'utilité publique, lorsque le projet nécessite la réalisation d'acquisitions foncières et le recours à l'expropriation<sup>24</sup>, soit une déclaration de projet, sans laquelle, aucune autorisation de travaux ne peut être délivrée, dès lors que les travaux concernés sont soumis à la réalisation d'une étude d'impact environnementale<sup>25</sup>.
- (70) La Commission relève que, en l'espèce, pour répondre à l'exigence de compatibilité du point 14 de l'encadrement de 2012, à savoir la prise en considération des besoins concernés en matière de service public, les consultations et enquêtes mentionnées ci-dessus, portent sur les projets de

---

<sup>22</sup> Article L.121-8 du code de l'environnement «La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.»

<sup>23</sup> Article L.320-2 du code de l'urbanisme «font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées par (...) les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement.»

<sup>24</sup> Article L.11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

<sup>25</sup> Articles L.123-2 et 126-1 du code de l'environnement

travaux et non sur le service d'intérêt économique général autoroutier en tant que tel. En effet, dans le contexte d'une concession préexistante, la qualification de service d'intérêt économique général a déjà été admise par la Commission. Par conséquent, seuls les nouveaux projets du PRA doivent répondre aux exigences du point 14 de l'encadrement de 2012.

- (71) Les autorités françaises ont précisé que, si une opération du PRA devait ne pas être réalisée pour défaut de déclaration publique ou de déclaration de projet, l'article 7.5 des contrats de concession leur permet de récupérer l'indu financier résultant de la non réalisation des travaux.
- (72) En fonction de leurs caractéristiques techniques, les opérations du PRA sont soumises à tout ou partie de ces différentes consultations publiques. La Commission note que les autorités françaises ont produit un tableau récapitulatif pour chaque projet la procédure de consultation publique pertinente.
- (73) Par conséquent, la Commission considère que le PRA remplit cette condition de compatibilité.

#### ***Nécessité d'un mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation***

- (74) Le mandat des SCA est constitué par leur contrat de concession. Ces contrats feront l'objet d'un avenant afin d'y introduire les modalités du PRA: travaux à réaliser, durée d'allongement et mesures destinées à assurer le suivi des travaux et l'absence de surcompensation.
- (75) Les autorités françaises ont précisé que ces avenants doivent faire l'objet d'une approbation par décret en Conseil d'Etat. Ils seront ensuite publiés au Journal officiel de la République française, sur le fondement de l'article L122-4 du code de la voirie routière. Les autorités françaises ont précisé que cette approbation n'a pas encore eu lieu à la date de la notification parce que les avenants étaient en cours de négociation entre les autorités françaises et les SCA. Néanmoins, les autorités françaises ont déclaré que les éléments contenus dans la notification n'avaient pas vocation à être modifiés substantiellement. Ces éléments concernent la nature et la durée des obligations de service public, l'entreprise et le territoire concerné, la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide, la description du mécanisme de compensation et les périmètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.
- (76) La Commission a pris acte de l'impossibilité pour les autorités françaises de produire la version définitive des mandats pendant la phase d'instruction de la notification. Par conséquent, la Commission a exigé des autorités françaises l'engagement de produire les mandats définitifs de chaque SCA dès leur approbation par le Conseil d'Etat. Cet engagement doit également figurer dans le mandat.
- (77) A la lumière de ce qui précède, la Commission estime que l'exigence du point 16 de l'encadrement de 2012 sera respectée.

#### ***Durée du mandat***

- (78) En vertu du point 17 de l'encadrement de 2012, la durée du mandat doit se justifier au regard de critères objectifs et, en principe, ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.
- (79) La Commission note que la méthodologie retenue par les autorités françaises pour la mise en place du PRA, repose sur un principe de strict équilibre entre les charges nouvelles imposées aux sociétés, principalement sous forme de travaux, et la durée d'allongement accordée aux sociétés. Pour chaque SCA, la méthodologie appliquée a reposé sur les deux étapes suivantes:
- détermination de l'ensemble des coûts (travaux et charges supplémentaires) et des recettes induites par chaque opération demandée aux sociétés permettant de déterminer le montant précis mis effectivement à la charge de la société devant faire l'objet d'une compensation;
  - calcul de la durée d'allongement nécessaire pour compenser exactement ce montant mis à la charge de la société.
- (80) La Commission considère par conséquent que ce critère est rempli.

#### ***Respect de la directive 2006/111/CE***

- (81) En vertu du point 18 de l'encadrement de 2012, « *Une aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2 du traité que si l'autorité se conforme, le cas échéant, à la directive 2006/111/CE.* » Cette directive est relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>26</sup>.
- (82) Dans le cas des SCA, la Commission note que leurs comptes sociaux reflètent fidèlement l'ensemble des produits et des charges inhérents à leur seule activité de concessionnaire d'autoroutes. Les produits et les charges relevant d'autres activités que celles prévues au contrat de concession sont portées par des filiales et ne sont donc pas, à ce titre, intégrées aux comptes sociaux des SCA mais aux comptes consolidés.
- (83) Chaque contrat de concession prévoyant l'obligation, pour les SCA, de fournir des comptes sociaux chaque année, les autorités françaises sont donc en mesure d'apprécier les charges et les produits inhérents à leurs activités de SCA mais également les structures financières et organisationnelles internes de ces entreprises.
- (84) Par conséquent, la Commission en conclut que le PRA respecte les exigences du point 18.

#### ***Respect des règles de l'Union applicables aux marchés publics***

- (85) Selon le point 19 de l'encadrement de 2012, « *Une aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité que si l'autorité responsable, au moment de confier la prestation du service à l'entreprise concernée, s'est conformée ou s'engage à se*

---

<sup>26</sup> JO L 318 du 17.11.2006, p. 17

*conformer aux règles de l'Union applicables dans le domaine des marchés publics. Cela comprend toutes les exigences en matière de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination découlant directement du traité et, s'il y a lieu, du droit dérivé de l'Union.»*

- (86) A cet égard, les autorités françaises considèrent, dans leur notification, que les opérations notifiées remplissent notamment les conditions relatives aux modifications des contrats de concession en cours prévues à l'article 43, § 1<sup>er</sup>, point b), de la directive 2014/23/UE<sup>27</sup> et, par conséquent, que ces modifications n'impliquent pas une nouvelle procédure d'attribution de concession.
- (87) La directive 2014/23/UE est entrée en vigueur le 17 avril 2014 et sa transposition intégrale en droit interne doit avoir lieu au plus tard le 18 avril 2016. Toutefois, pour pouvoir se prévaloir de l'exception prévue à l'article 43, § 1, point b) de la directive 2014/23/UE, les autorités françaises se sont engagées à procéder à la transposition rapide de cette disposition. L'article 43, § 1, point b) de la directive 2014/23/UE sera transposé par un décret qui sera publié en novembre 2014 et qui entrera en vigueur le 1er janvier 2015.
- (88) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que l'examen de la conformité au droit européen de la commande publique des modifications aux contrats de concessions autoroutières envisagées dans les mesures notifiées, peut se faire à la lumière de la disposition invoquée.
- (89) L'article 43, § 1, point b) de la directive 2014/23/UE dispose que :

*« 1. Les concessions peuvent être modifiées sans nouvelle procédure d'attribution de concession conformément à la présente directive dans l'un des cas suivants:*

*(...)*

*b) pour les travaux ou services supplémentaires réalisés par le concessionnaire initial qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans la concession initiale, lorsqu'un changement de concessionnaire:*

*i) est impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que les exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants acquis dans le cadre de la concession initiale; et*

*ii) présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une multiplication substantielle des coûts pour le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice.*

*Toutefois, en ce qui concerne les concessions attribuées par le pouvoir adjudicateur afin de mener une activité autre que celles visées à l'annexe II, toute augmentation de leur montant ne peut être supérieure à 50 % du montant de la concession initiale. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique au montant de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner la présente directive; (...)*»

---

<sup>27</sup> Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.03.2014, p. 1).



- (90) Or, les travaux supplémentaires prévus par les opérations notifiées peuvent être regroupés en quatre catégories, sachant que certaines opérations prévoient des travaux relevant de plusieurs de ces catégories, à savoir :
- a) Construction de nouveaux échangeurs, diffuseurs ou voies d'accès en remplacement d'ouvrages existants et réfection d'échangeurs, diffuseurs ou voies d'accès existants.
  - b) Elargissement des voies de circulation de sections d'autoroute en service.
  - c) Travaux d'aménagement environnemental, de sécurité ou visant à accroître le niveau de service de l'autoroute.
  - d) Intégration de sections d'autoroute ou de route contiguës aux concessions actuelles en vue de travaux d'élargissement des voies de circulation ou de transformation en voies d'accès aux autoroutes concédées.
- (91) Concernant les trois premières catégories, la Commission note que ces travaux doivent avoir lieu dans le cadre des concessions actuelles. Ces travaux sont nécessaires pour assurer l'exploitation des concessions dans la mesure où ils visent à répondre à un accroissement du trafic, à résoudre un problème de sécurité ou à améliorer celle-ci, ou encore, à mettre à niveau la qualité du service autoroutier notamment par l'amélioration de l'insertion environnementale des sections d'autoroute concernées.
- (92) Pour ce qui est de la quatrième catégorie relative aux travaux supplémentaires qui prévoient l'intégration de nouvelles sections aux concessions actuelles, la Commission note qu'il s'agit de sections de petite taille sans péage et qui resteront gratuites en raison de l'environnement dans lequel elles s'insèrent :
- (93) Dans deux opérations, il s'agit de sections insérées entre deux sections autoroutières appartenant à la même concession et connaissant d'importants problèmes de congestion du trafic qui se répercutent sur l'exploitation des sections concédées situées aux deux extrémités de la section à intégrer. Par ailleurs, leur mise en concurrence en tant que concessions autonomes est impossible en raison de l'environnement urbain ou péri-urbain dans lequel elles s'insèrent et de leur petite taille (environ 15 km dans un cas, et 12 km dans l'autre) qui rend cette possibilité économiquement non-viable.
- (94) Dans une autre opération, la section se situe à l'extrémité de l'autoroute concédée et connaît aussi d'importants problèmes de congestion du trafic qui se répercutent sur la section concédée contiguë. La mise en concurrence en tant que concession autonome de la section à intégrer est elle aussi impossible pour les mêmes raisons que celles indiquées pour les deux opérations précédentes (la section fait 11 km environ et se situe en zone urbaine ou péri-urbaine). Quant à la possibilité d'une mise en concurrence en tant que partie d'une concession plus vaste, elle est impossible du fait qu'il n'y a pas de route alternative à l'autoroute gratuite dont elle fait partie et qui a été construite sous la maîtrise d'ouvrage directe de l'Etat dans une logique de désenclavement des territoires desservis. Ainsi, cette autoroute gratuite est-elle le seul axe structurant de la région concernée, possédant, en vue d'assurer cette desserte fine des territoires, un nombre très élevé de diffuseurs dans une configuration incompatible avec les contraintes liées à une éventuelle mise à péage.

- (95) Pour les deux dernières opérations qui prévoient l'intégration de deux petites sections de route à la concession, la Commission constate que, dans un cas, la section en question sera transformée en voie d'accès exclusif à l'autoroute concédée jusqu'au premier raccordement avec la voirie locale et que cet accès n'aura donc aucune fonction économique ou technique autonome par rapport à l'exploitation de la concession. Dans l'autre cas, la section de 1,5 km environ à intégrer à la concession fera l'objet de travaux visant la construction d'un nouveau dispositif d'échanges reliant deux sections d'autoroutes relevant du même concessionnaire.
- (96) En conséquence, la Commission considère que les opérations notifiées remplissent les conditions posées par l'article 43, § 1, point b) précité dans la mesure où ces opérations concernent des travaux supplémentaires qui sont devenus nécessaires pour l'exploitation de la concession et ne figuraient pas dans les contrats de concession initiaux, qu'un changement de concessionnaire serait impossible pour des raisons économiques ou techniques et présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une multiplication substantielle des coûts pour le pouvoir adjudicateur..
- (97) Concernant le calcul des montants, les dispositions de la directive 2014/23/UE posent deux critères cumulatifs :
- que le montant de chacune des modifications soit inférieur à un plafond de 50% du montant de la concession initiale ;
  - que les modifications consécutives ne visent pas à contourner les dispositions de la directive.
- (98) Sur le premier critère, dans le même sens que ce qui est avancé par les autorités françaises *supra* aux points 20 à 25 , la Commission considère qu'il n'est pas opérant de retenir comme « contrat initial » au sens de l'article 43 §1 b) de la directive 2014/23/UE une date antérieure au 31 décembre 1997 : en effet, avant cette date, il n'est pas possible de définir une « concession initiale », ni de calculer une valeur de référence pour un « montant » de la concession au sens de la directive 2014/23/UE.
- (99) La Commission estime donc que le calcul des montants doit se faire par rapport à la valeur des concessions à cette date du 31 décembre 1997. Or les éléments transmis par les autorités françaises montrent que le cumul des montants relatifs aux opérations supplémentaires attribuées à chaque concessionnaire dans le cadre du plan de relance ne concernent qu'une infime partie des ouvrages autoroutiers des concessions concernées, leurs montants respectifs ne représentant qu'un pourcentage marginal du montant des concessions initiales, très éloigné de la limite de 50% visée au dernier alinéa de l'article 43, §1, point b).
- (100) Sur le second critère, par leur dossier de notification du 16 mai 2014, les autorités françaises ont démontré que les opérations du plan de relance autoroutier se feront dans le respect du droit européen de la commande publique, et la Commission ne dispose pas, dans le cas d'espèce, d'éléments lui permettant de conclure à l'existence d'une manœuvre de contournement des dispositions de la directive 2014/23/UE.

(101) La Commission considère donc que les dispositions du point 19 de l'Encadrement SIEG de 2012 sont remplies.

#### ***Absence de discrimination***

(102) En vertu du point 20 de l'encadrement de 2012, «*Lorsqu'une autorité confie la prestation d'une même SIEG à plusieurs entreprises la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise.*»

(103) La Commission note que la méthode retenue par les autorités françaises pour le calcul de la compensation est strictement identique pour chacune des sociétés. Par conséquent, il ne peut être question de discrimination au sens du point 20 de l'encadrement de 2012.

#### ***Montant de la compensation***

(104) Selon le point 21 de l'encadrement de 2012, «*Le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable.*» Le point 22 du même encadrement ajoute que «*Le montant de la compensation peut être établi, au choix, sur la base des coûts et recettes escomptés, sur la base des coûts effectivement supportés et des recettes effectivement perçues, ou encore sur la base d'une combinaison des deux, en fonction des mesures incitatives que les Etats membre souhaitent introduire dès le départ en vue de favoriser les gains d'efficience, conformément aux points 40 et 41.*»

#### **Méthodologie**

(105) Les autorités françaises ont procédé à la détermination du coût contractualisé des travaux éligibles au PRA. Cette analyse repose sur une base de données de coûts unitaires et une comparaison avec des opérations réalisées récemment, tant par les SCA qu'en maîtrise d'ouvrage public.

(106) Le montant des charges nouvelles prises en compte a été évalué par un calcul global intégrant:

-le coût actualisé des dépenses d'investissement initiales (travaux);

-l'ajout du montant actualisé de certains coûts de gros entretien ou de renouvellement jugés nécessaires par les autorités françaises, à l'exclusion des dépenses d'entretien normal pour les opérations du réseau existant;

-l'ajout du montant actualisé de différentes charges d'exploitation (masse salariale, coûts d'entretien, coûts d'exploitation et impôts et taxes supplémentaires) lorsque la section concernée par les travaux est ajoutée à l'assiette de la concession existante;

-la déduction du montant actualisé des recettes supplémentaires lorsque l'opération concernée en prévoit (mise à péage directe de la section ou par péage additionnel);

-la déduction du montant actualisé des économies éventuelles sur les coûts d'exploitation et sur les coûts d'investissement (économies d'impôt sur les sociétés notamment).

- (107) La somme de ces différentes composantes du coût est ensuite comparée à celui généré par un allongement de la durée des concessions.
- (108) Les autorités françaises ont ensuite utilisé la méthode de valorisation des business plans de concessions utilisée qui équivaut à la méthode dite des «*discounted cash flows*». La comparaison des flux de trésorerie actualisés entre le scénario de référence et le scénario cible permet de mesurer l'écart éventuel de valorisation correspondant. Les autorités françaises ont donc vérifié que les deux scénarii correspondent à une valorisation équivalente et que l'écart de valorisation est nul. Dans ce cas, d'un point de vue économique et financier, l'allongement de la durée de la concession correspond alors strictement à la charge nouvelle imposée à la SCA.
- (109) La différence entre ces deux scénarii se limite à la durée de la concession et au montant des travaux corrigés des éventuelles recettes supplémentaires. La méthodologie retenue pour intégrer ces effets et passer du scénario de référence au scénario cible est la suivante:
- (i) L'ajout de la période d'allongement de la concession au scénario de référence est modélisé de la façon suivante:
    - Prise en compte de flux de trésorerie supplémentaires au cours de la période d'extension de la concession. Le flux de trésorerie valorisable correspondant à cette période est déterminé en extrapolant les tendances prévisibles au cours des dernières années de concession;
    - recalage des amortissements sur la nouvelle durée de concession ce qui induit sur l'ensemble des années résiduelles de la concession des amortissements plus faibles et un surcroît d'impôt sur les sociétés ;
    - recalage des investissements de remise en état en fin de concession en prévision de la restitution de l'infrastructure à l'Etat.
  - (ii) L'ajout des travaux et recettes liés au PRA est modélisé de la manière suivante:
    - prise en compte des investissements et des recettes supplémentaires correspondant aux coûts des opérations déterminés selon la méthode exposée ci-dessus;
    - augmentation de l'actif immobilisé à amortir se traduisant par une augmentation des amortissements futurs et donc par des économies d'impôts sur les sociétés.
- (110) Sur la base de la méthodologie décrite ci-dessus, des simulations financières ont été effectuées pour assurer la neutralité du PRA sur la valorisation de la SCA. Les principales hypothèses économiques sous-tendant cet équilibre financier sont les suivantes: inflation sur le long terme (1,8%/an, qui est la valeur moyenne de la BCE sur la période 2013-2017), évolution des coûts de construction ([0-5] %/an), évolution du trafic véhicules légers ([8-16]% entre 2013 et 2030), évolution du trafic poids lourds ([8-16]% entre 2013 et 2030), taux de rentabilité interne (TRI). Sur cette dernière hypothèse, les autorités françaises ont conclu que la valeur des TRI, dans le cadre spécifique du PRA, ne doit pas dépasser [6-10] % pour les projets et les concessions les plus à risques, avec une valeur moyenne de [5-9]%.

- (111) Par ailleurs, la Commission considère que ces niveaux de TRI permettent de répondre aux exigences de l'encadrement de 2012 sur la notion de «bénéfice raisonnable» pour ce secteur en fonction du type de travaux concernés, du mécanisme de la compensation et du niveau de risque.
- (112) Sur la base de ce qui précède, la Commission estime que la méthode retenue par les autorités françaises fondée sur le principe du strict équilibre entre les charges nouvelles imposées aux SCA et la durée de l'allongement des concessions, est compatible avec l'encadrement de 2012.

### Surcompensation

- (113) En vertu du point 49 de l'encadrement de 2012, *«Les Etats membres doivent veiller à ce que [...] les entreprises ne reçoivent pas une compensation supérieure au montant défini conformément aux exigences énoncées dans la présent section. Ils doivent fournir des éléments de preuve à la Commission, sur demande de celle-ci. [...] Pour les aides qui ne sont pas accordées dans le cadre d'une procédure de marché public avec publication, de contrôles devront normalement être effectués au moins tous les deux ans.»*
- (114) Les autorités françaises ont apporté un certain nombre de précisions sur l'état des contrôles déjà prévus par les contrats de concession. Ces contrats prévoient en effet un ensemble de contrôles assortis de sanctions financières.
- (115) Tout d'abord, l'avancement des travaux d'investissements complémentaires sur autoroutes en service (en particulier les travaux d'élargissement d'une section d'autoroute) fait l'objet d'un suivi trimestriel. Tout retard constaté ou susceptible d'être constaté peut donner lieu à une pénalité financière sur le fondement de l'article 39 du contrat de concession. En cas de manquement grave, l'article 40 organise la résiliation du contrat de concession de manière anticipée par rapport au terme contractuel.
- (116) Un suivi financier est réalisé à échéance quinquennale, sur le fondement de l'article 7.5 des contrats de concession. Il prévoit en effet la possibilité pour le concédant de récupérer une partie du gain de trésorerie généré par un décalage dans le temps des travaux, indépendamment de toute faut du concessionnaire.
- (117) Afin de s'assurer de l'absence de surcompensation, de la validité des prévisions économiques et financières et de la validité de la prévision de TRI, les autorités françaises se sont engagées à reconduire les engagements qu'elles avaient pris lors de la notification du «Paquet vert», en 2009.
- (118) La Commission a pris acte du renouvellement de ces engagements et des engagements complémentaires pris par les autorités françaises. Au suivi physique de la réalisation des travaux s'ajoutent des engagements permettant de garantir l'absence de surcompensation et qui consistent à vérifier tous les deux ans jusqu'à l'échéance des contrats de concession la validité des prévisions sur lesquelles se fondent les calculs en application de la méthodologie définie aux considérants (105) et suivants et à vérifier que le taux de rentabilité pour chaque SCA demeure proche de la version initiale. La Commission a également pris acte de l'engagement complémentaire des autorités françaises d'introduire un nouvel article 25.11 aux contrats de concession qui répond aux interrogations de la

### Incitations à l'efficience

- (119) L'encadrement de 2012 demande que les Etats membres introduisent des mesures incitatives pour favoriser la prestation efficiente de SIEG de qualité élevée. Notamment l'article 40 énonce que «*Les incitations à l'efficience peuvent être conçues de différentes manière, afin de correspondre le mieux aux spécificités de chaque cas ou secteur. A titre d'exemple, les Etats membres peuvent définir d'emblée un niveau de compensation fixe anticipant et intégrant les gains d'efficience que l'entreprise devrait, selon toute vraisemblance, réaliser sur la durée du mandat.*»
- (120) Les autorités françaises ont précisé qu'une série d'indicateurs de performance a été mise en place dans les contrats de concession et/ou les contrats de plan quinquennaux. Selon elles, ces indicateurs de performance répondent à la définition des incitations à l'efficience.
- (121) Ce dispositif, organisé notamment par les articles 13.3 et 39.8 du cahier des charges des concessions APRR et AREA, vise à suivre et améliorer la qualité de production du SIEG par le concessionnaire autoroutier. Il couvre différentes thématiques relatives à l'activité et à la politique des concessionnaires : état structurel des chaussées et ouvrages d'art, qualité des aires de repos, délais d'intervention sur événement, gestion de la viabilité hivernale, etc...
- (122) Chaque indicateur fait l'objet d'une fiche descriptive précise et complète, détaillant les objectifs et enjeux, le phénomène mesuré, la méthode de mesure, la sélection du périmètre mesuré, le responsable de la mesure, la transmission des données et les modalités de contrôle.
- (123) À chaque indicateur de performance sont associés des objectifs de performance exigeants ainsi qu'un ou plusieurs seuils à atteindre par la SCA. En cas de non-respect de ses seuils, les indicateurs de performance sont susceptibles de donner lieu à des pénalités, selon une grille prédéfinie.
- (124) Selon les autorités françaises, les objectifs et les seuils sont fixés de façon ambitieuse afin d'atteindre un haut niveau de service sur le réseau autoroutier concédé. Plus précisément, l'objectif n'est ni de fixer les seuils à un niveau trop haut (afin de ne pas pénaliser systématiquement la société concessionnaire), ni à un niveau trop bas (afin d'assurer une réelle amélioration du service rendu).
- (125) Les autorités françaises considèrent également que le principe même de la concession répond à la définition des incitations à l'efficience.
- (126) En effet, les opérations du plan font l'objet d'une compensation forfaitaire (durée d'allongement de la concession prédéfinie) pour solde de tout compte, la concession étant exploitée aux risques et périls de la société concessionnaire. En cas de dépassement des coûts réels des opérations par rapport aux coûts compensés, aucune compensation ne sera due à la société concessionnaire. La recherche de gains d'efficience est ainsi au cœur du système concessif, puisque une dérive contraire entraînerait une pénalisation du concessionnaire, que ce soit par des surcoûts qu'il devrait assumer seul ou par l'application des pénalités prévues en cas de non atteinte des performances imposées par le contrat.

- (127) Quels que soient les aléas subis par les opérations du plan de relance autoroutier, aucune tolérance ne sera accordée à la société concessionnaire dans l'atteinte des objectifs fixés par les indicateurs de performance susmentionnés.
- (128) Par conséquent, la combinaison du dispositif d'indicateurs de performance pénalisables et des principes généraux d'exploitation de la concession aux risques et périls du concessionnaire constitue bien un ensemble de mesures incitatives pour la prestation efficiente de SIEG de qualité élevée. En effet, le concessionnaire a intérêt à produire à moindre coût le SIEG dont il est concessionnaire, puisque les seuils des indicateurs de performance ne seront pas revus en cas de dérive de ses coûts et il restera en tout état de cause pénalisable en cas de non-atteinte des objectifs. Le concessionnaire a donc intérêt à être efficient, puisqu'il sera pénalisé s'il adopte une stratégie de production d'un service de moindre qualité pour compenser la hausse de ses coûts sur les opérations du plan de relance autoroutier.
- (129) Les autorités françaises ont précisé que, actuellement, le dispositif d'indicateurs de performance pénalisables ne figure dans le cahier des charges que des SCA APRR et AREA. Ce dispositif n'a pour l'instant été introduit que dans les contrats de plan quinquennaux en cours des sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE et SANEF, et la société SAPN ne dispose d'aucun dispositif d'indicateurs.
- (130) Par conséquent, les autorités françaises s'engagent à intégrer dans le cahier des charges des sociétés ASF, ESCOTA, COFIROUTE, SANEF et SAPN un dispositif d'indicateurs de performance pénalisables, sur la base des dispositions contractuelles applicables aux sociétés APRR et AREA (dispositif-cible). Des dispositions transitoires étant nécessaires, afin notamment d'assurer la mise en cohérence entre les dispositifs d'indicateurs existants et le dispositif-cible, les autorités françaises s'engagent à avoir mis en œuvre ce dispositif-cible pour l'ensemble des sociétés au plus tard le 31 décembre 2016.
- (131) Enfin, afin de répondre aux exigences du point 40 de l'encadrement de 2012, les autorités françaises s'engagent à introduire un nouvel article 25.11 aux contrats de concession qui répond aux interrogations de la Commission relative à une surcompensation liée à une surperformance des concessions. Cette clause nouvelle a pour effet d'abaisser de manière automatique le niveau des péages sur la période d'allongement liée au plan de relance autoroutier afin que les recettes ne puissent pas engendrer une surcompensation liée par exemple à un surcroît de trafic
- (132) La Commission considère que les dispositifs existants et les nouveaux dispositifs issus des engagements des autorités françaises répondent aux objectifs établis par les points 39 à 41 de l'encadrement de 2012. Elle prend note également de l'engagement des autorités françaises à étendre ce dispositif à l'ensemble des SCA d'ici au 31 décembre 2016.

### ***Transparence***

- (133) En vertu du point 60 de l'encadrement de 2012, *«Pour chaque compensation de SIEG relevant du champ d'application de la présente communication, l'Etat membre concerné doit publier les informations suivantes sur l'internet ou par un autre moyen approprié:*

*a) les résultats de la consultation publique ou d'autres moyens appropriés visés au point 13;*

*b) la nature et la durée des obligations de service public;*

*c) l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné;*

*d) les montants annuels correspondants à l'aide octroyée à l'entreprise.»*

(134) Les autorités françaises ont précisé que les résultats des consultations publiques font l'objet d'une décision rendue publique. L'obligation de publicité de ces résultats est prévue selon le type de travaux, par les codes de l'environnement et de l'expropriation.

(135) S'agissant de l'entreprise, du territoire concerné et de la nature et des obligations de service public, les autorités françaises ont rappelé que l'identité de la SCA, le territoire sur lequel elle opère ainsi que la nature et la durée de ses obligations de service public figurent au contrat de concession. Le contrat de concession initial et les avenants sont approuvés par un décret en Conseil d'Etat et publiés au Journal officiel de la République française.

(136) En ce qui concerne les montants annuels correspondants à l'aide octroyée à l'entreprise, l'aide d'État octroyée aux SCA, consiste à allonger la durée de leur contrat de concession et ainsi, à les autoriser à percevoir des recettes de péages supplémentaires. Le tarif kilométrique moyen et la loi d'évolution tarifaire figurent à l'article 25 des contrats de concession, approuvés par un décret en Conseil d'Etat et publiés au Journal officiel de la République française. L'information du public prend aussi la forme d'une publication sur le site internet de la SCA et de l'affichage des tarifs à la gare de péage.

(137) Il apparaît par conséquent que les exigences de transparence du point 60 de l'encadrement de 2012 sont respectées.

### **3. 2. 3. Conclusion quant à la compatibilité du PRA**

(138) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que le PRA respecte les critères de compatibilité énoncés dans l'encadrement de 2012.

## **IV. CONCLUSION**

Compte tenu des engagements souscrits par les autorités françaises, la Commission a donc décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre du Plan de relance autoroutier au motif qu'il est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la communication à des tiers et la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.



Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Place Madou  
1049 BRUXELLES  
Belgique  
Fax : +32 (0)2.29.61.242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Joaquín Almunia  
Vice-président