

Autorité
DE RÉGULATION
DES TRANSPORTS



Autorité
DE RÉGULATION
DES TRANSPORTS

RAPPORT ANNUEL

**LES MARCHÉS ET CONTRATS
PASSÉS PAR LES SOCIÉTÉS
CONCESSIONNAIRES
D'AUTOROUTES**

> Exercice 2020

SYNTHÈSE 05

01

Le contexte et le dispositif juridique applicable 13

Le contexte : un réseau autoroutier constitué principalement de sociétés détenues par des capitaux majoritairement privés 13

Un dispositif juridique spécifique visant à garantir la concurrence entre les opérateurs a été mis en place 14

La première mission de l'Autorité : veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale 15

Les autres prérogatives de l'Autorité : rendre un avis conforme sur la composition et les règles internes des commissions des marchés, collecter des données et publier un rapport annuel sur les marchés des sociétés concessionnaires 20

Le périmètre des obligations applicables aux SCA quant à la mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence reste à clarifier 23

Pour les exercices à venir, la LOM instaure une nouvelle catégorie d'exceptions aux obligations de publicité et de mise en concurrence 24

L'Autorité n'est pas compétente pour contrôler ou sanctionner les pratiques anticoncurrentielles mais l'articulation de ses compétences avec les instances spécialisées participe à la protection du droit de la concurrence 25

02

L'activité des sociétés concessionnaires en matière de marchés 28

Les sociétés concessionnaires soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés 28

Les sociétés concessionnaires qui ne sont pas soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés 51

03

Les enjeux concurrentiels des marchés passés par les SCA 56

L'organisation des secteurs des travaux publics et des travaux autoroutiers 56

Les liens entre les SCA et les entreprises de travaux publics liées 62

Analyse concurrentielle des marchés de travaux autoroutiers 71

04

Le suivi du Plan de Relance Autoroutier et du Plan d'Investissement Autoroutier 80

Le Plan de Relance Autoroutier est entré dans sa phase terminale de réalisation, comme en témoigne le montant des dépenses engagées 80

Si le montant de construction réel sera vraisemblablement inférieur au montant négocié, c'est principalement du fait d'une inflation des prix de la construction moindre qu'anticipée 87

Le Plan d'Investissement Autoroutier enregistre pour la première année des dépenses significatives 98

05			
Les contrats d'installations annexes à caractère commercial	99		
Le cadre juridique applicable en matière de sous-concessions	99		
Le contrôle de l'Autorité en 2020	109		
Reflète de la priorité accordée à leur déploiement, l'Autorité rend trois avis sur des projets de décrets relatifs aux installations de recharge électrique	118		
Une étude thématique sur les redevances dans les contrats de sous-concessions	127		
Aspects économiques et financiers des sous-concessions	136		
Les pratiques de prix des carburants observées sur le réseau autoroutier concédé et leurs déterminants	145		
ANNEXES			
Annexe 1			
Répartition par segment d'achats et par SCA historique	151		
Annexe 2			
Répartition en nombre de marchés par catégorie de procédure pour chaque SCA sur l'exercice 2020	154		
Annexe 3			
Détail des pourcentages d'augmentation et des caractéristiques générales des avenants soumis à l'avis de la commission des marchés	154		
		Annexe 4	
		Détail des critères de sélection employés par les SCA historiques dans les marchés passés en procédures formalisées	157
		Annexe 5	
		Détail des méthodes de notation financière des sociétés concessionnaires	158
		Annexe 6	
		Effet des méthodes de notation du critère prix sur les écarts entre les soumissionnaires	159
		Annexe 7	
		Détail des montants d'augmentation des avenants non soumis à l'avis de la commission des marchés	161
		Annexe 8	
		Liste des profils acheteurs des sociétés concessionnaires	166
		Annexe 9	
		Publication des investissements à 5 ans	167
		Annexe 10	
		Détail des marchés passés par les SCA récentes	167
		Annexe 11	
		Détail de la méthode pour l'analyse concurrentielle des marchés de travaux autoroutiers	168
		Annexe 12	
		Les différentes méthodes de notation du critère de la modération tarifaire employées par les SCA	170
		Annexe 13	
		L'analyse détaillée des différentes méthodes de notation employées par les SCA pour noter les offres des candidats à l'exploitation des sous-concessions	172

SYNTHÈSE

L'Autorité établit chaque année un rapport sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (ci-après, « société concessionnaire » ou « société » ou « concessionnaire » ou « SCA ») et sur les travaux réalisés en exécution de ces marchés.

Ce rapport rappelle le rôle, les prérogatives et les missions de l'Autorité ainsi que les régimes juridiques applicables aux différentes sociétés concessionnaires selon leur nature. Il dresse un bilan du contrôle et de l'analyse de l'Autorité sur le secteur.

Contexte et dispositif juridique applicable

Pour les exercices à venir, la loi d'orientation des mobilités instaure une nouvelle catégorie d'exceptions aux obligations de publicité et de mise en concurrence

L'article 163 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est venu ajouter une nouvelle catégorie d'exceptions aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumises les sociétés concessionnaires d'autoroutes à capitaux majoritairement privés. Conformément au dispositif prévu par le nouvel article L.122-12-2 bis du code de la voirie routière, l'Autorité a saisi, pour avis, l'Autorité de la concurrence, le 18 décembre 2020, sur un projet de liste qui tient compte du lien direct et spécifique des marchés exclus avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire conformément à l'article L. 122-4 ainsi que de l'impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés. L'avis de l'ADLC sur le projet de liste de l'Autorité devrait être rendu durant l'année 2021.

L'Autorité va affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes afin d'identifier d'éventuelles pratiques incompatibles avec une mise en concurrence efficace

Consacrée en tant que garante de l'ordre public économique par l'arrêt de la Cour de cassation du 15 janvier 2020, l'Autorité, dans ses orientations stratégiques 2021-2022 relatives au secteur autoroutier, a prévu d'affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les SCA. Elle cherche ainsi à mieux identifier les éventuelles pratiques nuisant à une mise en concurrence efficace et, le cas échéant, exercer des référés précontractuels ou contractuels. Deux axes de travail ont été identifiés :

- l'Autorité a engagé des mesures d'instruction en mai 2021 pour mieux connaître les pratiques des SCA en termes de structuration des achats afin de s'assurer qu'elles ne cherchent pas à se soustraire à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence ;
- l'Autorité va examiner de façon plus approfondie les avenants passés par les sociétés concessionnaires compte tenu de l'impact éventuel de ces projets sur le jeu de la concurrence.

L'Autorité propose trois évolutions du dispositif juridique

Sur le court terme.

- **L'Autorité souhaite obtenir un pouvoir de collecte de données utiles auprès des exploitants des activités annexes sur les aires d'autoroutes.** Pour qu'elle puisse exercer correctement ses missions et approfondir sa connaissance du secteur des installations annexes, elle devrait être autorisée à collecter toutes données utiles auprès des exploitants de ces activités¹.
- **L'Autorité travaille à l'évolution du mécanisme de sanction des SCA en cas de méconnaissance des obligations de transmissions des projets de marchés :** il conviendrait d'adapter le dispositif existant afin de conférer un effet utile au pouvoir reconnu à l'Autorité pour contrôler les marchés conclus par les SCA².

Sur le plus long terme.

- **L'Autorité souhaite que le périmètre des obligations applicables aux SCA soit clarifié :** dans son rapport de septembre 2020, la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières a pris la mesure des enjeux attachés à la définition de la notion des « besoins de la concession » et a recommandé qu'elle soit clarifiée via une procédure de réglementation déléguée³. En attendant que cette solution soit mise en œuvre, l'Autorité, conformément à ses valeurs de dialogue et de transparence, ne manquera pas de poursuivre les échanges avec les différentes parties prenantes pour aboutir à une solution concertée.

L'activité des sociétés concessionnaires en matière de marchés

L'Autorité a rendu 6 avis relatifs à la modification de la composition des commissions des marchés

L'Autorité a rendu six avis favorables sur la composition des commissions des marchés qui portaient sur la désignation de nouveaux membres, ces nominations n'ayant aucun impact sur la composition majoritairement indépendante de ces instances. N'ayant été saisie d'aucune modification sur les règles internes des commissions, aucun avis n'a été rendu sur ce sujet.

¹ <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf>. Voir à cet effet la proposition n°5.

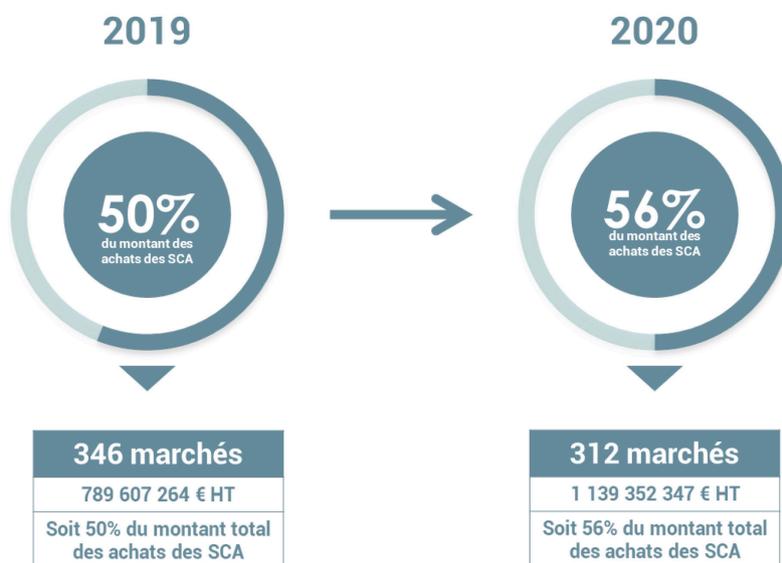
² <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf> Proposition n° 4 du rapport du Sénat « Concessions autoroutières : des profits futurs à partager équitablement avec l'État et les usagers » : « prévoir des sanctions en cas de méconnaissance des obligations de transmission des marchés des SCA à l'ART afin que celle-ci soit en mesure d'exercer un recours dans les délais ».

³ <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf> Proposition n° 2 : établir une définition claire de la notion de « besoins de la concession » afin d'empêcher les SCA de se soustraire à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence pour la passation de certains de leurs marchés.

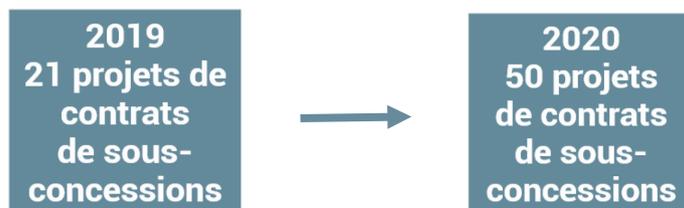
En 2020, une activité contractuelle soutenue malgré la crise sanitaire

Si la crise a pu provoquer quelques retards ponctuels dans la tenue des réunions de validation ou dans le lancement de certaines mises en concurrence, l'activité contractuelle s'est maintenue.

- **Le volume des marchés a augmenté en montant par rapport à l'exercice précédent, soutenu par les plans d'investissements (PIA/PRA).**



- **Le nombre de saisines de contrats de sous-concessions a connu un pic pour l'exercice 2020 conformément au planning de renouvellement annoncé par les SCA depuis que l'Autorité est compétente dans ce domaine.**



Les enjeux concurrentiels des marchés passés par les SCA

Le secteur des travaux publics a été durement touché par la crise

Le secteur des travaux autoroutiers constitue un petit sous-ensemble des travaux publics (TP) aux caractéristiques techniques singulières. En 2019, les travaux routiers représentaient 34,3 % du chiffre d'affaires total des travaux publics. Au sein des travaux routiers, l'activité générée par les SCA représente elle-même une faible part du chiffre d'affaires global. En 2019, elles ont généré un chiffre d'affaires de 721,5 M€ soit 5 % du chiffre d'affaires total des travaux routiers et 4 % du chiffre d'affaires des trois majors en France. Elles sont, à ce titre, des clients notables mais minoritaires des entreprises de travaux publics. Les travaux autoroutiers présentent par ailleurs des caractéristiques techniques qui les distinguent du reste des travaux routiers. Il s'agit de travaux de grande ampleur réalisés dans des conditions d'intervention souvent contraignantes. Ces caractéristiques expliquent vraisemblablement le poids des grands groupes sur ce marché.

En 2020, l'activité a été durement touchée par l'impact du premier confinement. Entre mars et mai 2020, l'activité du secteur des travaux publics a diminué de 50 % par rapport à l'année précédente. Cela s'explique en premier lieu par l'arrêt des chantiers, mais aussi, plus généralement, par les difficultés liées au contexte : manque d'approvisionnements en matériaux et matériels, indisponibilité des salariés, commande publique dégradée. Le volume de commandes sur le réseau concédé reste quant à lui élevé (1 006,2 M€ pour les seuls marchés de travaux), stimulée par la demande émanant des SCA grâce aux plans d'investissement

L'Autorité affine sa méthode d'analyse des taux d'attribution

APRR-Area attribue légèrement plus de marchés à ses entreprises liées qu'aux autres groupes sans que l'écart ainsi observé soit significatif. Comme chaque année l'Autorité estime les taux d'attribution des SCA à leurs entreprises liées. Cet indicateur permet de contrôler s'il y a davantage de marchés attribués aux entreprises liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de TP. En 2020 le taux d'attribution des travaux du groupe APRR-Area au groupe Eiffage (18 %) est supérieur à la moyenne sur l'ensemble des SCA (14 %). En d'autres termes, APRR-AREA a eu tendance à attribuer un peu plus de marchés à Eiffage que les autres SCA. Cela vient confirmer une tendance déjà établie dans les éditions 2018 et 2019 du rapport, mais l'Autorité estime que, au vu des ordres de grandeur en jeu, cet écart n'est pas significatif. Ce n'est pas le cas d'ASF-Cofiroute-Escota qui attribue 19% de ses marchés aux entreprises du groupe Vinci, soit exactement la moyenne sur l'ensemble des SCA.

Taux d'attribution des marchés de travaux en 2020 aux groupes de travaux publics (en montant, les taux d'attribution à une entreprise liée sont surlignés en gris)

Groupe de SCA	Bouygues	Eiffage	NGE	Fayat	Vinci	Autres	Total
APRR-Area	15 %	<u>18 %</u>	36 %	2 %	8 %	20 %	100 %
ASF-Cofiroute-Escota	19 %	2 %	29 %	17 %	<u>19 %</u>	14 %	100 %
Sanef-SAPN	21 %	6 %	2 %	0 %	38 %	34 %	100 %
SCA publiques	72 %	19 %	0 %	0 %	0 %	9 %	100 %
Total	19 %	<u>7 %</u>	26 %	11 %	<u>19 %</u>	18 %	100 %

Pour l'exercice 2020, l'Autorité a décidé d'affiner sa méthode d'analyse des taux d'attribution des SCA à leurs entreprises liées en tenant compte, dans l'hypothèse d'un groupement, de la

répartition du montant du marché entre le ou les co-traitants et le mandataire. Elle constate ainsi que les taux d'attribution corrigés sont légèrement plus élevés que ce qu'elle avait calculé dans les rapports précédents, notamment parce que certains groupements étaient constitués d'une entreprise liée positionnée comme co-traitant et non comme mandataire.

L'intensité concurrentielle sur les marchés autoroutiers est perfectible

L'intensité concurrentielle sur les marchés autoroutiers est perfectible en particulier sur certains segments de travaux. Tout d'abord le nombre de répondants est faible. En moyenne, 3,7 candidats répondent à un appel d'offres. Pour les seuls travaux de signalisation, cette moyenne descend à 3. Ensuite le secteur est concentré autour des grands groupes de TP. Seuls 6 % des marchés ne reçoivent pas de candidatures de la part des six principaux groupes de TP. Dans 44 % des cas, l'ensemble des soumissionnaires sont des entreprises liées à un grand groupe. Pour les travaux concernant les chaussées et les ouvrages d'art, les entreprises affiliées aux groupes Bouygues, Eiffage et Vinci se partagent près des trois quarts des attributions des marchés.

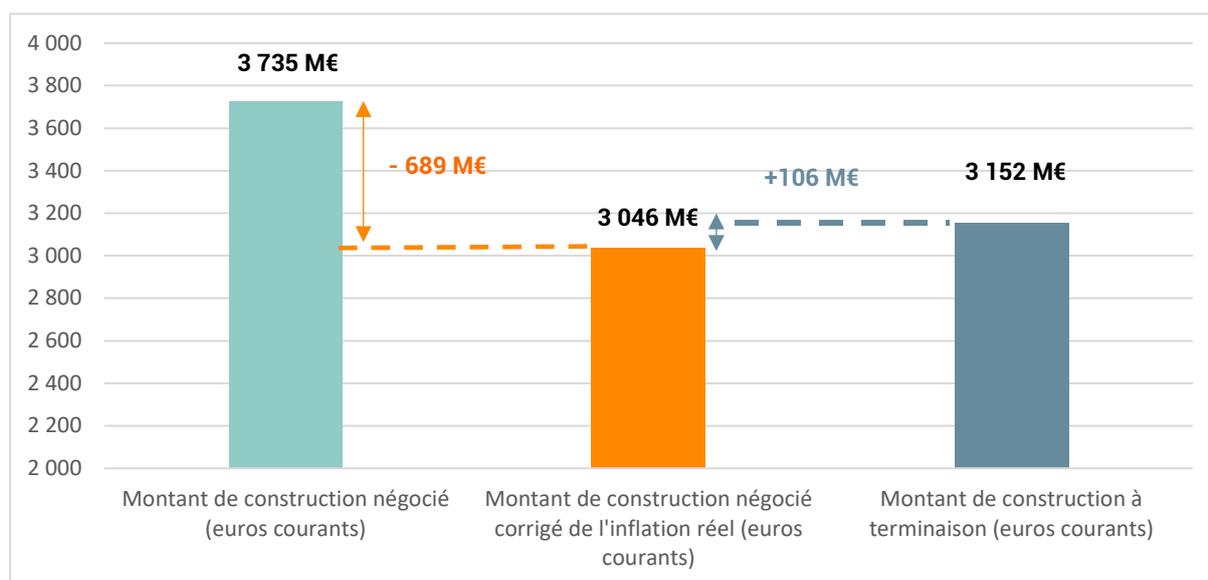
Partant de ce constat, l'Autorité a cherché à identifier des leviers pouvant stimuler la concurrence au moment de l'appel d'offres. Au vu de ces résultats l'Autorité recommande de définir les lots en tenant compte des spécialisations des entreprises de travaux publics et en veillant à adapter leur taille aux contraintes spécifiques au secteur autoroutier. Elle recommande par ailleurs d'ouvrir plus largement les consultations aux variantes.

Suivi du plan de relance autoroutier (PRA) et du plan d'investissement autoroutier (PIA)

Le Plan de Relance Autoroutier est entré dans sa phase terminale de réalisation. En effet bien que les dernières mises en service soient prévues pour 2027, les opérations du PRA sont toutes en travaux ou achevées avec à 2 350,4 M€ contractualisés, soit 77 % du montant négocié initialement.

Estimant le PRA suffisamment avancé, **l'Autorité a cherché à comparer les montants d'investissement négociés dans le cadre du PRA avec la meilleure estimation à date des coûts de construction.** Ce bilan révèle que le montant de construction réel serait inférieur au montant négocié et compensé de près de 600 M€. Cet écart s'explique principalement par une inflation des prix de la construction bien moindre qu'anticipée. Par ailleurs, l'estimation initiale des opérations d'aménagements environnementaux semble avoir été surévaluée.

Ecart entre les coûts prévisionnels et les coûts à terminaison du PRA



L'Autorité recommande donc :

1. d'envisager, pour de futurs avenants, des clauses de partage de risques concernant l'inflation des prix de la construction ;
2. d'accorder une vigilance particulière à la contre-expertise des opérations d'aménagements environnementaux ;
3. de continuer de mettre à jour annuellement ce bilan pour le fiabiliser, mais aussi pour mieux préparer les prochains plans d'investissement afin de tirer les enseignements utiles quant à la contre-expertise des coûts.

Les contrats d'installations annexes à caractère commercial

Un pic de saisine pour l'exercice 2020

L'année 2020 a été marquée par un pic de renouvellement de contrats de sous-concessions. L'Autorité a été saisie à 29 reprises de 50 projets de contrats d'installations annexes à caractère commercial (contre 21 projets de contrats soumis à agrément en 2019) correspondant à 66 aires de service. Ces saisines ont fait l'objet de 27 avis favorables (dont 3 rendus par défaut) et de 2 avis défavorables (contre 9 avis favorables et de 12 avis défavorables en 2019).

Reflète de la priorité accordée à leur déploiement, l'Autorité a rendu trois avis relatifs aux installations de recharge électrique

Afin d'atteindre les objectifs de transition écologique, le gouvernement s'est fixé d'ambitieux objectifs de déploiement d'installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sur le réseau concédé. Le réseau concédé est encore faiblement doté en IRVE et leur mise en place a été conduite principalement par le biais d'avenants aux contrats sans mise en concurrence, ces ajouts n'ayant pas d'effet sur l'économie générale du contrat initial compte tenu des faibles montants en jeu. C'est dans ce contexte que l'Autorité a été saisie à trois reprises pour avis sur des projets de décrets portant sur cette activité.

Le 10 septembre 2020⁴, l'Autorité a rendu un avis portant sur l'extension des obligations de service public sur les aires de service dans lequel elle a rappelé notamment que le dimensionnement de ces obligations pourrait être mieux ajusté. Cette recommandation a été suivie d'effets puisque, à la suite de son avis le décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique a défini une « source d'énergie usuelle » comme « toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés pendant deux années consécutives ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation » ;

L'Autorité a ensuite rendu deux avis les 18 mars 2021⁵ et 20 mai 2021⁶ sur un projet de décret allégeant la procédure de mise en concurrence des IRVE dans lesquels elle estime que le critère de modération tarifaire devrait être maintenu et veillera à ce que les simplifications envisagées permettent d'assurer une concurrence suffisante.

Les enjeux économiques du secteur des sous-concessions se confirment

L'Autorité a actualisé le panorama des sous-concessions qu'elle avait réalisé en 2016, confirmant l'importance de ce secteur. Toutes activités confondues, le chiffre d'affaires réalisé sur 2019 s'élève à 3,5 Mds €, en hausse de 5 % par rapport au dernier bilan de 2016, chiffre d'affaires constitué principalement par l'activité de distribution de carburant (72 %). Pour l'utilisateur, les installations commerciales représentent 22 % du coût total de l'accès à l'autoroute, avec une dépense en moyenne de 4,39 € sur les aires de services tous les 100 kilomètres (en plus du péage).

Les montants versés au titre des redevances présentent un enjeu économique non négligeable pour les SCA comme pour les sous-concessionnaires : à ce titre il s'agit d'un élément structurant du modèle économique des concessions d'autoroutes. Au total, les sous-concessionnaires ont versé 150,7 M€ soit 4,2 % de leur chiffre d'affaires. L'Autorité constate par ailleurs qu'elle représente un enjeu non négligeable pour les SCA : les redevances versées aux concessionnaires représentent 161 M€ par an soit 3 % du résultat net total des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

La crise sanitaire a durement impacté les revenus des sous-concessionnaires. Ainsi, les chiffres de vente du carburant ont diminué d'un quart, suivant approximativement la baisse de trafic. L'impact sur la restauration a quant à lui été bien plus significatif, avec une baisse de près de 50 %, reflet des mesures de sanitaires mises en œuvre pour le secteur.

Les méthodes de notation des critères financier et de modération tarifaire ne doivent pas inciter à privilégier la redevance au détriment du prix payé par l'utilisateur

Le versement d'une redevance en contrepartie de l'occupation du domaine public est une obligation légale. Celles-ci sont mises en œuvre suivant des modalités très variées selon les SCA. En particulier la structure des redevances ainsi que les méthodes de notation varient significativement d'une société à l'autre. Or ces choix ont des implications sur les contrats d'exploitation des sous-concessionnaires en termes d'incitations.

⁴ Avis n° 2020-058 du 10 septembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ainsi que sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

⁵ Avis n° 2021-022 du 18 mars 2021 relatif au projet de décret portant expérimentation pour le déploiement des points de recharge pour véhicules électriques sur le réseau autoroutier et modifiant les critères des appels d'offres des installations commerciales.

⁶ Avis n° 2021-026 du 20 mai 2021 relatif au projet de décret portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharges pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles.

Partant de ces constats, **l'Autorité a cherché à analyser la structure des incitations inscrites dans les méthodes de notation des critères financier et de modération tarifaire. Dans certains cas, elle a établi que les soumissionnaires sont fortement incités à fournir un effort sur le critère de la redevance plutôt que sur celui de la modération tarifaire.** L'Autorité invite donc les SCA à faire évoluer leurs méthodes de notation afin de s'assurer que celles-ci ne procurent pas une incitation disproportionnée à privilégier le critère financier au détriment du prix payé par l'utilisateur.

1. LE CONTEXTE ET LE DISPOSITIF JURIDIQUE APPLICABLE

1.1. Le contexte : un réseau autoroutier constitué principalement de sociétés détenues par des capitaux majoritairement privés

1.1.1. Avant l'encadrement de l'adossement, les neuf sociétés concessionnaires historiques exploitaient le réseau autoroutier concédé national

Sept concessionnaires détenus majoritairement par des capitaux privés représentent environ 95 % du chiffre d'affaires du secteur : APRR et Area sont majoritairement détenues par le groupe Eiffage, Cofiroute, ASF et Escota sont détenues par le groupe Vinci, Sanef et SAPN sont détenues par le groupe Abertis.

Les premiers contrats de concession autoroutière ont été conclus en France dans les années 1950. Six sociétés concessionnaires d'autoroutes, anciennement « sociétés d'économie mixte » – à capitaux détenus majoritairement par l'Etat et marginalement par des collectivités territoriales – ont été privatisées en 2006. La société Cofiroute était une société privée depuis l'origine.

Les groupes Vinci et Eiffage détiennent par ailleurs des sociétés de travaux publics susceptibles de répondre aux marchés passés par les sociétés concessionnaires. Le groupe ABERTIS est quant à lui détenu par la société Actividades de Construcción y Servicios (ACS), acteur de la construction espagnol et Atlantia, gestionnaire de plus de 50 % du réseau autoroutier italien.

Enfin, **deux sociétés sont détenues majoritairement par un actionariat d'origine publique depuis leur création** : ATMB et SFTRF.

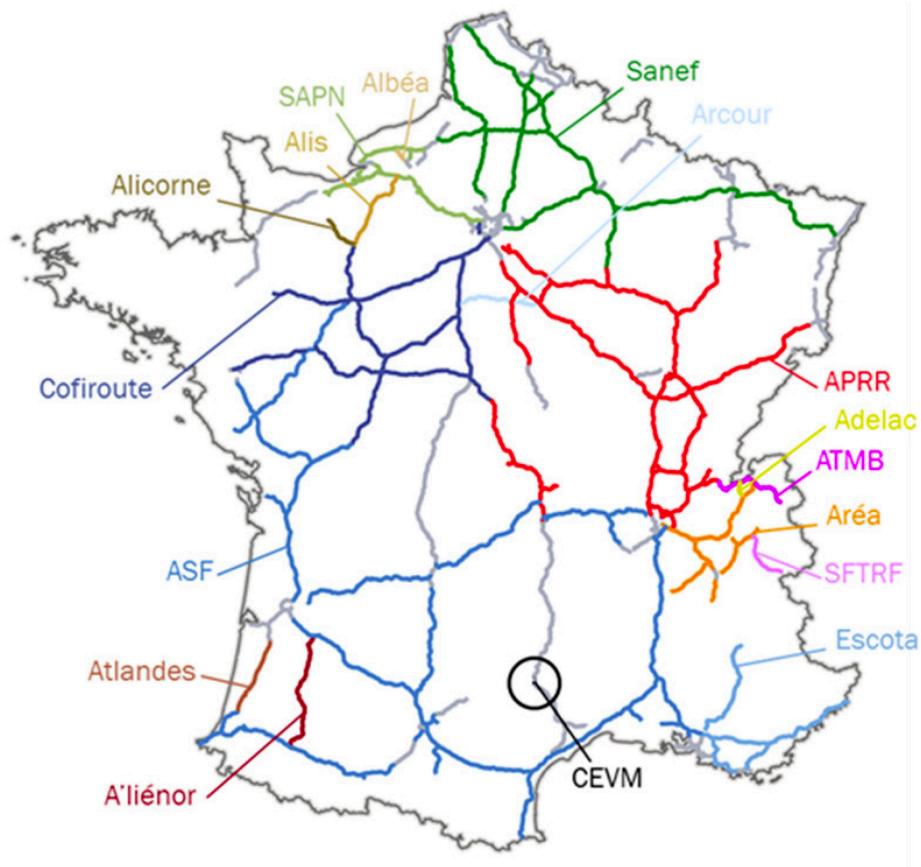
1.1.2. Après l'encadrement de l'endossement, les neuf sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement privés récentes ont été créées

Après l'abandon de la pratique de l'adossement, notamment à la suite de l'avis du Conseil d'État en date du 16 septembre 1999⁷, **neuf nouvelles sociétés à capitaux privés sont devenues chacune concessionnaire d'une unique section d'autoroute dont le contrat de concession a été attribué après mise en concurrence** : CEVM (Viaduc de Millau) ; Alis (A28) ; Arcour (A19) ; Adelaç (A41) ; A'liénor (A65) ; Alicorne (A88) ; Atlandes (A63) ; Albéa (A150) et Arcos (A355)⁸.

⁷ Conseil d'État, 16 septembre 1999, Avis n° 362908.

⁸ La mise en service de l'ouvrage de cette société étant prévue pour le 2nd semestre 2021, ses achats ne seront pas étudiés dans le cadre du présent rapport.

Cartographie du réseau autoroutier concédé



1.2. Un dispositif juridique spécifique visant à garantir la concurrence entre les opérateurs a été mis en place

Compte tenu des risques générés par l'intégration verticale résultant de la situation capitalistique entre les sociétés concessionnaires et certains opérateurs susceptibles de répondre à leurs appels d'offres, un dispositif spécifique visant à garantir la concurrence a été mis en place :

- **les sociétés concessionnaires sont ainsi soumises à des dispositions particulières de publicité et de mise en concurrence : le dispositif instauré par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (ci-après « loi du 6 août 2015 ») et ses décrets d'application⁹ reprend en partie celui qui était déjà applicable aux sociétés concessionnaires avant son entrée en vigueur (à l'exception de la société Cofiroute) en le renforçant et en l'améliorant sur certains points¹⁰ et en le généralisant à l'ensemble des sociétés concessionnaires, soit dix-huit sociétés en tout** (parmi lesquelles dix-sept gèrent des ouvrages en service et sont susceptibles de passer des marchés) ;

- **la régulation du secteur est renforcée par l'attribution à l'Autorité de régulation des transports de prérogatives particulières pour contrôler la bonne application des règles de publicité et de mise en concurrence et « veille[r] à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation**

⁹ Décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes et décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes.

¹⁰ Les SCA à capitaux majoritairement privées sont soumis à une partie du dispositif réglementaire du code de la commande publique pour la passation de certains marchés au-delà d'un certain montant selon le type d'achat en services, fournitures ou travaux. En ce qui concerne les avenants aux marchés dont l'avis d'appel public à concurrence a été envoyé après le 28 décembre 2017, au-delà d'un certain montant, ils sont soumis au dispositif de la partie réglementaire du code de la commande publique. Pour plus de précisions, le dispositif juridique antérieur à la loi du 6 août 2015 est décrit dans l'édition 2016 du rapport annuel des marchés passés par les SCA.

des marchés [de travaux, fournitures et services du réseau autoroutier] »¹¹ : les compétences de la commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes (ci-après « CNM ») ont été transférées à l'Autorité et renforcées¹² avec l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 et de ses décrets d'application.

La totalité des marchés passés en 2019 était déjà soumise au dispositif juridique issu de la loi du 6 août 2015 et de ses deux décrets d'application¹³, dispositif modifié par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi « Sapin II ») et son décret d'application¹⁴. Suite à la réforme de la commande publique opérée par l'ordonnance 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et du décret 2018-1075 portant partie réglementaire du code de la commande publique, le code de la commande publique est entré en vigueur le 14 avril 2019. La totalité des marchés passés par les SCA en 2020 étaient soumis au nouveau code de la commande publique, dans la limite des renvois opérés par le Code de la Voirie Routière.

Toutefois, quelques avenants¹⁵ validés en commission des marchés ont été attribués en application du dispositif juridique antérieur à la loi du 6 août 2015 puisque les marchés qu'ils modifiaient avaient été passés avant l'entrée en vigueur de cette loi. Pour les avenants à ces marchés passés sous l'ancien dispositif, l'Autorité s'en tient, comme elle l'a fait jusque-là, à une analyse au regard du régime juridique en vigueur au moment de leur passation.

1.3. La première mission de l'Autorité : veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale

L'Autorité de régulation des transports dispose de prérogatives particulières pour contrôler la bonne application des règles de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent aux sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du code de la voirie routière et du code de la commande publique : elle contrôle préalablement à leur signature, les projets de marchés ou d'avenants les plus importants et, en cas de méconnaissance des obligations de publicité et de mise en concurrence, elle peut exercer un recours contre ces projets.

1.3.1. Contrôler les projets de marchés ou d'avenants dont la valeur estimée du besoin excède certains seuils

L'article R. 122-39 du code de la voirie routière précise que les commissions des marchés des SCA les plus importantes en termes de linéaire exploité¹⁶ ou les autres SCA directement transmettent à l'Autorité, préalablement à leur signature :

- les marchés passés par :
 - o les concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs dès lors qu'ils sont supérieurs à certains seuils (marchés de travaux d'un montant supérieur ou égal à 500 000 € HT et marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur ou égal à 240 000 € HT) ;
 - o les concessionnaires qui sont des pouvoirs adjudicateurs dès lors qu'ils sont supérieurs à certains seuils (marchés de travaux d'un montant supérieur à

¹¹ Article L. 122-14 du code de la voirie routière.

¹² Voir section 1.2 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2016.

¹³ Décret n°2016-234 du 1er mars 2016 et le décret n° 2016-552 du 3 mai 2016

¹⁴ Décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes.

¹⁵ 6 avenants sur les 37 validés en commission des marchés.

¹⁶ Article L. 122-17 du code de la voirie routière : les neuf sociétés concessionnaires les plus importantes en termes de linéaire exploité doivent se doter d'une commission des marchés chargée de veiller à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

2 000 000 € HT et marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur ou égal à 214 000 € HT) ;

- certains avenants aux marchés précités :
 - o le projet d'avenant à un marché soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence entraînant, seul ou cumulativement avec les avenants antérieurs, une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % de ce montant et à un montant de 100 000 € HT ;
 - o le projet d'avenant à un marché qui n'est pas soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence mais qui entraîne, seul ou cumulativement avec les avenants antérieurs, une augmentation du montant initial du marché au-delà des seuils suivants :
 - s'il s'agit d'une société concessionnaire qui n'est pas un pouvoir adjudicateur, les marchés de travaux d'un montant supérieur ou égal à 500 000 € HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur ou égal à 240 000 € HT ;
 - s'il s'agit d'une société concessionnaire qui est un pouvoir adjudicateur, les marchés de travaux d'un montant supérieur à 2 000 000 € HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur ou égal à 214 000 € HT.

Pour contrôler ces projets, l'Autorité définit elle-même les informations qu'elle juge utiles pour mener son instruction en application du 1° de l'article L.122-33 du code de la voirie routière. Sa décision du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du dossier de présentation des projets de marchés et d'avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes¹⁷, prise en application de l'article L. 122-33 précité, liste les documents que les sociétés concessionnaires doivent lui transmettre à cette fin de contrôle.

1.3.2. Exercer un recours contre les projets de marchés ou d'avenants qui lui sont transmis

a. L'Autorité peut engager un référé contre les projets de marchés ou d'avenants des SCA

En cas de manquement des sociétés concessionnaires aux obligations de publicité et de mise en concurrence dans le cadre de la passation de leurs marchés de travaux, fournitures et services pour les besoins de la concession, l'article L. 122-20 du code de la voirie routière confère à l'Autorité le pouvoir de saisir le juge des référés – précontractuels et contractuels¹⁸. Au cours de l'exercice 2020, aucun référé n'a été engagé par l'Autorité.

Afin de permettre à l'Autorité d'exercer ce recours, les sociétés concessionnaires ont l'obligation de suspendre la signature du marché ou de l'avenant concerné durant un délai minimal de dix-huit jours à compter de la date de réception du dossier déclaré complet par l'Autorité¹⁹.

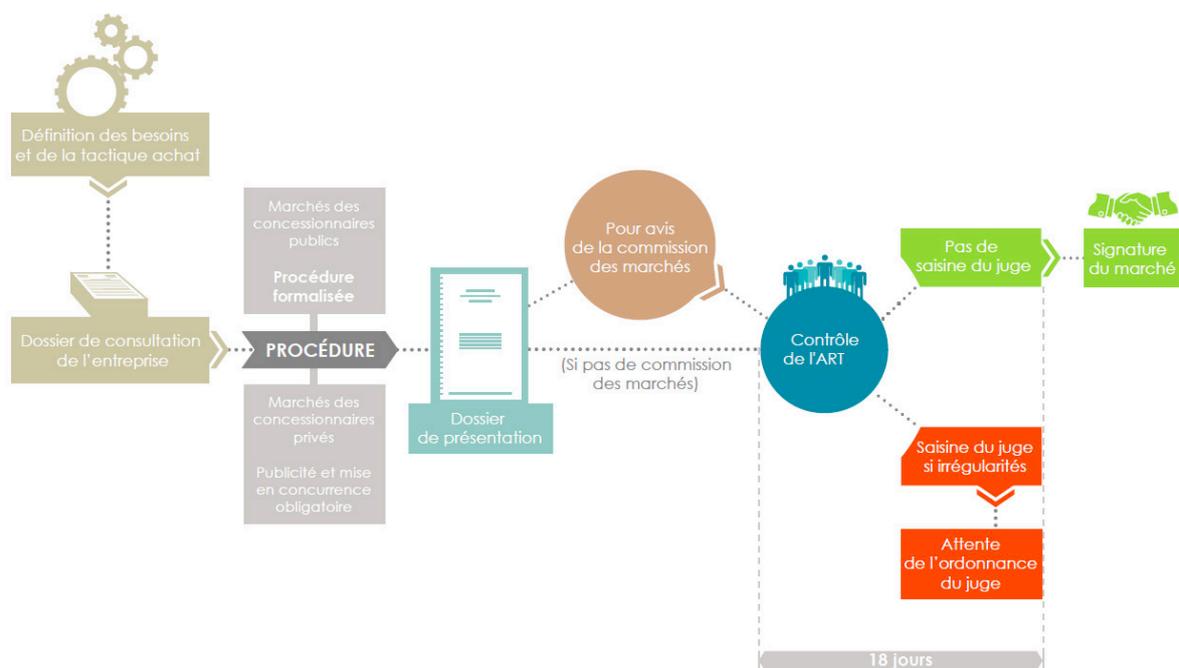
Durant ce délai, l'Autorité est habilitée à exercer le référé précontractuel prévu à l'article L. 551-1 du code de justice administrative et à l'article 2 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique. À défaut, et une fois le délai de dix-huit jours écoulés, le projet de marché peut être signé et son exécution

¹⁷ Décision n° 2018-006 du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du dossier de présentation des projets de marchés et d'avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes devant être envoyé à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

¹⁸ Dans les conditions prévues, selon la nature (publique ou privée) du marché, par le code de justice administrative ou par l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique.

¹⁹ Article R. 122-39-1 du code de la voirie routière.

initée²⁰, sans préjudice de la possibilité pour l'Autorité d'engager un référé contractuel dans les conditions prévues à l'article L. 551-13 du code de justice administrative et à l'article 11 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 précitée.



- b. L'Autorité envisage d'affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour mieux identifier les éventuelles pratiques susceptibles de nuire à une mise en concurrence efficace et, le cas échéant, exercer des référés contractuels

Reconnue garante de l'ordre public économique par la Cour de cassation dans un arrêt du 15 janvier 2020²¹, l'Autorité, dans ses orientations stratégiques 2021-2022 relatives au secteur autoroutier, a prévu d'affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) pour mieux identifier les éventuelles pratiques susceptibles de nuire à une concurrence effective et loyale sur le secteur et le cas échéant, exercer des référés précontractuels ou contractuels.

²⁰ Ce délai est en principe concomitant au délai légal que les sociétés concessionnaires sont déjà tenues de respecter entre la notification du rejet de leur offre aux soumissionnaires et la signature du marché définitif qui est porté à 16 jours au minimum lorsque la notification est faite par courrier et à 11 jours au minimum lorsque la notification est faite par voie électronique.

Ainsi, dans l'hypothèse où les sociétés concessionnaires choisiraient d'optimiser leurs procédures d'achat et donc de procéder simultanément à l'information de l'Autorité et à la notification du rejet de leur offre aux soumissionnaires, l'obligation d'information de l'Autorité n'aurait pour seule conséquence que d'allonger la durée des procédures de passation. Celle-ci serait allongée de deux à sept jours par rapport aux échéances normales qui leur sont déjà applicables.

²¹ Par un arrêt du 15 janvier 2020, la Cour de cassation a confirmé l'intérêt objectif que constitue la défense par l'Autorité de l'ordre public économique dans le cadre de la mission qui lui est assignée, intérêt distinct de celui des candidats et qui doit être garanti indépendamment des atteintes éventuellement portées à ce dernier. Extrait de l'arrêt de la Cour de cassation, 15 janvier 2020, n° 18-11134, publié au Bulletin : « (...) cette autorité, chargée de la défense de l'ordre public économique en veillant, notamment, au respect des règles de concurrence dans les procédures d'appel d'offres, n'a pas, lorsqu'elle exerce cette action, à établir que le manquement qu'elle dénonce a, directement ou indirectement, lésé les intérêts de l'une des entreprises candidates. »

- L'Autorité a engagé des mesures d'instruction pour connaître la structuration des achats²² des SCA afin de s'assurer qu'elles ne cherchent pas à se soustraire à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence

Le type de procédure de publicité et de mise en concurrence applicable aux marchés passés pour les besoins de la concession par les SCA, qu'elles soient ou non assimilables à un pouvoir adjudicateur, dépend de la valeur estimée de leurs besoins.

En effet, si le montant prévisionnel du marché passé pour les besoins de la concession est supérieur aux seuils mentionnés au point 1.3.1, la passation de ces marchés est alors soumise aux règles applicables définies au précédent point 1.2. et à la transmission à l'Autorité, préalablement à la signature du marché, du dossier de présentation de ce dernier.

De l'importance de ce qui précède, il revient ainsi à chaque SCA, d'une part, de définir avant le lancement d'une consultation, la nature exacte et l'étendue de ses besoins dont la valeur estimée permettra de déterminer le montant du marché et le type de procédure de passation qui en découle, et d'autre part, de déterminer les règles de computation des seuils²³ en fonction notamment de la catégorie des prestations, de l'objet des marchés et du découpage géographique de ces derniers dans le but de ne pas risquer de se soustraire à l'application des règles précitées.

En outre, une mauvaise computation des seuils pourrait engendrer un découpage artificiel en plusieurs contrats d'un même marché qui dans cette configuration aurait pu faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence dans les conditions précitées.

Afin d'appréhender exhaustivement les pratiques des SCA en termes de structuration des achats et dans le cadre de ses prérogatives, l'Autorité qui disposait d'une information incomplète pour mener son analyse, a engagé des mesures d'instruction auprès des SCA historiques en mai 2021.

En effet, l'Autorité qui contrôle préalablement à la signature les projets de marchés passés pour les besoins de la concession dont le montant est supérieur aux seuils décrits en section 1.3.1, ne dispose pas des mêmes informations détaillées pour les marchés situés hors de ce spectre (notamment concernant l'objet du marché, le lieu et le planning d'exécution) et pourtant nécessaires à son étude globale.

En ce sens, si l'Autorité dispose d'informations détaillées dans les dossiers de présentation des marchés (objet, allotissement, estimation, etc.) transmis préalablement à la signature par ces SCA²⁴, pour les achats n'entrant pas dans cette catégorie, l'Autorité ne pouvait s'appuyer que sur une partie des informations présentes dans les annexes au rapport d'activité annuel des dites commissions²⁵, transmises un fois par an par les SCA. Par ailleurs, les analyses de l'Autorité se trouvent également limitées par l'absence d'informations relatives aux règles de computation des seuils définies au sein des SCA.

²² Les achats des SCA recouvrent tous les marchés passés pour les besoins de la concession. Ils se décomposent en trois catégories de prestations : fournitures, services et travaux et en plusieurs destinations de dépenses, notamment les investissements nouveaux et l'entretien pour les travaux.

²³ Computation par famille homogène ou par unité fonctionnelle, technique ou économique.

²⁴ Conformément à l'article R.122-39 du code de la voirie routière et selon les modalités définies par l'Autorité dans sa décision n°2018-006 du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du dossier de présentation des projets de marchés et d'avenants passés par les concessionnaires d'autoroutes devant être envoyé à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières en application de l'article L. 122-33 du même code

²⁵ Conformément à R.122-39 du code de la voirie routière et selon les modalités définies par l'Autorité dans sa Décision n°2018-007 du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du rapport d'activité annuel des commissions des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroute devant être envoyé à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières avant le 31 mars de chaque année

Afin d'approfondir ces analyses, l'Autorité engagera au cours de l'année 2021 les mesures d'instruction complémentaires nécessaires. 1.3.1

- L'Autorité envisage d'examiner de façon plus approfondie les avenants passés par les sociétés concessionnaires compte tenu de l'impact éventuel de ces projets sur le jeu de la concurrence

L'Autorité constate que les modifications des marchés par voie d'avenants sont susceptibles d'avoir directement une influence sur le jeu de la concurrence. Le recours à des avenants ne doit pas permettre aux SCA de se soustraire indûment aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Des modifications peuvent intervenir en cours d'exécution d'un contrat mais elles restent juridiquement encadrées afin de ne pas changer les conditions initiales de la mise en concurrence. En effet, un opérateur ne propose pas les mêmes tarifs selon la quantité, les spécifications techniques attendues ou le calendrier du projet. Dès lors que ces paramètres sont susceptibles d'être modifiés par voie d'avenant, ils peuvent avoir des effets sur la concurrence dans la mesure où ils ne figuraient pas dans l'appel d'offres initial sur lequel les opérateurs se sont fondés pour faire une proposition.

Si, dans la majorité des cas, le recours aux avenants entrant dans le périmètre de contrôle de l'Autorité semble justifié et régulier, certaines modifications posent question et nécessiteraient un contrôle de leur régularité juridique. Au regard des effets que peuvent avoir les avenants sur la concurrence, l'Autorité envisage de maintenir une veille active sur ce sujet.

La mission de régulation des tarifs de péage

Si le présent rapport se concentre sur les missions relatives au contrôle des procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et services et des contrats d'exploitation des installations annexes sur les aires de service (voir partie 5), les missions de contrôle de l'Autorité relatives au secteur autoroutier, comprennent également le contrôle du bon fonctionnement du régime des péages lors de l'élaboration de nouveaux contrats de concession ou d'avenants à des contrats existants. Bien que les signatures des avenants correspondants soient antérieures à la mise en place du dispositif juridique présentement décrit, le bilan du Plan de Relance Autoroutier en partie 4 s'inscrit dans cette mission au titre du retour d'expérience.

Les missions de l'Autorité relatives aux tarifs de péage autoroutier sont définies aux articles L122-7 et suivants du code de la voirie routière. Aux termes de ces dispositions, l'Autorité est chargée de veiller « au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier ». A ce titre, elle est consultée par le concédant, pour avis simple, sur tout nouveau projet de délégation de service public autoroutier, ainsi que sur tout projet d'avenant à un contrat de concession existant, dès lors qu'il a une incidence sur les tarifs des péages ou de la durée de la concession conformément aux dispositions de l'article L122-8 du code de la voirie routière. Lorsqu'un avenant porte sur l'intégration à l'assiette de la concession d'ouvrages ou d'aménagements non prévus initialement, l'Autorité s'assure, d'une part que ceux-ci sont strictement nécessaires ou utiles, au sens de l'article L122-4 du code de la voirie routière, à la concession et revêtent un caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal, et d'autre part, que les recettes de péage additionnelles correspondantes sont strictement limitées à ce qui est nécessaire pour assurer la couverture des dépenses additionnelles.

1.4. Les autres prérogatives de l'Autorité : rendre un avis conforme sur la composition et les règles internes des commissions des marchés, collecter des données et publier un rapport annuel sur les marchés des sociétés concessionnaires

1.4.1. L'Autorité doit rendre un avis conforme sur la composition et les règles de fonctionnement des commissions des marchés qui sont chargées de veiller au respect des procédures de passation des neuf SCA historiques²⁶

Les neuf sociétés concessionnaires les plus importants comptes tenus de leur linéaire (historiques), doivent instituer une commission des marchés chargée de veiller au respect des procédures de passation et d'exécution de leurs marchés : celles dont la longueur du réseau concédé excède 50 km pour les sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement publics et 200 km pour celles à capitaux majoritairement privés.

Neuf sociétés concessionnaires disposent d'une commission des marchés :

SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs dont la longueur du réseau est > à 200 km	SCA qui sont des pouvoirs adjudicateurs dont la longueur du réseau est > à 50 km
APRR	
Area	
ASF	
Cofiroute	ATMB
Escota	SFTRF
Sanef	
SAPN	

La commission des marchés est chargée²⁷ :

- de veiller au respect des procédures de passation et d'exécution de ces marchés en donnant un avis sur les projets de marchés dont la passation est effectuée selon une procédure formalisée conformément à l'article R. 122-36 du code de la voirie routière ;
- de définir les règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services, qui seront soumises pour avis conforme à l'Autorité ;
- d'élaborer un rapport annuel d'activité²⁸.

La commission ainsi instituée doit être composée en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec le concessionnaire, les entreprises qui y sont liées, les attributaires passés et les soumissionnaires potentiels²⁹.

²⁶ Voir à cet effet le point 2.1.1 du présent rapport.

²⁷ En application du deuxième alinéa de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière.

²⁸ Comportant les éléments listés dans la décision n° 2018-007 du 31 janvier 2018 relative à la fixation du contenu du rapport d'activité annuel des commissions des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroute.

²⁹ Article R. 122-34 du code de la voirie routière.

L'Autorité est saisie pour avis conforme de la composition des commissions des marchés ainsi que des règles internes qui les régissent³⁰. S'agissant de la composition des commissions, ses avis portent notamment sur le caractère indépendant des membres pressentis. S'agissant de leurs règles internes, elle vérifie notamment que ces dernières répondent aux conditions fixées à l'article R. 122-35 du code de la voirie routière³¹ et qu'elles permettent aux commissions des marchés de veiller effectivement au respect des procédures de passation et d'exécution des marchés qui leur sont soumis pour avis³². Pour rendre ses avis, l'Autorité dispose d'un délai d'un mois pour la composition de la commission des marchés et de deux mois pour les règles internes, à compter de la saisine.

1.4.2. L'Autorité est habilitée à collecter des données et peut ouvrir une procédure en manquement et, le cas échéant, prononcer des sanctions en cas de manquements avérés aux obligations de transmission

a. L'Autorité peut collecter toute donnée utile à sa connaissance du secteur

Pour compléter sa connaissance globale du fonctionnement du secteur autoroutier, l'Autorité peut recueillir, au-delà des informations utiles pour le contrôle des marchés et le rapport annuel des commissions des marchés³³, « toutes les informations utiles auprès [...] des concessionnaires d'autoroutes et [...] des autres entreprises intervenant dans le secteur [...] des travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé ». Elle peut également « entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer à son information³⁴ ». Enfin, l'Autorité « peut recueillir des données, procéder à des expertises et mener des études et toutes actions d'information nécessaires dans le secteur des autoroutes concédées³⁵ ».

Au cours de l'exercice 2020, l'Autorité a constitué, à partir des marchés de travaux et des dossiers d'études collectés auprès des sociétés concessionnaires d'autoroute et des bureaux d'études techniques sur la période 2013-2019, une base de données « Prix », afin de contre-expertiser les coûts prévisionnels des nouveaux aménagements autoroutiers dans le cadre de sa mission de régulation des tarifs de péage. Pour que cette base soit fiable, elle doit être actualisée avec les données des derniers exercices au moyen de collectes de données régulières. Une décision de collecte, relative à la transmission périodique des documents de la consultation, des candidatures et des offres des marchés de travaux passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes a donc été adoptée par l'Autorité le 15 octobre 2020, afin de disposer de prix récents pour les prestations de travaux récurrentes et standardisées. En 2021, l'Autorité poursuivra ses travaux pour consolider sa méthode d'analyse des coûts. Pour ce faire, en concertation avec le concédant et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), elle s'attachera à préciser les précautions d'exploitation des données pour déterminer des prix adaptés au contexte des projets et l'approche à retenir pour la valorisation des risques.

En outre, conformément aux objectifs qu'elle s'était fixée, l'Autorité a engagé auprès des sociétés concessionnaires d'autoroute une collecte ponctuelle de données portant sur les dépenses engagées dans le cadre du plan de relance autoroutier (PRA) et du plan d'investissement autoroutier (PIA). Les données ainsi collectées ont permis d'affiner le suivi de ces plans d'investissement qui est détaillé en partie 4 du rapport.

³⁰ En application des articles L. 122-17, R. 122-34 et R. 122-35 du code de la voirie routière.

³¹ Voir infra, p. 20.

³² Voir, pour un exposé détaillé des attentes de l'Autorité, la partie 3 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2016.

³³ Article L. 122-33 du code de la voirie routière.

³⁴ Article L. 1264-2 du code des transports.

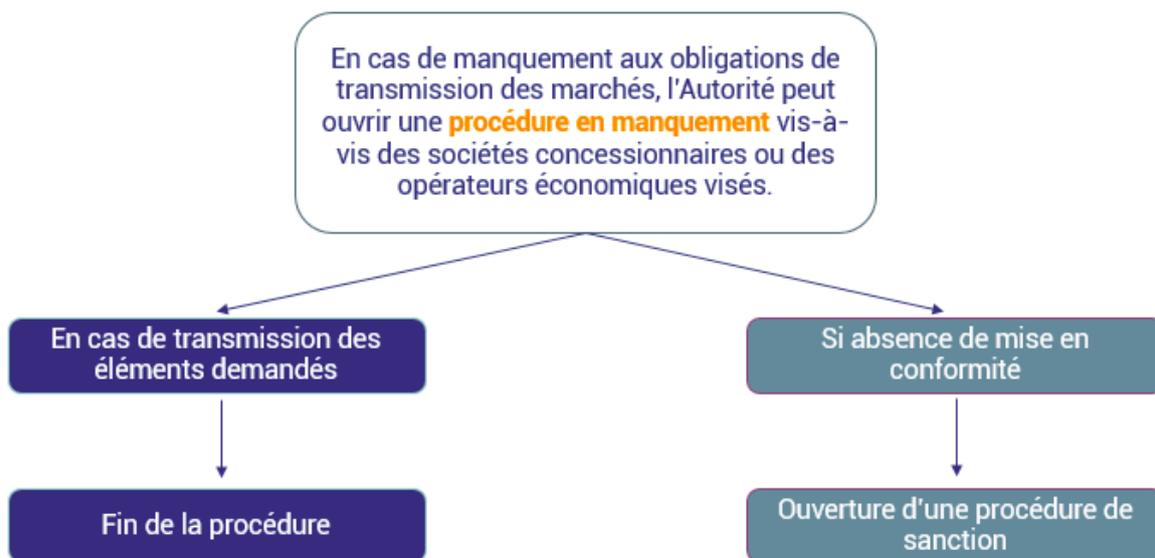
³⁵ Article L. 122-31 du code de la voirie routière.

- b. L'Autorité peut ouvrir une procédure en manquement et, le cas échéant, prononcer des sanctions en cas de manquements avérés aux obligations de transmission des marchés ainsi qu'à toutes les obligations de communication de documents et d'informations

L'Autorité peut ouvrir une procédure en manquement tant vis-à-vis des sociétés concessionnaires que des différents opérateurs économiques susceptibles d'intervenir dans le secteur en application des articles L. 1264-7 à L. 1264-10 du code des transports en cas de manquement aux obligations de transmission des marchés en application de l'article L. 122-33 du code de la voirie routière ainsi qu'à toutes les obligations de communication de documents et d'informations prévues par les articles L.1264-2 du code des transports et L. 122-31 du code de la voirie routière. Si l'entité se conforme à la mise en demeure dans le délai imparti, l'Autorité constate, par une décision motivée, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

Dans le cas contraire, l'Autorité peut décider l'ouverture d'une procédure de sanction. Elle notifie alors les griefs à l'entité poursuivie et saisit la Commission des sanctions.

En cas de poursuite, au terme d'une procédure contradictoire dont les modalités sont précisées dans son règlement intérieur, la Commission des sanctions peut notamment prononcer, en fonction de la nature et de la gravité du manquement, une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos réalisé en France. Ce montant peut être porté à 5 % en cas de récidive.



Néanmoins, en cas d'absence de transmission à l'Autorité des documents nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle des marchés³⁶, ces pouvoirs ne suffisent pas à la mettre en capacité d'exercer le pouvoir que lui confère l'article L.122-20 du code de la voirie routière de saisir le juge d'un référé précontractuel ou contractuel.

En effet, si l'Autorité obtient, après mise en demeure dans le cadre d'une procédure en manquement, les documents qui ne lui ont pas été transmis préalablement à la signature du contrat conformément à sa décision n° 2018-006, et qu'elle décèle, sur cette base, une irrégularité dans la procédure de publicité et mise en concurrence, elle reste susceptible d'être empêchée d'exercer dans les délais requis un référé précontractuel ou contractuel.

³⁶ Dans les conditions prévues par la décision n° 2018-006 de l'ART.

Dans ces conditions, le code des transports pourrait utilement être modifié pour instaurer une sanction efficace en cas de méconnaissance du II. de l'article R. 122-39 du code de la voirie routière et de l'article R. 122-39-1 du même code résultant de l'absence de transmission du dossier de marché susceptible d'empêcher l'Autorité de saisir dans les délais le juge du référé précontractuel sur le fondement de l'article L. 122-20 du code de la voirie routière³⁷.

1.4.3. L'Autorité établit un rapport annuel sur les marchés des sociétés concessionnaires pour améliorer la transparence du secteur

Afin d'améliorer la transparence du secteur, notamment pour dresser un bilan des attributions à des entreprises liées, les articles L. 122-13 et L. 122-21 du code de la voirie routière disposent que l'Autorité établit chaque année un rapport sur les marchés passés par les concessionnaires pour les besoins de la concession (soit dix-sept sociétés concessionnaires pour l'exercice 2020) et sur les travaux réalisés en exécution de ces marchés.

Pour établir son rapport, l'Autorité s'appuie principalement sur les informations qu'elle a définies comme devant figurer dans le rapport d'activité annuel des commissions des marchés³⁸ pour les sociétés qui sont dotées de cette instance (APRR, Area, ASF, Escota, Cofiroute, Sanef, SAPN, ATMB et SFTRF) et qui doivent lui être transmises avant le 31 mars de chaque année (n+1) par le président de chacune de ces commissions.

Conformément à l'article R. 122-47 du code de la voirie routière, le rapport annuel de l'Autorité doit être transmis au Parlement, au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie concomitamment à sa publication.

1.5. Le périmètre des obligations applicables aux SCA quant à la mise en œuvre de procédures de publicité et de mise en concurrence reste à clarifier

Pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes à capitaux majoritairement privés, les obligations de publicité et de mise en concurrence sont circonscrites aux marchés passés pour les « besoins de la concession »³⁹.

Pour les sociétés concessionnaires d'autoroute à capitaux majoritairement publics, si leurs achats sont soumis au code de la commande publique, seuls les marchés passés pour les besoins de la concession sont préalablement transmis pour contrôle à l'Autorité.

Ainsi, la délimitation du périmètre des marchés passés après mise en concurrence (pour les seules sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement privés) et les prérogatives confiées à l'Autorité pour contrôler certains projets (pour l'ensemble des sociétés concessionnaires) dépendent de la définition de la notion de « besoins de la concession ». Or cette définition ne figure dans aucun texte de droit positif.

À défaut d'une définition claire, les règles de publicité mises en place pour renforcer la concurrence dans le secteur pourraient se trouver limitées, ainsi que les prérogatives de l'Autorité visant à contrôler la bonne application de ces règles.

En effet, l'Autorité a pu constater que certaines sociétés concessionnaires utilisaient l'absence de définition de cette notion pour exclure du champ des obligations de publicité et de mise en

³⁷ Le même constat est dressé par le Sénat dans un rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (Eric Jeansannetas président, Vincent Delahaye rapporteur, date 16/09/2020) <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf> Proposition n° 4 du rapport du Sénat « Concessions autoroutières : des profits futurs à partager équitablement avec l'État et les usagers » : « prévoir des sanctions en cas de méconnaissance des obligations de transmission des marchés des SCA à l'ART afin que celle-ci soit en mesure d'exercer un recours dans les délais ».

³⁸ Voir décision n° 2018-007 du 31 janvier 2018.

³⁹ Article L. 122-12 du code de la voirie routière.

concurrence des achats qui sont pourtant directement liés à leur activité et devraient à ce titre faire partie des prestations entrant *a priori* dans le périmètre des « besoins de la concession » (par exemple, un contrat d'approvisionnement en fourniture de carburants pour les aires d'autoroutes).

En raison des interprétations divergentes sur la notion de « besoins de la concession », des échanges ont été initiés dès 2017⁴⁰ entre les sociétés concessionnaires et l'Autorité⁴¹ pour déterminer les catégories d'achats relevant des obligations de publicité et de mise en concurrence qui se sont poursuivis au cours de l'exercice 2018 dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant l'Autorité, l'ensemble des sociétés concessionnaires et l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

Cependant, les travaux engagés n'ont pas permis de s'accorder sur une définition commune. Ils ont été suspendus en attendant l'issue des discussions parlementaires sur le projet de loi d'orientation des mobilités⁴² qui n'a pas apporté les clarifications attendues.

La commission d'enquête du Sénat dans son rapport de septembre 2020 sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières⁴³ a par ailleurs pris la mesure des enjeux attachés à la définition des "besoins de la concessions" et lui paraissant « urgent de prévoir une modification législative ou réglementaire (le cas échéant via une procédure de réglementation déléguée) », elle a émis la proposition « [d'] établir une définition claire de la notion de « besoins de la concession » afin d'empêcher les SCA de se soustraire à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence pour la passation de certains de leurs marchés.»

En attendant que cette solution soit mise en œuvre, l'Autorité, conformément à ses valeurs de dialogue et de transparence, ne manquera pas de poursuivre les échanges avec les différentes parties prenantes pour aboutir à une solution concertée.

1.6. Pour les exercices à venir, la loi d'orientation des mobilités instaure une nouvelle catégorie d'exceptions aux obligations de publicité et de mise en concurrence

L'article 163 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est venu ajouter une nouvelle catégorie d'exceptions aux obligations de publicité et de mise en concurrence auxquelles sont soumises les sociétés concessionnaires d'autoroutes à capitaux majoritairement privés⁴⁴.

En vertu du 2° bis de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière, les marchés de fournitures ou de services ne présentant pas un lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire⁴⁵ ne seront désormais plus soumis aux procédures particulières de passation définies à la section 4 du chapitre II du titre II du code de la voirie routière. Il prévoit également qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports, pris sur proposition de l'Autorité de régulation des transports, après avis de l'Autorité de la concurrence,

⁴⁰ Voir la section 2.1 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2017.

⁴¹ Voir la section 2.1 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2016.

⁴² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités publiée au Journal officiel de la République française le 26 décembre 2019.

⁴³ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières (Eric Jeansannetas président, Vincent Delahaye rapporteur, date 16/09/2020) <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf>

⁴⁴ Article 163 de la loi d'orientation des mobilités ajoutant l'alinéa 2° bis de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière.

⁴⁵ Conformément à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

fixe la liste de ces marchés, en prenant en compte leur impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés.

Deux critères apparaissent, à la lecture des dispositions du 2° bis de l'article L.122-12 du code la voirie routière, comme permettant ou non d'exclure un projet de marché de fournitures ou de services des obligations de publicité et de mise en concurrence :

- tout d'abord, le *lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire conformément à l'article L. 122-4 ;*
- et, dans un second temps, *l'impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés.*

Pour être exclu des obligations de publicité et de mise en concurrence, un marché devra donc être, d'une part, sans lien direct et spécifique avec les missions déléguées au concessionnaire, d'autre part, sans impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés. À l'inverse, les marchés en lien direct et spécifique avec les missions déléguées au concessionnaire ou ayant un impact sur le bon fonctionnement des secteurs concernés demeurent soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Synthèse de l'analyse du 2° bis de l'article L.122-12

Lien direct et spécifique	Impact concurrentiel	Exclusion des obligations de publicité et mise en concurrence
Oui	Oui	Non
Oui	Non	Non
Non	Oui	Non
Non	Non	Oui

Conformément au dispositif prévu par l'article L.122-12 2° bis du code de la voirie routière, l'Autorité a saisi, pour avis, l'Autorité de la concurrence, le 18 décembre 2020, sur le projet de liste. Son avis est attendu au cours de l'année 2021.

1.7. L'Autorité n'est pas compétente pour contrôler ou sanctionner les pratiques anticoncurrentielles mais l'articulation de ses compétences avec les instances spécialisées participe à la protection du droit de la concurrence

Dans le domaine de la régulation des marchés, les compétences de l'Autorité dans le secteur des autoroutes sont complémentaires à celles de l'Autorité de la concurrence et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF »).

De manière générale, l'Autorité de la concurrence et la DGCCRF veillent à l'exercice d'une concurrence suffisante entre les opérateurs, sous l'angle de l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles, au sens de l'article L. 420-1 du code de commerce, ou de l'exploitation abusive d'une position dominante, au sens de l'article L. 420-2 du même code.

Ces interdictions, bien qu'elles concourent au même objectif de concurrence, appartiennent à un corpus juridique distinct des obligations en matière de passation de marché prévues par le droit de la commande publique et le code de la voirie routière : la qualification d'une pratique sur le fondement du code de commerce n'implique pas nécessairement de manquements aux règles de

passation de marchés et, inversement, un acheteur qui ne respecte pas les règles de passation ne commet pas nécessairement une infraction aux règles de concurrence⁴⁶.

L'Autorité, comme les autres régulateurs sectoriels, n'est pas compétente pour contrôler ou sanctionner les manquements au code de commerce. Inversement, ni l'Autorité de la concurrence, ni la DGCCRF ne sont compétentes pour contrôler ou sanctionner les manquements aux règles de passation de marchés qui relèvent de la régulation sectorielle.

En revanche, l'existence des deux corpus juridiques distincts permet, pour les cas où une même pratique constituerait une infraction aux règles de la concurrence et un manquement aux règles de passation des marchés, qu'elle soit sanctionnée à la fois par l'Autorité de la concurrence et par l'Autorité dans les limites et conditions prévues par l'article L. 1264-9 du code des transports.

Cette dualité entre, d'une part la régulation dite « ex post » ou de « droit commun » et, d'autre part, la régulation dite « ex ante » ou sectorielle, n'est pas propre au secteur des transports et se retrouve dans d'autres secteurs régulés (communications électroniques, énergie).

C'est pourquoi, cette dualité s'accompagne d'obligations d'informations réciproques, tenant compte de ce que l'Autorité, en tant que régulateur sectoriel est un interlocuteur privilégié du secteur et un observateur des marchés. L'articulation des compétences entre l'Autorité et l'Autorité de la concurrence est ainsi régie par l'article L. 1264-15 du code des transports qui prévoit que le président de l'Autorité doit saisir l'Autorité de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il a connaissance dans le secteur des marchés de travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé, notamment lorsqu'il estime que ces pratiques sont prohibées par les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce.

Cette saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, conformément à l'article L. 464-1 du même code. Le président peut également la saisir, pour avis, de toute autre question relevant de sa compétence.

Inversement, l'Autorité de la concurrence communique à l'Autorité toute saisine entrant dans le champ des compétences de celle-ci. Elle peut également saisir l'Autorité, pour avis, de toute question relative au secteur des autoroutes.

Lorsqu'elle est consultée par l'Autorité de la concurrence sur des pratiques dont cette dernière est saisie dans le secteur des autoroutes, l'Autorité joint à son avis, dans le délai imparti, tous les éléments utiles à l'instruction de l'affaire qui sont en sa possession.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle des marchés passés par les SCA, la DGCCRF dispose d'un droit de présence au sein des commissions des marchés des concessionnaires d'autoroutes, avec le même niveau d'information que les autres membres de la commission. Cette présence n'altère pas le champ de répartition des compétences et des pouvoirs de contrôle ou d'enquête dont dispose chacune des entités :

- en cas de manquement au droit de la commande publique ou de doutes constatés à l'occasion d'une réunion, la DGCCRF peut en informer l'Autorité en amont de sa saisine par le président de la commission des marchés. Il appartiendra alors à l'Autorité de qualifier le manquement et, le cas échéant, de mettre en œuvre les pouvoirs que lui confère la loi (demandes d'informations complémentaires, référé précontractuel ou contractuel, saisine de l'Autorité de la concurrence si les faits lui paraissent relever des règles de concurrence) ;

⁴⁶ Le juge des référés précontractuel et contractuel écarte de manière constante les moyens tirés de la violation du droit des pratiques anticoncurrentielles : « *La méconnaissance des dispositions de l'article L. 420-1 du Code de commerce n'est pas au nombre des manquements mentionnés à l'article L. 551-1 du Code de justice administrative* » (CE, 14 mars 2003, Sté Air Lib, n° 251610) ; solution identique pour la méconnaissance des dispositions de l'article L. 420-2 du code de commerce (CE, 5 juin 2007, n° 305280, Sté Corsica ferries) ; pour le référé contractuel (CE, 19 janv. 2011, n° 343435, Grand port maritime du Havre).

- les informations recueillies dans le cadre de ces réunions peuvent être des éléments utiles à la DGCCRF pour mieux cibler les enquêtes qu'elle mène en matière de concurrence, lesquelles ne peuvent toutefois être lancées que dans le cadre de la procédure prévue à cet effet par le code de commerce (qui implique notamment des échanges formels préalables avec l'Autorité de la concurrence). Si cette enquête permet de qualifier une pratique, l'Autorité de la concurrence en sera saisie et l'Autorité en sera informée en application de l'article L. 1264-15 susmentionné.

2. L'ACTIVITÉ DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES EN MATIÈRE DE MARCHÉS

2.1. Les sociétés concessionnaires soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés

2.1.1. L'Autorité a rendu six avis sur la composition des commissions des marchés mais aucune portant sur les règles internes

Les sociétés concessionnaires dont la longueur contractuelle du réseau dépasse un certain linéaire ont des obligations supplémentaires par rapport aux autres sociétés : elles doivent instituer une instance interne, la commission des marchés⁴⁷.

Au cours des précédents exercices, l'Autorité a été saisie par les neuf sociétés concessionnaires, d'abord pour la mise en place de leurs commissions des marchés et de leurs règles internes respectives, ensuite pour l'évolution de la composition des commissions au gré des départs et des arrivées :

- sur la composition de la commission des marchés (18 avis en 2016, 3 avis en 2017, 5 avis en 2018 et 4 avis en 2019) ;
- sur la validité des règles internes des commissions au regard des nouvelles obligations en vigueur (19 avis en 2016, 9 avis en 2018, 3 avis en 2019).

a. Les saisines et avis relatifs à la composition des commissions des marchés pour l'exercice 2020 portaient sur la désignation de nouveaux membres

- La commission des marchés des sociétés concessionnaires doit être composée en majorité de membres indépendants

Le premier alinéa de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière impose que chaque commission des marchés instituée par les concessionnaires soit « *composée en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires* ». **Lors des saisines, l'Autorité s'assure que ces dispositions sont respectées.**

Aux termes du I de l'article R. 122-34 du code de la voirie routière, l'indépendance est appréciée à l'égard du concessionnaire, des entreprises qui y sont liées au sens du II de l'article L. 2511-7 du code de la commande publique, des attributaires passés et des soumissionnaires potentiels.

- En 2020, toutes les saisines portaient sur la désignation de nouveaux membres sans effet sur la composition majoritairement indépendante de l'instance

Au cours de l'exercice 2020, l'Autorité a rendu six avis sur la composition des commissions des marchés (CM) des sociétés APPR, Area, ATMB et Cofiroute. Toutes les saisines portaient sur la désignation de nouveaux membres sans changement de la composition majoritairement indépendante des commissions. Ces dernières ont toutes donné lieu à des avis favorables de la part de l'Autorité.

⁴⁷ Voir à cet effet le 1.4.1 du présent rapport.

Avis rendus par l'Autorité à la suite des saisines intervenues en 2020 sur la composition des commissions des marchés :

SCA	Date de saisine	Objet saisine	Date et numéro de l'avis	Conclusion	Composition CM avant la saisine	Composition CM après avis
APRR	03/03/2020	Nomination d'un nouveau membre non indépendant à la suite de la démission d'un membre qualifié de non indépendant	Avis n° 2020-027 du 2 avril 2020	Favorable	Un Président, 2 membres non indépendants et 4 membres indépendants	Inchangée
APRR	09/07/2020	Nomination d'un nouveau membre indépendant	Avis n° 2020-047 du 30 juillet 2020	Favorable	Un Président, 2 membres non indépendants et 4 membres indépendants	Un Président, 2 membres non indépendants et 5 membres indépendants
Area	03/03/2020	Nomination d'un nouveau membre non indépendant à la suite de la démission d'un membre qualifié de non indépendant	Avis n° 2020-028 du 2 avril 2020	Favorable	Un Président, 2 membres non indépendants et 4 membres indépendants	Inchangée
Area	09/07/2020	Nomination d'un nouveau membre indépendant	Avis n° 2020-048 du 30 juillet 2020	Favorable	Un Président, 2 membres non indépendants et 4 membres indépendants	Un Président, 2 membres non indépendants et 5 membres indépendants
ATMB	28/05/2020	Nomination d'un nouveau membre non indépendant à la suite de la démission d'un membre qualifié de non indépendant	Avis n° 2020-040 du 25 juin 2020	Favorable	Un Président et 2 membres indépendants	Inchangée
Cofiroute	11/09/2020	Nomination d'un nouveau membre non indépendant en qualité de Président, en remplacement de l'actuel titulaire qui continuera à siéger en tant que personnalité non indépendante	Avis n°2020-059 du 17 septembre 2020	Favorable	Un Président et 6 membres indépendants	Un Président, 1 membre non indépendant et 6 membres indépendants

- Les informations transmises à l'Autorité lors de la saisine doivent être exhaustives pour que l'instruction soit menée correctement

Dans ses avis, comme elle l'avait fait au cours des exercices précédents, l'Autorité a également rappelé aux sociétés concessionnaires l'importance de la fiabilité et de l'exhaustivité des informations qui lui sont transmises au moment de la saisine.

Les dossiers transmis à l'Autorité doivent en effet comprendre les informations requises pour que l'instruction puisse être faite correctement et dans les délais impartis. L'article R. 122-34 du code de la voirie routière dispose que, lorsque l'Autorité est saisie de la nomination d'un nouveau membre d'une commission des marchés, le dossier qui est transmis par la société concessionnaire doit comprendre notamment :

- l'identité de la personne concernée ;
- la nature des fonctions actuellement et précédemment exercées;
- une déclaration d'intérêts ;
- les conditions notamment financières et de durée régissant son mandat.

L'Autorité a précisé, dans ses lignes directrices adoptées en mars 2016⁴⁸, les éléments d'informations à présenter dans la déclaration d'intérêts précitée dont elle doit nécessairement disposer pour procéder à l'examen de la nomination d'une personnalité présentée pour devenir membre indépendant d'une commission des marchés. Elle avait par ailleurs proposé un modèle de formulaire de déclaration d'intérêts annexé aux lignes directrices adoptées en mars 2016 précitées. Le modèle de formulaire établi par l'Autorité a été strictement repris pour les saisines intervenues en 2020.

En pratique, l'Autorité disposant, pour rendre son avis, d'un mois à compter de la date à laquelle la saisine est déclarée complète⁴⁹, elle rappelle l'importance qui doit être attachée à l'exhaustivité des informations contenues dans les dossiers transmis par les sociétés concessionnaires pour faciliter l'instruction de la saisine et l'adoption de son avis final.

Comme rappelé lors du précédent exercice, l'Autorité a expressément mentionné dans l'un de ses avis⁵⁰ que les personnalités proposées par les sociétés concessionnaires pour siéger en qualité de membre indépendant dans leur commission des marchés doivent déclarer de manière exhaustive leurs liens d'intérêts avec les opérateurs économiques visés à l'article R. 122-34 du code de la voirie routière, notamment en renseignant de manière rigoureuse le formulaire de déclaration d'intérêts.

L'Autorité rappelle que les informations renseignées par le déclarant doivent impérativement être exhaustives et sincères et qu'en cas de fausse déclaration, ou de déclaration incomplète, ce dernier est susceptible de faire l'objet d'une condamnation pénale⁵¹.

Outre les actions pénales qui pourraient être engagées contre la personnalité pressentie, le moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la commission pourrait, le cas échéant, être soulevé à l'appui d'un recours juridictionnel contestant la régularité de la procédure de passation du marché sur laquelle la commission aurait rendu son avis pour défaut de composition de la commission.

⁴⁸ Décision de l'Autorité n° 2016-029 du 23 mars 2016 portant lignes directrices relatives à l'instruction des saisines des concessionnaires transmises au titre de l'article R. 122-34 du code de la voirie routière par les concessionnaires pour la composition de leur commission des marchés.

⁴⁹ Conformément aux dispositions combinées de l'article R. 122-34 et de l'alinéa 3 de l'article 51 du règlement intérieur de l'Autorité alors en vigueur (décision n° 2016-136 du 12 juillet 2016 portant adoption du règlement intérieur de l'Autorité).

⁵⁰ Avis n° 2018-044 du 28 mai 2018 précité.

⁵¹ Article 441-1 du code pénal. Le faux et l'usage de faux sont punis de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

b. Les saisines et avis relatifs aux règles internes des commissions des marchés sont intervenus au cours des exercices antérieurs à 2020 et aucune modification n'a été signalée en 2020

- La commission des marchés doit édicter des règles internes lui permettant de veiller à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence

Pour que les commissions des marchés puissent exercer correctement leur mission, à savoir veiller à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence, elles doivent se doter de règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services. En vertu de l'article R. 122-35-I. du code de la voirie routière, les règles internes prévues au deuxième alinéa de l'article L. 122-17 comprennent notamment :

- 1° Les conditions dans lesquelles la commission se réunit et dans lesquelles elle statue ;
- 2° Les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la procédure d'appel d'offres restreint ;
- 3° Les conditions dans lesquelles la commission est consultée pour avis sur la passation des marchés ou la conclusion des avenants ;
- 4° Les conditions dans lesquelles la commission est informée de la décision du conseil d'administration ou du conseil de surveillance autorisant le concessionnaire d'autoroute à ne pas suivre son avis ;
- 5° Les conditions dans lesquelles la commission est informée de la passation des marchés et de la conclusion des avenants lorsque son avis n'est pas requis ;
- 6° Les conditions d'accès de la commission aux informations nécessaires à l'exécution de ses missions ;
- 7° Sans préjudice des articles R. 122-37 et R. 122-38, les conditions dans lesquelles la commission informe l'Autorité de régulation des transports des conditions de passation et d'exécution des marchés ;
- 8° La durée limitée pendant laquelle ces règles sont applicables.

- Les principaux avis de l'Autorité sur les règles internes des commissions ont été rendus au cours de l'exercice 2016

Toutes les règles internes des commissions des marchés, pour les sociétés concessionnaires soumises à l'obligation d'instituer une telle commission avaient été adoptées, validées et mises en place dès l'exercice 2016.

Dans ses avis, l'Autorité s'est attachée à vérifier que les règles internes permettent aux commissions des marchés de veiller effectivement au respect des procédures de passation et d'exécution des marchés qui leur sont soumis pour avis. Elle a ainsi vérifié, par exemple, que les documents soient transmis à chacun des membres dans un délai suffisant, ou encore que le quorum minimum fixé ne permette pas de contourner l'obligation d'avoir une majorité de membres indépendants.

En application du décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes, les règles internes des commissions des marchés des SCA ont été modifiées pour tenir compte de divers ajustements visant à la fois le dispositif d'information préalable de l'Autorité, le recours aux procédures négociées sans publicité ni mise en concurrence et l'application du code de la commande publique aux avenants passés par les SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs notamment⁵². À cette occasion, l'Autorité avait été saisie par les neuf sociétés concessionnaires et avait rendu neuf avis favorables sur les règles internes au cours du premier semestre 2018.

⁵² Cf Section 3.3.1 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour l'exercice 2018.

En raison de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique, les sociétés Escota, Cofiroute et ASF ont adapté en 2019 leurs règles internes pour tenir compte de manière formelle de la codification opérée par ces textes. Trois avis favorables ont été rendus par l'Autorité lors de l'exercice 2019.

- En 2020, les sociétés concessionnaires n'ont pas saisi l'Autorité pour des modifications sur les règles internes de leurs commissions des marchés

Sur l'exercice 2020, aucun projet relatif aux règles internes des commissions des marchés sociétés concessionnaires n'a été transmis à l'Autorité.

Conformément au dernier alinéa du II de l'article R. 122-35 du code de la voirie routière, les règles définitives des commissions de marchés des sociétés concessionnaires doivent être transmises à l'Autorité avant leur entrée en vigueur.

Pour rappel, les règles définies par la commission des marchés et sur lesquelles l'Autorité a émis un avis ont un caractère opposable. L'Autorité invite les membres des commissions des marchés à s'assurer de leur application effective.

Un projet de marché encourt l'irrégularité si celui-ci est pris en application de règles différentes de celles qui ont été validées par l'Autorité. De plus, un recours juridictionnel pour composition irrégulière de la commission peut être engagé **pour contester la régularité de la procédure de passation du marché.**

		2020	2019	2018
	Composition des commissions de marchés Nombre de saisines et avis	7	4	5
	Règles internes Nombre de saisines et avis	0	3	9

2.1.2. Les commissions des marchés se sont moins réunies en 2020 et n'ont rendu que des avis favorables

- a. Le nombre de séances de commissions a baissé comme suite à la réduction du nombre de marchés lancés qui leur ont été soumis mais le montant global des projets est en hausse

Le nombre de séances des commissions des marchés s'établit à 79 pour l'exercice 2020 (contre 101 en 2019 et 137 en 2018). **Cette baisse suit de façon logique la réduction du nombre de marchés soumis à l'avis des commissions par rapport à l'exercice précédent qui pourrait être liée en partie à la crise sanitaire, laquelle a entraîné des retards dans l'analyse, la présentation mais aussi le lancement des projets.**

En 2020, le nombre de projets de marchés soumis à l'avis des commissions des marchés a légèrement baissé alors que le nombre de projets d'avenants dont elles ont été saisies a augmenté :

- 312 projets de marchés (contre 346 projets de marchés en 2019 et 412 projets de marchés en 2018) ; et

- 37 projets d'avenants (contre 35 projets d'avenants pour 2019 et 12 projets d'avenants en 2018).

En dépit de la baisse du nombre de marchés lancés, le montant global de ces marchés s'est avéré plus élevé en 2020 avec un montant cumulé de marchés travaux de près d'un milliard d'euros, en hausse de 62 % par rapport à 2019, stimulée aussi bien en investissement -par le plan de relance autoroutier (PRA) et le plan d'investissement autoroutier (PIA)- qu'en entretien. Les deux plans d'investissements, le PRA et le PIA, représentaient respectivement 37 % et 17 % des montants de marchés de travaux passés en 2020.

Le caractère conjugué d'une baisse du nombre de marchés, d'un côté, et d'une hausse du montant global contractualisé, de l'autre, peut sembler surprenant mais s'explique cependant par la nature des marchés de travaux contractualisés. Les marchés de travaux représentent l'essentiel des dépenses en montant pour les SCA par rapport aux autres catégories de prestations. Par ailleurs, en 2020, les deux plans d'investissements en cours d'exécution portaient majoritairement (80 %) sur des travaux principaux, pour lesquels les dépenses sont plus importantes que d'autres catégories de travaux (entretien par exemple). Par ailleurs, pour les catégories de prestation fournitures et services, le nombre et le montant des marchés ont respectivement stagné et diminué en 2020 par rapport à 2019. Ainsi la hausse du montant global des projets contractualisés s'explique par l'augmentation significative des dépenses du PRA et PIA en 2020.

S'agissant du dispositif juridique applicable à ces marchés, les séances ont porté à la fois sur des projets de marchés soumis au dispositif juridique issu de la loi du 6 août 2015 et sur des projets d'avenants soumis à ce même dispositif ainsi qu'au dispositif juridique antérieur⁵³.

b. Les commissions des marchés ont rendu un avis favorable pour la totalité des projets qu'elles ont examinés

- En 2020, tous les avis rendus étaient favorables

Pour l'exercice 2020, les avis rendus sur les 312 projets de marchés et les 37 projets d'avenants étaient tous favorables.

- Des procès-verbaux retraçant des informations de niveau inégal sur le déroulement des commissions des marchés

Si aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux commissions des marchés un formalisme particulier sur le contenu des procès-verbaux des séances, les recommandations de l'Autorité invitant les SCA à restituer des informations sur les débats et décisions intervenus pendant la commission ont été suivies dans l'ensemble. Les procès-verbaux prennent différentes formes selon les commissions concernées et retracent plus ou moins exhaustivement la teneur des débats et des échanges intervenus durant la séance.

L'Autorité note ainsi qu'apparaissent distinctement dans ces documents les éléments suivants :

- l'objet du marché avec le nom de l'attributaire pressenti et le montant auquel il est envisagé d'attribuer le projet,
- le nom des membres de la commission et leur signature,
- les abstentions ou départs,
- le résultat du vote.

S'agissant de la décision finale de la commission, seul le caractère favorable est retracé dans le procès-verbal sans précision supplémentaire.

⁵³ Voir *supra*, p. 6.

Pour les sociétés concessionnaires choisissant de retranscrire les échanges qui ont eu lieu lors des commissions des marchés, leur lecture permet de comprendre des nuances dans l'avis personnel de tel ou tel membre sur chaque projet.

L'Autorité invite l'ensemble des sociétés à s'aligner sur cette pratique permettant de recueillir avec une plus grande précision les positions de chacun des membres.

c. Une présence constante de la DGCCRF aux commissions des marchés

La représentation de la DGCCRF au sein des commissions des marchés des sociétés concessionnaires qui est prévue par le code de la voirie routière⁵⁴ reste soutenue et régulière au sein des commissions des marchés des sociétés concessionnaires : elle a été un peu moins élevée au cours de l'année 2020, les membres étant présents à 83 % des séances contre 93 % pour l'exercice précédent, avec un taux de présence plus faible pour les commissions des marchés des sociétés Escota, Sanef, SAPN, ATMB.

2.1.3. Les marchés transmis pour avis à la commission : le montant global augmente, les marchés de travaux restent prépondérants

a. Le montant global contractualisé des marchés et des avenants ayant fait l'objet d'un avis de la commission des marchés a connu une hausse importante en 2020

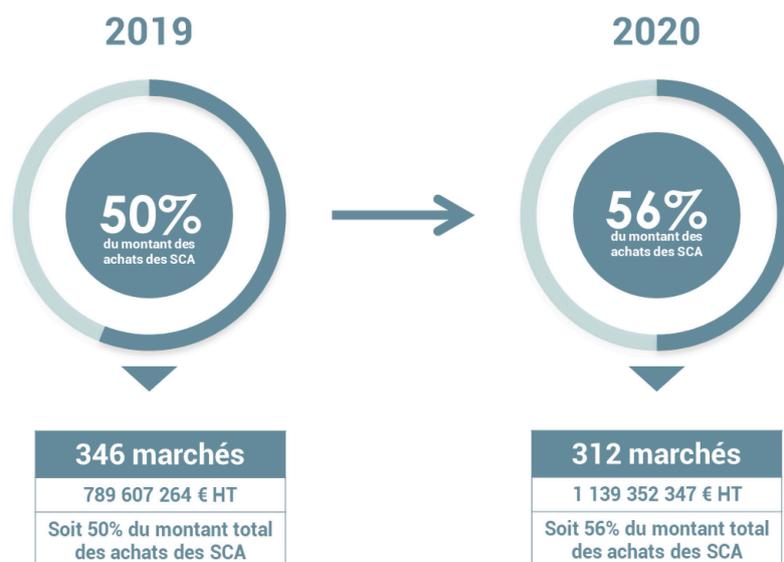
Le détail de la répartition des achats par société et par segment d'achats est donné en annexe 1 au présent rapport.

Si le nombre de marchés a baissé par rapport au précédent exercice, la part des marchés soumis à l'avis de la commission est quant à elle en hausse par rapport à l'ensemble des achats des SCA en comparaison avec l'exercice précédent (cf. *supra*). Le montant des marchés soumis à l'avis de la commission a également augmenté par rapport à 2019.

Comme évoqué précédemment, cette évolution s'explique par les fortes dépenses en marchés de travaux d'investissements, pour lesquels les montants moyens engagés sont nettement plus élevés que d'autres catégories de prestations. En particulier, en 2020, les dépenses d'investissements portaient majoritairement (80 %) sur des travaux principaux, pour lesquels les montants sont plus importants que d'autres catégories de travaux (entretien par exemple).

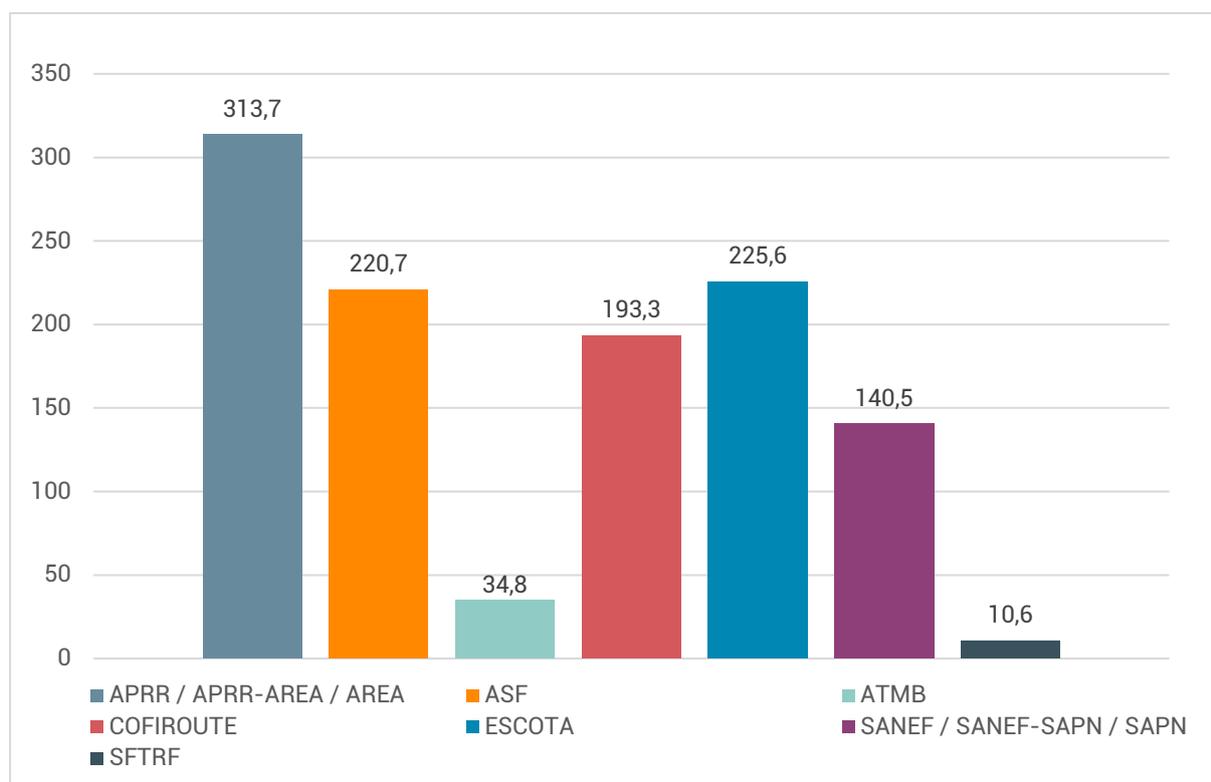
La part des marchés soumis à l'avis des commissions des marchés représente en effet, pour l'exercice 2020, 56 % du montant total des achats, soit un montant de 1 139 352 347 € HT, contre 50 % en 2019, soit un montant de 789 607 264 € HT.

⁵⁴ En application des dispositions du III de l'article R. 122-34 du code de la voirie routière, le ou les représentants de la DGCCRF sont membres de droit de la commission des marchés disposant d'une voix consultative et non délibérative. Ils sont destinataires de l'ensemble des documents communiqués à la commission des marchés et sont mis en copie des communications adressées à l'Autorité de régulation des transports.



312 marchés ont été soumis à l'avis des commissions des marchés en 2020, pour un montant de 1,1 milliard d'euros, dont la répartition, par SCA, en millions d'euros, est donnée sur le graphique suivant :

Marchés passés par SCA en commissions des marchés en millions d'euros HT sur l'exercice 2020



La majorité (56 %) des achats (en montant) des sociétés concessionnaires a ainsi fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence au bénéfice de l'ensemble des opérateurs économiques (sous réserve de l'interrogation soulevée autour de la délimitation du périmètre des besoins de la concession).

L'Autorité estime que la part des achats soumis pour avis à la commission des marchés devrait être réduite pour les prochains exercices. En effet, l'article L.122-12 2° bis du code de la voirie

routière introduit par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 permet d'exclure certains marchés de fournitures et de services des obligations de publicité et de mise en concurrence. La publication de l'arrêté qui liste les exclusions devrait intervenir au cours du second semestre 2021, les premiers contrats bénéficiant de cet assouplissement sont ceux qui feront l'objet d'un appel d'offres à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté et qui seront ensuite transmis à l'Autorité, vraisemblablement au début de l'année 2022.

- b. Comme pour l'ensemble des achats des SCA, une part prépondérante des marchés soumis à la commission des marchés porte sur des marchés de travaux

Les sociétés concessionnaires soumettent majoritairement des marchés de travaux pour avis à la commission des marchés. Toutes dépenses confondues, les SCA concluent majoritairement des marchés de travaux. Cette tendance se confirme sur les trois derniers exercices (cf. tableau ci-dessous).

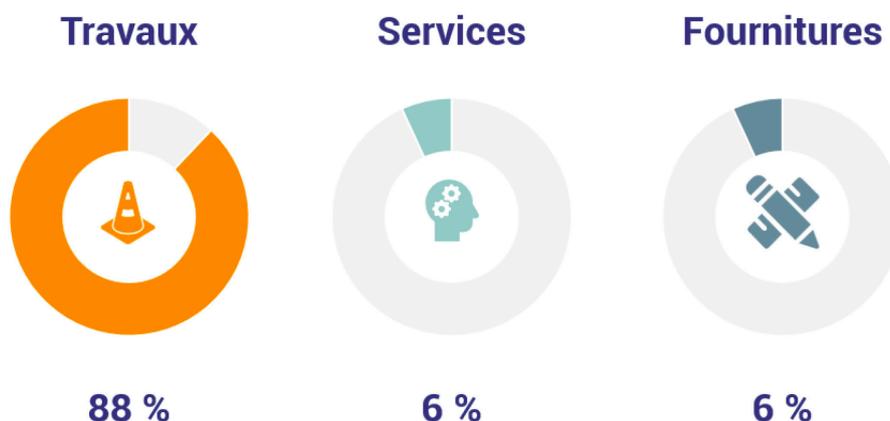
Pour les prochains exercices, l'Autorité estime que la part de marchés de fournitures et de services soumis à l'avis des commissions des marchés devrait encore être significativement réduite par rapport aux marchés de travaux compte tenu de la prochaine entrée en vigueur de l'arrêté fixant une liste de marchés de fournitures et de services exclus des obligations de publicité et de mise en concurrence⁵⁵.

Marchés passés par les SCA en 2020 et ayant fait l'objet d'une procédure formalisée, par catégorie de prestation

Catégorie de prestation	Nombre de marchés en procédure formalisée	Part en nombre	Montants cumulés (M€)	Part en montants cumulés
Fournitures	29	9,3 %	68,7	6 %
Services	82	26,3 %	64,5	6 %
Travaux	201	64,4 %	1 006,2	88 %
Total	312	100 %	1 139,4	100 %

⁵⁵ Voir à cet effet le point 1.6 du présent rapport.

Parts en montants cumulés des marchés passés par les SCA, par catégorie de prestation



Évolution de la part en montants cumulés des marchés passés par les SCA, par catégorie de prestation sur les exercices 2020, 2019 et 2018

		2020	2019	2018
	Travaux	88 %	79 %	89 %
	Services	6 %	13 %	7 %
	Fournitures	6 %	8 %	4 %

c. L'appel d'offres ouvert est la procédure la plus utilisée

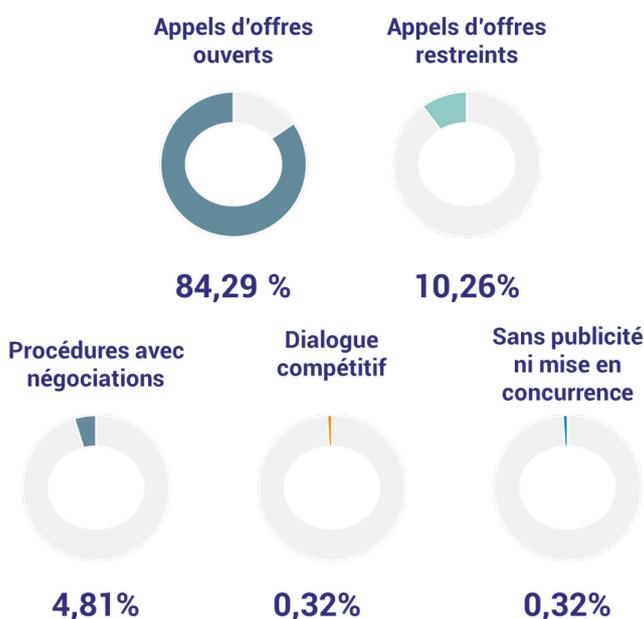
L'appel d'offres est la procédure la plus utilisée par les SCA. Cette procédure par laquelle seuls des échanges écrits sont admis avec les soumissionnaires est la procédure de principe. La procédure avec négociation et le dialogue compétitif, procédures comportant des phases d'échanges écrits ou oraux, ne peuvent être utilisées que dans les hypothèses limitativement énumérées par le code de la commande publique (besoins ne pouvant être satisfaits par des solutions immédiatement disponibles, innovation, prestations de conception, etc.).

Les concessionnaires doivent, au-delà de certains seuils⁵⁶ et sous réserve des aménagements prévus par le code de la voirie routière, recourir aux procédures formalisées définies aux articles L. 2124-1 à L. 2124-6 et R. 2124-1 à R. 2124-6 du code de la commande publique : appel d'offres ouverts (AOO) ou restreints (AOR), procédure avec négociation (PAN) ou dialogue compétitif (DC).

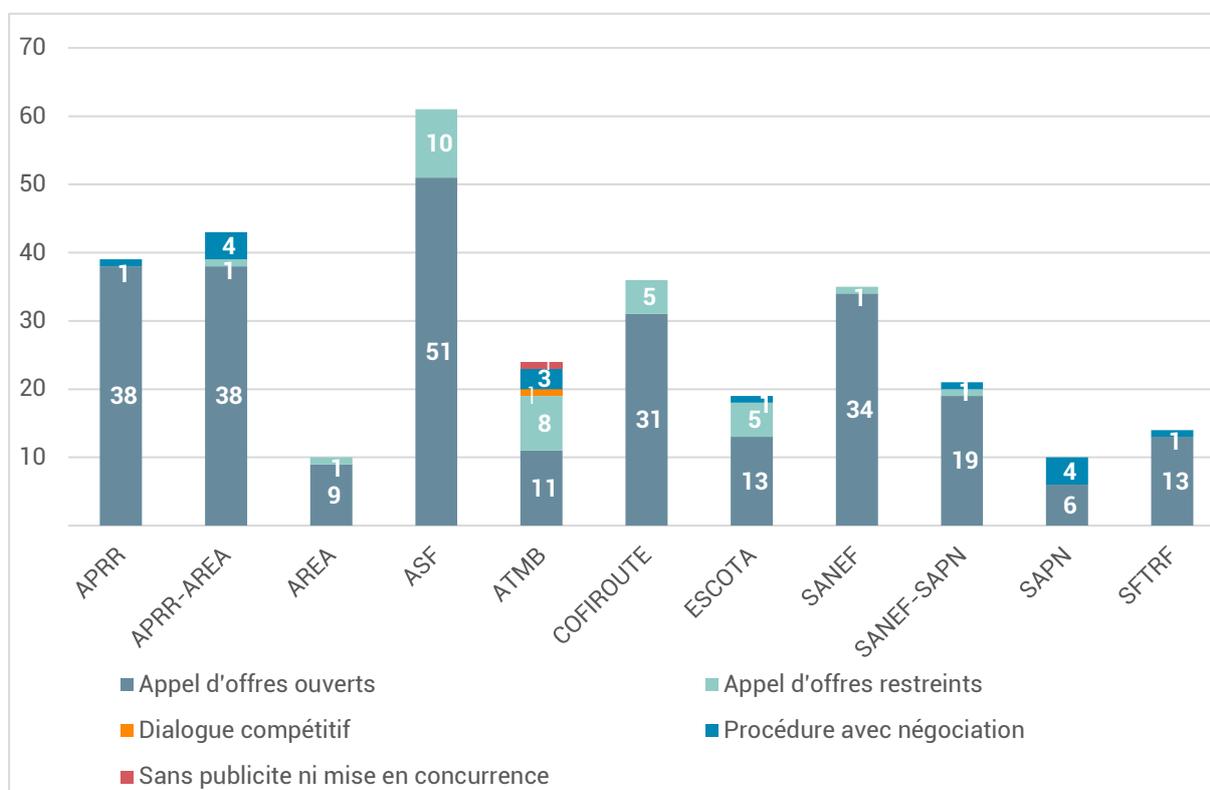
⁵⁶ 500 000 € HT pour les marchés de travaux et 240 000 € HT pour les marchés de fournitures ou services pour les concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs et 2 000 000 € HT pour les marchés de travaux et 221 000 € HT pour les marchés de fournitures ou services pour les concessionnaires qui sont des pouvoirs adjudicateurs.

Pour l'exercice 2020, tous les marchés (hors avenants) ont été passés dans le cadre du nouveau dispositif entré en vigueur avec la loi du 6 août 2015⁵⁷ pour l'ensemble des sociétés concessionnaires.

Répartition des marchés en pourcentage par catégorie de procédure pour toutes les SCA en 2020 (cf annexe 2)



Répartition en nombre de marchés par catégorie de procédure pour chaque SCA



⁵⁷ Voir *supra*, p. 5.

L'appel d'offres restreint reste minoritaire (10,26 % du nombre de marchés) au profit de l'appel d'offres ouvert (84,29 % du nombre de marchés contre 81 % en 2019).

La tendance observée lors des derniers exercices consistant à moins utiliser l'appel d'offres restreint au profit de l'appel d'offres ouvert se confirme⁵⁸.

Cette rupture dans les pratiques par rapport à ce qui avait été constaté avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 est liée aux limitations particulières qui s'imposent aux sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs pour recourir à l'appel d'offres restreint en application du 2° du I de l'article R. 122-35 du code de la voirie routière.

Dans le sens des recommandations de l'Autorité de la concurrence qui estimait que l'appel d'offres restreint est par lui-même de nature à limiter la concurrence, la loi du 6 août 2015 et ses deux décrets d'application ont limité l'usage de cette procédure pour les sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement privés. Dès lors, pour celles-ci, les règles internes encadrent la faculté de recourir à cette procédure, réservée le plus souvent à des projets de travaux complexes où la limitation du nombre de candidats répond à la nécessité pour la société concessionnaire de ne sélectionner que des entreprises présentant des capacités financières et techniques suffisantes et proportionnelles à l'enjeu du marché considéré.

Pour les quelques procédures d'appel d'offres restreint qui ont été lancées en 2019, l'Autorité constate qu'elles ont été utilisées conformément aux limitations imposées par les dispositions du 2° du I de l'article R. 122-35 précité et aux règles internes de chaque société concessionnaire concernée.

Comme pour l'exercice précédent, les SCA ont moins eu recours à la procédure d'appel d'offres restreint pour l'exercice 2020 en dépit des assouplissements apportés par le décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 (les sociétés concessionnaires doivent désormais encadrer la limitation du nombre de candidats dans les procédures d'appel d'offres restreint, la procédure avec négociation et le dialogue compétitif⁵⁹), qui ont été intégrés aux règles internes des sociétés concessionnaires durant l'exercice 2018⁶⁰.

La prépondérance de l'appel d'offres (ouvert et restreint) chez les concessionnaires devrait se maintenir. Cette tendance est conforme au cadre juridique général qui fait de l'appel d'offres la procédure de droit commun. Le bilan comparatif de la répartition en nombre de marchés par catégories de procédures sur les exercices 2018, 2019 et 2020 pour chaque SCA permet de constater que cette prépondérance est constante sur les trois derniers exercices.

⁵⁸ Voir 1.2.1 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2016.

⁵⁹ L'Autorité note par ailleurs que certaines sociétés ont fait le choix de ne pas limiter le nombre de candidatures retenues dans les procédures.

⁶⁰ Entre février et mai 2018.

Évolution de la répartition en nombre de marchés par catégorie de procédure pour chaque SCA sur les exercices 2018, 2019 et 2020

		2020	2019	2018
AOO	Appels d'offres ouvert	84,57 %	80,06 %	80,34 %
AOR	Appels d'offres restreint	10,29 %	11,27 %	15,53 %
PAN	Procédures avec négociation	4,82 %	8,09 %	3,88 %
DC	Dialogues compétitifs	0,32 %	0,58 %	0,24 %
SPMC	Sans publicité ni mise en concurrence	0,32 %	0 %	0 %

d. Une hausse notable du montant total en euros hors taxes des avenants soumis pour avis à la commission des marchés des SCA

Sur l'ensemble de l'exercice 2020, 37 avenants ont été recensés pour un montant total de 55 354 031,76 € HT (contre 35 sur l'exercice 2019 pour un montant de 19 130 008 € HT, soit une augmentation du montant moyen par avenant de 173 %). Ces avenants, le plus souvent liés à des circonstances imprévues ou des prestations supplémentaires, se traduisent par des augmentations de montant et des évolutions de quantités (cf. annexe 3).

Sur les 37 avenants passés par les SCA au cours de l'exercice 2020 pour un total de plus de 55 millions d'euros :

- 31 avenants ont été passés sous l'égide du nouveau dispositif (après le 5 mai 2016)⁶¹ pour un montant total de 33 729 681,60 € HT ;
- 6 avenants ont été passés sous l'égide de l'ancien dispositif (avant le 5 mai 2016), pour un montant total de 21 624 350,16 € HT.

Après examen, l'Autorité constate que l'augmentation importante induite par les avenants aux marchés passés dans le cadre de l'ancien dispositif juridique s'explique en premier lieu par la plus grande souplesse du dispositif juridique applicable à ces marchés. En effet, si les règles internes de chaque société concessionnaire définissaient bien des seuils de présentation devant la commission des projets d'avenants considérés, la CNM rappelait dans son rapport d'activité de 2014⁶² la disparité des seuils de soumission des avenants aux avis des commissions entre les sociétés concessionnaires⁶³.

En second lieu, la crise sanitaire ne semble pas expliquer cette augmentation, puisque seuls 3 des avenants (soumis au nouveau et à l'ancien dispositif juridique) sont justifiés par ce motif.

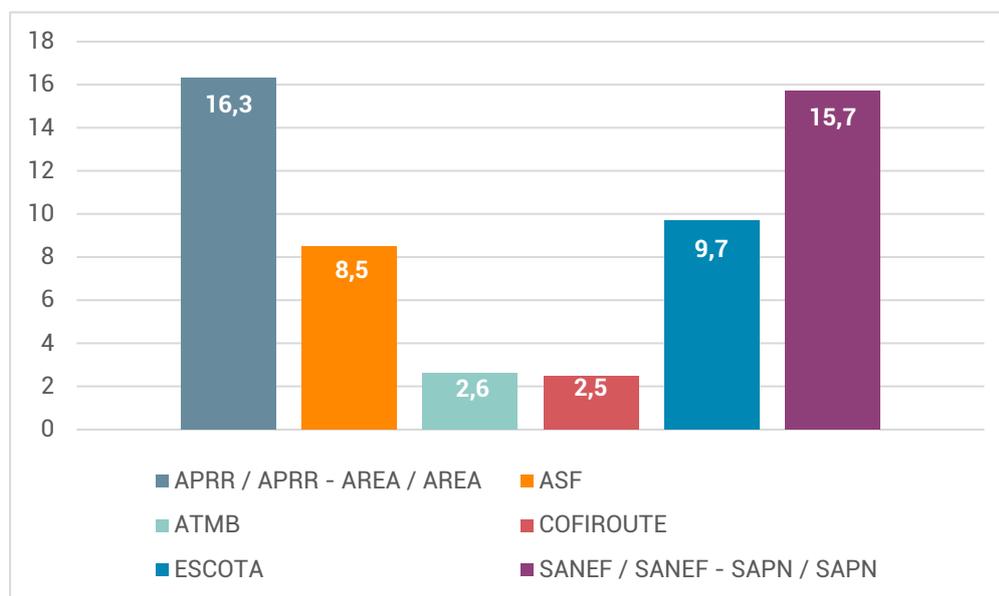
⁶¹ Voir *supra*, p. 5-6.

⁶² Voir point 4.5 du rapport d'activité 2014.

⁶³ Dans le nouveau dispositif, les seuils de déclenchement des avenants sont encadrés par les textes réglementaires et la commission des marchés est informée de tous les avenants qui ne sont pas soumis à son avis.

Enfin, 17 avenants rattachés au plan de relance autoroutier ont été recensés pour un montant total de 25 059 459,69 € HT, soit 45 % du montant total des avenants passés en commission des marchés. Ce montant élevé est à mettre en rapport avec l'avancement du PRA, la pratique observée étant, à l'issue de la phase travaux, de passer des avenants relatifs aux aléas survenus en cours de chantier.

Avenants passés par SCA en commission des marchés en millions d'euros HT



L'augmentation des montants initiaux des marchés après conclusion de l'avenant est très variable selon la société considérée ou l'avenant considéré⁶⁴ : celle-ci est comprise entre 4 % et 52 %. L'Autorité rappelle que les avenants aux marchés passés après l'entrée en vigueur du décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes, par les sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement privés sont désormais soumis aux règles du code de la commande publique.

Pour les prochains exercices, l'Autorité engagera une veille active sur ces projets afin de s'assurer que les modifications ne conduisent pas à bouleverser l'économie générale du projet initial.

L'Autorité encourage les membres des commissions des marchés à s'assurer du respect des dispositions légales et réglementaires susceptibles de justifier les modifications apportées aux marchés. Si les justifications présentées sont jugées insuffisantes, les membres des commissions doivent en tirer les conséquences utiles lorsqu'ils sont consultés sur la validité du projet d'avenant.

e. Critères de sélection et méthodes de notation employées pour l'analyse des offres : une prépondérance du critère du prix et des méthodes de notation qui peuvent accentuer le poids réel de ce critère

- Les critères de sélection des offres : les SCA utilisent une pluralité de critères mais avec une prépondérance du critère prix

Pour les sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, l'Autorité note que la tendance constatée lors des précédents exercices se confirme et que, désormais, plus aucune société n'utilise le critère unique du prix alors que cette pratique était prépondérante pour

⁶⁴ Voir Annexe 3.

certaines sociétés dans les exercices antérieurs, quel que soit l'objet du marché considéré. Cependant, le prix demeure le critère prépondérant dans les critères de sélection.

Les critères de sélection utilisés et la pondération qui leur est appliquée par les sociétés concessionnaires sont assez hétérogènes selon la société et la nature des prestations.

Les modalités de choix de l'offre sont définies et encadrées par les articles L. 2152-7 et L. 2152-8 et R. 2152-6 à R. 2152-12 du code de la commande publique⁶⁵. Conformément à ces dispositions, pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la société concessionnaire se fonde :

- soit, compte tenu de l'objet du marché⁶⁶, sur un seul critère, qui est celui du prix ;
- soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché : qualité, prix, valeur technique, caractère esthétique et fonctionnel, etc.

L'Autorité rappelle que si le choix des critères relève de la liberté de l'acheteur⁶⁷, celle-ci doit s'exercer dans le respect des grands principes de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures.

Il en résulte une obligation de définition claire et objective des critères de notation ainsi qu'une stricte application des critères préalablement définis. En procédure formalisée, les critères doivent obligatoirement être indiqués dans les documents de la consultation et faire l'objet d'une pondération⁶⁸.

Dans le cadre de son contrôle sur la passation des marchés publics, le Conseil d'État a d'ailleurs sanctionné⁶⁹ la neutralisation de ces critères, qui consiste notamment à employer une méthode de notation revenant à donner la même note à tous les candidats indépendamment des écarts objectifs entre les propositions. Une telle démarche revient en effet à modifier la règle annoncée aux candidats, méconnaissant les obligations de transparence et d'égalité de traitement qui incombent à l'acheteur.

C'est pourquoi l'Autorité, lors de son contrôle des marchés, est particulièrement attentive à ce que la méthode de notation n'ait pas pour effet de neutraliser la pondération affectée aux différents critères de sélection au profit du critère financier.

⁶⁵ Auxquels renvoient les articles L. 122-18 et R. 122-31 du code de la voirie routière.

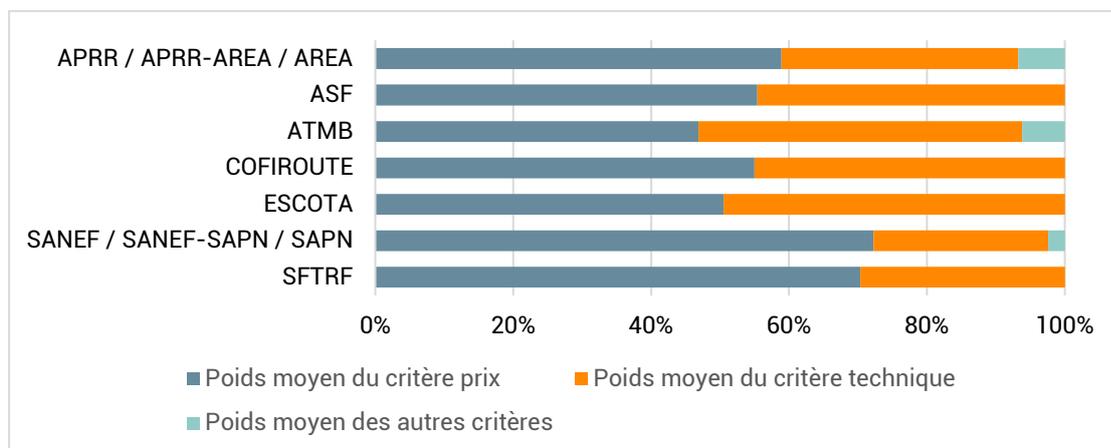
⁶⁶ Achat de fournitures courantes portant sur des produits standardisés ayant des caractéristiques et des qualités similaires quel que soit l'opérateur économique considéré.

⁶⁷ CE, 23 novembre 2011, Communauté urbaine de Nice-Côte d'Azur, n° 351570.

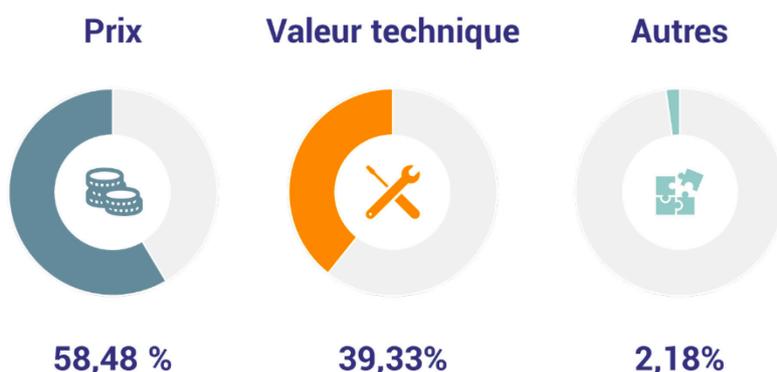
⁶⁸ CCP, art. R. 2152-12.

⁶⁹ CE, 3 novembre 2014, Commune de Belleville-sur-Loire, n°373362

Répartition des critères de sélection retenus par les SCA parmi les 311⁷⁰ marchés pour l'exercice 2020 (cf annexe 4)



Répartition en poids moyen des critères de sélection retenus toutes SCA confondues sur les 311⁷¹ marchés pour l'exercice 2020 (cf. annexe 4).



- La pondération du critère du prix est la plus élevée des critères pour des marchés de travaux, de chaussées et de fournitures

Pour les SCA si, toutes catégories de prestations confondues, la pondération est plus importante pour le critère du prix, la pondération du critère de la valeur technique est assez proche de celle du critère du prix dans les marchés de services. En revanche, la pondération du critère prix est nettement plus importante pour les marchés de chaussées, de travaux et de fournitures.

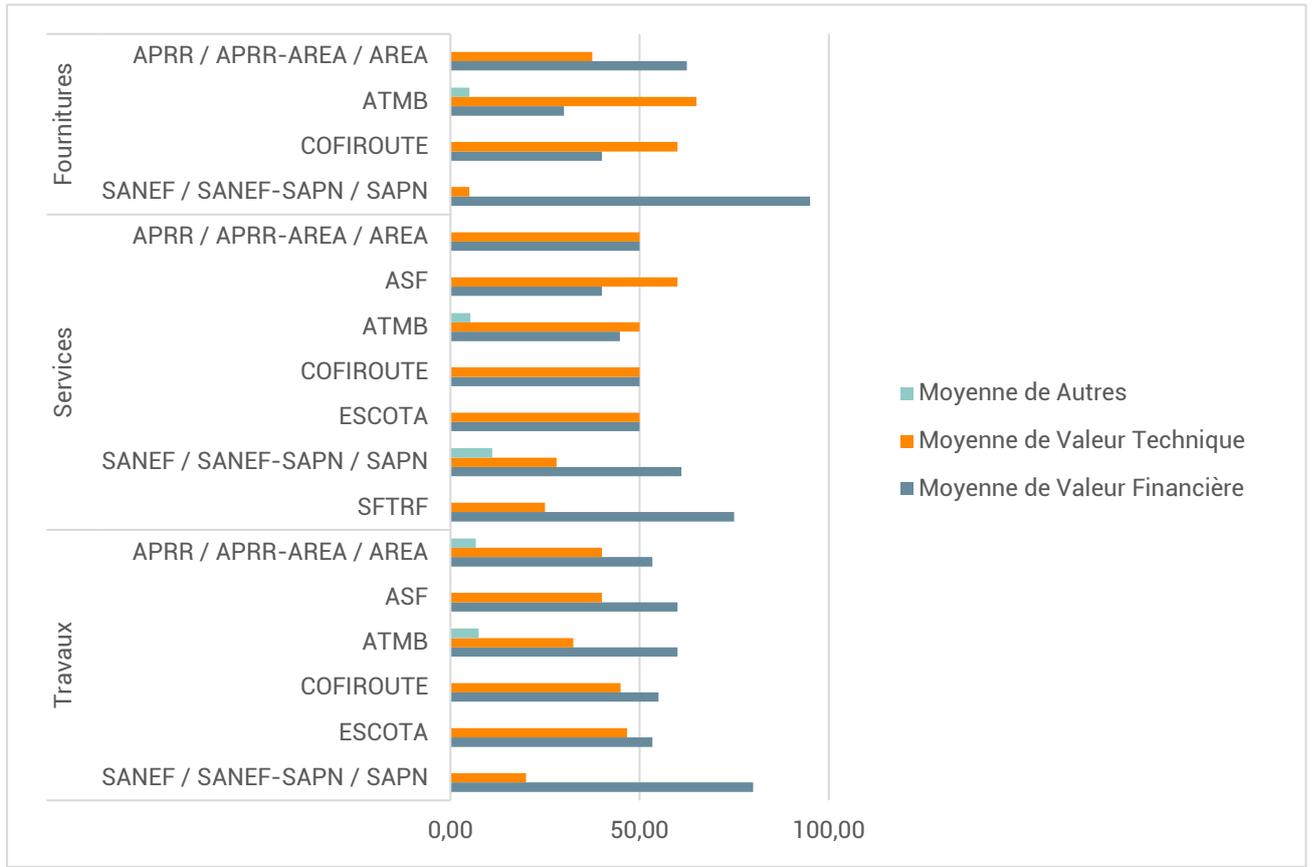
En principe, lorsque les produits sont standards ou normalisés, la pondération du critère relatif au « prix » a plus d'importance. À l'inverse, plus il existe de grands écarts dans la qualité des biens ou des services, plus le savoir-faire des candidats, voire les qualités personnelles des intervenants, conditionnent la qualité d'exécution du marché, plus le critère « valeur technique » est important.

Parmi les marchés des SCA passés sur l'année 2020, on peut distinguer différentes pratiques par type de prestations.

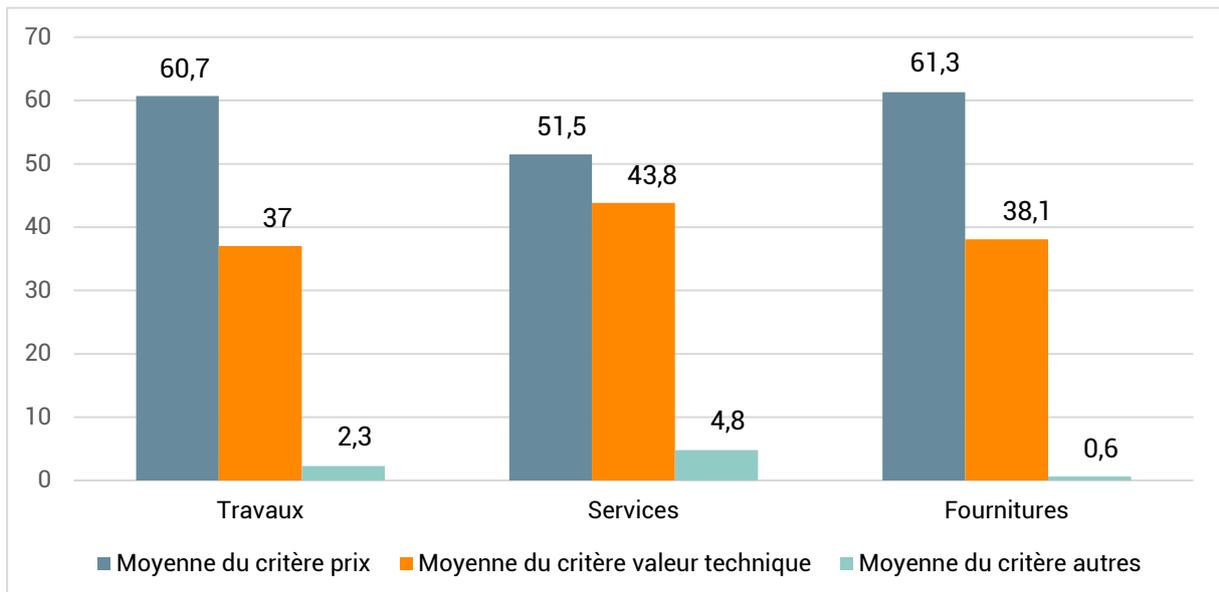
⁷⁰ 312 marchés ont été soumis pour avis à la commission des marchés dont 1 sans publicité ni mise en concurrence.

⁷¹ 312 marchés ont été soumis pour avis à la commission des marchés dont 1 sans publicité ni mise en concurrence.

Poids moyen des critères de sélection par type d'achat



Pondération moyenne des critères de sélection par catégorie de prestations (en pourcentage)



Lecture : En moyenne la pondération du critère prix est de 60,67 % pour les marchés de travaux contre 51,5 % pour les marchés de services.

- Les méthodes de notation du critère « prix » peuvent être librement déterminées par les SCA sous certaines conditions, en particulier celle de ne pas modifier le poids de ce critère

Pour apprécier une offre selon les critères qu'elle définit, la société concessionnaire doit appliquer une méthode de notation. Il peut s'agir d'un barème ou, pour le prix, d'une formule mathématique. Contrairement aux critères qui doivent être objectifs, précis et liés à l'objet du contrat ou à ses conditions d'exécution, la méthode de notation est libre. Cependant la méthode de notation n'étant pas neutre sur l'importance respective des différents critères, elle fait l'objet d'un encadrement par la jurisprudence.

L'encadrement nécessaire de la méthode de notation compte tenu de ses effets sur le poids effectif des différents critères de sélection

Dans le cadre de son contrôle, l'Autorité envisage d'analyser de façon approfondie les méthodes de notation employées par les sociétés concessionnaires car ces dernières peuvent modifier le poids réel des critères de sélection employés et ainsi les règles de publicité et de mise en concurrence suivies.

Pour parvenir à sélectionner la meilleure offre, si l'acheteur est libre dans la détermination de sa méthode de notation, cette liberté de principe n'est pas sans limite compte tenu de ses effets sur l'effectivité du critère de sélection. Pour appliquer chacun des critères de sélection, les sociétés concessionnaires utilisent une grille appelée également méthode de notation. Celle-ci consiste à attribuer une valeur chiffrée à un bien ou à une prestation au regard d'un critère donné.

Contrairement aux critères d'analyse des offres, l'acheteur n'est pas tenu de divulguer aux candidats la méthode de notation⁷². En effet, celle-ci relève « de l'appréciation par le pouvoir adjudicateur des mérites respectifs des offres »⁷³. Néanmoins, le juge veille à ce que la méthode d'analyse n'aboutisse pas à méconnaître les grands principes de la commande publique ni à priver de leur portée les critères de sélection des offres ou à neutraliser leur pondération.

Les différentes méthodes d'analyse du critère financier peuvent accentuer ou non les écarts réels entre les propositions des candidats et ainsi augmenter le poids réel du critère

Pour qu'une méthode de notation du critère financier soit efficace, celle-ci doit faire émerger l'offre économiquement la plus avantageuse et ainsi attribuer la meilleure note au candidat ayant proposé le prix le plus bas et la moins bonne note au candidat dont l'offre de prix est la plus chère⁷⁴. Par conséquent la société concessionnaire ne devrait pas, en principe, avoir le droit de procéder à la notation du critère « prix » en prenant pour étalon un prix de « référence », ou « objectif », qui correspondrait à sa propre estimation du « juste prix » des prestations⁷⁵.

Les propositions financières des candidats sont analysées via des formules mathématiques (cf. annexe 5) : inversement proportionnelles, affines, polynomiales, avec ou sans coefficient ou puissance⁷⁶, etc. en se référant le plus souvent aux montants des offres classées, et éventuellement au montant de l'estimation de l'entité adjudicatrice⁷⁷.

Selon la formule utilisée, les notes des candidats peuvent être très différentes et ainsi accentuer ou non la portée réelle du critère. L'utilisation d'un coefficient ou d'une puissance dans une formule de notation d'un critère financier augmente les écarts entre les notes (singulièrement lors

⁷² CE, 2 août 2011, n° 348711, Syndicat mixte de la vallée de l'Orge aval : JurisData n° 2011-015772

⁷³ Concl. G. Pellisier sur CE, 6 avr. 2016, n° 388123, Cne La Bohalle : JurisData n° 2016-006909

⁷⁴ CE, 29 oct. 2013, Office public d'habitat Val d'Oise Habitat, n° 378709.

⁷⁵ La direction des affaires juridiques de Bercy relève ainsi, parmi les pratiques à éviter, « des échelles de notation dans lesquelles la meilleure note serait attribuée à l'offre se rapprochant le plus de l'estimation du pouvoir adjudicateur » (Le prix dans les marchés publics, préc., p. 51).

⁷⁶ Par exemple : Note = Note maximale x (P_{min}/P)² ou bien Note = Note maximale x [1 - 3 x (P - P_{min})/P_{min}].

⁷⁷ Établie par la SCA.

de l'utilisation d'un coefficient supérieur à 1), notamment par rapport à ceux issus d'une fonction affine sans coefficient ou inversement proportionnelle.

L'Autorité recommande aux SCA de s'assurer que les méthodes de notation du critère « prix », d'une part, permettent de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, d'autre part, n'ont pas pour effet de modifier la pondération définie dans les documents de la consultation.

Ainsi par exemple, lorsque le critère du prix est noté sur 60 points pour 5 candidats qui soumissionnent en proposant les offres financières listées ci-dessous, l'écart entre les notes des candidats peut varier fortement selon la méthode de notation employée (cf. annexe 6 du présent rapport qui simule les écarts entre les candidats selon les différentes méthodes de notation relevées)⁷⁸.

	<i>Candidat A</i>	<i>Candidat B</i>	<i>Candidat C</i>	<i>Candidat D</i>	<i>Candidat E</i>
Offres financières	8 283 666,5 €	7 348 332,1 €	7 984 263,6 €	8 425 517,2 €	7 459 987,7 €

- Les méthodes d'analyse de la valeur technique peuvent être librement déterminées par les SCA à condition de faire émerger l'offre économiquement la plus avantageuse

L'analyse de la valeur technique des offres doit également faire émerger l'offre économiquement la plus avantageuse. À ce titre, l'analyse ne doit pas consister uniquement en une vérification de la conformité des offres aux prescriptions des documents de la consultation.

Concernant les méthodes d'analyse des critères techniques, comme pour les méthodes de notation sur critère financier, les pratiques sont très différentes selon les sociétés ou la nature des prestations considérées.

Certaines SCA fixent, sur un ou plusieurs critères, une note éliminatoire ou un nombre de points minimal en dessous duquel l'offre classée est écartée.

Si les SCA peuvent éliminer un candidat ayant obtenu, pour un critère particulier, une note inférieure à un plancher préalablement déterminé et ce, quelle que soit la note globale dudit candidat, cette possibilité est encadrée et soumise au respect de trois critères :

- les candidats doivent en être préalablement informés ;
- ce mécanisme ne doit pas être discriminatoire⁷⁹ : le critère technique ne doit pas devenir inopérant ni altérer la pondération des critères de sélection ;
- ce mécanisme doit permettre de sélectionner l'offre la plus avantageuse.

f. **Les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence à la suite d'une déclaration sans suite de la procédure initiale ne sont pas soumis pour avis à la commission des marchés**

L'Autorité constate une augmentation régulière des déclarations sans suite, notamment pour cause d'infructuosité depuis les trois derniers exercices, indépendamment du nombre de marchés passés. 71 marchés ont été déclarés sans suite, notamment pour cause d'infructuosité, sur

⁷⁸ À titre d'exemple, si on emploie une formule linéaire décroissante au moins-disant (note max x [1 - (P - Pmin)/Pmin]), le candidat C, qui est le deuxième moins-disant, obtient une note de 54,81 points contre 60 pour le candidat B qui est le moins-disant. Ce même candidat C obtiendrait en revanche une note de 43,93 points si la SCA employait une formule proportionnelle au moins-disant et à l'estimation (note max x [1 - (P - Pmin)/Estim]).

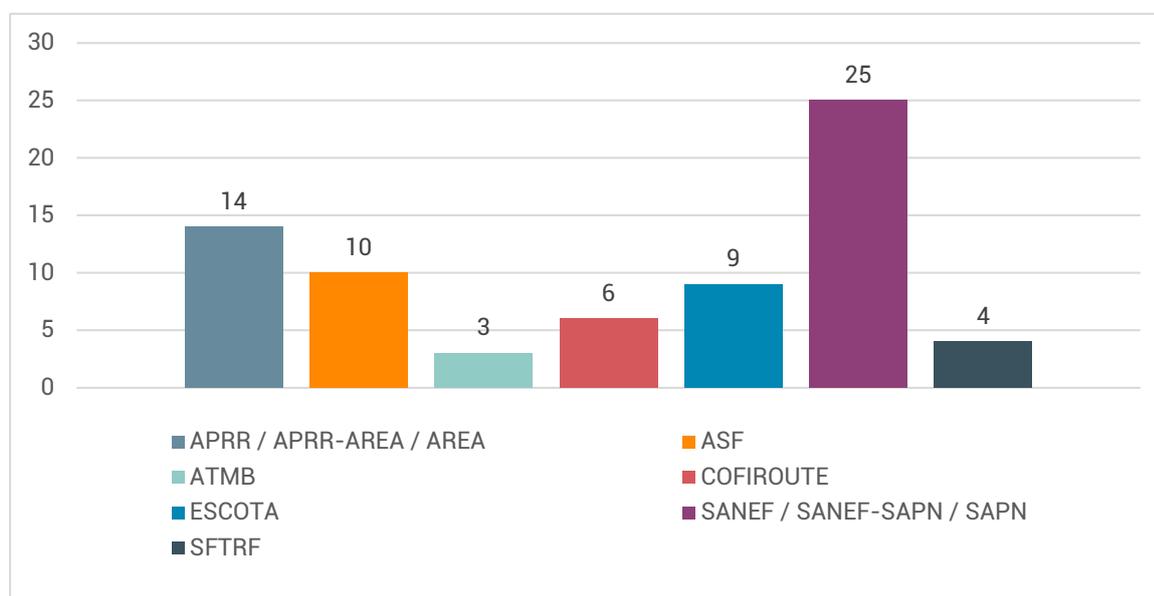
⁷⁹ Rép. min. du 1^{er} mars 2007, n° 21278, JO Sénat, p.457.

l'année 2020 (contre 53 en 2019 et 27 en 2018) soit 22,83% du nombre total de marchés signés (312).

Les raisons invoquées pour justifier ces décisions sont diverses : absence d'offres, offres irrégulières, offres inacceptables, insuffisance de concurrence, abandon de projet, etc. La plupart des consultations ont été relancées à la suite de déclarations sans suite pour cause d'infructuosité.



Nombre de procédures déclarées sans suite ou infructueuses par SCA sur l'exercice 2020



La déclaration sans suite, notamment pour cause d'infructuosité, est l'un des modes d'abandon d'une procédure de passation d'un marché public prévus par le code de la commande publique qui ouvre la possibilité de recourir à des procédures plus souples pour relancer le projet par la suite. Elle permet notamment à la SCA d'avoir recours à des procédures sans publicité ni mise en concurrence préalable en application des dispositions de l'article R. 2122-2 du code de la commande publique. À cet égard, l'Autorité invite les sociétés concessionnaires et/ou les commissions des marchés, lorsque cette instance existe, à une vigilance accrue sur les justifications employées pour avoir recours à cette déclaration sans suite, plus spécifiquement lorsque cette déclaration amène à utiliser des procédures sans publicité ni mise en concurrence.

Une procédure adaptée ou formalisée peut être déclarée sans suite (i) pour cause d'infructuosité dans le cas où aucune candidature ou aucune offre n'a été remise, ou bien encore s'il n'a été proposé que des offres inappropriées ou irrégulières ou inacceptables, ou (ii) pour motif d'intérêt général.

Si la décision de déclarer la procédure sans suite n'a pas à être publiée, les candidats doivent être informés de la déclaration d'infructuosité et des motifs qui justifient cette décision⁸⁰.

⁸⁰ Article R. 2185-2 du code de la commande publique.

L'Autorité encourage les membres des commissions des marchés, bien qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne l'impose, à demander à être informés des motifs présentés par les sociétés concessionnaires pour déclarer une procédure infructueuse. Si les justifications présentées sont jugées insuffisantes, les membres des commissions doivent en tirer les conséquences utiles lorsqu'ils sont consultés sur la validité de la procédure faisant suite à cette décision.

La déclaration sans suite permet également à la société concessionnaire d'abandonner la procédure à tout moment pour motif d'intérêt général. Dès lors, elle n'a, en principe, pas d'effet sur le degré de publicité et de mise en concurrence. Toutefois, comme pour la déclaration sans suite pour cause d'infructuosité, l'Autorité invite les membres des commissions des marchés, à vérifier que les motivations d'intérêt général invoquées pour déclarer une procédure sans suite sont suffisamment étayées. En effet, l'utilisation induite de cette procédure pour un motif d'intérêt général pourrait décourager les opérateurs potentiels qui s'investissent dans leur dossier de réponse aux appels d'offres.

2.1.4. Les marchés transmis qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence : une part minoritaire en 2020

- a. Les marchés subséquents et les bons de commande qui sont passés en application d'un accord-cadre ayant fait l'objet d'une mise en concurrence initiale représentent 9 % du montant total des achats des SCA

En 2020 cette catégorie d'achats représente en moyenne 9 % du montant total des achats de ces sociétés pour un montant cumulé de 189,3 millions d'euros.

La part des marchés subséquents et bons de commande supérieurs aux seuils est stable par rapport à 2019 et représente 9 % du montant total des achats des sociétés.

Compte tenu du nombre d'accords-cadres passés par les différentes sociétés concessionnaires, et bien que cela ne soit pas prévu par les dispositions en vigueur, **afin d'avoir une vision plus complète des achats des SCA, l'Autorité a souhaité obtenir la liste exhaustive des marchés subséquents et bons de commandes passés en 2020 quand seuls ceux d'un montant supérieur à 500 000 € HT devait être transmis lors du précédent exercice par la société concessionnaire.**

L'Autorité invite d'ailleurs les membres des commissions des marchés à se faire remettre, à une échéance annuelle au minimum et en temps utile pour la prise en compte dans la rédaction de leur rapport d'activité annuel, un état exhaustif de l'ensemble des marchés subséquents et des bons de commandes passés en application des accords-cadres soumis à son avis préalable.

- b. Une baisse de la part relative et du volume réel des achats d'un montant supérieur ou égal à 90 000 € HT et inférieurs aux seuils de mise en concurrence

Les achats d'un montant supérieur à 90 000 € hors taxes mais inférieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence, représentent en moyenne 6 % du montant total des achats des SCA pour un volume global de 118 millions d'euros.

À titre de comparaison, pour l'exercice 2019, l'Autorité avait calculé que cette même tranche représentait 28 % du montant total des achats réalisés pour un volume global de 146 millions d'euros⁸¹.

On observe par rapport au précédent exercice que cette catégorie d'achat a nettement diminué en part et plus légèrement en montant.

⁸¹ Après correction.

c. Une baisse de la part relative et du volume réel des achats d'un montant inférieur à 90 000 euros HT

Pour l'exercice 2020, les achats d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes représentent en moyenne 25 % du montant total des achats des SCA, pour un volume global de 515 millions d'euros.

À titre de comparaison, pour l'exercice 2019, les achats d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes représentaient en moyenne 34 % du montant total des achats des SCA, pour un volume global de 540 millions d'euros.

On constate ainsi une légère baisse en part et en montant de ces achats.

L'Autorité rappelle qu'une rationalisation des achats pourrait être envisagée de manière à réduire le nombre de dépenses de faible montant. En effet, plus le montant dépensé est faible, plus le coût de traitement de chacun de ces achats est élevé.

d. Une baisse notable du montant total en euros HT des avenants qui ne sont pas soumis pour avis à la commission des marchés

Outre les avenants qui sont soumis à son avis conformément à l'article R. 122-39 du code de la voirie routière, la commission des marchés des SCA est informée, dans le cadre du rapport d'activité annuel, de la liste des avenants aux marchés qui ne dépassent pas les seuils qui imposent l'avis obligatoire de la commission des marchés.

L'Autorité a souhaité que ces avenants lui soient également transmis dans le cadre de l'élaboration de son propre rapport annuel sur les marchés des SCA⁸².

Pour l'année 2020, 100 avenants, contre 107 sur l'exercice 2019, non soumis à l'avis de la commission des marchés, ont été passés par les SCA pour un montant de 6 233 979 € HT contre 19 205 547 € HT sur l'exercice 2019 (cf. annexe 7) :

- 69 avenants passés sous l'égide du nouveau dispositif institué par la loi du 6 août 2015 pour un montant de 3 670 912,42 € HT ;
- 31 avenants passés sous l'égide du dispositif antérieur à la loi du 6 août 2015 pour un montant de 2 563 066,94 € HT.

L'augmentation des montants initiaux des marchés après avenant est très variable selon la société considérée ou l'avenant considéré (cf. annexe 7) : celle-ci est comprise entre 0,4 % et 55,2 %.

2.1.5. Une obligation de transparence sur les achats des SCA : ouverture des données sur les profils acheteurs et publication des investissements envisagés sur les cinq prochaines années

- a. Les profils acheteurs permettent une ouverture des données sur les achats des SCA qui favorise la transparence du secteur

Toutes les sociétés soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés sont astreintes à l'*open data*, « l'ouverture des données », c'est-à-dire l'accès libre et gratuit à des informations publiées sous la forme de fichiers respectant des formats interopérables et réutilisables. Cette obligation doit être strictement respectée afin d'améliorer la transparence de l'action publique.

⁸² Annexe 1 de la décision n° 2018-007 du 31 janvier 2018 fixant le contenu des informations à transmettre à l'Autorité.

La publication des données relatives aux contrats de la commande publique permet aux acheteurs comme aux entreprises prestataires des secteurs concernés et à toute personne intéressée d'avoir une vision globale et stratégique des achats de ces sociétés et des opérateurs du secteur. Ces données favorisent en cela une plus grande transparence du secteur.

En application des dispositions de l'article R. 2132-3 du code de la commande publique et de l'article R. 122-32 du code de la voirie routière, toutes les sociétés concessionnaires doivent disposer d'un « profil acheteur ».

Le profil acheteur est la plateforme dématérialisée à laquelle chaque SCA a recours pour ses achats. Elle permet de mettre facilement les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques et de réceptionner, par voie électronique, les documents transmis par les candidats et soumissionnaires.

Alors que le décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes exonérait les sociétés concessionnaires à capitaux privés de publier sur le profil acheteur les données essentielles de chaque marché, le décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes a rendu obligatoire la publication de ces données sur ces plateformes.

L'Autorité rappelle que ces plateformes doivent être conformes aux prescriptions de l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs⁸³. Le tableau joint en annexe 8 présente les modalités d'accès au profil acheteur des sociétés concessionnaires durant l'exercice 2020.

Sur les profils acheteurs des SCA, doivent être publiées les données essentielles de certains de leurs marchés notifiés à compter du 1^{er} janvier 2018, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public (article R. 122-32 du code de la voirie routière).

L'obligation porte sur :

- les marchés de travaux d'un montant supérieur ou égal à 90 000 € HT ;
- les marchés de fournitures et services d'une valeur supérieure ou égale à 240 000 € HT.

Lors de la notification du marché devront être publiés :

- le numéro d'identification unique du marché ;
- sa date de notification ;
- la date de publication des données essentielles ;
- le nom de l'acheteur et son numéro Siret ;
- la nature du marché public et son objet ;
- le code CPV ;
- la procédure de passation ;
- le lieu principal d'exécution ;
- la durée du marché initial ;
- le montant HT et la forme du prix du marché ;
- les noms des titulaires du marché et leur numéro d'identifiant.

À chaque modification survenue sur un marché public devront également être publiés :

- la date de publication des données relatives à la modification ;
- l'objet de la modification et la nouvelle durée du marché ;
- le montant hors taxes modifié ;
- le nom du nouveau titulaire, le cas échéant, et son numéro d'identifiant ;

⁸³ En application des articles R. 2196-1 du code de la commande publique et R. 122-32 du code de la voirie routière.

- la date de signature par l'acheteur de la modification apportée au marché public.

b. La programmation des investissements à cinq ans devrait être publiée sur les profils acheteurs des SCA pour renforcer la transparence et la concurrence sur le secteur

Pour renforcer la transparence du secteur, l'Autorité de la concurrence avait recommandé que soient rendus publics les projets d'investissements prévus dans les contrats de plan des sociétés concessionnaires⁸⁴.

Suivant ces recommandations, en application du 1° du IV de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière, la programmation de l'ensemble des investissements prévus par le contrat de concession pour les cinq années à venir doit être publiée sur les profils acheteurs des sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs (cf. annexe 9).

Seules les sociétés ASF, Cofiroute, Escota, Sanef et SAPN ont aujourd'hui publié cette liste sur leur profil acheteur conformément aux obligations qui leur sont imposées. Toutes les autres sociétés ont bien publié cette liste mais uniquement sur leur propre site internet.

Sur la programmation, l'Autorité relève qu'aucun formalisme particulier n'est imposé aux sociétés concessionnaires. Ainsi, le niveau de précision est laissé à leur discrétion. Sur les pages dédiées, l'Autorité remarque ainsi que certaines sociétés font le choix de ne présenter que les informations qui concernent les investissements programmés sur le plan de relance autoroutier alors que l'obligation porte sur l'ensemble des investissements à 5 ans.

Afin de répondre à l'objectif de transparence souhaité par l'Autorité de la concurrence, l'Autorité recommande que les informations minimales à faire figurer sur le profil acheteur s'agissant de la programmation des investissements à cinq ans soient précisées par arrêté dans la partie réglementaire du code de la voirie routière ou que soit reconnu à l'Autorité un pouvoir réglementaire supplétif (ce qui supposerait une modification de la partie législative du code de la voirie routière).

2.2. Les sociétés concessionnaires qui ne sont pas soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés

2.2.1. Un dispositif juridique adapté pour les sociétés concessionnaires récentes, leurs achats étant le plus souvent exonérés des obligations de publicité et de mise en concurrence

Le régime juridique des sociétés concessionnaires dites « récentes »⁸⁵ s'explique en partie par la taille plus limitée de leurs réseaux. Ces sociétés ont été créées au début des années 2000 à la suite des procédures ouvertes par la Commission européenne au milieu des années 1990 et des avis du Conseil d'État, qui ont eu pour effet de mettre fin à la pratique de l'adossement⁸⁶.

Depuis le début des années 2000, les principaux ouvrages autoroutiers nouvellement mis en concession font l'objet d'une procédure de mise en concurrence ad hoc et d'un contrat de concession spécifique, exécuté en règle générale par une société de projet, qui regroupe un ou plusieurs constructeurs, un ou plusieurs financeurs ainsi qu'un exploitant.

Les SCA récentes sont organisées selon un modèle singulièrement différent des concessionnaires historiques. La société de projet dispose d'effectifs réduits, généralement une

⁸⁴ Cf. recommandation n°7 de l'avis de l'Autorité de la concurrence n°14-A-13 du 17 septembre 2014.

⁸⁵ ADELAC, ALBEA, ALICORNE, A'LIENOR, ALIS, ARCOUR, ATLANDES, CEVM, ARCOS.

⁸⁶ Pratique qui consiste à financer la construction, l'entretien et l'exploitation d'une nouvelle section d'autoroute non rentable (insusceptible d'atteindre l'équilibre par ses propres recettes) par la prolongation par avenant de la durée d'une concession existante.

dizaine de personnes. Tout en gardant la responsabilité, elles externalisent en effet l'essentiel de leurs missions d'exploitation et de maintenance à une société tierce dans le cadre d'un contrat global ou éventuellement de plusieurs contrats de sous-traitance. Ces contrats sont signés avant la mise en service de l'ouvrage pour une durée importante, généralement plusieurs dizaines d'années. De surcroît ces sociétés se voient parfois mettre à disposition du personnel de la part des sociétés qui forment son actionnariat. Cela leur permet notamment de disposer de compétences techniques dont disposent les sociétés de construction. Elles passent alors par une convention de mise à disposition du personnel comme le prévoit l'article L. 8241-2 du Code du travail⁸⁷.

Par exemple, la société Atlandes a confié l'exploitation et la maintenance de la section de l'A63 dont elle a la concession à la société Egis Exploitation des Aquitaines, une filiale à 100 % d'Egis. Egis Exploitation des Aquitaines emploie une centaine de personnes assurant pour le compte d'Atlandes les patrouilles de sécurité, la collecte du péage, l'entretien électrique et électronique des équipements, la maintenance de l'infrastructure et la gestion du PC Sécurité.

Ajoutons néanmoins que ce modèle pourrait évoluer dans les années à venir. En 2021, la société Alis, la plus ancienne des sociétés récentes, a décidé de ne pas renouveler ses deux contrats de sous-traitance auprès de Routalis et de SAPN. Elle a réinternalisé les missions d'exploitation et de maintenance faisant passer ses effectifs de 12 à 87 personnes.

Ceci a des effets directs sur le régime de passation des marchés de ces sociétés et sur leurs achats :

- **La longueur des ouvrages autoroutiers concédés depuis le début des années 2000 est limitée, les ouvrages exploités par les neuf sociétés récentes ne représentant que 6 % du réseau autoroutier français**, chacun restant inférieur au seuil de 200 kilomètres. Ainsi, les neuf sociétés récentes sont toutes dispensées de l'obligation d'instituer une commission des marchés⁸⁸.
- **Pour celles dont les ouvrages ne sont pas encore en service (comme la société Arcos), leurs achats ne sont pas soumis aux règles de passation fixées par le code de la voirie routière.**
- Pour celles dont les ouvrages sont en service, le contrat global d'exploitation est conclu par le concessionnaire avant sa mise en service. Ainsi **les dépenses d'exploitation courantes sont supportées par cette société tierce et les achats afférents ne sont pas soumis aux règles de passation fixées par le code de la voirie routière.**
- **Enfin, s'agissant des rares achats liés qui ne seraient pas déjà inclus dans le contrat d'exploitation, les ouvrages étant en moyenne plus récents, ces achats et investissements engagés pour leur entretien et leur renouvellement sont le plus souvent de moindre importance et donc, pour la majeure partie d'entre eux, inférieurs aux seuils de mise en concurrence⁸⁹.**

⁸⁷ Formellement, le salarié continue alors d'appartenir au personnel de l'entreprise prêteuse comme s'il exécutait son travail dans son entreprise d'origine.

⁸⁸ Article R. 122-33 du code de la voirie routière.

⁸⁹ Voir pages 47 et suivantes du rapport annuel 2016 sur la synthèse des comptes des sociétés concessionnaires.

Ainsi, les achats des sociétés concessionnaires dites « récentes » sont exonérés le plus souvent de l'obligation de mise en concurrence, soit parce que le contrat initial de l'achat visé a été signé avant la mise en service complète de l'autoroute en application du 2° ou du 3° de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière (contrats conclus avant la mise en service de l'autoroute), soit parce qu'ils font partie des exclusions listées aux articles L. 2512-1 à L. 2513-5 du code de la commande publique soit, enfin, parce que les montants engagés sont inférieurs aux seuils de mise en concurrence.

Toutefois, pour les marchés et contrats au-dessus de certains seuils, les neuf sociétés « récentes » sont soumises aux mêmes obligations de publicité et de mise en concurrence que les neuf sociétés concessionnaires historiques, à l'exception de l'obligation d'instituer une commission des marchés eu égard à la longueur des ouvrages qui leur sont concédés.

- **Pour leurs marchés, au-delà du seuil de :**

- 500 000 € HT pour les marchés de travaux ; et
- 240 000 € HT pour les marchés de fournitures ou services,

lorsqu'elles souhaitent conclure des marchés de travaux, fournitures ou services **pour les besoins de la concession**⁹⁰, les neuf sociétés concessionnaires récentes :

- **sont soumises à des procédures de publicité et de mise en concurrence**, issues pour partie des règles applicables aux marchés publics définies dans le code de la commande publique⁹¹ (CCP) ainsi que des dispositions du code de la voirie routière ;
- **doivent saisir l'Autorité préalablement à la signature de certains projets** (même règles d'exonération que développées dans encadré supra pour la mise en concurrence)⁹² : la SCA doit transmettre à l'Autorité le projet de marché, qui sera examiné par les services de l'Autorité au même titre que les projets de marchés des SCA historiques. En cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence, l'Autorité est susceptible d'engager un recours contre les projets⁹³.

- **Pour certains avenants, au-delà des seuils suivants :**

- d'une part, pour tout projet d'avenant à un marché, conclu selon une procédure formalisée, entraînant, seul ou cumulativement avec les avenants précédents, une augmentation du montant initial du marché supérieure à 5 % de ce montant et à 100 000 € HT ;
- d'autre part, pour tout projet d'avenant à un marché d'un montant inférieur aux seuils de procédure formalisée entraînant seul ou cumulativement avec les avenants antérieurs une augmentation du montant initial du marché au-delà de ces seuils ;

les neuf sociétés concessionnaires récentes :

- **sont soumises à des procédures de publicité et de mise en concurrence**, issues pour partie des règles applicables aux marchés publics définies dans le code de la commande publique ;
- **doivent saisir l'Autorité de ces projets préalablement à leur signature** : la SCA doit transmettre à l'Autorité le projet d'avenant, qui sera examiné par les services de l'Autorité au même titre que les projets d'avenants de SCA historiques. En cas de manquement aux

⁹⁰ Cf. articles L.122-16 et R.122-30 du code de la voirie routière.

⁹¹ Le code de la commande publique a été pris en application de l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique et du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique.

⁹² Article R. 122-39 du code de la voirie routière

⁹³ Article L. 122-20 du code de la voirie routière.

obligations de publicité et de mise en concurrence, l'Autorité est susceptible d'engager un recours contre les projets.

2.2.2. Le contrôle des marchés des sociétés concessionnaires dites « récentes » : quatre marchés conclus par deux sociétés pour un montant total de 13,6 millions d'euros dont 10,29 % à des entreprises liées

Au cours de l'année 2020, l'Autorité a été informée de l'attribution de quatre marchés par deux sociétés (CEVM et Arcour) pour un montant total de 13 578 219,10 € HT dont 10,29 % à des entreprises liées (contre 10 326 337,73 € HT en 2019). Comme pour les exercices 2018 et 2019, les marchés qui ont été soumis à l'Autorité en 2020 ont tous été passés selon une procédure d'appel d'offres ouvert (cf. annexe 10).

Compte tenu de la structure et de l'organisation de ces sociétés, les marchés qui ont été transmis à l'Autorité au cours de l'exercice 2020 sont très faibles en nombre et en montant : ces derniers représentent 15 % environ du montant total des achats de ces sociétés (90 millions d'euros hors taxes).

2.2.3. Le principal poste de dépense des SCA dites « récentes » est constitué du paiement de leur cocontractant dans le cadre du contrat d'exploitation, les autres achats étant le plus souvent inférieurs aux seuils de publicité et de mise en concurrence

En 2020, les dépenses des sociétés concessionnaires dites « récentes » sont globalement du même ordre de grandeur que celles constatées pour l'année 2019 et le principal poste d'achat est constitué du paiement de leur cocontractant dans le cadre du contrat d'exploitation⁹⁴.

Ainsi, les dépenses liées au contrat d'exploitation ont représenté entre 16 % et 76 % du budget total des achats et charges de ces sociétés. Par ailleurs, ces sociétés ont dépensé entre 0 et 8 % du budget total pour les frais de mise à disposition de personnel⁹⁵, entre 0,2 % et 8 % du budget total en frais d'assurances ainsi qu'entre 9 % et 25 % pour le paiement de la redevance domaniale qui doit être versée annuellement à l'État, en application de l'article R. 122-48 du code de la voirie routière, eu égard à l'occupation du domaine public.

Le périmètre des autres postes d'achat liés à l'exploitation de leurs ouvrages étant réduit, les dépenses engagées sont limitées et donc, pour la majeure partie d'entre elles, inférieures aux seuils de mise en concurrence. Il ressort en effet des informations transmises que le principal poste d'achat des sociétés « récentes » est constitué du paiement de leur cocontractant dans le cadre du contrat d'exploitation et ne se rapporte donc pas à un achat engagé en 2020 qui aurait dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des principales dépenses des sociétés concessionnaires récentes en volume au titre de l'exercice 2020.

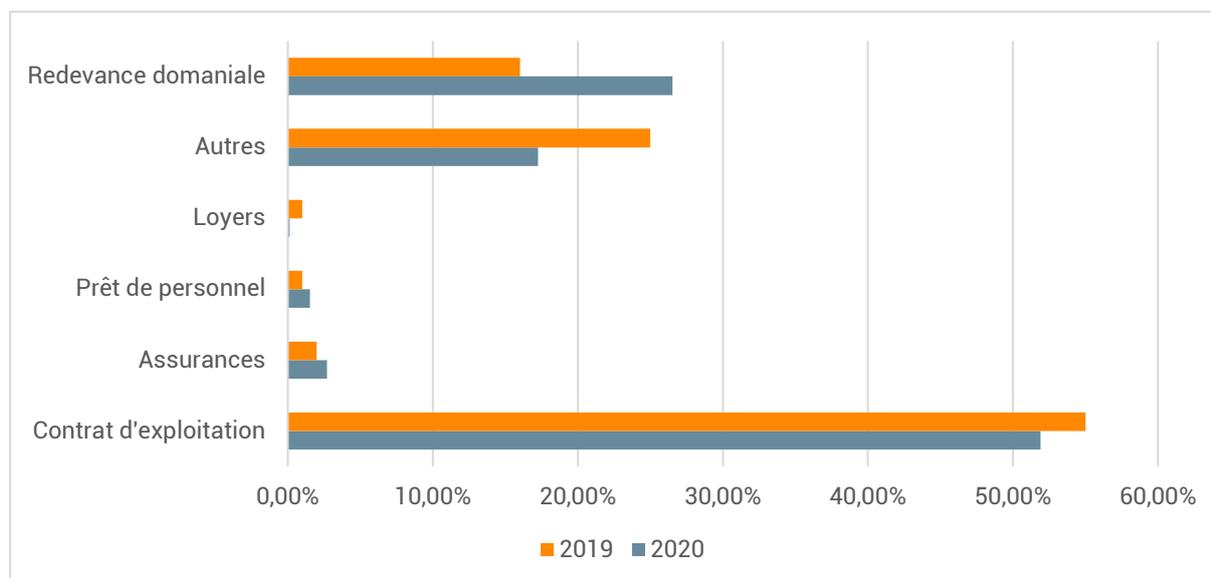
⁹⁴ Comme pour les exercices précédents, et par parallélisme avec ce qui est réalisé pour les sociétés concessionnaires historiques, l'Autorité a sollicité de la part des sociétés concessionnaires « récentes » le détail de leurs achats afin de s'assurer qu'aucun d'entre eux n'aurait dû faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence et ainsi être porté à la connaissance de l'Autorité préalablement à sa signature.

⁹⁵ Certaines SCA ont mis fin à leur convention de mise à disposition de personnel et ont maintenant des salariés en propre.

Répartition des principales dépenses des SCA « récentes » en volume en 2020

Dépenses	Adelac	Albéa	Alicorne	A'lienor	Alis	Arcour	Atlandes	CEVM	MOYENNE 2020	MOYENNE 2019
Contrat d'exploitation	75,5%	62,0 %	62,9%	58,3%	43,1%	16,6%	62,4%	62,3%	55,4%	55,0%
Assurances	4,7%	2,9%	4,6%	0,2%	0,9%	0,0%	1,1%	8,2%	2,8%	2,0%
Prêt de personnel	1,6%	2,2%	8,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	1,0%
Loyers	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,6%	0,1%	1,0%
Autres⁹⁶	7,9%	19,9 %	0,0%	17,3%	42,1 %	67,5%	7,6%	19,3%	22,7 %	25,0%
Redevance domaniale	10,4%	13,1%	24,1%	24,3%	14,0%	16,0%	28,6%	9,7%	17,5%	16,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Répartition des principales dépenses des SCA récentes en volume en 2019 et 2020



⁹⁶ Achats et investissements divers tels que : marchés de rénovation, analyses fiscales, prestations juridiques, mesures acoustiques, missions environnementales, fourniture de caméras, etc.

3. LES ENJEUX CONCURRENTIELS DES MARCHÉS PASSÉS PAR LES SCA

3.1. L'organisation des secteurs des travaux publics et des travaux autoroutiers

Cette première sous-partie s'attache à donner une vision globale du secteur des travaux publics (TP) et des travaux autoroutiers. Elle commence par une présentation du secteur des travaux publics (3.1.1). Celle-ci, reconnaissant le caractère conjoncturel des données de 2020, s'appuie sur les résultats de 2019 pour dégager la structure de ce secteur, l'impact de la crise sanitaire n'étant étudié que dans un second temps. La section 3.1.2 rappelle l'existence de liens entre les SCA et les grands groupes de travaux publics. Enfin, l'analyse de la demande et de l'offre sur le marché des travaux autoroutiers, présentée en section 3.1.3, met en avant le poids important de ces grands groupes.

3.1.1. Les travaux publics en France

a. Le secteur des travaux publics en 2019 : un secteur diversifié et caractérisé par la coexistence de grands groupes et d'un réseau dense de petites entreprises

En 2019, le chiffre d'affaires du secteur des travaux publics était de 44,5⁹⁷ milliards d'euros en France métropolitaine et se répartissait entre un peu moins de 7 500⁹⁷ entreprises. L'année, dans un contexte pré-électoral et de montée en puissance des travaux du Grand Paris, a été particulièrement dynamique avec une progression de 8,6 % par rapport à 2018.

Le secteur des travaux publics (TP) recouvre des activités très variées, comme le forage, les travaux ferroviaires, les travaux électriques ou l'assainissement, avec une demande (ses clients) constituée de profils et donc de besoins hétérogènes. Si 65 % du chiffre d'affaires est généré par des clients publics⁹⁷, les commandes se répartissent entre des entités relativement différentes telles que l'État, les collectivités de toute taille mais aussi de grands opérateurs tels que EDF, SNCF Réseau, pour lesquels les projets sont d'ampleur et de nature très variables. Les collectivités locales représentent le plus important client, générant 43 %⁹⁷ du chiffre d'affaires du secteur.

Cette diversité de la demande, à la fois dans la nature des activités et la taille des projets, explique la diversité des entreprises du secteur. On constate ainsi une diversité dans la taille des entreprises (90 %⁹⁷ des entreprises de TP comptent moins de 51 salariés et 0,4 %⁹⁷ comptent plus de 1 000 salariés ; néanmoins, ces dernières représentent 25 %⁹⁷ du chiffre d'affaires du secteur) et dans leurs compétences (il existe de nombreuses spécialisations internes au secteur, comme la fourniture et la mise en œuvre d'enrobés, le développement et le déploiement de systèmes d'information, les travaux électriques ou encore les ouvrages métalliques).

Néanmoins, les grands groupes, notamment Vinci, Bouygues, Eiffage, Fayat, Spie Batignolles et NGE, sont très présents sur le marché des travaux publics français au travers de leurs nombreuses filiales et implantations de toutes tailles. En particulier, les chiffres d'affaires des filiales spécialisées en construction et entretien d'infrastructures de transport des trois majors que sont Vinci, Bouygues et Eiffage, présentés ci-dessous, représentent déjà 37 % du chiffre d'affaires du secteur.

⁹⁷ Source : FNTP : recueil de statistiques 2019.

Chiffres d'affaires des filiales spécialisées en infrastructures de transport des trois principaux groupes de travaux publics français, en France en 2019 (en milliards d'euros)⁹⁸

Filiales spécialisées en infrastructures de transport	Eurovia (groupe Vinci)	Colas (groupe Bouygues)	Eiffage Infrastructures
Chiffres d'affaires en France et en 2019	5,5 milliards d'euros	6,6 milliards d'euros	4,8 milliards d'euros

b. Les travaux sur le réseau autoroutier concédé en 2019 : un petit sous-ensemble des travaux publics aux caractéristiques techniques singulières

Le secteur des travaux autoroutiers, ici définis comme les travaux réalisés sur le réseau concédé, constitue une petite part des travaux routiers qui n'est lui-même qu'un sous-ensemble des travaux publics.

En 2019, les travaux routiers représentaient 34,3 % du chiffre d'affaires total des travaux publics⁹⁷. Près de 1 400 entreprises totalisant plus de 84 500 salariés interviennent sur ce marché. L'activité s'est répartie équitablement entre travaux neufs (49,6 %⁹⁷) et travaux d'amélioration et d'entretien (50,4 %⁹⁷). Enfin, le secteur des travaux routiers constitue l'activité principale de 93,9 %⁹⁷ des sociétés réalisant des travaux publics. Les opérateurs de ce secteur réalisent donc la majorité de leur chiffre d'affaires par ce seul sous-secteur.

Au sein des travaux routiers, l'activité générée par les SCA représente une faible part du chiffre d'affaires global. Entre les nouveaux investissements réalisés sur le réseau (aménagements d'échangeurs, d'aires de service, environnementaux, etc.) et l'entretien des ouvrages, les SCA ont généré un chiffre d'affaires de 721,5⁹⁷ millions d'euros soit 5 % du chiffre d'affaires total des travaux routiers et 4 % du chiffre d'affaires des trois majors en France. Elles sont, à ce titre, des clients notables mais minoritaires des entreprises de travaux publics.

Les travaux autoroutiers présentent, par ailleurs, des caractéristiques techniques qui les distinguent du reste des travaux routiers. Il s'agit de travaux de grande ampleur réalisés dans des conditions d'intervention souvent contraignantes. En particulier, les sociétés concessionnaires expriment souvent de fortes exigences envers les entreprises de travaux publics en termes de délais, en raison des impacts financiers en cas de non-respect des dates de mise en service des opérations contractualisées avec le concédant et des clauses d'exploitation de leurs contrats. Ces caractéristiques expliquent vraisemblablement le poids des grands groupes sur ce marché (voir sous-partie 3.3. pour une analyse des parts de marchés des groupes).

c. La crise sanitaire : l'activité des travaux publics est durement touchée mais le volume de commandes sur le réseau concédé reste élevé

L'impact du premier confinement sur les travaux autoroutiers a été significatif. Entre mars et mai 2020, l'activité du secteur des travaux publics a diminué de 50 % par rapport à l'année précédente⁹⁹. Cela s'explique en premier lieu par l'arrêt des chantiers, mais aussi, plus généralement, par les difficultés liées au contexte : manque d'approvisionnements en matériaux et matériels, indisponibilité des salariés, commande publique dégradée.

Sur le plus long terme, il est vraisemblable que les effets du premier confinement engendreront des retards dans la mise en service des ouvrages ou des surcoûts pour les compenser. Les travaux autoroutiers ont été arrêtés, les études et les procédures administratives ralenties, ce qui

⁹⁸ Le tableau ne prend en compte que les principales filiales spécialisées en construction et en entretien d'infrastructures de transport de ces groupes. D'autres filiales de travaux de ces groupes interviennent cependant dans les réponses aux appels d'offres de travaux autoroutiers.

⁹⁹ Source FNTP : recueil statistique 2019 et dossier Covid-19 : un choc durable pour l'activité des Travaux Publics

engendrera à terme des retards de mise en service. Par exemple, les travaux du grand contournement ouest (GCO) de Strasbourg ont été suspendus pendant deux mois.

Si l'activité a largement repris par la suite, elle n'a pas retrouvé son niveau de 2019. Malgré une montée en puissance de l'activité pendant l'été, le secteur des travaux publics enregistre une perte de chiffre d'affaires estimée à -12,5 %¹⁰⁰ sur l'ensemble de l'année 2020. Facilités et encadrés par la mise en place du guide de bonnes pratiques diffusé par l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTB) pendant le premier confinement, les chantiers ont certes pu reprendre, mais les rendements de certains travaux nécessitant l'intervention de nombreuses entreprises, par exemple les ouvrages d'art, sont encore affectés. En outre, le ralentissement des procédures administratives et la mise en activité à temps partiel de certains bureaux d'études ont impacté la durée des études, ce qui a pour effet de retarder les mises en chantier.

Ces circonstances pourraient conduire à des coûts supplémentaires pour les SCA, selon la manière dont elles ont contractualisé la réalisation des travaux et dont elles ont organisé la reprise des chantiers à l'issue du premier confinement. La mise en place des nouvelles mesures sanitaires et les mesures d'accélération éventuelles des chantiers à la suite de l'arrêt des travaux engendrent des surcoûts mais l'effet global semble devoir s'apprécier au cas par cas, les situations étant différentes selon les chantiers. Par exemple, certaines SCA ont profité des baisses de trafic pour réorganiser leurs chantiers et minimiser l'impact des mesures sanitaires.

Pour autant, les sociétés concessionnaires d'autoroute se sont montrées très actives sur le marché des travaux publics dans le cadre du plan de relance autoroutier (PRA) et du plan d'investissement autoroutier (PIA). Stimulé par les plans d'investissement, le volume de commandes s'est révélé élevé en 2020, avec un montant cumulé de marchés travaux de près d'un milliard d'euros, en hausse de 62 % par rapport à 2019.

3.1.2. Les liens capitalistiques entre les SCA et les principaux groupes de travaux publics

Les groupes de travaux publics Vinci et Eiffage sont des acteurs majeurs du réseau autoroutier concédé. Ils gèrent en France 76 % du linéaire du réseau autoroutier concédé, représentant 79 % du chiffre d'affaires des concessions autoroutières et 65 % des marchés passés par les SCA. Ils contrôlent en outre des filiales susceptibles de candidater et d'exécuter les marchés passés par celles-ci.

Ainsi, ASF, Escota, Cofiroute, Arcour et Arcos opèrent au sein de Vinci Autoroutes, tandis que APRR, Area, Adelaç, Aliaç, A'liénor et CEVM font partie de la direction Concessions autoroutières France d'Eiffage. Ces deux ensembles exploitent respectivement 49 % et 27 % du linéaire du réseau autoroutier.

D'autres grands groupes de travaux publics français¹⁰¹, ainsi que le groupe d'ingénierie Egis, détiennent des participations minoritaires dans des SCA récentes (Albéa, Alicorne, Atlandes et Alis), qui représentent quant à elles environ 2,5 % du chiffre d'affaires du secteur.

Depuis le rachat, fin 2018, de leur actionnaire principal, Abertis¹⁰², par les sociétés Atlantia¹⁰³ et ACS¹⁰⁴, les sociétés Sanef et SAPN se trouvent dans une situation analogue, avec des entreprises liées susceptibles d'intervenir dans le secteur des travaux publics, même si ces entreprises ne

¹⁰⁰ Source FNTP : bulletin de conjoncture mensuel n° 239.

¹⁰¹ En l'espèce, Vinci, Bouygues, Eiffage, Fayat, NGE et Spie Batignolles.

¹⁰² Abertis Infrastructuras est contrôlé par la société Abertis Holdco qui en détient 98,7 % des actions.

¹⁰³ Atlantia, acteur majeur des concessions autoroutières en Europe, détenteur de 50 % plus 1 action de Abertis Holdco. Le groupe est aussi présent dans le secteur des travaux publics à travers Pavimental et Spea Engineering.

¹⁰⁴ ACS, premier groupe espagnol de travaux publics, détenteur de 30 % de Abertis Holdco. ACS contrôle la société allemande de travaux publics Hochtief, qui détient elle-même 20 % moins 1 action de Abertis Holdco.

sont actuellement pas ou peu présentes en France. En 2020, le taux d'attribution à des entreprises liées du groupe est ainsi quasi nul.

Le constat de ces relations verticales entre SCA et entreprises du secteur des TP a participé à l'instauration d'un régulateur chargé de veiller à l'effectivité de la concurrence sur les marchés passés par les SCA. Ainsi, comme présenté en première partie, la loi du 6 août 2015 et ses deux décrets d'application imposent aux sociétés concessionnaires de respecter tout ou partie des principes de la commande publique pour leurs achats dont la valeur estimée est supérieure à certains seuils.

3.1.3. L'offre et la demande sur le marché des travaux autoroutiers en 2020

L'analyse de la demande, c'est-à-dire des marchés passés par les SCA, puis de l'offre, c'est-à-dire les entreprises qui répondent aux appels d'offres, est une étape nécessaire pour comprendre un secteur.

En termes de périmètre, l'analyse est réalisée sur les marchés de travaux ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés¹⁰⁵. Par ailleurs, une distinction, nécessaire à la compréhension des analyses menées plus loin concernant l'intégration verticale, est faite entre les marchés passés hors plan de relance autoroutier (PRA) et l'ensemble des marchés passés en 2020 (Global). Ces marchés diffèrent à fois par leur nature – ceux du PRA concernent des dépenses d'investissement dans des infrastructures nouvelles alors que les autres relèvent essentiellement de l'entretien – et par leur montant moyen.

a. Une demande stimulée par les plans d'investissement

En 2020, la demande de travaux émanant des SCA a représenté 1 006,2 millions d'euros. La majorité de ce montant (54 %) correspond à de l'investissement de développement 37 % et 17 % de ce montant sont rattachés aux marchés passés, respectivement, dans le cadre du PRA et du PIA. L'autre partie (46 %) relève de l'entretien du réseau autoroutier.

¹⁰⁵ Les marchés de travaux représentent la part la plus importante des marchés ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés (Cf section 1.3.1)

Attributions des marchés de travaux ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres, par groupe de SCA, en 2020

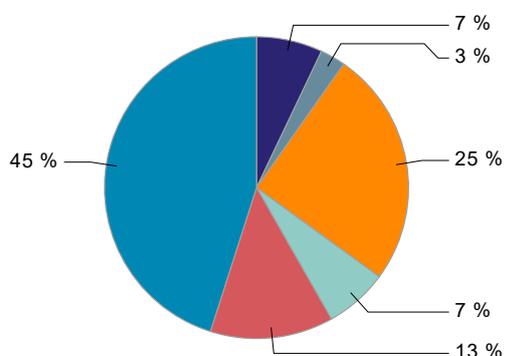
Groupe de SCA	Global			Hors PRA		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part en montant	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part en montant
APRR-Area	60	234,3	23 %	57	222,5	35 %
ASF-Cofiroute-Escota	90	618	61 %	84	325,6	52 %
Sanef-SAPN	46	135,1	13 %	37	62,9	10 %
SCA publiques	5	18,8	2 %	5	18,8	3 %
Total	201	1 006,2	100 %	183	629,8	100 %

La demande a augmenté par rapport à 2019 aussi bien en investissement qu'en entretien. Par rapport à l'année précédente, le nombre de marchés passés est similaire, mais chaque SCA a vu son montant moyen augmenter en un an, atteignant 5 millions d'euros en 2020. Cette hausse se répercute au global, le montant total des marchés de travaux a augmenté de 62 % par rapport à l'année dernière et l'ensemble des SCA a contractualisé davantage de marchés en montant.

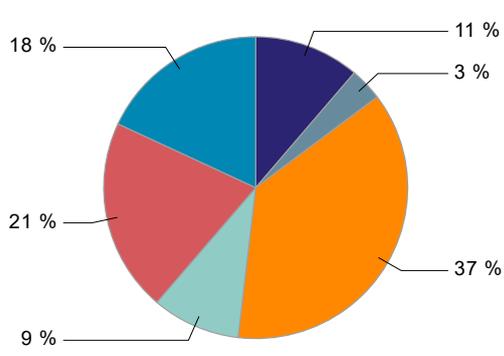
Au sein des marchés de travaux, il y a différentes natures de travaux. La demande varie en fonction de ces natures.

Répartition du montant cumulé des marchés par nature de travaux

Montant cumulé Global



Montant cumulé hors PRA



Les SCA passent, en montant cumulé, à 45 % des marchés de travaux principaux (marchés cumulant des prestations de terrassement, d'assainissement et de chaussées ou de terrassement, d'assainissement, de chaussées et d'ouvrages d'art) majoritairement rattachés à des plans d'investissement, à 25 % des marchés de chaussées et à 13 % des marchés de signalisation et équipements. Cette répartition ne varie que très peu entre 2019 et 2020 ; on note une augmentation de la part des marchés de signalisation et d'équipements routiers et une diminution de la part des marchés d'ouvrages d'art.

Hors PRA, la majorité du montant cumulé correspond à des marchés de chaussées et à des marchés de signalisation et équipements rattachés à l'entretien du réseau autoroutier. La part des marchés de travaux principaux, à 18 %, est moindre.

b. Une offre concentrée sur cinq grands groupes de travaux publics, dont les positionnements par destination de dépenses et par nature de travaux différent

Les principaux offreurs, c'est-à-dire les entreprises qui remportent les appels d'offres, sont les cinq principaux groupes de travaux publics. En effet, les SCA ont attribué 82 % de leur volume de marchés à ces groupes. En comparaison de l'année précédente, le groupe Fayat se trouve dans les cinq principaux groupes de TP et prend ainsi la place du groupe Spie Batignolles.

Attribution des marchés de travaux ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres aux différents groupes de travaux publics en 2020¹⁰⁶

Groupe de travaux publics	Global			Dont hors PRA		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés
Bouygues	54	192,5	19 %	48	169,9	27 %
Eiffage	23	67,4	7 %	23	67,4	11 %
Fayat	5	109,9	11 %	4	28,9	5 %
NGE	9	264,7	26 %	8	90,2	14 %
Vinci	48	189	19 %	44	108,3	17 %
Autres	62	182,7	18 %	56	165,1	26 %
Total TP	201	1 006,2	100 %	183	629,8	100 %

Le groupe NGE détient la plus importante part en montant de l'offre des marchés de travaux. Son volume de marchés contractualisés a considérablement augmenté par rapport à l'exercice précédent, passant de 70,7 millions à 264,7 millions d'euros. Cette augmentation s'explique notamment par un marché de travaux de plus de 170 millions d'euros contractualisé par le groupe dans le cadre du PRA.

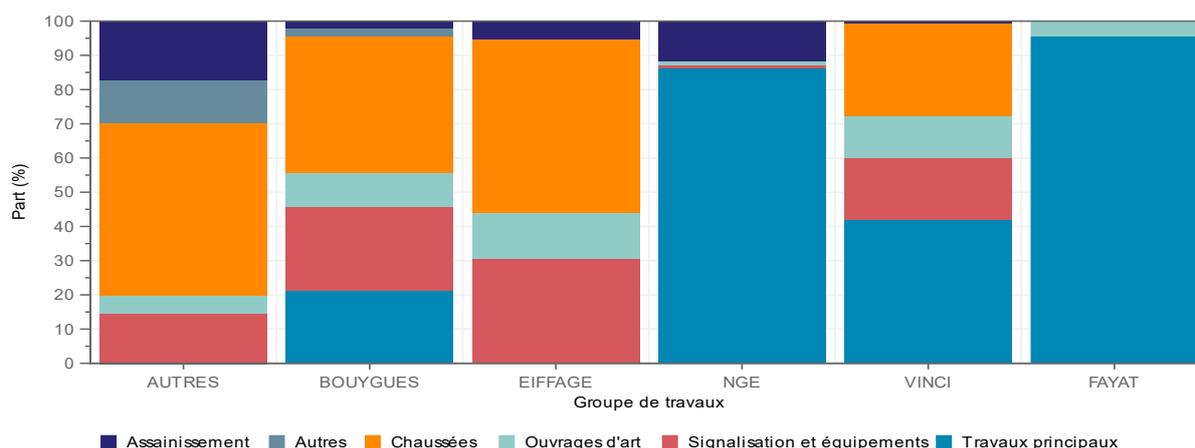
Le trio de tête est composé des mêmes groupes qu'en 2019, avec un classement différent. Il est composé de NGE, Vinci et Bouygues. Le groupe Vinci, à l'inverse du groupe Bouygues, voit son montant cumulé contractualisé augmenter par rapport à 2019. Ces deux groupes réalisent la majeure partie de leur chiffre d'affaires hors PRA. Le chiffre d'affaires du groupe Fayat,

¹⁰⁶ Pour les groupements attributaires du marché de travaux, le calcul attribue les marchés en nombre et en montant à leurs mandataires. Les co-traitants ne sont pas pris en compte, car la répartition du montant par co-traitant n'est pas connue dans tous les cas (cf. section 3.2.2).

4^{ème} offreur, relève en majorité du PRA, avec l'obtention d'un marché de travaux de 80,9 millions d'euros. La part du groupe Eiffage, similaire à celle de 2019, est en totalité constituée de marchés de travaux hors PRA. La part des entreprises « autres » varie peu par rapport à 2019, passant de 20 % à 18 %.

On observe une forme de spécialisation de certains groupes sur certains travaux, en particulier les travaux principaux¹⁰⁷.

Répartitions du chiffre d'affaires des groupes de travaux publics par nature de travaux en 2020



Il ressort, pour les groupes NGE et Fayat, une spécialisation dans les marchés de travaux principaux, contrairement à Eiffage qui, en 2020, n'est plus attributaire de ces marchés et se positionne préférentiellement sur les marchés de chaussées, de signalisation et équipements et d'ouvrages d'art. Pour les groupes Vinci et Bouygues, on observe qu'ils sont présents sur toutes les natures de travaux.

3.2. Les liens entre les SCA et les entreprises de travaux publics liées

Cette partie présente les taux d'attribution à des entreprises liées, en tant qu'indicateur du degré d'intégration verticale des opérateurs du secteur.

À l'occasion de la cinquième édition de ce rapport, l'Autorité a mené des analyses de sensibilité sur les principales hypothèses qui sous-tendent le calcul de l'indicateur. Ces analyses permettent tout d'abord de disposer d'une photographie plus exhaustive des relations entre les SCA et leurs entreprises liées en examinant, par exemple, les taux d'attribution pour les marchés en dessous des seuils. Elles permettent aussi et surtout de conforter la méthode de calcul de l'Autorité.

3.2.1. La méthode usuelle de calcul des taux d'attribution

Pour étudier le niveau d'intégration verticale entre une SCA et ses entreprises liées, l'Autorité estime des taux d'attribution. En d'autres termes, elle calcule le pourcentage, en montant, des marchés de travaux attribués à ces entreprises. Cet indicateur permet de contrôler s'il y a davantage de marchés attribués aux entreprises liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de TP. Si le taux d'attribution aux entreprises liées était sensiblement plus important que la moyenne des attributions à ces mêmes entreprises toutes SCA confondus, alors on pourrait conclure à une forme d'intégration verticale.

¹⁰⁷ Les travaux principaux correspondent à la création de structure autoroutières, et correspondent en particulier à des marchés globaux cumulant terrassement, assainissement, chaussée et ouvrage d'art. Voir 3.3.1 pour les détails correspondant à la segmentation utilisée dans ce rapport.

Dans ce rapport, une entreprise liée est définie en s'inspirant des critères du L. 1212-2 du code des marchés publics. Plus précisément, sont des « entreprises liées » deux entreprises qui entretiennent entre elles l'une des relations suivantes : (i) l'une détient, directement ou indirectement, la majorité du capital de l'autre, (ii) l'une dispose de la majorité des droits de vote de l'autre ou (iii) l'une peut désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'autre. Ainsi l'ensemble des entreprises des groupes Vinci ou Eiffage sont considérés comme liés. Le lien peut être direct ou indirect : ainsi si une entreprise A est liée à une entreprise B et que cette même entreprise B est liée à une entreprise C, alors l'entreprise A est liée à l'entreprise C.

Pour réaliser son analyse, l'Autorité s'est appuyée sur une méthode qui est restée, dans les grandes lignes, inchangée depuis les rapports précédents¹⁰⁸. Précisément elle retient trois grandes hypothèses structurantes pour le calcul de cet indicateur.

Concernant les marchés retenus. L'analyse est menée sur les marchés de travaux présentant des montants situés au-delà du seuil du code de la voirie routière, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés. L'Autorité a fait le choix de se limiter à ces marchés pour des raisons de disponibilité de la donnée – elle recueille auprès des SCA des données moins détaillées sur les marchés de travaux présentant des montants situés en deçà du seuil – mais aussi de cohérence avec ses missions de contrôle. En 2020, cet ensemble comprend 201 marchés pour un total de 1 006,2 millions d'euros.

Concernant la prise en compte de la co-traitance dans le chiffrage des marchés. La co-traitance n'est pas prise en compte¹⁰⁹. Il y a, là aussi, une question de disponibilité de la donnée : en cas de groupement d'entreprises, la répartition par co-traitant n'est pas toujours présentée dans les marchés. Lorsque c'est le cas, cela demande une analyse approfondie des marchés pour saisir l'information. L'Autorité a donc choisi de ne considérer que le mandataire : un marché est alors considéré comme attribué à une entreprise liée lorsque le mandataire en est une.

Concernant la prise en compte des accords-cadres dans le chiffrage des marchés. Les accords-cadres sont pris en compte dans les calculs de taux d'attribution aux entreprises liées de manière forfaitaire : le montant considéré est le montant maximum exprimé ou, lorsqu'aucun montant maximum n'est prévu, l'estimation établie par la SCA au moment de la publication du projet.

3.2.2. L'analyse usuelle : APRR-Area attribue légèrement plus de marchés à ses entreprises liées qu'aux autres groupes sans que l'écart ainsi observé soit significatif

Les tableaux ci-dessous présentent la part des marchés de travaux au-dessus des seuils attribués aux différents groupes de travaux publics en 2020 pour chaque groupe de SCA, d'abord pris dans leur ensemble, puis en excluant les marchés rattachés au PRA. En effet, pour les marchés passés dans le cadre du PRA, les sociétés ont pris l'engagement de limiter à 55 % le taux d'attribution aux entreprises liées : les prendre en compte peut donc biaiser l'analyse.

¹⁰⁸ La période d'analyse se limite aux années 2018 à 2020. L'analyse historique (entre 2015 et l'année *n*) n'est ainsi pas renouvelée pour ce cinquième rapport, car il est considéré que l'évolution du code de la voirie routière modifiant le périmètre des marchés passés au-delà du seuil limite fortement cette analyse historique. En effet, le seuil à partir duquel les marchés sont soumis, pour avis, aux commissions des marchés a été abaissé, passant de 2 000 000 € HT à 500 000 € HT à compter du 5 mai 2016. L'Autorité privilégie donc la période 2018-2020, de sorte à travailler sur des données homogènes tout en bénéficiant d'un recul suffisant de 3 ans.

¹⁰⁹ Une analyse tenant compte des co-traitants était présentée dans les éditions précédentes. Celle-ci consistait à affecter la totalité du montant du marché à l'entreprise liée dès lors qu'au moins un des co-traitants était une entreprise liée, ce qui surestimait le taux d'attribution (cf. encadré sur les détails de la méthodologie de prise en compte des co-traitants dans le chiffrage des marchés).

Parts des marchés de travaux en 2020 attribuées aux groupes de travaux publics par groupe de SCA (en montant)

-Global

Groupe de SCA	Nombre de marchés	Bouygues	Eiffage	NGE	Fayat	Vinci	Autres	Total
APRR-Area	60	15 %	<u>18 %</u>	36 %	2 %	8 %	20 %	100 %
ASF-Cofiroute-Escota	90	19 %	2 %	29 %	17 %	<u>19 %</u>	14 %	100 %
Sanef-SAPN	46	21 %	6 %	2 %	0 %	38 %	34 %	100 %
SCA publiques	5	72 %	19 %	0 %	0 %	0 %	9 %	100 %
Total	201	19 %	<u>7 %</u>	26 %	11 %	<u>19 %</u>	18 %	100 %

-Hors PRA

Groupe de SCA	Nombre de marchés	Bouygues	Eiffage	NGE	Fayat	Vinci	Autres	Total
APRR-Area	57	12 %	<u>19 %</u>	38 %	2 %	9 %	20 %	100 %
ASF-Cofiroute-Escota	84	35 %	4 %	1 %	7 %	<u>26 %</u>	27 %	100 %
Sanef-SAPN	37	27 %	13 %	4 %	0 %	6 %	50 %	100 %
SCA publiques	5	72 %	19 %	0 %	0 %	0 %	9 %	100 %
Total	183	27 %	<u>11 %</u>	14 %	5 %	<u>17 %</u>	26 %	100 %

Il en ressort que :

- Le groupe ASF-Cofiroute-Escota attribue la majorité de ses marchés (y compris PRA) à NGE (29 %) et 19 % aux entreprises liées du groupe Vinci. Ce taux est identique à la moyenne d'attribution à Vinci par l'ensemble des SCA. On peut par ailleurs relever que les variations du taux d'attribution à Vinci sont très importantes d'un groupe à l'autre. Pour les marchés passés hors du PRA, ce taux est plus élevé que la moyenne des attributions, de 9 points de pourcentage.
- Le groupe APRR-Area attribue 18 % de ses marchés (y compris PRA) à Eiffage. Le taux d'attribution aux entreprises liées est supérieur à la moyenne d'attribution à ce groupe par l'ensemble des SCA (11 %). Ce constat est identique sur l'analyse hors PRA.

Ce deuxième point vient confirmer une tendance déjà établie dans les éditions 2018 et 2019 du rapport, à savoir que le taux d'attribution d'APRR-Area à Eiffage est supérieur à la moyenne d'attribution au groupe Eiffage. Ce point est néanmoins à relativiser.

Il convient tout d'abord de noter qu'il est difficile de se prononcer sur la significativité de cet écart d'un point de vue statistique. En effet, du fait de la variabilité des taux d'attribution d'une année à l'autre et d'un type de travaux à l'autre, il n'est pas possible de conclure avec certitude à partir d'une simple observation d'un écart de taux d'attribution.

Par ailleurs, un taux d'attribution élevé n'implique pas nécessairement un déficit de mise en concurrence, notamment avec les ordres de grandeur constatés. Il peut être le reflet d'effets de structure, notamment en ce qui concerne la nature des travaux, le degré de spécialisation des entreprises liées ou leur situation géographique. À cet égard, il est intéressant de noter que le groupe Eiffage participe davantage aux appels d'offres du groupe APRR-Area et des SCA publiques qu'à ceux des autres groupes de SCA, ce qui peut être mis en lien avec les taux d'attribution observés. En tout état de cause et en l'absence d'éléments supplémentaires, l'Autorité ne peut pas conclure quant à un degré d'intégration verticale plus important pour ce groupe.

Pour finir, un écart de cet ordre ne semble pas emporter d'impact sur les péages. D'une part, il est clair qu'une attribution préférentielle à une entreprise liée n'a aucun impact sur ceux-ci à court terme. C'est le principe même des travaux effectués aux risques et périls de la SCA dans une concession : un éventuel surenchérissement des travaux qui résulterait d'un jeu de la concurrence faussé nuit à la SCA mais pas à l'utilisateur. De surcroît, il n'y a pas d'incitation pour un groupe à surfacturer une prestation entre deux filiales : ce qui est gagnée par l'une est perdue par l'autre. Le problème sur le long terme est plus complexe : fausser le jeu de la concurrence peut avoir des conséquences sur l'efficacité du secteur. Là encore, les ordres de grandeur observés ne permettent pas d'identifier de risque à ce niveau.

En second constat, comme pour les exercices 2018 et 2019, l'Autorité relève que hors PRA, les taux d'attribution aux entreprises liées sont supérieurs à la moyenne d'attribution aux groupes Eiffage et Vinci par l'ensemble des SCA, sans que cela soit significatif. Les marchés passés hors PRA constituent, étant donné les différences de nature et de contexte décrites *supra*, un angle d'analyse pertinent de l'intégration verticale, d'autant que le montant moyen plus important des marchés passés sur le PRA a pour effet d'atténuer le taux d'attribution global aux entreprises liées.

3.2.3. Trois analyses de sensibilité sur les hypothèses structurantes : la méthode de l'Autorité doit être améliorée pour mieux prendre en compte la co-traitance

À l'occasion de la cinquième édition de ce rapport, l'Autorité a décidé d'approfondir la méthodologie de calcul du taux d'attribution aux entreprises liées. Elle a donc collecté des données spécifiques et mené des travaux méthodologiques afin d'analyser la sensibilité du résultat à chacune des trois grandes hypothèses de la méthode de calcul (3.2.1).

Une analyse des marchés tous seuils confondus est présentée en section 3.2.3.c.

Des résultats chiffrant précisément les dépenses réalisées par le biais d'accords-cadres figurent en section 3.2.3.b. Pour ce faire, plutôt qu'appliquer la méthode forfaitaire, l'Autorité a recensé en 2020 l'ensemble des marchés subséquents et bons de commande passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Cela permet de chiffrer les dépenses réelles et, en cas d'accords multi-attributaires, de les affecter aux entreprises qui en ont bénéficié.

Des indicateurs évaluant précisément la co-traitance sont présentés en section 3.2.3.a. Un marché est considéré comme attribué à une entreprise liée si l'un au moins des co-traitants est une entreprise liée. La part affectée à l'entreprise liée est affinée dès lors que la répartition par co-traitant est présentée dans les marchés. À défaut, le montant du marché est affecté à l'entreprise liée, ce qui tend à surestimer la part affectée à l'entreprise liée.

Les analyses de sensibilité sont menées dans la mesure du possible sur une période de 3 ans dans un souci de robustesse (hormis pour l'analyse de sensibilité relative au chiffrage des accords-cadres pour laquelle les données ne sont disponibles que sur 2020).

Encadré : détails de la prise en compte des co-traitants dans le chiffrage des marchés

Sur la période 2018 à 2020, la part en montant des marchés de travaux supérieurs au seuil attribués à un groupement comprenant au moins une entreprise liée représente 73% du montant cumulé des marchés de travaux supérieurs au seuil attribués à au moins une entreprise liée. L'Autorité a examiné les 67 marchés attribués à des groupements comprenant au moins une entreprise liée sur les trois dernières années. L'examen fait ressortir que, dans 45 % des cas, le groupement n'est pas constitué que d'entreprises liées. Il paraît donc pertinent d'affiner dans ces cas la part du montant affectée à l'entreprise liée. Il a ainsi été possible de consolider la part affectée à l'entreprise liée pour plus de la moitié des marchés examinés.

La prise en compte des informations relatives à la répartition du montant par co-traitant, disponibles partiellement sur les marchés de travaux supérieurs au seuil, a permis d'affiner substantiellement les taux d'attribution aux entreprises liées. Il en ressort en effet une différence de 17 points de pourcentage en 2020 sur le calcul du taux d'attribution aux entreprises liées du groupe APRR-Area par rapport à la méthode de chiffrage employée dans les éditions précédentes (qui ne considérait pas ces informations).

Le tableau ci-dessous met en évidence, pour les marchés de travaux supérieurs au seuil passés en 2020, les écarts entre les deux méthodes de calcul : celle affectant la totalité du montant du marché à l'entreprises liée (méthode précédente) et celle considérant la répartition du montant du marché, si elle est connue, par co-traitant.

Les taux d'attribution présentés en 3.2 ont donc été affinés autant que possible en prenant en compte l'ensemble des informations contractuelles dont disposent les sociétés concessionnaires d'autoroute à l'attribution des offres. Ce travail sera poursuivi en 2021, ce qui nécessitera probablement de modifier les modalités de collecte des données de marchés auprès des SCA.

Écart entre les taux d'attribution aux entreprises liées selon que la totalité du montant du marché est affectée à l'entreprise liée ou que le montant du marché est réparti par co-traitant, pour les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota, sur la période 2018-2020

Groupe de SCA	Avec présence d'au moins une entreprise liée au sein du groupement attributaire		
	2018	2019	2020
APRR-Area	-4 %	0 %	-17 %
ASF-Cofiroute-Escota	-1 %	-2 %	0 %

a. Tenir compte de la cotraitance augmente légèrement les taux d'attribution

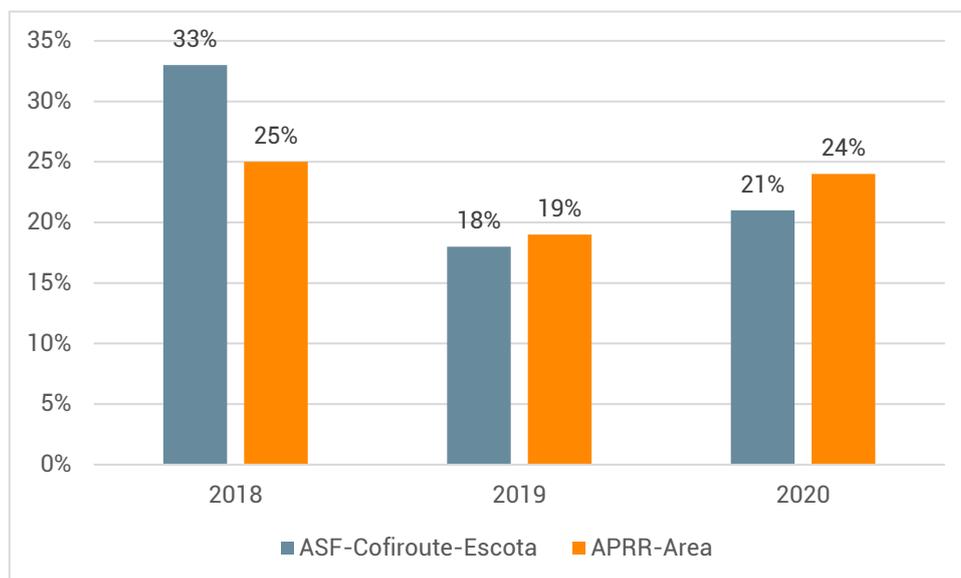
Les taux d'attribution aux entreprises liées sont plus élevés lorsqu'on améliore le chiffrage des marchés pour tenir compte de la co-traitance. Cela reflète le fait que les entreprises liées ne sont pas systématiquement placées en mandataires des groupements. Au global, le taux d'attribution reste modéré, de l'ordre de 20 %.

Taux d'attribution des marchés de travaux en 2020 aux groupes de travaux publics (en montant) avec et sans prise en compte de la co-traitance

Groupe de SCA	Cas de base : ne tenant pas compte de la co-traitance		Cas étudié : en tenant compte de la co-traitance	
	Global	PRA	Global	Hors PRA
APRR-Area	18 %	19 %	24 %	25 %
ASF-Cofiroute-Escota	19 %	26 %	21 %	30 %

Ce taux varie sensiblement chaque année ; il a légèrement augmenté par rapport à celui de 2019, passant de 19 % à 24 % pour le groupe APRR-Area et de 18 % à 21 % pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota. Ces marchés attribués à un groupement comprenant au moins une entreprise liée sont majoritairement passés hors PRA.

Évolution de la part (en montant) des marchés de travaux d'un montant supérieur au seuil du code de la voirie routière attribués à au moins une entreprise liée, en tenant compte de la répartition du montant par co-traitant, pour les groupes ASF-Cofiroute-Escota et APRR-Area, de 2018 à 2020



b. Tenir compte des dépenses réellement effectuées via les accords-cadres n'impacte que marginalement les taux d'attribution

Chiffrer les dépenses réellement effectuées via des accords-cadres plutôt que s'appuyer sur une estimation forfaitaire a un impact significatif. Le tableau ci-dessous présente les estimations selon les deux méthodes de calcul pour l'année 2020 : il indique que la méthode forfaitaire surestime significativement les dépenses par rapport aux marchés subséquents et bons de commandes qui ont effectivement été passés cette année-là. L'écart est particulièrement marqué pour les SCA du groupe Vinci avec un ratio de 1 à 8.

Chiffrage des dépenses effectuées via des accords-cadres pour les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota en 2020 selon les deux méthodes de calculs

Groupe de SCA	Dépenses liées à un accord-cadre en 2020	
	Avec une estimation forfaitaire	En prenant en compte les marchés subséquents et bons de commande effectivement passés
APRR-Area	97,6 M€	71,3 M€
ASF-Cofiroute-Escota	95,8 M€	12,2 M€

Néanmoins, cela n'emporte pas d'impact significatif sur les taux d'attribution. Si les taux d'attribution sont recalculés pour tenir compte de ce chiffrage plus précis, ils ne varient que légèrement, comme le montre le tableau ci-dessous.

Taux d'attribution des marchés de travaux en 2020 aux groupes de travaux publics (en montant) selon les deux méthodes de chiffrage des dépenses effectuées via des accords-cadres

Groupe de SCA	Avec une estimation forfaitaire	En prenant en compte les marchés subséquents et bons de commande effectivement passés
APRR-Area	24 %	26 %
ASF-Cofiroute-Escota	21 %	19 %

En particulier, les résultats montrent que

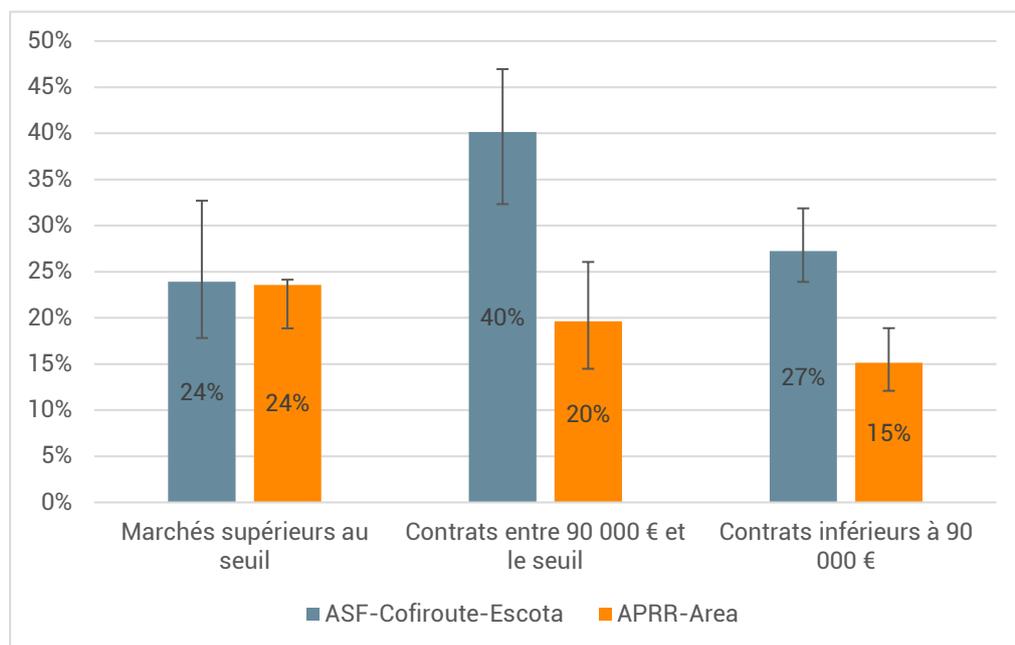
- la part d'attribution à au moins une entreprise liée par le groupe ASF-Cofiroute-Escota diminue de 21 % à 19 % ;
- la part d'attribution à au moins une entreprise liée par le groupe APRR-Area, augmente de 24 % à 26 %, en tenant compte des dépenses effectivement réalisées.

Par conséquent ce chiffrage plus précis ne semble pas nécessaire à la bonne appréciation du degré d'intégration verticale. Le recensement des bons de commande et marchés subséquents, qui représente un volume important de données et une charge de travail importante, ne sera donc pas nécessairement reconduit pour l'exercice 2021.

c. Considérer les marchés passés en deçà du seuil du code de la voirie routière n'impacte que marginalement les résultats

Les taux d'attribution à des entreprises liées peuvent varier significativement selon le périmètre considéré : en particulier, ils diffèrent selon que l'on examine les marchés en-dessous ou au-dessus des seuils. Ainsi, la part d'attribution à au moins une entreprise liée par le groupe ASF-Cofiroute-Escota, est plus élevée en deçà qu'au-delà des seuils (34 % contre 24 %). Elle est significativement plus élevée pour les contrats d'un montant compris entre 90 000 € HT et le seuil (40 %) que pour les marchés supérieurs au seuil (24 %) ou pour les contrats inférieurs à 90 000 € HT (27%). Au contraire, la part d'attribution à au moins une entreprise liée par le groupe APRR-Area est plus faible en moyenne en deçà qu'au-delà des seuils (16 % contre 24 %).

Évolution du taux d'attribution aux entreprises liées selon le montant sur la période 2018-2020

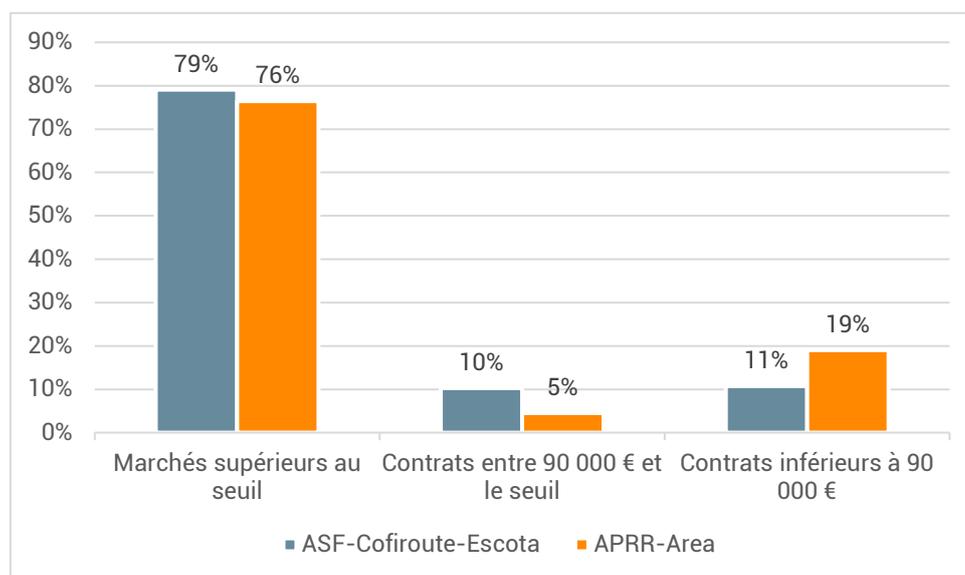


Cette variation du taux d'attribution suivant les segments d'achat ne révèle pas nécessairement un déficit de concurrence. Elle peut notamment s'expliquer par des effets de structure, notamment en ce qui concerne la nature des travaux et le degré de spécialisation des entreprises liées. Dans le cas d'espèce, les entreprises de travaux du groupe Eiffage, contrairement à celles du groupe Vinci, se positionnent peu sur les petits travaux.

En revanche, prendre en compte l'ensemble des marchés de travaux, sans considération de seuil ne modifie pas l'estimation du taux d'attribution. En effet, les taux d'attribution aux entreprises liées pour l'ensemble des marchés de travaux tous seuils confondus, respectivement de 22 % et 26 % pour les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota, restent proches des taux d'attribution aux entreprises liées pour les marchés de travaux au-delà des seuils, compte tenu du fait que ces derniers représentent une large majorité des marchés de travaux, soit 24 % pour les deux groupes sur la période 2018-2020.

Cela s'explique par le poids des marchés en dessous des seuils dans l'ensemble des travaux. Alors que pour les marchés de fournitures et services, les marchés en dessous des seuils peuvent représenter une part importante des achats, ce n'est pas le cas des marchés de travaux. Ainsi, une large majorité, en montant, des marchés de travaux des groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota présente des montants supérieurs au seuil du code de la voirie routière. Dès lors, la prise en compte des marchés passés en-dessous du seuil du code de la voirie routière n'affecte que marginalement les taux d'attribution.

Répartition du montant cumulé des marchés de travaux par « classes de valeurs », pour les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota, sur la période 2018-2020



3.3. Analyse concurrentielle des marchés de travaux autoroutiers

Au-delà des problématiques d'intégration verticale, l'Autorité s'intéresse au bon fonctionnement concurrentiel du marché des travaux autoroutiers. Cette sous-partie présente tout d'abord une analyse de l'intensité concurrentielle au sein des travaux autoroutiers (3.3.1). Constatant que certains marchés autoroutiers sont caractérisés par un faible nombre de répondants et un pouvoir de marché important des grands groupes de travaux publics, elle étudie ensuite quelques leviers pour favoriser un accroissement du nombre de répondants dont elle recommande l'usage (3.3.2).

Comme la partie précédente du rapport, l'analyse qui suit porte sur des marchés de travaux passés par les SCA et faisant l'objet d'un avis obligatoire par la commission des marchés concernée sur la période allant de 2018 à 2020. Les résultats s'appuient sur un modèle économétrique présenté en annexe 11, qui mesure leur significativité compte-tenu des interactions entre variables.

3.3.1. L'analyse de l'intensité concurrentielle au sein des travaux autoroutiers

Partant du constat que les marchés de travaux autoroutiers sont hétérogènes, l'Autorité les a segmentés selon la nature des travaux afin d'en étudier l'intensité concurrentielle. Deux angles d'analyses sont mobilisés : d'une part, le nombre de répondants aux appels d'offres et, d'autre part, le niveau de concentration du marché, ce dernier étant approché par les parts de marché des entreprises.

a. Les marchés de travaux autoroutiers : un ensemble hétérogène couvrant plusieurs marchés pertinents

Le point de départ pour toute analyse concurrentielle est la délimitation d'un marché économiquement pertinent. Il s'agit de définir un périmètre sur lequel le produit considéré est raisonnablement substituable. Pour les travaux autoroutiers, il s'agit en particulier d'apprécier la substituabilité de l'offre : les entreprises de TP peuvent-elles intervenir sur l'ensemble des segments de travaux et, partant, peuvent-elles être considérées comme opérant toutes sur le même marché ?

Dans son rapport sur les marchés portant sur l'exercice 2018, l'Autorité avait souligné l'importance de segmenter le marché en distinguant selon la nature des travaux. Pour ce faire, l'Autorité a proposé une typologie en cinq postes, présentée dans le tableau ci-dessous. Elle permet de regrouper les travaux en segments homogènes d'un point de vue technique que l'on considérera par la suite comme des marchés pertinents. Le segment assainissement ne comprenant qu'un nombre réduit de marchés sera écarté des analyses.

Nature de travaux	Définition	Nombre de marchés	Montant moyen (M€)	Part des travaux autoroutiers (en montant)
Assainissement <i>(Échantillon trop réduit)</i>	Travaux de requalification de l'assainissement routier (réseaux de collecte et bassins)	16	4,7 M€	3,1 %
Chaussées	Création et réfection de chaussées	136	3,9 M€	25,1 %
Ouvrages d'art	Création et réfection d'ouvrages d'art, ouvrages de soutènement, écrans acoustiques, barrières de péage et ouvrages hydrauliques	124	1,7 M€	24,3 %
Signalisation et équipements	Travaux de signalisation horizontale, verticale et directionnelle, de pose d'équipements statiques et dynamiques, de réseaux secs	123	1,6 M€	23,7 %
Travaux principaux	Création de nouvelles structures autoroutières (notamment marchés cumulant des opérations de terrassement-assainissement -ouvrage d'art)	54	15,9 M€	9,9 %
Marchés non classés <i>(Segment non homogène)</i>	Divers : environnement, bâtiment, etc.	69	1,3 M€	13,9 %

Deux points méritent d'être discutés quant à cette approche, en particulier en ce qui concerne l'analyse de la concentration des marchés.

Tout d'abord, il conviendrait aussi de segmenter géographiquement les marchés. En effet, le périmètre d'action d'une entreprise de TP varie considérablement selon le type de prestations et les moyens dont elle dispose (la localisation des sites de production, le délai de maniabilité du béton avant sa prise, le coût du transport pour l'approvisionnement de matériaux de remblai). Dès lors, deux entreprises réalisant le même type de prestations n'appartiennent pas nécessairement au même marché pertinent selon leur zone d'action géographique. Bien que souhaitable, cette segmentation géographique n'a pas pu être mise en œuvre pour des raisons pratiques (l'Autorité ne dispose pas de données de marchés géolocalisées) et théoriques (une segmentation géographique pertinente nécessiterait des analyses poussées). Dans les estimations ci-dessous, la taille des marchés est ainsi surestimée et leur concentration sous-estimée.

Ensuite, une analyse limitée aux seuls travaux autoroutiers pourrait restreindre artificiellement la taille des marchés considérés et, par conséquent, fausser l'analyse. Cela revient de fait à poser la question de la substituabilité de l'offre entre travaux routiers et travaux autoroutiers : toutes les entreprises intervenant sur des travaux routiers peuvent-elles nécessairement intervenir sur le réseau concédé ? L'hypothèse faite ici, appuyée par les observations présentées en sous-partie 3.1, est que ce n'est pas toujours le cas. Dès lors il semble légitime d'étudier les travaux routiers comme des marchés séparés.

b. Un nombre de répondants qui varie selon la nature des travaux et un taux de participation important des grands groupes de travaux publics aux appels d'offres des SCA

Un premier critère permettant d'apprécier l'intensité concurrentielle est le nombre moyen de répondants aux appels d'offres.

Les résultats mettent d'abord en évidence que l'intensité concurrentielle est plus faible sur certains segments. En moyenne, 3,7 candidats répondent à un appel d'offres, mais cette moyenne cache certaines disparités selon la nature de travaux. Ainsi, pour le segment signalisation et équipements, on dénombre 3,0 répondants en moyenne, ce qui peut s'expliquer, d'une part, par la spécificité des produits de signalisation et équipements autoroutiers (par exemple : dispositif de retenue en béton, panneaux à messages variables, poste d'appel d'urgence, etc.), d'autre part, par des contraintes d'intervention sur réseau autoroutier prégnantes (par exemple : nécessité d'une réactivité accrue pour la réparation des glissières, pose de signalisation horizontale coordonnée avec la réalisation de la couche de roulement dans des délais réduits s'inscrivant dans des fermetures de circulation, etc.). En pratique, le nombre de trois répondants est considéré comme un seuil en deçà duquel la mise en concurrence n'est pas satisfaisante. Parmi tous les segments, le segment signalisation et équipements présente la part de marché avec strictement moins de trois répondants la plus forte (32 %) et la part de marché avec au moins quatre répondants la plus faible (28 %). À l'inverse, le nombre moyen de candidats est significativement plus élevé pour les segments chaussés et ouvrages d'art, avec respectivement 3,8 et 4,1 candidats.

Nombre moyen de réponses aux appels d'offres selon la nature des travaux

Segment	Nombre moyen de répondants	Significatif ¹¹⁰	Part des marchés avec strictement moins de 3 répondants	Part des marchés avec au moins 4 répondants
Chaussées	3,8	Oui à 5 %	19 %	57 %
Ouvrages d'art	4,1	Oui à 5 %	16 %	59 %
Signalisation	3,0	Non	32 %	28 %
Travaux principaux	3,8	Non	7 %	50 %

Les résultats soulignent ensuite la forte présence des grands groupes de travaux publics sur ces marchés. Seuls 6 % des marchés ne reçoivent pas de candidatures de la part des six principaux groupes de TP. Dans 44 % des cas, l'ensemble des soumissionnaires sont des entreprises liées à un grand groupe. Il ressort également des analyses une différence quant au niveau de candidature de chacun des principaux groupes de TP (cf. tableau ci-dessous). En effet, les entreprises appartenant au groupe Vinci candidatent davantage par rapport à celles des autres groupes : elles sont ainsi présentes dans 66 % des cas. Elles sont suivies par les entreprises du groupe Bouygues (54 %) et du groupe Eiffage (45 %).

Taux de participation des six principaux groupes de travaux publics aux appels d'offres par groupe de SCA

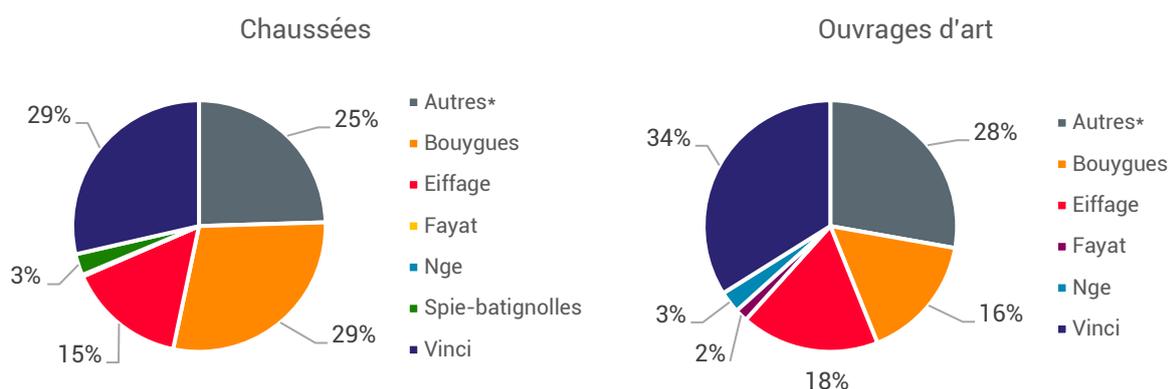
Groupe de SCA	Eiffage	Vinci	Spie Batignolles	Bouygues	NGE	Fayat
APRR-Area	61 %	72 %	14 %	43 %	15 %	4 %
ASF-Cofiroute-Escota	37 %	60 %	16 %	59 %	21 %	6 %
Sanef-SAPN	36 %	67 %	9 %	60 %	32 %	1 %
SCA publiques	75 %	58 %	17 %	67 %	33 %	17 %
Taux de candidature sur l'ensemble des SCA	45 %	66 %	14 %	54 %	22 %	4 %

¹¹⁰ La significativité permet d'apprécier la robustesse statistique des résultats (cf annexe 11). Ici cela signifie que le nombre moyen de répondants aux marchés de chaussées et d'ouvrage d'art est plus élevé que pour les autres types de marchés et qu'il est peu vraisemblable que cela soit uniquement le fruit du hasard. Plus précisément la probabilité que cet écart ne soit pas révélateur d'une différence de nature entre ces deux segments est le reste est estimée à moins de 5 %.

c. L'étude des parts de marché sur chacun des segments suggère que l'accès des entreprises de travaux est différent selon la nature des travaux et que le pouvoir de marché des grands groupes est important sur l'ensemble des segments.

L'analyse du nombre de candidats ne suffit cependant pas pour juger de l'intensité concurrentielle. Ainsi, même un nombre important de répondants pourrait cacher un vainqueur unique. En complément, il est donc nécessaire d'évaluer la concentration des marchés en analysant les parts de marché des entreprises opérant sur les segments.

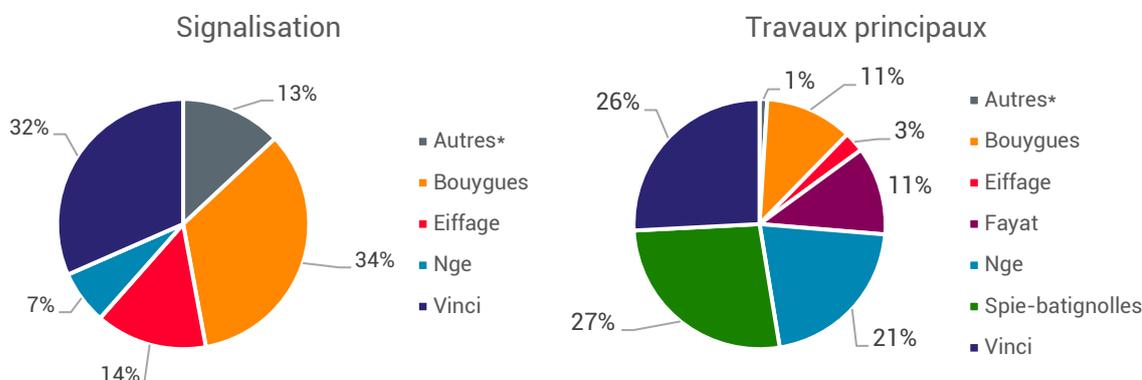
Parts de marché en termes de chiffre d'affaires selon la nature des travaux chaussées et ouvrages d'art



*La catégorie « Autres » comprend 11 entreprises pour les chaussées et 28 pour les ouvrages d'art.

Les segments chaussées et ouvrages d'art sont comparables en termes de parts de marché des attributaires : les entreprises non affiliées aux grands groupes de travaux publics représentent un quart du marché et les entreprises affiliées aux groupes Bouygues, Eiffage et Vinci se partagent la quasi-totalité du reste du marché. Le groupe Vinci possède des parts de marché similaires pour les chaussées (29 %) et les ouvrages d'art (34 %), tout comme le groupe Eiffage avec 15 % de part de marché pour les chaussées et 18 % pour les ouvrages d'art. En revanche le groupe Bouygues affiche plus de disparités selon la nature de travaux avec 29 % pour les chaussées contre 16 % pour les ouvrages d'art.

Parts de marché en termes de chiffre d'affaires des segments signalisation et travaux principaux



*La catégorie « Autres » comprend 12 entreprises pour la signalisation et 2 pour les travaux principaux.

En ce qui concerne la signalisation et les travaux principaux, il ressort une présence plus forte des principaux groupes de travaux publics : les marchés attribués aux entreprises non affiliées aux

grands groupes de travaux publics ne représentent que 13 % pour la signalisation et 1% pour les travaux principaux. Vinci reste stable avec des parts de marché entre 26 % et 32 % En revanche Eiffage n'est que très peu présent sur les travaux principaux (3 %) contrairement aux groupes Spie-Batignolles (27 %), NGE (21 %) et Fayat (11 %), essentiellement présents sur ce segment.

Le degré de la présence des entreprises non affiliées à un grand groupe de travaux publics permet d'apprécier l'accès des différents segments aux entreprises de travaux publics. Les analyses mettent en évidence que le segment travaux principaux est le moins accessible, ce qui s'explique par la taille et la composition des marchés avec plusieurs natures de travaux (par exemple : marché de terrassement, assainissement, chaussée, ouvrages d'art pour l'élargissement à 2*3 voies d'une section autoroutière, etc.). Contrairement aux entreprises non affiliées, les grands groupes de travaux publics disposent en effet d'une meilleure capacité financière et technique pour les exécuter. En particulier, ils sont quasi-seuls compétents en matière d'organisation et de pilotage des cotraitants et sous-traitants mobilisés pour couvrir les différents postes techniques (en effet seuls les mandataires de groupement sont pris en compte dans le calcul des parts de marché, ce qui occulte la participation à l'exécution des travaux d'autres entreprises en tant que cotraitants et sous-traitants).

Sur le segment signalisation, un pouvoir de marché important des groupes Bouygues, Vinci, Eiffage et, dans une moindre mesure NGE ainsi qu'un accès très limité aux autres entreprises de travaux publics sont constatés.

3.3.2. Quelques leviers pour favoriser la remise de plusieurs offres concurrentes

Comme dans le rapport précédent, l'Autorité a étudié les pratiques des SCA en matière de passation des marchés et leur impact sur le nombre de répondants. Les analyses se fondent sur un modèle économétrique présenté en annexe 11 et portent sur les marchés au-dessus des seuils de 2018 à 2020, ce qui correspond à un échantillon de 522 marchés.

L'Autorité a ainsi pu identifier des leviers pouvant stimuler la concurrence au moment de l'appel d'offres. Les pratiques analysées sont celles relatives à l'allotissement, à la mise en place de variantes et à l'utilisation des accords-cadres. Au vu de ces résultats l'Autorité recommande de définir les lots en tenant compte des spécialisations des entreprises de travaux publics et en veillant à adapter leur taille aux contraintes spécifiques au secteur autoroutier. Elle recommande par ailleurs d'ouvrir plus largement les consultations aux variantes.

a. Le choix du juste niveau d'allotissement résulte d'un arbitrage entre spécialisation et taille du marché

- L'allotissement est une pratique courante chez les SCA

L'allotissement d'un marché consiste à fractionner son objet en fonction des prestations (nature, localisation, etc.) ou de la structure du secteur économique concerné (spécialisation des entreprises).

Destiné en principe à susciter la plus large concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à des marchés, l'allotissement doit permettre aux petites et moyennes entreprises de candidater et de soumissionner à des projets qui, sans cette modalité, dépasseraient leurs capacités techniques ou financières.

La structuration de l'achat étant propre à chaque acheteur, les sociétés concessionnaires d'autoroute déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots lorsque l'identification de prestations distinctes est possible. De plus, elles peuvent décider en opportunité de ne pas allotir, si elles ne sont pas en mesure d'assurer par elles-mêmes les missions d'organisation et de pilotage de ces lots ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence

ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus risquée ou plus coûteuse l'exécution des prestations.

L'allotissement est une pratique courante chez les SCA. Le groupe Sanef-SAPN allote 71 % de ses marchés, le groupe APRR-Area 70 % et ASF-Cofiroute-Escota 61 %. Les marchés non allotés sont des marchés pour lesquels l'identification de prestations distinctes ne semble pas possible (par exemple : renforcement d'une culée d'un viaduc ou travaux de peinture anticorrosion d'un auvent de péage).

L'effet de l'allotissement sur le nombre de répondants est en revanche difficile à quantifier et aboutit à un résultat ambigu.

Une première approche consiste à comparer le nombre de répondants des marchés non allotés avec les marchés allotés en regroupant l'ensemble de ses lots. Cette approche est par exemple pertinente pour les opérations d'investissement, pour lesquelles les SCA allotent plus ou moins. C'est l'approche employée dans le précédent rapport. Le nombre de candidats sur le cumul des lots est bien significativement plus important que pour un marché non alloté. Toutes choses égales par ailleurs, un marché reçoit près de 6 offres supplémentaires lorsqu'il est alloté. Il y a cependant une part d'effet mécanique dans cette augmentation : en allotissant, certaines entreprises seront amenées à diviser leurs offres en deux.

Une deuxième approche consiste à comparer les marchés non allotés au lot principal¹¹¹ d'un marché alloté. Celle-ci est plus pertinente dans le cas général : on peut en effet observer qu'une part importante des marchés non allotés des SCA ne pouvaient de fait pas l'être car l'identification de prestations distinctes n'était pas possible. Dans ce cas-là, la comparaison à un regroupement de lots n'est pas adaptée. La comparaison avec le lot principal permet au contraire d'isoler le seul effet de l'allotissement. Il ressort, toutes choses égales par ailleurs, que le nombre moyen de candidats répondant à l'appel d'offres entre un marché non alloté et le lot principal du marché alloté est identique : en moyenne, 3,8 candidats répondent à l'appel d'offres.

Il est en revanche indéniable que l'allotissement stimule la concurrence en permettant l'entrée dans le marché d'autres entreprises. Dans 53 % des marchés non allotés, seules les entreprises des principaux groupes de travaux publics candidatent. Lorsqu'on considère le lot principal du marché alloté, ce taux chute à 41 %. Cela signifie qu'en allotissant, les entreprises qui n'appartiennent pas aux principaux groupes de travaux publics candidatent davantage.

- Plus généralement, une meilleure définition des marchés augmente le nombre de répondants aux appels d'offres

L'effet de l'allotissement sur le nombre de répondants est difficile à évaluer car il est indirect. Ce n'est pas l'allotissement en lui-même qui augmente le nombre de répondants mais plutôt la meilleure définition du marché qui en résulte. Cette meilleure définition du marché permet à un nombre plus important de candidats de répondre aux différents lots car entrant plus facilement dans leur domaine de compétences. En effet les entreprises de travaux publics spécialisées dans certaines natures de travaux n'auraient pas la capacité de répondre à des appels d'offres qui nécessiteraient des compétences multiples.

C'est par cette meilleure définition du marché que l'allotissement stimule la concurrence. Cet effet s'observe en étudiant le nombre de répondants selon la nature de travaux considérés. Ainsi les marchés d'ouvrages d'art et de chaussées présentent un nombre significativement plus élevé de répondants aux appels d'offres. Ce sont en effet généralement des marchés bien définis contrairement aux marchés de travaux principaux par exemple.

¹¹¹ Le lot principal est le lot ayant le montant le plus élevé sur le marché alloté concerné.

- Des lots de trop petite taille ont un impact négatif sur le nombre de répondants

Le juste niveau d'allotissement s'apprécie également au regard de la taille du marché. En effet, compte tenu des contraintes d'intervention des entreprises sur le réseau autoroutier (spécifiques au sous-secteur des travaux autoroutiers) qui sont traduites par les SCA dans les marchés en termes de délais et de pénalités, si les lots sont de trop petite taille, de nombreux concurrents peuvent être découragés de participer. En outre, diviser des travaux en petits lots peut générer des dés-économies d'échelle. Par exemple, un allotissement géographique non pertinent peut restreindre les marges d'optimisation des entreprises, en matière de phasage des travaux, d'organisation des équipes, de mouvement des terres ou d'approvisionnement en matériaux.

En utilisant la variable de l'estimation comme un proxy de la taille du marché, l'analyse du nombre de répondants aux appels d'offres montre ainsi qu'à partir d'un certain seuil, situé entre 3 et 5 millions d'euros, il ressort un nombre moins important de marchés pour lesquels le nombre de candidature est strictement inférieur à 3 candidats, ce qui se traduit par une moyenne du nombre de candidats significativement plus élevée au-delà de ce seuil.

Ainsi, au-delà de la pratique de l'allotissement, l'Autorité encourage les SCA à définir leurs marchés en tenant compte des spécialisations du secteur des travaux publics tout en veillant à adapter la taille des marchés aux spécificités du secteur autoroutier, ce qui nécessite une analyse technique au cas par cas.

Évolution du nombre de répondants aux appels d'offres en fonction du montant de l'estimation

Estimation de la SCA (en M€)	< 1,5	[1,5 ; 3,5]	> 3,5
Nombre moyen de candidats	3,6	3,4	4,0

b. La mise en place de variantes sur les appels d'offres stimule la concurrence et a un impact positif sur le montant des offres

La variante se définit comme une offre alternative au moins aussi performante que la solution décrite initialement par l'acheteur et qui s'y substitue dès lors qu'elle est retenue. Lors d'une consultation, si les variantes sont autorisées, l'acheteur identifie a priori les éléments sur lesquels les variantes peuvent ou non porter.

Bien que la rédaction des pièces du marché et l'analyse des offres soient rendues plus complexes, notamment en raison de la nécessité de définir des exigences minimales et d'analyser les offres alternatives a priori moins maîtrisées par l'acheteur, l'ouverture des consultations aux variantes est considérée comme un levier de performance de l'achat. Pour les entreprises, elles représentent une fenêtre d'initiative pour participer à la définition des caractéristiques du marché. Pour l'acheteur, elles stimulent le tissu économique, afin de bénéficier des meilleures pratiques du secteur.

L'ouverture des consultations aux variantes est peu pratiquée par le marché autoroutier : seulement 12 % des marchés sont concernés. C'est le groupe APRR-Area qui utilise le plus cette pratique qui concerne 30 % de ses marchés. Le groupe ASF-Cofiroute-Escota ne l'utilise quasiment pas, seuls 2 % de ses marchés étant concernés. Cette pratique est mise en place notamment sur les marchés de chaussées à 40 % et les marchés d'ouvrage d'art à 12 % mais très peu sur les marchés de signalisation et de travaux principaux.

La variante technique est la pratique la plus courante. Elle peut consister à proposer l'utilisation de matériaux, de procédés d'exécution différents de ceux identifiés en solution de base ou une organisation de travaux différente. Par exemple, les entreprises sont invitées à proposer en

variante leur structure de chaussée, leur dimensionnement de fondations d'ouvrage d'art ou des taux d'agrégats d'enrobés recyclés plus élevés en couche d'assise.

Cette pratique a un impact positif sur la concurrence car elle augmente significativement le nombre de répondants. Ainsi, si, en moyenne, il est relevé 3,6 répondants sur un appel d'offres, où les variantes ne sont pas autorisées, cette moyenne passe à 4,1 lorsque l'appel d'offres est ouvert à variantes.

Il ressort également que l'ouverture à variantes permet la remise d'offres plus basses. En effet, sur le segment des chaussées (pour lequel la pratique est observée en nombre suffisant), les offres sont, en moyenne, supérieures de 0,6 % à l'estimation dans le cas des marchés non ouverts à variante et, en moyenne, inférieures de -6,2 % à l'estimation pour les marchés ouverts à variantes. Cet écart est significatif.

L'ouverture des consultations aux variantes est encouragée par l'Autorité, en raison de son impact significatif sur la concurrence et les prix.

c. Non significatif, l'impact négatif des accords-cadres sur le nombre de candidats répondant à un appel d'offres pourrait s'expliquer par la nature des travaux commandés plus que par la forme du marché.

Instrument de planification et d'assouplissement de la commande publique, l'accord-cadre est un contrat par lequel l'acheteur s'engage à passer des marchés subséquents ou des bons de commandes auprès du ou des titulaires de l'accord, pendant une période donnée (généralement 4 ans) et pour des prestations déterminées.

Le recours à l'accord-cadre relève de l'appréciation de l'acheteur. La philosophie de l'accord-cadre repose sur la possibilité d'ajuster la réponse aux besoins, à mesure de l'apparition de ceux-ci. L'accord-cadre permet à l'acheteur de bénéficier d'une grande réactivité des prestataires. La gestion administrative des marchés subséquents ou des bons de commande est en effet plus simple que la passation d'un marché spécifique (délai de réponse, passage en commission des marchés à l'initiative de l'acheteur).

Les sociétés concessionnaires ont recours à l'accord-cadre, environ 30 % des marchés étant concernés par cette pratique. Le groupe APRR-Area est celui qui y a le plus recours avec 43 % des marchés concernés. Ce taux se situe autour de 20 % pour les autres groupes. Les marchés d'entretien (40 % en nombre), les marchés de signalisation (57 % en nombre), de chaussée et d'assainissement (19 % en nombre) sont ceux sur lesquels les sociétés utilisent le plus souvent les accords-cadres.

L'impact d'un accord-cadre en termes d'intensité concurrentielle est ambigu. Certes, le nombre moyen de répondants est plus faible lorsqu'il s'agit d'un accord-cadre. Il y a en moyenne 3,4 répondants sur un accord-cadre et 3,8 lorsqu'il ne s'agit pas d'un accord-cadre. Cependant, cet impact négatif sur la concurrence n'est pas significatif et pourrait s'expliquer par la nature des travaux plus que par la forme du marché. En effet, les accords-cadres portent généralement sur des travaux de nature urgente, qui nécessitent une réactivité accrue des entreprises de travaux publics (par exemple accord-cadre de reprise urgente de dégradation de chaussées, de réparation de glissière de sécurité à la suite d'accidents), ce qui est susceptible de les rendre moins attractifs.

4. LE SUIVI DU PLAN DE RELANCE AUTOROUTIER ET DU PLAN D'INVESTISSEMENT AUTOROUTIER

4.1. Le Plan de Relance Autoroutier est entré dans sa phase terminale de réalisation, comme en témoigne le montant des dépenses engagées

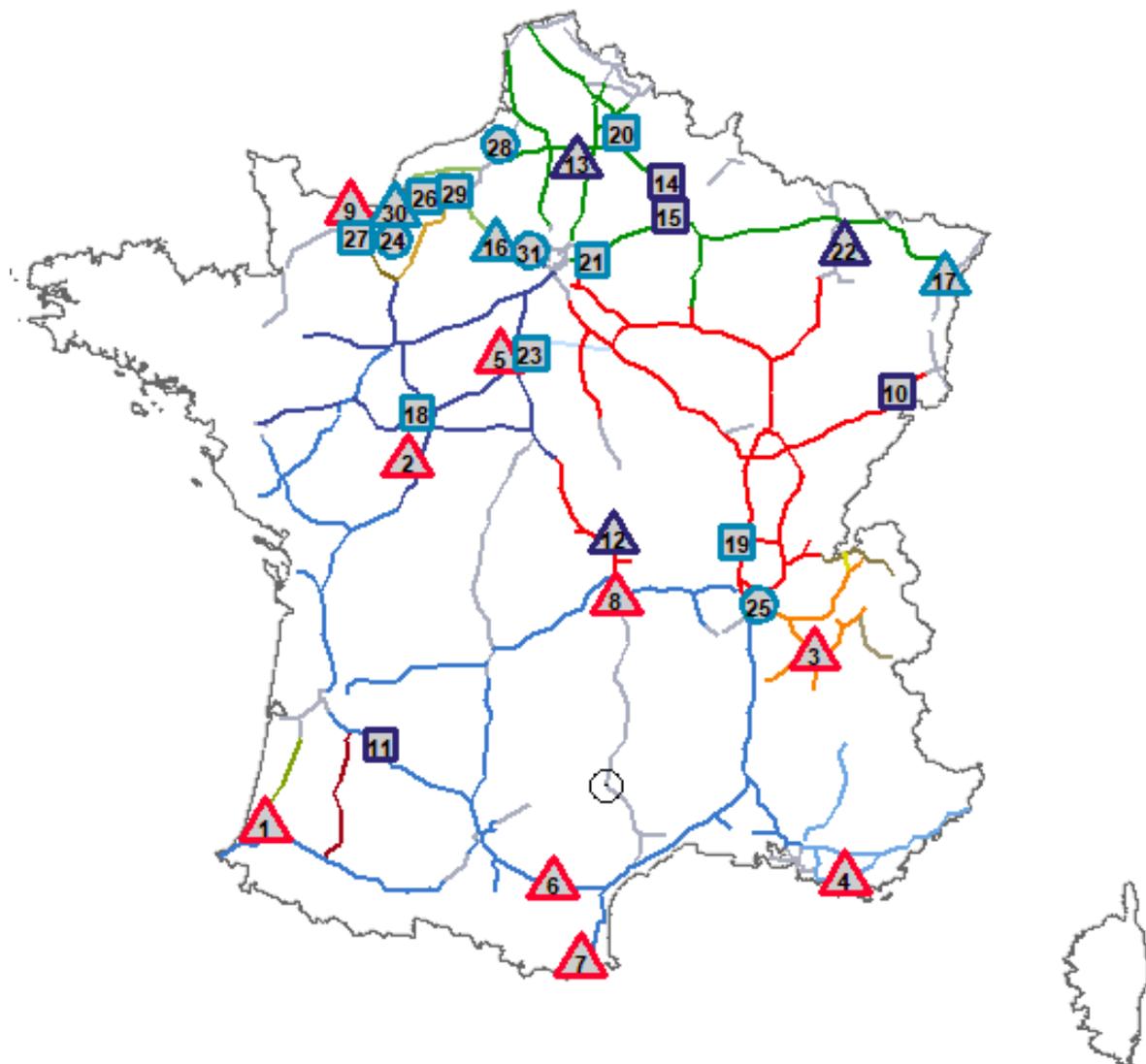
4.1.1. Bien que les dernières mises en service soient prévues pour 2027, les opérations du PRA sont toutes en travaux ou achevées

Le Plan de Relance Autoroutier (PRA) est un programme d'investissement privé de 3,27 milliards d'euros destiné à relancer l'activité dans le secteur des travaux publics. Signé le 2 septembre 2015 entre le gouvernement et les principales sociétés concessionnaires d'autoroute, il porte sur des opérations de modernisation des infrastructures autoroutières financées en contrepartie d'un allongement de la durée des contrats de concession concernés.

À sa contractualisation, le PRA devait permettre la réalisation d'une trentaine d'opérations sur une période de 10 ans. L'estimation du montant de construction initial était de 3,05 milliards d'euros, ce qui comprend d'autres sources de financement que l'allongement de la durée des contrats de concession concernés (cofinancement et autofinancement, voir *infra*), pour environ 4 % de ce montant. Certaines opérations ont fait l'objet de regroupements dans les contrats pour leur suivi financier. Deux opérations réalisées antérieurement à la signature du PRA ont fait l'objet d'une régularisation dans ce cadre et une opération a été annulée. Le suivi financier du PRA porte ainsi sur 21 opérations et deux groupes d'opérations.

En 2020, la réalisation du PRA est très avancée, puisque 15 opérations, dont un groupe d'opérations, sont en travaux et 7 opérations, dont un groupe d'opérations, sont achevées (pour la dernière opération en phase études, le PRA ne prévoit pas le financement des travaux). Cependant, les mises en service devraient s'échelonner jusqu'en 2027. La durée longue de ce plan d'investissement s'explique par le fait que la majeure partie des opérations inscrites au PRA sont des aménagements d'échangeurs ou des élargissements autoroutiers d'ampleur importante (7 aménagements d'échangeurs, 13 élargissements, dont 9 pour des montants supérieurs à 150 millions d'euros), qui nécessitent des études et la conduite de procédures administratives longues. Le PRA inclut également trois opérations d'aménagements environnementaux toutes achevées.

Carte des opérations inscrites au plan de relance autoroutier



Montant de construction :

- Moins de 50 millions d'euros
- Entre 50 et 150 millions d'euros
- Plus de 150 millions d'euros

Avancement :

- Divers
- ◻ Opérations achevées
- ◄ Opérations en travaux

Intitulés et montants de construction des opérations inscrites au plan de relance autoroutier

ID	Société	Opérations inscrites dans le PRA	Montant (M€) *
1	ASF	Aménagement à 2x3 voies de l'A63 entre Ondres et Saint-Geours-de-Maremne	313,0
2	Cofiroute	Aménagement à 2x3 voies de l'A10 entre la bifurcation A10/A85 et Sainte-Maure-de-Touraine	305,0
3	Area	Mise à niveau des autoroutes A48 et A480 entre Saint-Égrève et Claix,	300,0
4	Escota	Achèvement de l'itinéraire autoroutier A50/A57 à Toulon	279,0
5	Cofiroute	Aménagement à 2x4 voies de l'A10 entre la bifurcation A10/A19 et la bifurcation A10/A71	219,0
6	ASF	Aménagement à 2x3 voies de l'A61 entre A66 et Narbonne (1ère phase)	200,0
7	ASF	Aménagement à 2x3 voies de l'A9 entre Le Boulou et l'Espagne	180,0
8	APRR	Aménagement à 2x3 voies de l'A75 au sud de Clermont-Ferrand	170,0
9	SAPN	Aménagement à 2x3 voies de l'A13 entre Pont l'Évêque et Dozulé	163,0
10	APRR	Dispositif d'échanges entre l'A36, la RN1019 et la RD437 (Sévenans)	120,0
14 **	Sanef	Aménagements des aires d'arrêt	60 / 109
11	ASF	Aménagements environnementaux	100,0
12	APRR	Dispositif d'échanges entre l'A71 et la RN79 (Montmarault)	90,0
13	Sanef	Aménagement autoroutier des extrémités de la RN42 à St Omer (A26) et à Boulogne (A16)	80,0
22	Sanef	A4 - Contournement nord-est de Metz (élargissement) : mise aux normes environnementales	16,0 / 75,0
15 **	Sanef	Aménagements environnementaux (25 sites, achèvement programmé en 2016)	55,0
16	SAPN	A13 - Travaux de reconstruction des viaducs de Guerville (création d'un 3ème viaduc)	47,0
17	Sanef	Réaménagement de l'échangeur A4/A35/A355	43,0
18	Cofiroute	Aménagements environnementaux	39,7
19	APRR	Dispositif d'échanges entre l'A6, l'A406 et la RN79 (Mâcon)	39,0
20	Sanef	Achèvement de l'A29 (création de BAU)	33,0
21	Sanef	Complément de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers (A4)	28,0
26 ***	SAPN	A13 – Desserte de Pont-Audemer (27) : Création des demi-diffuseurs de Toutainville et de Bourneville	9,9 / 22,4
24 ****	SAPN	A13 – Création du diffuseur des Graviers (78)	12,9 / 19,0
23 **	Sanef	Mise en accessibilité des postes d'appel d'urgence	15,0
25	ASF	Élargissement à 2x3 voies de l'A46 sud entre bifurcation A46/A7 et bifurcation A46/A43	10,0
27 ***	SAPN	A13 – Échangeur de Pont l'Évêque – Aménagement de la bretelle de Lisieux (14)	6,9
30 ***	SAPN	A13 – Complément du diffuseur de La Haie-Tondue (14)	3,0 / 6,0
28 ****	SAPN	A14 – Sécurisation des tunnels	5,0
29 ***	SAPN	A13 – Complément du diffuseur de Maison Brûlée (76)	4,0
31 ****	SAPN	A13 – Complément du diffuseur de Chambourcy (78)	1,8

* Montant de construction (M€) compensé objet du PRA / Montant de construction initial (M€) (si différent de montant compensé au titre du PRA) aux conditions économiques de juillet 2012

** Opérations du groupe « aménagements environnementaux » du groupe Sanef

*** Opérations du groupe « autres opérations » de la SAPN

**** Opérations annulée ou faisant l'objet pour partie d'une régularisation au titre du PRA

4.1.2. Le montant cumulé des dépenses recensées par l'Autorité dans le cadre du PRA s'élève, à fin 2020, à 2 350,4 millions d'euros, soit 77 % du montant négocié

Depuis 2016, l'Autorité recense, dans le cadre de son activité de contrôle des marchés, les marchés passés par les SCA qui se rattachent à ce plan de relance. Pour l'exercice 2020, les marchés concernés se présentent comme suit.

Marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros rattachés au PRA et passés en 2020, par groupe de SCA et par catégorie de prestations¹¹²

Groupe de SCA	Travaux		Services		Fournitures		Total général	
	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)
APRR-Area	24	19,3	4	3,5			28	22,8
ASF-Cofiroute-Escota	105	298,9	17	1,2	8	0,5	130	300,5
Sanef-SAPN	17	75,2	8	2	4	0,5	29	77,7
Total général	146	393,4	29	6,7	12	0,9	187	401,0

Le montant total des marchés passés par les SCA dans le cadre du PRA en 2020 s'élève à 401 millions d'euros, soit 13 % du montant global du plan. Ce montant est en hausse de 32 % par rapport à 2019. Ces marchés passés en 2020 portent quasiment exclusivement sur des travaux (98 % en montant) et représentent respectivement 5 % et 29 % du nombre et du montant total des marchés supérieurs à 90 000 euros passés par les SCA en 2020¹¹³. Les avenants sont également recensés par l'Autorité et portent le montant des dépenses passées par les SCA en 2020 à 426 millions d'euros. Les avenants passés dans le cadre du PRA représentent en 2021 41 % en montant des avenants passés par les SCA.

Les précédentes éditions du rapport annuel sur les marchés passés par les SCA mettaient en avant le caractère partiel des données collectées par l'Autorité dans le cadre de son activité de contrôle des marchés. Par conséquent, un recueil de données spécifique au PRA a été engagé, afin de suivre plus précisément ce plan d'investissement (voir encadré).

¹¹² Hors avenants.

¹¹³ Hors avenants.

Un recueil de données spécifique pour suivre le PRA

L'Autorité a recensé, dans le cadre de son activité de contrôle des marchés, les marchés supérieurs à 90 000 euros HT, les bons de commandes et marchés subséquents supérieurs à 500 000 euros HT sur la période 2016-2020 et les marchés supérieurs à 2 000 000 d'euros HT sur la période 2013-2015.

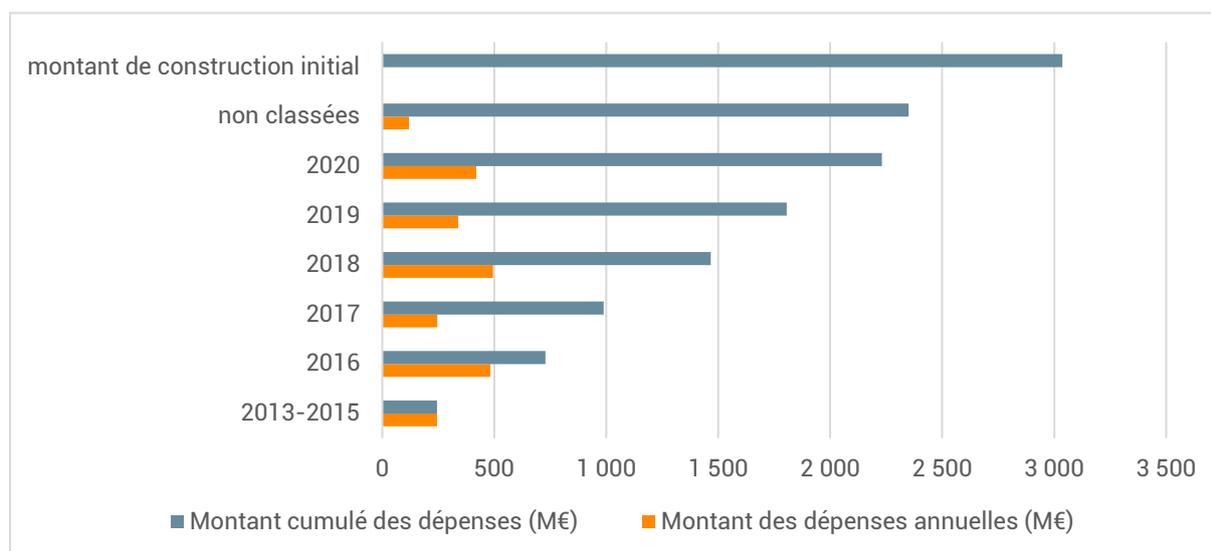
Dans le double objectif de dresser un bilan financier et de préciser l'avancement du PRA, elle a engagé un recueil d'informations spécifique. Les SCA ont ainsi été invitées à renseigner :

- **Pour les opérations achevées à fin 2019** : toutes les dépenses rattachées à ce plan¹¹⁴, notamment les marchés, bons de commande et marchés subséquents inférieurs aux seuils de recensement précités ainsi que les dépenses qui ne font pas l'objet d'un marché, comme les acquisitions foncières, les ressources internes mobilisées, les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage, etc. ;

- **Pour toutes les opérations** : les coûts estimatifs à terminaison mis à jour.

En considérant ces données supplémentaires collectées, en particulier pour les opérations achevées, le montant cumulé des dépenses passées **par les SCA rattachées au PRA entre 2013 et 2020, telles que recensées par l'Autorité, s'élève à 2 350,4 millions d'euros, soit environ 77 % du montant de construction initial**. Ces dépenses ont été initiées avant la signature du PRA principalement pour des besoins d'études et se poursuivront au moins jusqu'en 2027, date prévisionnelle de la dernière mise en service. Le rythme de dépenses reste soutenu en 2020 et comparable aux années 2016 et 2018. Les groupes ASF-Cofiroute-Escota et Sanef-SAPN ont en effet attribué des marchés de travaux principaux sur des opérations d'ampleur importante.

Toutes dépenses¹¹⁵ rattachées au PRA et passées entre 2013 et 2020 inclus¹¹⁶



¹¹⁴ Pour les opérations achevées, l'Autorité a collecté toutes les dépenses engagées à fin 2019 rattachées aux opérations du PRA.

¹¹⁵ Les dépenses non classées sont essentiellement les dépenses hors marchés remontées par les SCA pour les opérations achevées dans le cadre de la collecte spécifique PRA.

¹¹⁶ Hors marchés infructueux ou sans suite – Y compris avenants, décomptes généraux définitifs et dépenses hors marché.

4.1.3. L'Autorité estime que 85 % du montant négocié a déjà été engagé, les dépenses recensées ne constituant qu'une part des dépenses réellement engagées

Le taux de complétude des données collectées par l'Autorité dans le cadre de son activité de contrôle des marchés est estimé à 85 % pour les opérations en cours. En effet, les dépenses rattachées au PRA présentées *supra* sont complètes pour les opérations achevées mais incomplètes pour les opérations en cours, le choix ayant été fait de cibler le recueil de données spécifique au PRA sur les opérations achevées. Or, il s'avère que, pour les opérations d'aménagements d'échangeur ou d'élargissement dont la mise en service est récente, le taux de complétude est de 82 %. En considérant que le recueil de données de l'Autorité dans le cadre de son activité de contrôle des marchés est de plus en plus fin, un taux de complétude de 85 % est retenu pour redresser¹¹⁷ le montant cumulé des dépenses passées par les sociétés concessionnaires rattachées au PRA pour les opérations en cours.

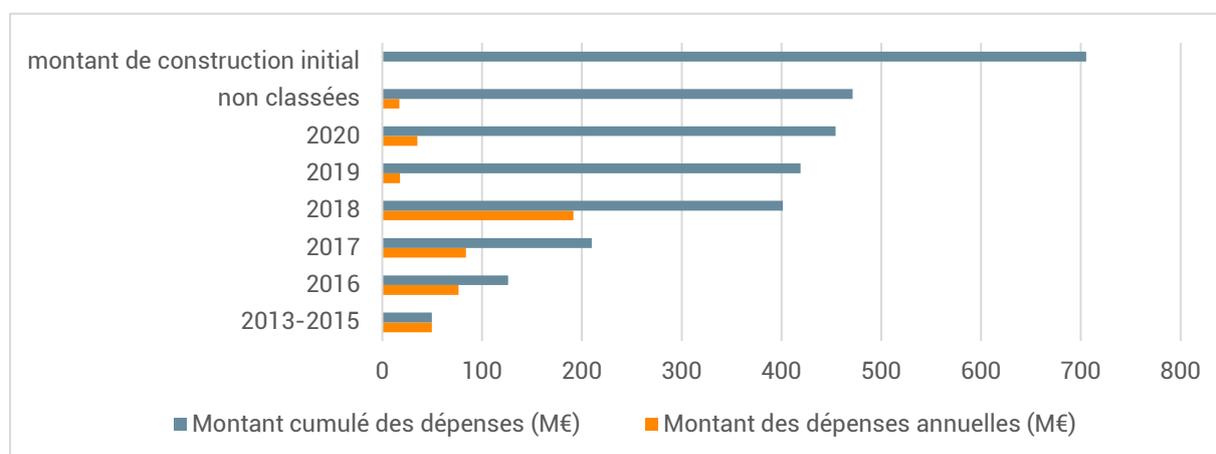
L'Autorité estime, sur la base de cette extrapolation, que le montant cumulé des dépenses passées par les sociétés concessionnaires et rattachées au PRA s'élève à 2 578,1 millions d'euros, soit 85 % du montant de construction initial.

4.1.4. Tous les groupes de SCA sont entrés en 2020 dans la phase terminale du PRA

Le groupe ASF-Cofiroute-Escota a attribué les premiers marchés de travaux principaux pour ses deux opérations les moins avancées et le rythme des dépenses diminue pour les groupes APRR-Area et Sanef-SAPN.

a. Avancement du PRA pour APRR-Area

Toutes dépenses¹¹⁸ rattachées au PRA et passées entre 2013 et 2020 inclus, par APRR-Area¹¹⁹



Pour le groupe APRR-Area, depuis la signature du PRA et jusqu'à la fin de l'exercice 2020, le montant cumulé des dépenses représente 66 % du montant de construction initial, avec un montant de marchés passés en 2020 qui est inférieur à 50 millions d'euros, comme en 2019. L'essentiel des dépenses du PRA a été réalisé sur les exercices 2016, 2017 et 2018. Trois opérations sur cinq sont encore en cours de travaux, dont l'aménagement à 2x3 voies de l'A75 au sud de Clermont-Ferrand et la mise à niveau des autoroutes A48 et A480 entre Saint-Égrève et Claix, qui s'achèveront respectivement en 2021 et 2022.

¹¹⁷ Le groupe Sanef ayant transmis à l'Autorité l'ensemble des dépenses rattachées au PRA pour toutes ses opérations, le montant des dépenses passées par celui-ci pour les opérations en cours n'est pas redressé.

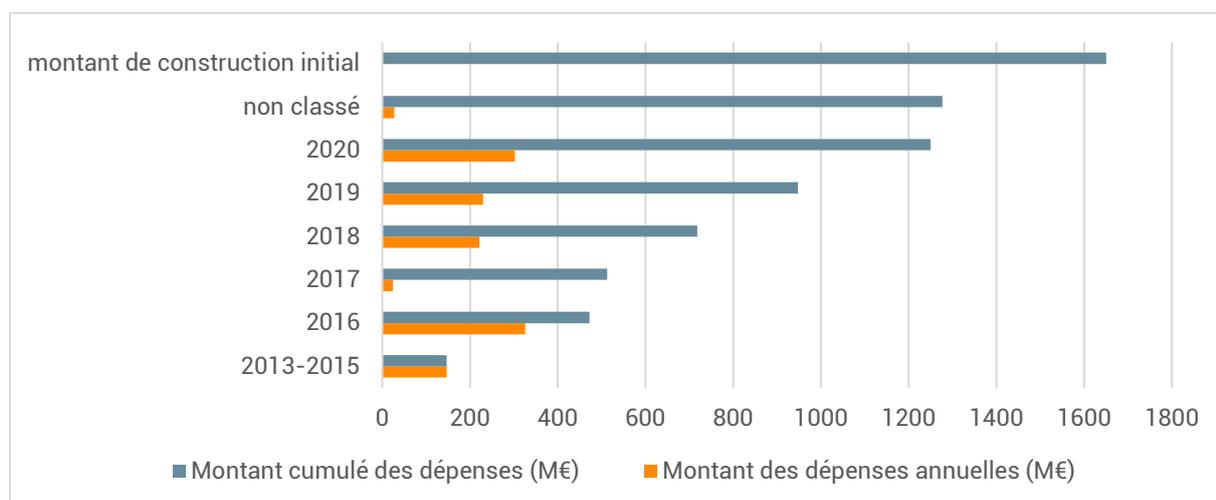
¹¹⁸ Les dépenses non classées sont essentiellement les dépenses hors marchés remontées par les SCA pour les opérations achevées dans le cadre de la collecte spécifique PRA.

¹¹⁹ Hors marchés infructueux ou sans suite – Y compris avenants, décomptes généraux définitifs et dépenses hors marché.

b. Avancement du PRA pour ASF-Cofiroute-Escota

Pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota, depuis la signature du PRA et jusqu'à la fin de l'exercice 2020, 78 % du montant de construction initial a été dépensé. Le volume d'achats passé en 2020 est en hausse de 32 % par rapport à 2019. La majeure partie de ce montant correspond à des marchés passés par la société Escota (58 % en montant), qui a attribué le marché de travaux principal de l'opération d'élargissement de l'A57 entre Benoît Saint Malon et Pierre Ronde. La société Cofiroute a également attribué le premier des marchés de travaux principaux de l'opération d'aménagement à 2x4 voies de l'A10 entre la bifurcation A10/A19 et la bifurcation A10/A71. La société ASF poursuit l'attribution des marchés travaux pour l'opération d'élargissement à 2x3 voies de l'A61 entre les aires de Bizanet et la bifurcation A9/A61. Cependant les marchés de travaux les plus importants semblent, à date, avoir été tous passés par le groupe ASF-Cofiroute-Escota.

Toutes dépenses¹²⁰ rattachées au PRA et passées entre 2013 et 2020 inclus, par ASF-Cofiroute-Escota¹²¹



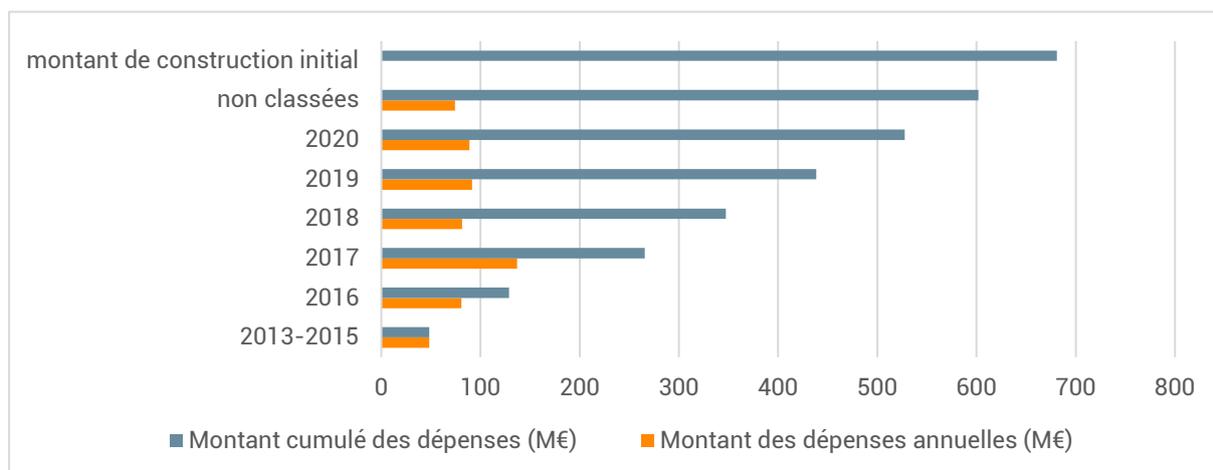
c. Avancement du PRA pour Sanef-SAPN

Pour le groupe Sanef-SAPN, depuis la signature du PRA et jusqu'à la fin de l'exercice 2020, 88 % du montant de construction initial a été dépensé. Le montant des dépenses passées en 2020 est en baisse de 10 % par rapport à 2019. Le groupe a notamment poursuivi l'attribution des marchés de travaux principaux sur l'opération d'élargissement de l'A4 – Contournement nord-est de Metz.

¹²⁰ Les dépenses non classées sont essentiellement les dépenses hors marchés remontées par les concessionnaires pour les opérations achevées dans le cadre de la collecte spécifique PRA.

¹²¹ Hors marchés infructueux ou sans suite – Y compris avenants, décomptes généraux définitifs et dépenses hors marché.

Toutes dépenses¹²² rattachées au PRA et passées entre 2013 et 2020 inclus, par Sanef-SAPN¹²³



4.2. Si le montant de construction réel sera vraisemblablement inférieur au montant négocié, c'est principalement du fait d'une inflation des prix de la construction moindre qu'anticipée

4.2.1. Un bilan financier qui ne cherche pas à examiner l'équilibre économique global du PRA et qu'il convient d'interpréter avec prudence

Le bilan présenté dans ce rapport ne cherche pas à examiner l'équilibre économique du plan, mais simplement à comparer les montants d'investissement négociés dans le cadre du PRA avec la meilleure estimation à date des coûts de construction. En particulier, l'Autorité n'examine pas les autres paramètres de négociation du plan : ni la rémunération du capital, ni les chroniques de recettes, ni les dépenses prévisionnelles d'exploitation ne sont considérées ici.

Dans l'interprétation des chiffres présentés ci-dessous, il convient tout d'abord de garder en mémoire que les contrats de concession transfèrent les risques de conception et de construction. Plus précisément, le principe d'une exécution du contrat de concession aux risques et périls du concessionnaire implique qu'aucune indemnité ne soit versée au concessionnaire pour des dépassements de coûts ou de délais en phase de construction ; il en va de même si les coûts d'exploitation sont plus élevés que prévu ou si les recettes sont inférieures aux prévisions ayant servi au concessionnaire à établir son offre. Dès lors, un écart entre coûts prévisionnels et coût à terminaison n'est pas surprenant en soi, qu'il soit positif ou négatif. Ce n'est que dans l'éventualité où il révélerait un déséquilibre de la négociation entre les SCA et le concédant qu'il deviendrait problématique.

Par ailleurs, compte-tenu de l'avancement du plan de relance autoroutier, ce bilan n'est qu'intermédiaire et donc incertain. Concernant les opérations en cours, les estimations sont, en particulier, encore sujettes à caution. Les SCA viennent seulement d'engager les travaux pour certaines opérations, et valorisent financièrement le risque d'aléas en chantier dans leurs estimations de coût à terminaison. Cela explique une des principales limites de ce bilan : les coûts non engagés sont déclaratifs et ne peuvent être contre-expertisés par l'Autorité. Par nature, ils sont fonction des anticipations de la SCA quant à l'évolution des conditions de réalisation. En particulier certaines sociétés intègrent dans les coûts estimatifs à terminaison des marges de

¹²² Les dépenses non classées sont essentiellement les dépenses hors marchés remontées par les SCA pour les opérations achevées dans le cadre de la collecte spécifique PRA.

¹²³ Hors marchés infructueux ou sans suite – Y compris avenants, décomptes généraux définitifs et dépenses hors marché.

prudence plus ou moins importantes pour couvrir des risques qui ne se réaliseront pas nécessairement.

Néanmoins, il a paru nécessaire à l'Autorité d'engager cette démarche sans attendre. Tout d'abord, parce que l'estimation des coûts est un paramètre structurant de la négociation d'un avenant. Collecter des données financières pour les opérations achevées apporte des indices précieux pour l'appréciation des coûts qui permettront à l'Autorité d'améliorer sa doctrine d'analyse pour de futurs avenants. Ensuite, car il est important d'initier dès maintenant un suivi afin d'en affiner la méthodologie. En particulier, concernant les opérations achevées, pour lesquelles l'Autorité recueille de nombreuses données et qui seront majoritaires dans le PRA dès fin 2021, le suivi des indicateurs mis en place dans le présent bilan pour renseigner la fiabilité des coûts, notamment le taux de réalisation et la part des dépenses internes, sera poursuivi et les possibilités de vérification des coûts internes et de la destination des dépenses seront approfondies.

4.2.2. La méthode mise en place permet d'estimer les montants de construction au regard des informations disponibles

Tout d'abord, la comparaison des coûts prévisionnels initiaux aux coûts estimatifs à terminaison mis à jour par les sociétés concessionnaires d'autoroute s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Les coûts prévisionnels initiaux peuvent différer du montant de construction objet du PRA, dans le cas d'opérations cofinancées avec des collectivités ou en partie autofinancées par la société concessionnaire d'autoroute ; dans ce cas, bien que ce montant n'ait pas de valeur contractuelle, il est pris en référence pour le calcul des écarts avec les coûts estimatifs à terminaison ;
- Les coûts estimatifs à terminaison des opérations, tels que validés en interne à fin 2019, renseignés par les sociétés concessionnaires d'autoroute, sont sujets à évolution au fur et à mesure de l'avancement des opérations et de la survenue éventuelle d'aléas ; il convient donc d'être prudent dans l'interprétation des résultats en raison de l'aspect déclaratif de certaines données ; les sociétés peuvent en effet se montrer plus ou moins prudentes dans l'estimation des coûts à terminaison ;
- La comparaison des coûts prévisionnels initiaux inscrits dans les contrats en euros constants (valeur juillet 2012) et des coûts estimatifs à terminaison renseignés en euros courants¹²⁴ a nécessité de convertir les coûts prévisionnels initiaux en euros courants ; le choix a été fait de se fonder sur les chroniques prévisionnelles de dépenses contractualisées, en utilisant comme coefficient d'actualisation le TP01 observé¹²⁵.

Ensuite, l'analyse des écarts entre le montant négocié et les dépenses réellement engagées isole l'effet de l'inflation des prix de construction des autres facteurs. En effet, schématiquement la négociation d'un avenant s'appuie sur deux grandeurs. Tout d'abord, les parties s'accordent sur un montant estimatif des coûts de construction à des conditions économiques de référence (juillet 2012 pour le PRA). Ensuite ce montant est indexé sur des hypothèses d'inflations de prix de la construction, usuellement fondées sur l'index TP01¹²⁶. Le présent bilan analyse donc l'écart entre coûts estimatifs et prévisionnels en deux temps :

¹²⁴ Les sociétés ASF et Sanef-SAPN ont renseigné les coûts estimatifs à terminaison en euros courants, les sociétés APRR-Area, Cofiroute et Escota en euros constants.

¹²⁵ Cette méthode est la seule envisageable, compte tenu des informations disponibles (l'Autorité ne dispose pas des chroniques prévisionnelles de dépenses mises à jour). Toutefois, elle présente un désavantage en termes d'analyse. Si des retards sont observés, l'évolution à la hausse de l'index TP conduira à augmenter le coût à terminaison de l'opération en euros courants. Cela implique que les écarts entre coût prévisionnel initial et coût estimatif à terminaison peuvent être imputables à une erreur d'estimation des coûts de construction mais aussi au retard, sans qu'il soit possible d'en identifier la contribution respective.

¹²⁶ L'index TP01 est un indice composite synthétisant l'ensemble des indices de prix des travaux publics qui permet d'actualiser la valeur économique théorique des ouvrages et services de ce secteur. L'index est mis à jour mensuellement par l'INSEE.

- dans un premier temps, l'évolution réelle du TP01 est comparée aux hypothèses retenues pour en déduire la part de l'écart entre montants estimés et montant réels qui ne s'explique que par l'inflation des prix de la construction ;
- dans un deuxième temps, afin de se focaliser uniquement sur l'appréciation des montants de construction, les montants à terminaison en euros courants sont comparés avec les dépenses prévisionnelles indexées sur l'évolution réelle du TP01 (et non son évolution hypothétique)¹²⁷.

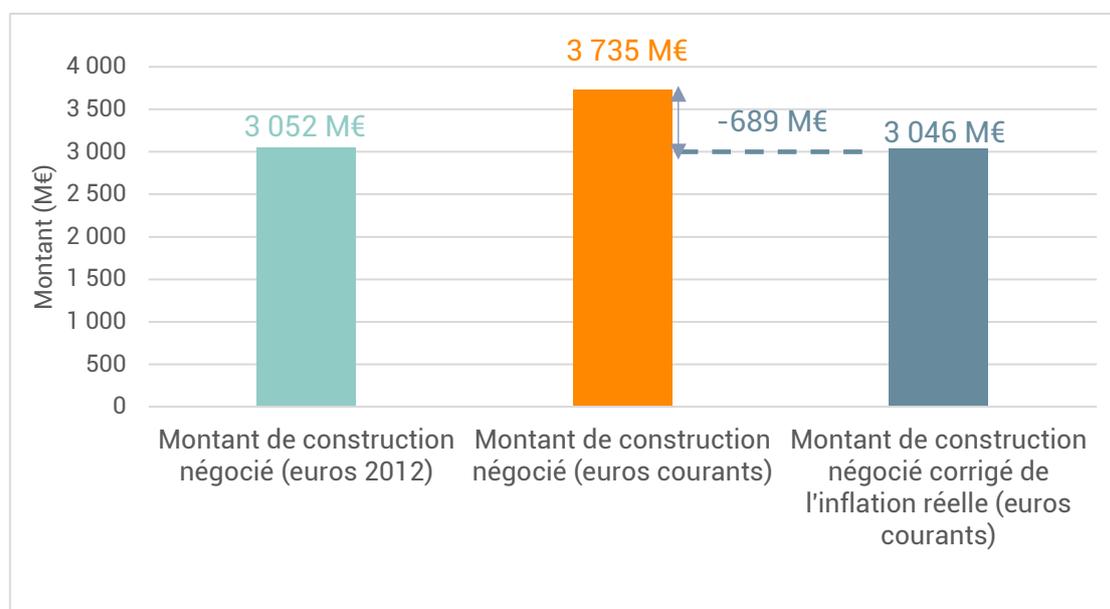
4.2.3. Premier constat : l'inflation des prix de construction a été plus faible que prévue ce qui engendre un écart entre coûts négociés et coûts à terminaison

a. Toutes choses égales par ailleurs, l'inflation a été plus faible que prévue

L'inflation des prix de construction a été plus faible que prévue. Lors des négociations sur le plan de relance autoroutier, l'État a retenu comme hypothèse une évolution moyenne du TP01 de 4% par an. Or, entre 2012 et aujourd'hui, la variation de cet indice a été bien plus faible, puisqu'il a évolué de 0,4 % par an en moyenne, avec une période de stagnation, une période de baisse et une période de hausse (cf. *infra*).

Cela engendre un écart significatif entre coûts négociés et coûts à terminaison. Ainsi toutes choses égales par ailleurs, l'écart entre l'estimation initiale et les dépenses courantes est de - 18 % soit -689 M€ en faveur du concessionnaire. Le montant de construction négocié aux conditions économiques de 2012 était en effet de 3 052,4 M€. En l'exprimant en euros courants avec l'hypothèse d'une inflation des prix +4 % par an et en suivant les chroniques prévisionnelles de dépenses contractualisées, le montant aurait été de 3 735,5 M€. En corrigeant de l'inflation réelle, il passe à 3 046,0 M€.

Évolution des montants de construction négociés en fonction de l'inflation



¹²⁷ Lors de la consultation du rapport auprès des SCA, il a été indiqué à l'Autorité que la décomposition comportait un biais. En effet l'Autorité s'est appuyée sur les échéanciers financiers des clauses 7.x. Or ceux-ci ne sont pas cohérent avec la publication des décrets d'approbation ou des DUP, notamment du fait du retard de négociation. L'Autorité estime qu'il est plus pertinent de s'appuyer sur le seul échéancier financier inscrit dans le contrat que d'en reconstruire artificiellement un. Néanmoins elle a conduit une analyse de sensibilité en décalant les échéanciers de deux ans et en réactualisant les montants aux conditions économiques de 2014. Le bilan global du PRA est inchangé : l'écart entre le montant de construction réel et le montant négocié resterait de près de 600 M€. Seule la décomposition entre l'effet de l'erreur d'estimation des coûts et l'effet de l'inflation et est impactée : l'erreur d'estimation est alors de quelques dizaines de M€ et l'effet de l'inflation explique donc la quasi-totalité de ces 600 M€ d'écart. En d'autres termes, les grands enseignements et les recommandations de ce bilan (voir 4.2.6) restent inchangés.

Notons que la faible inflation des prix de la construction a également pour effet de ne pas désavantager le concessionnaire en cas de retard. L'examen des chroniques prévisionnelles de dépenses contractualisées révèle que, fin 2019, l'intégralité des dépenses aurait dû être réalisée pour 18 opérations alors qu'en pratique, cela n'est le cas que pour 4 opérations et dans le cas d'espèce, cela ne génère pas de surcoût au concessionnaire, qui reste toutefois fortement incité à mettre en service les opérations dans les meilleurs délais, puisque la compensation financière des investissements non réalisés est, dans l'attente, neutralisée au titre de la clause contractuelle relative à la récupération des indus¹²⁸ et que des pénalités de retard sont prévues au contrat, pour lesquelles les points de départ des délais considérés sont les dates de signature du contrat ou d'obtention de la déclaration d'utilité publique¹²⁹. Par ailleurs, le retard observé en termes de rythme de dépenses s'expliquant en partie par le délai entre la fixation de la négociation des avenants PRA (2012) et leurs signatures (2015), le fait que les chroniques prévisionnelles de dépenses n'aient pas été décalées d'autant semble étonnant.

b. L'inflation des prix de construction a-t-elle été surestimée ?

Tout d'abord, il n'est pas surprenant d'observer un écart entre l'hypothèse de négociation et sa réalisation. L'index TP01 est un composé d'indices volatiles qui n'est pas toujours aisé à projeter. Il n'existe ni relation macro-économique établie qui gouverne son évolution, ni prévision de référence, contrairement à l'indice des prix à la consommation par exemple. Par ailleurs, le gain économique que retire le concessionnaire de cet écart est la conséquence des modalités retenues dans le contrat de concession : le concessionnaire bénéficie d'une stabilisation des prix de la construction imprévisible, tout comme il aurait essayé des pertes si les prix s'étaient envolés.

Par ailleurs, les hypothèses émises par l'État étaient crédibles lorsqu'elles ont été établies et ont été contre-expertisées. Les négociations du PRA ont commencé en septembre 2012, conduisant l'État à formuler des hypothèses macro-économiques à partir de l'analyse des tendances passées. Concernant les hypothèses de TP01, les services de l'État ont observé, en particulier, une stabilité des taux de croissance annuels entre 1985 et 2012 autour d'une valeur de 4 %. Un rapport, remis en juin 2013 par M. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, et M. Patrice Parisé, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, a validé les hypothèses retenues pour la négociation, dont le taux d'évolution du coût des travaux. Toutefois, du fait d'une négociation difficile, le PRA ne sera finalement signé qu'en septembre 2015, soit plus de deux ans après.

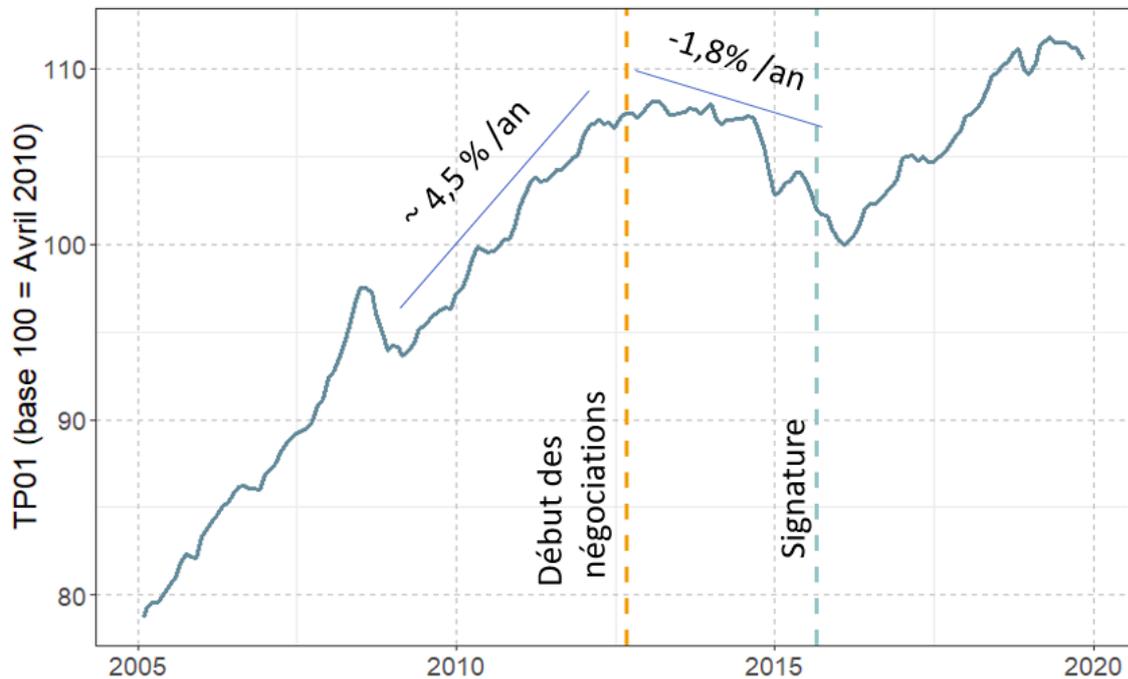
Si un écart de cette importance soulève des interrogations, son explication se trouve vraisemblablement dans le délai entre la fixation de la négociation de l'avenant (2012) et sa signature (2015). Les tendances de l'index TP01, tel que représentées dans le graphique ci-dessous, montrent en effet une inflexion qui s'amorce durant l'année 2012 et se confirme les années suivantes. Cette baisse des prix est à mettre en lien avec le repli d'activité qu'a connu le secteur à partir de 2009 et qui s'est accéléré en 2012. Il est donc vraisemblable que les mêmes analyses, qui avaient conduit à établir un taux à 4% par an en 2012, auraient été revues à la baisse si elles avaient été conduites en 2015.

L'inflation des prix aurait donc gagné à être actualisée avant la signature des avenants. De plus, une réestimation du montant de construction aux conditions économiques de 2015 ainsi qu'une actualisation des échéanciers auraient été nécessaires.

¹²⁸ L'article 7.x des contrats relatif à la réalisation des investissements prévoit qu'en cas d'écart entre la chronique prévisionnelle des dépenses qui a servi à calculer la compensation tarifaire prévue au contrat et le rythme réel des dépenses constatées, quelle qu'en soit la cause, la société concessionnaire, en cas de retard, est redevable à l'État d'une compensation au titre du trop-perçu en péage.

¹²⁹ Les pénalités de retard sont donc sans lien avec les chroniques prévisionnelles de dépenses.

Évolution de l'index TP01 entre 2005 et 2020

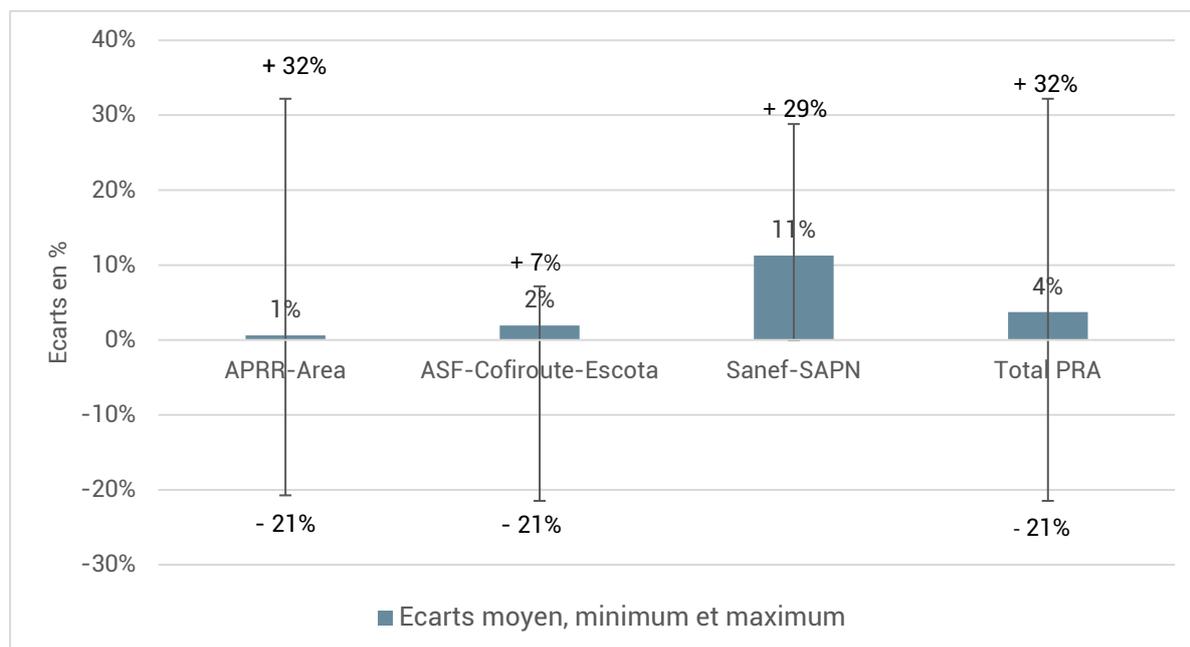


4.2.4. Deuxième constat : hors effet de l'inflation des prix de construction, l'écart global sur le coût est modéré, mais cache des disparités importantes par opération

Hors effet de l'inflation des prix de construction, l'analyse confirme d'ores et déjà la forte incertitude sur les coûts de construction à l'échelle d'une opération, mais aussi que cette incertitude n'est pas contradictoire avec un montant global équilibré. Ainsi, rien ne laisse supposer aujourd'hui que le bilan financier sera *in fine* déséquilibré dans un sens ou dans l'autre. Ce bilan devra donc être actualisé dans les prochaines années, pour confirmer les résultats, compte tenu de la part d'incertitude que recouvre l'estimation des coûts à terminaison au stade d'avancement actuel des opérations.

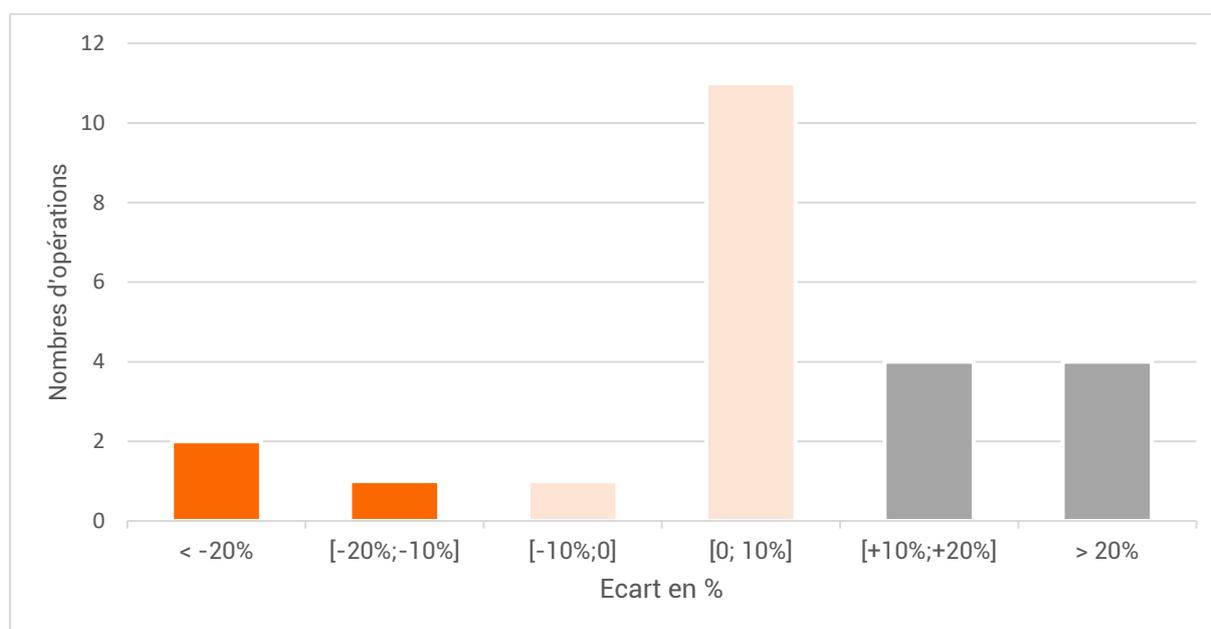
Au global, on n'observe pas d'écart significatif entre les montants prévus initialement et l'estimation s'appuyant sur les dépenses réalisées par les sociétés. Au vu des informations dont elles disposent à date, les SCA s'attendent donc à dépasser très légèrement, de +4 %, les coûts prévisionnels (hors inflation). La situation est globalement homogène entre les groupes. Sanef-SAPN affiche certes une prévision un peu plus pessimiste que les deux autres groupes, avec un dépassement anticipé de +11 % par rapport aux coûts prévisionnels initiaux contre +2 % et +1 % respectivement pour ASF-Escota-Cofiroute et APRR-Area. Toutefois, il convient de rappeler que ces estimations sont déclaratives et comportent une part d'appréciation quant aux coûts à venir. Pour finir, on relèvera que la société Cofiroute n'a pas modifié ses coûts, estimant qu'aucune information ne venait infirmer les prévisions initiales et ce, pour chacune des trois opérations de la société inscrites au PRA.

Répartition des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux, par groupe de SCA et au global (hors inflation)



Cet écart moyen cache des disparités importantes par opération. Ainsi, quatre opérations ont un coût estimatif à terminaison supérieur de 20 % aux montants prévus initialement. Les opérations présentant les dépassements les plus importants sont un dispositif d'échanges mis en service, avec un écart de +32 %, et un élargissement d'autoroute, avec un écart de 29 %. À l'inverse, deux opérations – une opération regroupant plusieurs aménagements environnementaux et un dispositif d'échanges – présentent un coût estimatif significativement inférieur aux montants prévus initialement, avec un écart de -21 %. Pour douze opérations, les écarts sont compris entre -10 % et +10 %, ce qui peut être considéré comme un écart modéré.

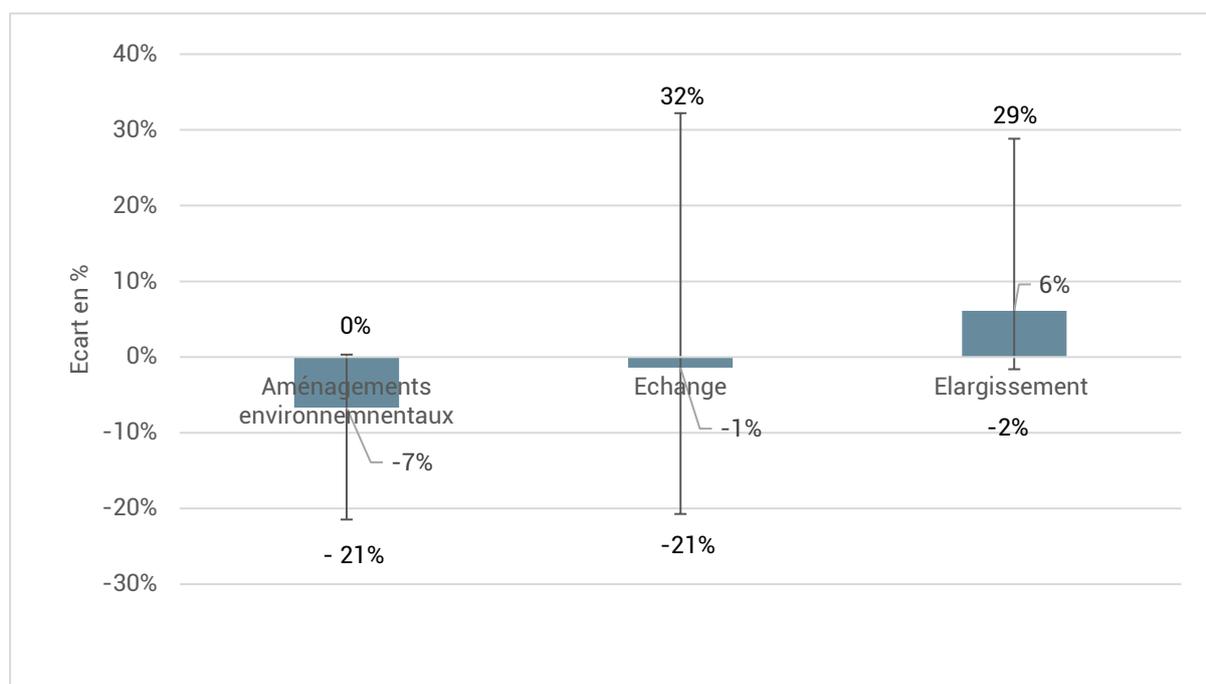
Répartition des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux, par opération



Les écarts varient selon le type d'opérations. L'analyse de la répartition des écarts entre coûts prévisionnels initiaux et coûts estimés à terminaison par type d'opérations montre que les

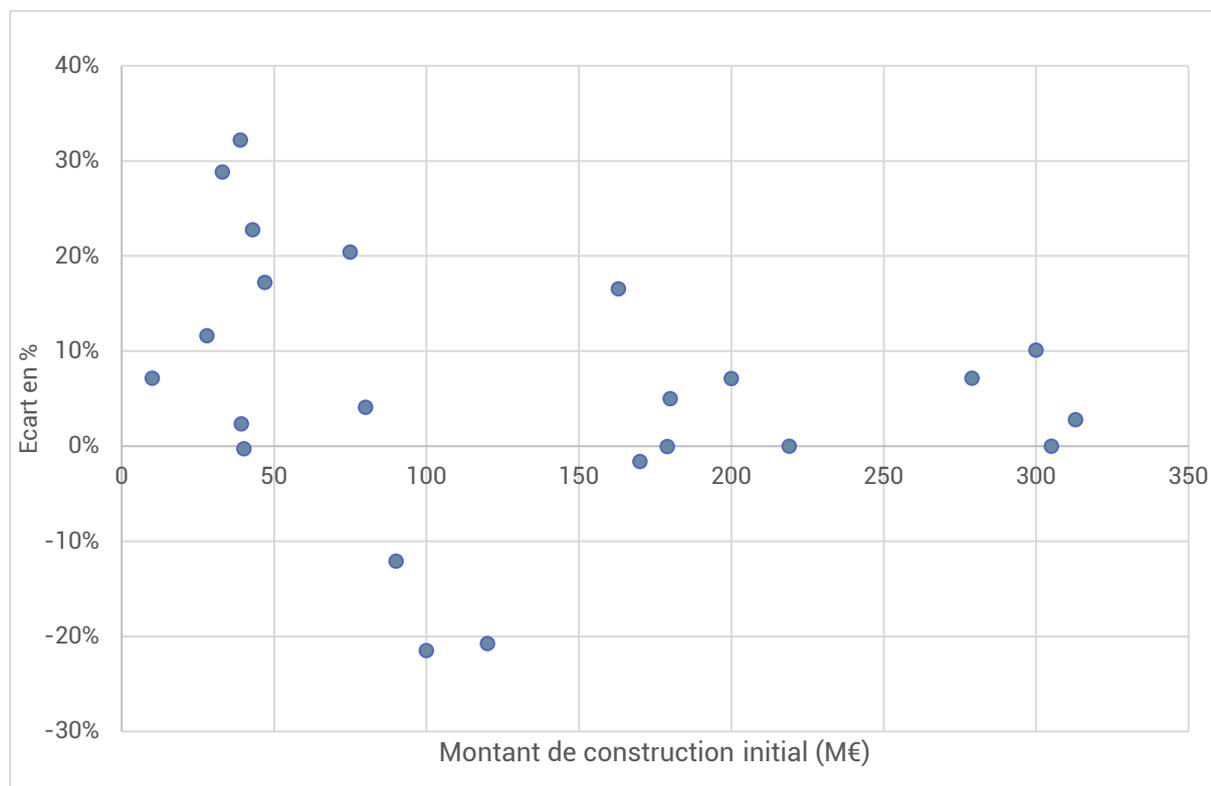
opérations d'aménagements environnementaux seront vraisemblablement réalisées à un coût inférieur ou comparable au montant estimé. Leurs coûts estimatifs à terminaison sont en effet inférieurs aux coûts prévisionnels initiaux, avec un écart compris entre 0 % et - 21 %. Compte tenu du caractère achevé de ces opérations, il s'agit d'un résultat consolidé, à examiner dans le détail, pour améliorer la connaissance des coûts de ces opérations. Ces opérations, d'un montant compris entre 40 et 179 M€, regroupent en effet des aménagements très divers tels que la réalisation de protections contre le bruit, de protection de la ressource en eau, des passages à faune, des aménagements d'aires d'arrêt, etc. (ce qui implique que les enseignements peuvent différer suivant le type d'aménagement environnemental), pour lesquels la connaissance des coûts réels permettra une meilleure estimation des coûts a priori pour les prochains projets d'avenants. Pour les opérations concernant des échangeurs et des élargissements, leur complexité explique certainement la difficulté d'appréciation des coûts. Les écarts entre coûts prévisionnels initiaux et coûts estimés à terminaison des échangeurs varient entre -21% et + 32% ; les coûts estimatifs à terminaison sont en majorité supérieurs aux coûts prévisionnels initiaux, mais ce résultat est sujet à caution, la majorité de ces opérations n'étant encore que moyennement avancée en travaux.

Répartition des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux, par type d'opération



Les écarts relatifs sont généralement plus faibles pour les opérations de montants importants. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la majorité des opérations pour lesquelles les coûts estimatifs à terminaison se sont avérés significativement supérieurs aux estimations initiales porte sur des opérations de moins de 50 millions d'euros.

Répartition des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux en fonction du montant de construction



4.2.5. Troisième constat : le bilan financier des seules opérations achevées, plus fiable, confirme les premières analyses

a. Le bilan financier sur les seules opérations achevées est plus fiable

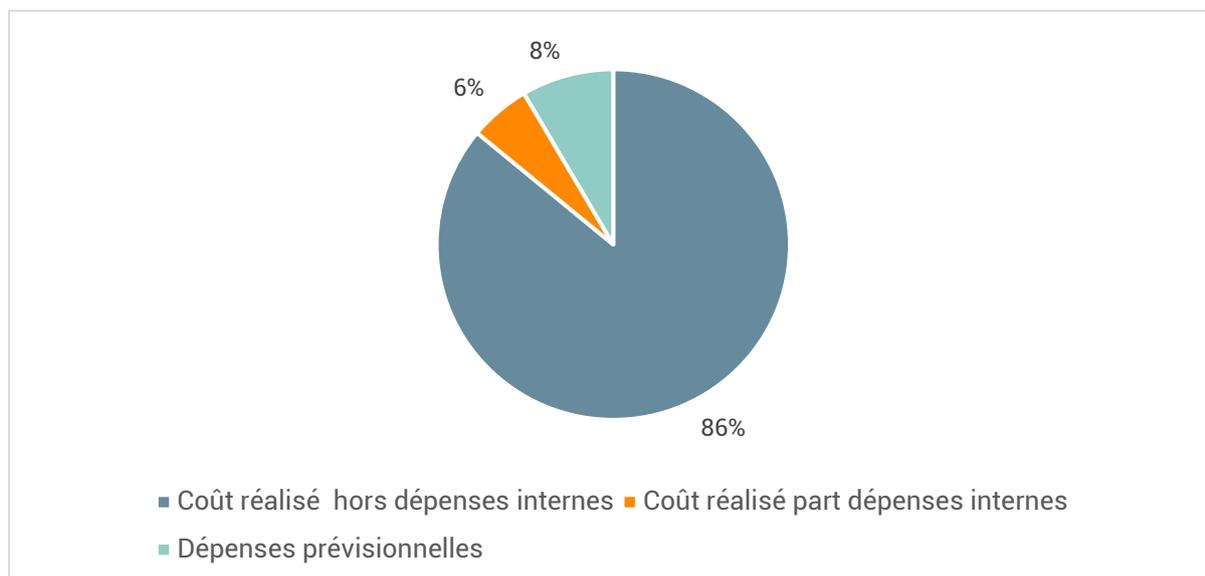
Un bilan financier sur les opérations achevées revient à travailler sur un périmètre plus restreint mais aussi plus fiable. À fin 2019, le PRA compte sept opérations achevées (deux pour APRR-Area, deux pour ASF-Cofiroute-Escota et trois pour Sanef-SAPN), ce qui représente 18 % de son montant. Toutefois, le bilan financier à l'échelle des opérations achevées, même s'il conduit à réduire l'échantillon de données, est doublement intéressant en termes de fiabilité et de stabilité des données : d'une part, le coût estimatif à terminaison est moins sujet à évolution à l'achèvement d'une opération ; d'autre part, les sociétés ont communiqué l'ensemble des dépenses réalisées et rattachées à l'opération, ce qui permet de contrôler leurs coûts estimatifs à terminaison déclarés.

Même si des dépenses peuvent avoir lieu après la mise en service, l'estimation des coûts de ces opérations semble robuste car 92 % en moyenne des dépenses ont été effectuées et la part de dépenses internes¹³⁰ est modérée, de l'ordre de 6 % en moyenne des coûts estimatifs à terminaison. L'ensemble des dépenses communiquées pour une opération achevée ne permet pas, en règle générale, de retrouver exactement le coût estimatif à terminaison, des dépenses pouvant encore intervenir après la mise en service des opérations, par exemple celles relatives à des travaux de parachèvement, au règlement des acquisitions foncières ou au traitement de réclamations d'entreprises de travaux. L'Autorité s'appuie sur plusieurs indicateurs, comme le taux de réalisation et la part de dépenses internes pour contrôler les coûts estimatifs à terminaison déclarés par les SCA : le premier indicateur rend compte de l'avancement des dépenses sur ces opérations achevées, tandis que le second indicateur reflète la part de coûts

¹³⁰ Les dépenses internes correspondent à la valorisation des prestations réalisées en régie par les SCA, qui sont des frais de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation sous chantier (balisages).

difficilement contrôlables au sein des opérations. La répartition en moyenne des dépenses pour les opérations achevées présentée ci-dessous indique une robustesse suffisante pour l'analyse.

Répartition moyenne des dépenses des opérations achevées à fin 2019



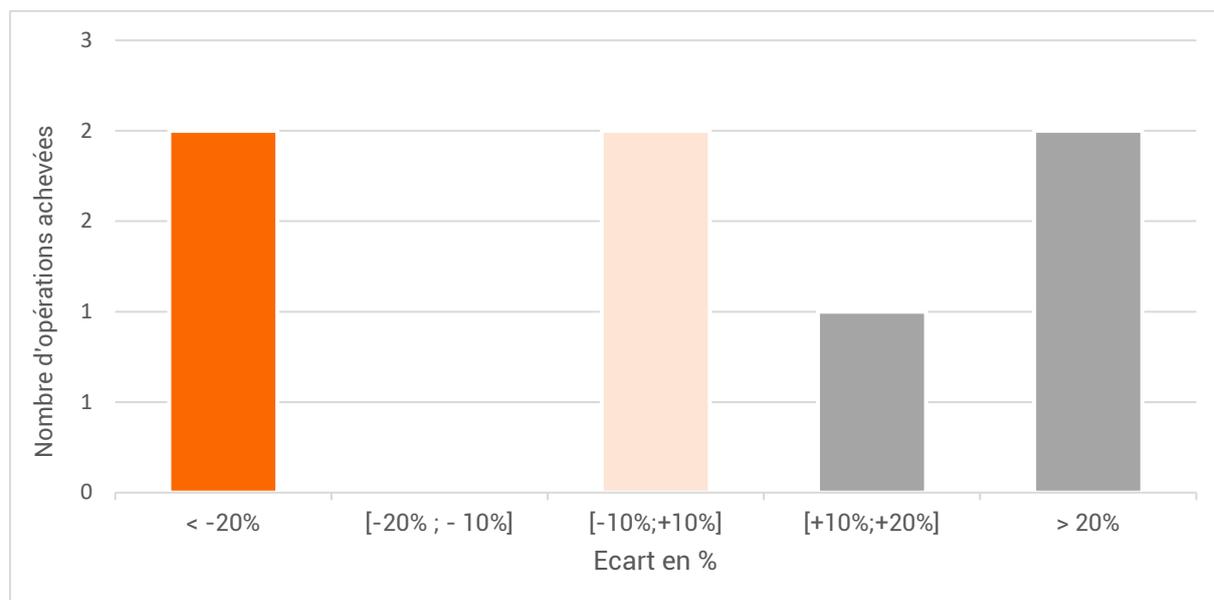
L'Autorité a par ailleurs procédé à un audit spécifique sur deux opérations présentant des taux de réalisation plus faibles. Considérant que le taux de réalisation doit se rapprocher de 100 % au fur et à mesure des années suivant la mise en service de l'opération, l'Autorité a demandé des justifications aux SCA pour les opérations dès lors que ces taux étaient inférieurs à 90 %, pour des opérations terminées en 2019, ou inférieurs à 95 %, pour des opérations terminées en 2018. Pour les deux opérations concernées, les écarts sont cohérents avec les échéanciers prévisionnels des dépenses communiqués par les SCA, mais les coûts à terminaison, encore incertains à ce stade (concernant par exemple le traitement des réclamations des entreprises travaux ou la valorisation de risques de tassement de terrain), devront faire l'objet d'une mise à jour en 2021. Sans que cela ne remette en cause les résultats observés sur l'échantillon des opérations achevées, cet audit met en avant que les coûts estimatifs à terminaison des opérations achevées valorisent des risques sur la base d'hypothèses pessimistes, dans une logique de conduite de projet, pour garantir la disponibilité des crédits jusqu'à la clôture comptable des opérations.

b. L'écart global sur les opérations achevées est faible bien qu'en faveur des SCA

Sur le périmètre des seules opérations achevées, l'écart aux coûts initiaux est faible, bien qu'en faveur de la société concessionnaire. Les coûts estimatifs à terminaison mis à jour par les SCA sont en effet inférieurs de 4 % aux coûts prévisionnels initiaux. Compte tenu du faible nombre d'opérations achevées pour les groupes APRR-Area et ASF-Escota-Cofiroute, la répartition des écarts par groupe n'est pas communiquée.

L'incertitude sur les coûts estimatifs apparaît plus grande. La variabilité des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux par opération achevée est plus importante que celle observée sur l'ensemble des opérations. Quatre opérations sur sept s'écartent en effet du coût initial de plus de 20 %, en positif ou en négatif.

Répartition des écarts entre coûts estimatifs à terminaison et coûts prévisionnels initiaux par opération achevée



c. Il importe d'initier le suivi des opérations achevées, qui deviendront majoritaires dans le PRA fin 2021, pour en affiner la méthodologie.

Ce bilan financier intermédiaire devra être mis à jour annuellement pour consolider les résultats à l'avancement du PRA. L'Autorité pourrait adopter une décision de collecte régulière à cet effet, sur le fondement de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière.

Dans la prochaine édition du rapport annuel sur les marchés passés par les SCA, le bilan se focalisera sur les opérations achevées, qui, fin 2021, devraient être au nombre de 15 et représenteront 50 % en montant du PRA. Dès lors, certains aspects de la méthodologie sont à consolider afin de fiabiliser ce bilan et d'en tirer de nouveaux enseignements quant à la contre-expertise des coûts :

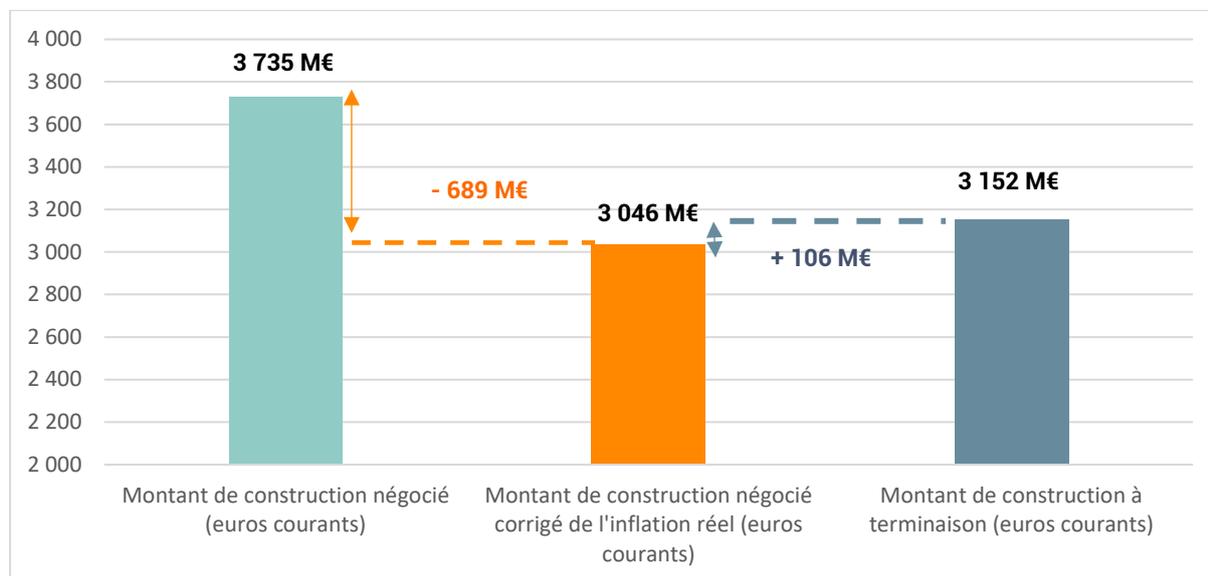
- Les SCA seront invitées à déterminer les coûts estimatifs à terminaison en euros courants, en considérant des hypothèses moyennes de risque, dans une perspective de bilan financier et non de conduite de projet.
- Le suivi d'indicateurs tels que le taux de réalisation, la part des dépenses internes, l'évolution du coût estimatif à terminaison et le taux d'avenants renseignera sur la fiabilité et la pertinence des coûts.
- La destination des dépenses fera l'objet d'un examen approfondi. En particulier le rattachement au PRA, la séparation entre l'investissement qui donne lieu à compensation et l'entretien prévu au contrat seront vérifiés.

4.2.6. L'Autorité recommande que les risques concernant l'inflation des prix de construction soient mieux partagés, qu'une attention particulière soit portée sur les aménagements environnementaux et que le bilan soit mis à jour

Au total, l'Autorité souligne trois grands enseignements de ce premier bilan du PRA et en tire trois recommandations principales pour l'avenir.

Principaux enseignements du bilan

Enseignement 1 : Au global le montant de construction réel serait inférieur au montant négocié et compensé de près de 600 millions d'euros. Cet écart s'explique principalement par une inflation des prix de la construction bien moindre qu'anticipée.



Recommandation : Dans de futurs avenants, il semblerait donc pertinent d'envisager des clauses de partage de risques concernant l'inflation des prix de la construction. En effet, le fait que le concessionnaire assume seul le risque lié à l'évolution des prix à la construction contribue à augmenter le niveau de risque qui lui est transféré alors même qu'il lui est largement exogène : ce risque est donc en grande partie payé par les usagers de l'autoroute. À l'inverse, la mise en œuvre de clauses de partage de risques concernant l'inflation des prix à la construction réduirait le risque transféré au concessionnaire et, partant, permettrait d'en diminuer le coût.

Enseignement 2 : L'estimation initiale des opérations d'aménagements environnementaux semble avoir été surévaluée. Il est à noter que lors de l'examen des avenants relatifs au plan d'investissement autoroutier, l'Autorité avait aussi relevé que les prix retenus pour les aménagements d'écoponts, écoducs, de parkings de covoiturage ou encore de protection de la ressource en eau étaient élevés par rapport aux coûts des opérations de nature comparable.

Recommandation : À l'avenir, une vigilance particulière devra être accordée à la contre-expertise des opérations d'aménagements environnementaux. La base de données « Prix » de l'Autorité sera un atout essentiel dans cette démarche.

Enseignement 3 : S'il présente une fiabilité satisfaisante, ce bilan financier reste intermédiaire et certains aspects (hypothèses de travail, suivi des indicateurs, vérification des dépenses) sont à consolider.

Recommandation : La mise à jour annuelle de ce bilan est nécessaire pour fiabiliser, préparer les prochains plans et en tirer des enseignements quant à la contre-expertise des coûts.

4.3. Le Plan d'Investissement Autoroutier enregistre pour la première année des dépenses significatives

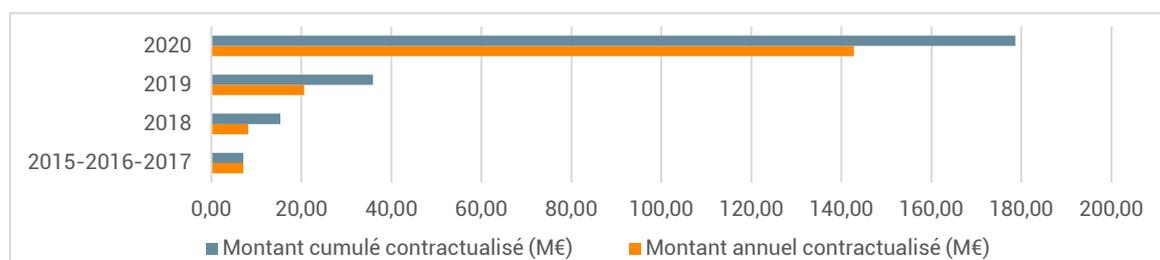
Le Plan d'Investissement Autoroutier (PIA), adopté en 2018 par le gouvernement et les principales sociétés concessionnaires d'autoroute, comprend la réalisation de 43 opérations pour un montant de 697,5 millions d'euros (aux conditions économiques de janvier 2016) en contrepartie d'une hausse tarifaire. L'Autorité initie ici son suivi financier, des dépenses significatives étant pour la première année réalisées par les SCA.

Le montant cumulé des dépenses réalisées par les SCA pour le PIA à fin 2020 s'élève à 178,7¹³¹ millions d'euros. Lors de l'exercice 2020, le montant total des marchés attribués par les SCA pour le PIA s'élève à 137,7 millions d'euros. Cette nette augmentation du volume d'achats par rapport aux années précédentes (ce montant a été multiplié par six par rapport à 2019) s'explique par la mise en travaux de plusieurs opérations telles que la phase 2 de l'échangeur de Chambéry A41/A43 par Area, A62 – Diffuseur d'Agen Ouest par la société ASF, A11 – Aménagement porte de Gesvres par la société Cofiroute, des aménagements d'aires de covoiturage par le groupe Sanef-SAPN et des opérations de protection de la ressource en eau par les groupes Sanef-SAPN et APRR-Area, ce qui porte à huit le nombre d'opérations du PIA en travaux. Les marchés passés en 2020 représentent 96 % en montant des travaux. Les marchés relatifs au PIA représentent respectivement 2 % du nombre et 10 % du montant total des marchés supérieurs à 90 000 euros passés par les SCA en 2020¹³².

Marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros rattachés au PIA et passés en 2020, par groupe de SCA et par catégorie de prestations¹³³

Groupe de SCA	Travaux		Services		Fournitures		Total général	
	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)
APRR-Area	24	80,5	5	0,8			29	81,2
ASF-Cofiroute-Escota	8	49,1	10	3,6	4	0	22	52,8
Sanef-SAPN	4	2,1	8	1,6			12	3,7
Total général	36	131,7	23	6	4	0	63	137,7

Tous marchés rattachés au PIA et passés entre 2015 et 2020 in clus¹³⁴



¹³¹ Hors marchés infructueux ou sans suite, y compris avenants.

¹³² Hors avenants.

¹³³ Hors avenants.

¹³⁴ Hors marchés infructueux ou sans suite - Y compris avenants et marchés supérieurs à 90 000 €.

5. LES CONTRATS D'INSTALLATIONS ANNEXES À CARACTÈRE COMMERCIAL

5.1. Le cadre juridique applicable en matière de sous-concessions

Les sociétés concessionnaires sont chargées d'une mission de service public qui s'étend à leurs installations annexes à caractère commercial¹³⁵ : les aires de service. Celles-ci doivent répondre à certaines obligations minimales définies par l'autorité concédante et qui dépendent du trafic au droit de l'aire (5.1.1.a). L'implantation des aires sur le réseau est définie dans les contrats de concession et diffère selon qu'il s'agit d'une SCA historique ou récente (5.1.2.b).

5.1.1. La construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial sur le réseau concédé, une mission de service public

a. Les obligations de service public sur les aires d'autoroutes sont fixées par l'autorité concédante

Les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont chargées d'une mission de service public¹³⁶ qui s'étend à leurs aires d'autoroutes. Le contenu des obligations de service public attendu sur les aires d'autoroutes a été déterminé par le ministre chargé de la voirie routière nationale¹³⁷ par l'arrêté modifié du 8 août 2016¹³⁸ et dépend du type d'aires concerné (aires de repos ou aires de services) et de la catégorie des aires de services (catégorie 1 ou 2). On distingue au sein des installations annexes :

- les aires des repos destinées au stationnement des véhicules, au repos et à l'agrément des usagers ;
- les aires de stationnement associées aux gares de péage ;
- les aires de service qui proposent aux usagers, en plus des services offerts sur les aires de repos, une distribution permanente d'énergies usuelles¹³⁹, des prestations de restauration et toute prestation complémentaire en rapport avec leurs fonctions. Ces aires sont subdivisées en deux catégories comme suit :
 - ✓ les aires de catégorie 1 qui ont un trafic moyen journalier annuel (TMJA) observé sur la section courante de l'autoroute au droit de l'aire supérieur ou égal à 15 000 véhicules par jour ;
 - ✓ les aires de catégorie 2 enregistrant un TMJA inférieur à 15 000 véhicules par jour.

¹³⁵ Article L. 122-23 du code de la voirie routière.

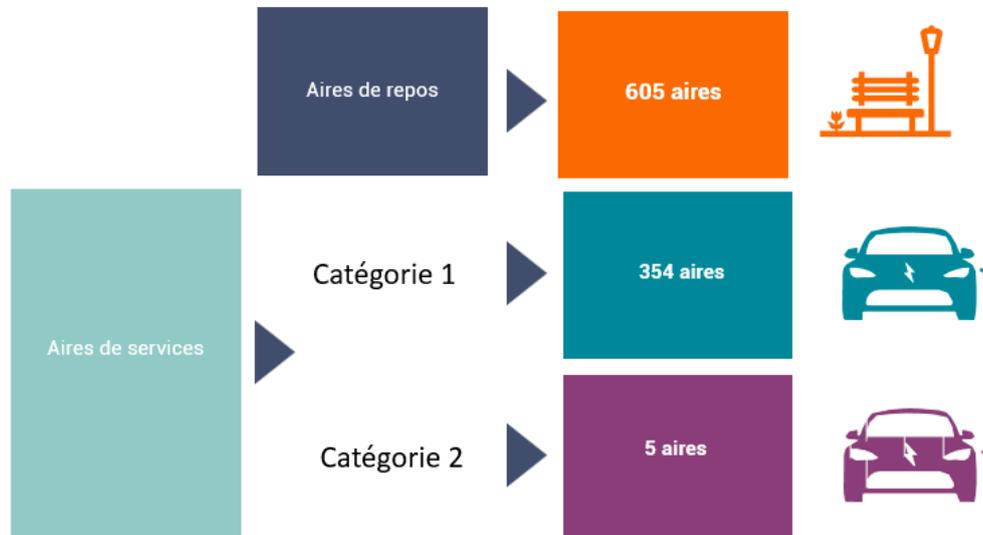
¹³⁶ CE, 6 juillet 1994, Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France, n° 156708 : « Une société concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute a pour activité l'exécution d'une mission de service public administratif » ; CE, avis, 16 mai 2002, n° 366305 : « Les sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui sont chargées par l'État d'un service public et tirent l'essentiel de leurs ressources des péages prélevés sur les usagers des autoroutes sont délégataires de service public ».

¹³⁷ Conformément aux articles L. 122-29 et D. 122-46 du code de la voirie routière.

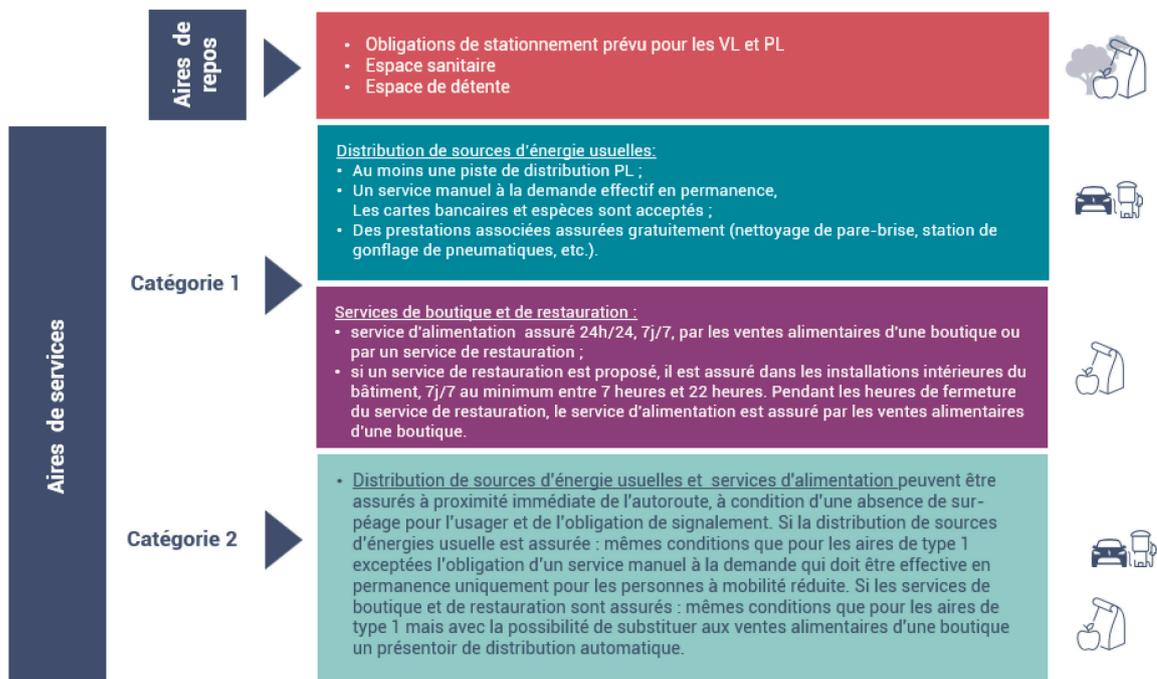
¹³⁸ Arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé, modifié par arrêté en date du 15 février 2021.

¹³⁹ Pour l'exercice 2020, les obligations de distribution ne visaient encore que les carburants. L'arrêté du 15 février 2021 portant modification de l'arrêté du 8 août 2016 précité est venu élargir ces obligations aux sources d'énergies usuelles pour les exercices suivants, qui comprennent notamment l'énergie électrique.

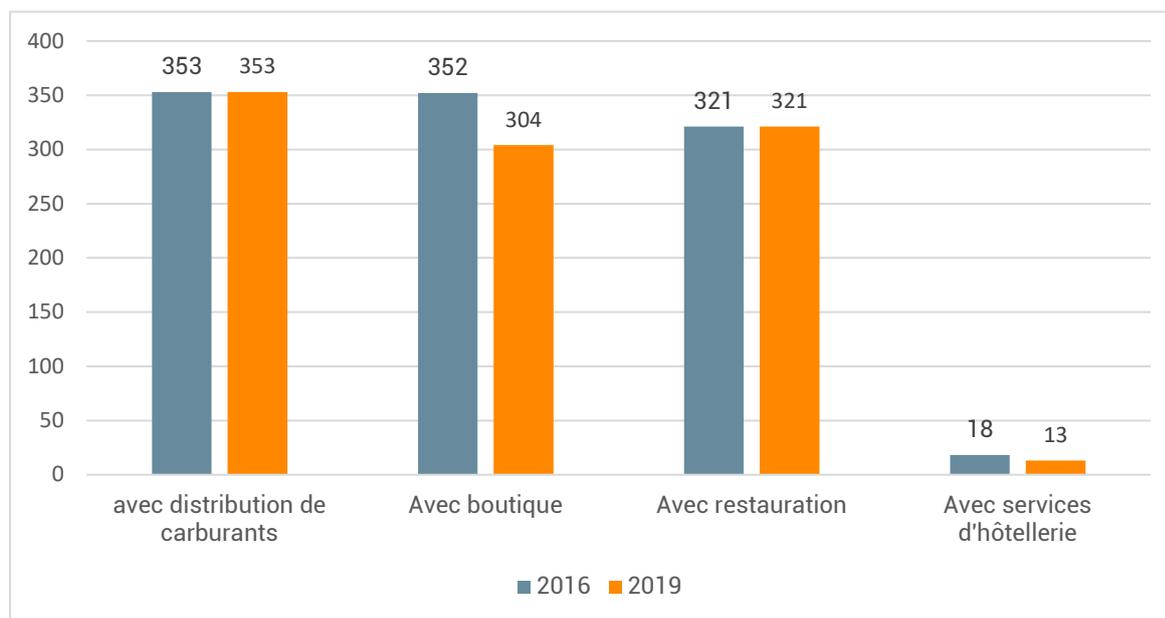
Nombre d'aires d'autoroutes situées sur le réseau concédé en 2020



Le contenu des obligations de service public minimal sur les aires de service



Activités commerciales principales¹⁴⁰ sur les aires de service en 2016 et 2019



Pour les prochains exercices, les obligations relatives à la distribution de carburants ont évolué pour intégrer toutes les sources d'énergies usuelles. Pour promouvoir la décarbonation du transport routier, le décret du 12 février 2021¹⁴¹ introduit un nouvel article D. 122-46-1 dans le code de la voirie routière qui prévoit que « *les délégataires du service public autoroutier assurent, à destination de l'ensemble des usagers, un service de distribution en sources d'énergies usuelles destinées aux véhicules sur les installations annexes à caractère commercial* » et qui définit la notion de « *sources d'énergie usuelles* »¹⁴². En application de ces dispositions, la notion de « *carburant usuel* » figurant dans l'arrêté du 8 août 2016 précité a été remplacée par celle de « *sources d'énergie usuelles* »¹⁴³ (applicable aux SCA au cours de l'exercice 2021) étendant ainsi les obligations de services public pour la distribution des sources d'avitaillement des véhicules¹⁴⁴. Désormais, l'ensemble des délégataires du service public autoroutier auront l'obligation d'assurer la distribution de toutes les sources d'énergies usuelles, y compris l'énergie électrique sur toutes les aires de service du réseau autoroutier concédé.

¹⁴⁰ Sont uniquement comptabilisées la distribution de carburants, la restauration, la vente en boutique et l'hôtellerie.

¹⁴¹ Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique.

¹⁴² L'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière dispose que « *constitue une source d'énergie usuelle au sens de la présente disposition, respectivement pour les véhicules légers et les poids lourds, toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés pendant deux années consécutives ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation.* »

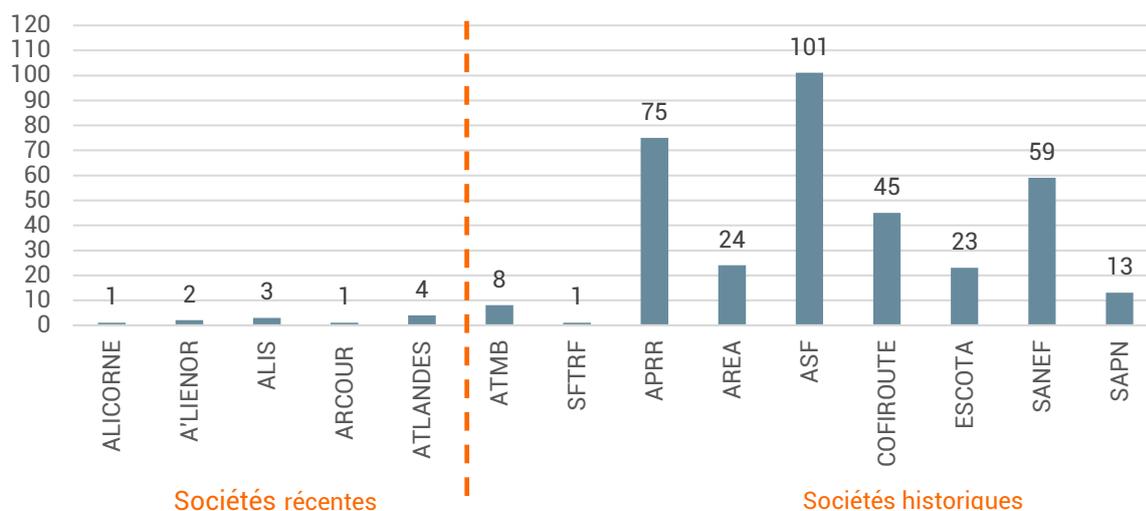
¹⁴³ Arrêté du 15 février 2021 portant modification de l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

¹⁴⁴ Avis n° 2020-058 du 10 septembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ainsi que sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

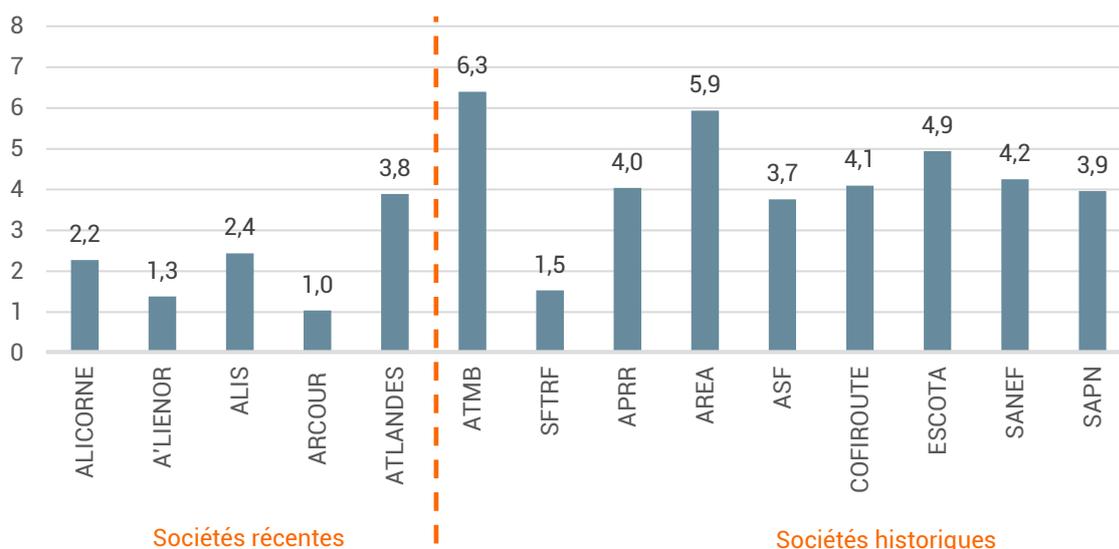
b. L'implantation des aires de service est inscrite dans les contrats de concession et diffère selon les réseaux exploités

Toutes SCA confondues, une aire de service est en moyenne présente tous les 25 kilomètres sur le réseau concédé. Le nombre moyen d'aires au kilomètre diffère néanmoins significativement selon les SCA. Les surfaces affectées pour l'exploitation sont définies dans les contrats de concession. Les réseaux des SCA historiques (en dehors de la société SFTRF) disposent en moyenne de 4 aires tous les 100 kilomètres, tandis que cette moyenne est d'un peu moins de 2 aires de service sur le réseau exploité par les sociétés concessionnaires récentes. Les sociétés ADELAC, ALBEA, CEVM et ARCOS n'exploitent pas d'aire de service sur leurs réseaux.

Nombre d'aires par SCA



Nombre d'aires par tranche de 100 km



5.1.2. L'encadrement de la passation des contrats relatifs à la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial

Bien que cela reste une alternative à l'obligation d'assurer elles-mêmes l'exploitation des aires de service, les SCA externalisent systématiquement ces activités à des tiers en contrepartie d'une redevance sous la forme d'un contrat de sous-concession (5.1.2.a). Elles peuvent également librement décider de regrouper ou non plusieurs aires et/ou plusieurs activités (5.1.2.b) au sein d'un même contrat d'exploitation. La procédure mise en place depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015 prévoit que l'exploitant d'un contrat de sous-concession doit être agréé par l'autorité concédante après avis simple de l'Autorité (1.2.3) afin de permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes (5.1.4) et encadre la durée des contrats de sous-concessions (1.2.5).

a. Les SCA externalisent la quasi-totalité de la construction, l'exploitation et l'entretien des aires de service situées sur leur réseau

Les contrats de concession permettent aux SCA d'externaliser la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial. Dans la pratique, toutes les sociétés concessionnaires externalisent ces activités quasiment sans exception (à l'exception de deux aires situées sur le réseau d'Alis). Alors que les SCA sont contractuellement tenues d'assurer le service attendu sur les aires, cette faculté d'externalisation présente trois avantages. En premier lieu, cela permet de faire réaliser le service par une entreprise spécialisée et donc plus à même de fournir un service de qualité. Ensuite, cela n'empêche pas la SCA de tirer profit de ces activités annexes par le biais d'une redevance d'exploitation perçue sur les exploitants. Par finir déléguer cette activité à un tiers permet aux SCA de transférer également le risque financier qui y est associé à des entreprises spécialisées dans le secteur.

À cet effet, elles passent des contrats pour l'exploitation des installations annexes à caractère commercial, par voie d'appel public à la concurrence dans les conditions définies par voie réglementaire. L'externalisation porte sur la totalité de la mission qui revient en principe à la SCA, à savoir la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien des infrastructures et des bâtiments. Les contrats qui fixent cette délégation spécifient également les périmètres géographiques et techniques des prestations (construction des voiries d'accès, entretien des espaces verts, déneigement, etc.).

b. Les sociétés concessionnaires d'autoroute peuvent mutualiser plusieurs activités ou plusieurs aires au sein d'un même contrat

Les SCA peuvent régulièrement décider de confier plusieurs services distincts à un même opérateur économique dans le cadre d'un contrat de sous-concession. Ces contrats ne sont pas soumis à l'obligation d'allotissement. Il existe en effet une simple faculté pour l'autorité concédante, d'isoler des services distincts dans des contrats d'exploitation distincts¹⁴⁵. Toutefois le Conseil d'État a rappelé que les acheteurs ne peuvent pas « *sans méconnaître les impératifs de bonne administration ou les obligations générales de mise en concurrence qui s'imposent à [eux], donner à une délégation un périmètre manifestement excessif ni réunir au sein de la même convention des services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux* »¹⁴⁶.

Lorsque le service concédé fait l'objet d'une attribution en lots séparés, l'acheteur tient compte de la valeur globale estimée de la totalité de ces lots. Il peut décider de mettre en œuvre soit une procédure commune de mise en concurrence pour l'ensemble des lots, soit une procédure de mise en concurrence propre à chaque lot¹⁴⁷.

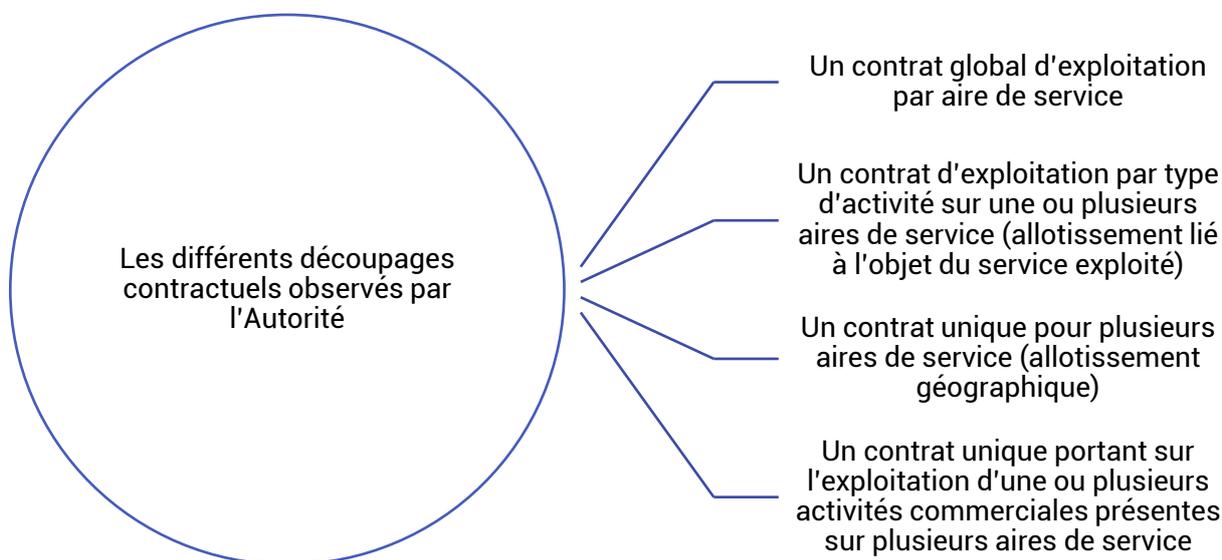
Pour l'exercice 2020, certaines SCA ont mutualisé plusieurs activités situées sur différentes aires de service au sein d'un seul contrat, en particulier la société APRR. Cette tendance devrait

¹⁴⁵ Article R. 3121-3 du code de la commande publique.

¹⁴⁶ CE, 21 septembre 2016, Société d'assistance et de gestion du stationnement, req. n°399.656.

¹⁴⁷ Article R. 3121-3 du code de la commande publique.

d'ailleurs se confirmer pour les prochains exercices compte tenu des modifications réglementaires intervenues en 2021 concernant la procédure applicable pour les contrats portant sur la seule activité d'exploitation d'IRVE (voir *supra*). Toutes aires confondues, c'est la tendance inverse qui prédomine en 2020 : les SCA attribuent en général, pour une aire de service, plusieurs contrats distincts par services.

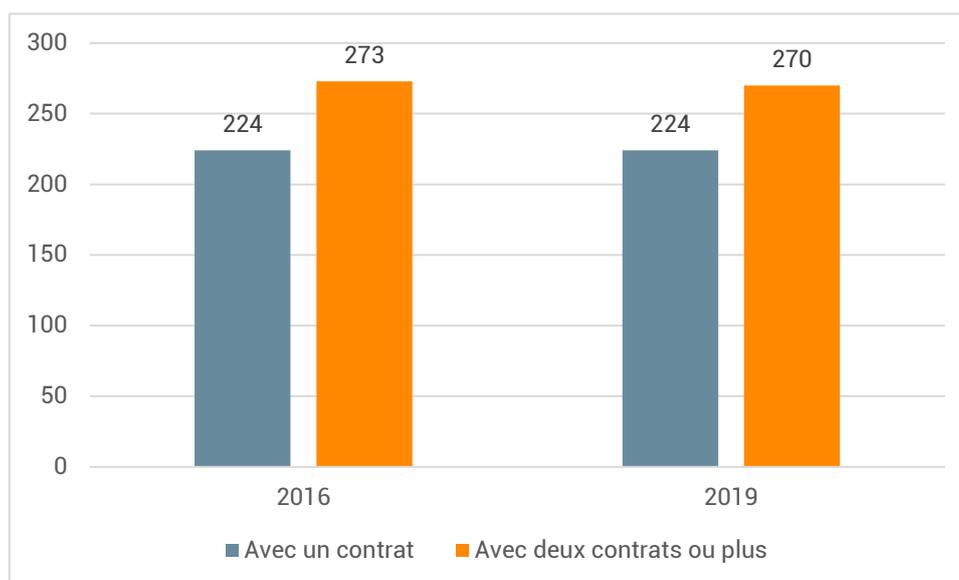


Le choix du découpage contractuel résulte d'une stratégie propre à chaque SCA, établie en fonction des besoins identifiés auprès des usagers, du degré concurrentiel du marché pertinent ou des contraintes organisationnelles internes¹⁴⁸. Les contrats de sous-concessions englobant plusieurs activités, peuvent, par exemple, permettre aux SCA d'attirer plus de soumissionnaires aux appels d'offres en leur permettant de faire des économies d'échelle au bénéfice des prix payés par les usagers (par exemple, entre l'activité de restauration et celle portant sur la distribution de carburants).

En 2019, les 359 aires de service du réseau concédé sont gérées par 494 contrats d'exploitation. Chaque aire de service est donc en moyenne gérée par la voie de 1,3 contrat d'exploitation. Ce chiffre est stable dans le temps : en 2019, l'Autorité a constaté que 62 % des aires sont gérées par la voie d'un contrat unique reprenant l'ensemble des activités commerciales proposées aux usagers, contre 66 % en 2016 et 33 % des aires sont exploitées au moyen de 2 contrats par aire (124 aires sur 133) en 2019 contre 34,7 en 2016.

¹⁴⁸ Par exemple, en fonction des caractéristiques géographiques du réseau (en particulier de l'espacement entre les aires), ou en fonction de la présence de services situés sur des aires voisines et déjà offerts aux usagers.

Nombre de contrats d'exploitation par aire de service en 2016 et 2019



c. L'exploitant d'un contrat de sous-concession doit être agréé par l'autorité concédante pour une durée maximale de 15 ans après avis simple de l'Autorité

Le code de la voirie routière encadre la passation des contrats de sous-concessions. Il prévoit, d'une part, le principe d'une attribution des contrats de sous-concessions après une mise en concurrence et, d'autre part, l'obtention, par les sociétés concessionnaires d'autoroute, préalablement à la conclusion du contrat de sous-concession ou à sa cession à un nouvel exploitant, de l'agrément de l'attributaire pressenti accordé par le ministre chargé de la voirie routière nationale.

Par ailleurs, pour toutes les procédures de passation engagées à compter du 1^{er} avril 2016, le code de la voirie routière prévoit que l'agrément ne peut être délivré qu'après avis de l'Autorité¹⁴⁹. Celle-ci dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer sur le respect de la procédure d'attribution du contrat. L'avis de l'Autorité ne lie pas le concédant qui peut décider, en opportunité, de délivrer ou non son agrément. Cependant, un avis défavorable de l'Autorité constitue, d'une part, l'un des motifs pouvant justifier un refus de délivrance de l'agrément¹⁵⁰ et, d'autre part, impose à l'autorité concédante de motiver la délivrance de l'agrément à l'attributaire¹⁵¹.

Pour les contrats portant exclusivement sur l'exploitation d'IRVE dont l'avis d'appel public à la concurrence a été envoyé à compter de la date d'entrée en vigueur du décret, le ministre chargé de la voirie routière nationale doit délivrer son agrément au titulaire pressenti dans un délai plus court de 45 jours à compter de sa saisine en cas d'avis favorable de l'Autorité et de 2 mois en cas d'avis défavorable. Par ailleurs, dans le cadre de cette procédure accélérée, le silence du ministre ne vaut plus refus d'agrément tacite mais délivrance tacite de l'agrément.

¹⁴⁹ Articles L. 122-27 et R. 122-44 et suivants du code de la voirie routière.

¹⁵⁰ Article R.122-43 du code de la voirie routière.

¹⁵¹ Article L. 122-27 du code de la voirie routière.

Déroulé d'une procédure d'agrément selon les catégories de procédures de passation d'un contrat de sous-concession



Durée de la procédure d'agrément

- **3 mois (procédure classique)**
- **45 jours** en cas d'avis favorable de l'ART ou **2 mois** en cas d'avis défavorable de l'ART (Procédure adaptée)

Portée du silence du ministère

- **Procédure classique** : le silence vaut refus d'agrément
- **Procédure adaptée** (applicable aux contrats portant exclusivement sur l'exploitation d'IRVE en dessous d'un certain montant) : le silence vaut agrément

d. Le dispositif juridique applicable à la passation des contrats de sous-concession doit permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes

La procédure de mise en concurrence des contrats d'exploitation des installations à caractère commercial consiste à appliquer tout ou partie des règles applicables aux contrats de concession issues du code de la commande publique en les adaptant, notamment avec des modalités de publicité allégées, mais au travers d'une mise en concurrence renforcée, telle que l'obligation de prévoir certains critères de sélection des offres avec une certaine pondération dans la notation. Ce dispositif de mise en concurrence renforcée dans le secteur doit profiter à l'usager.

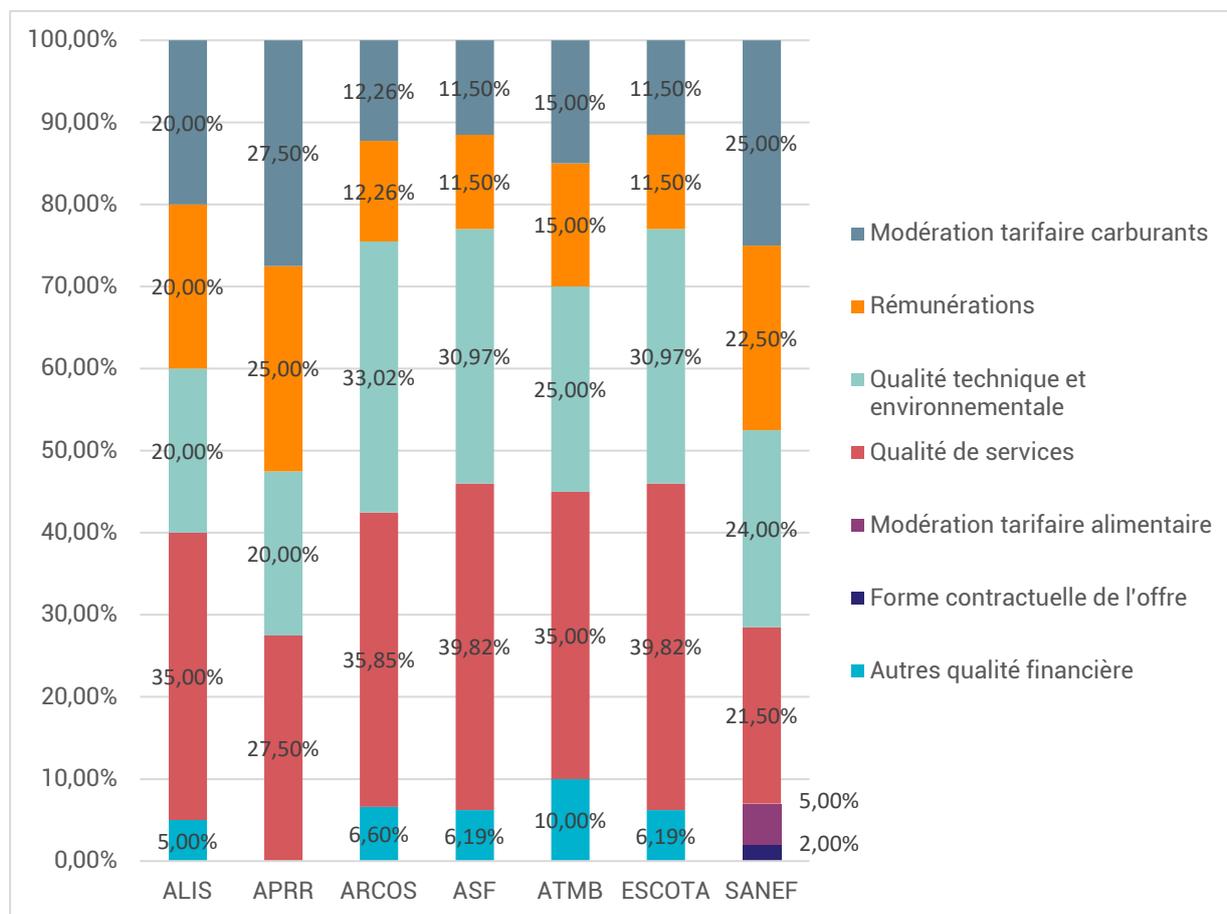
Les concessionnaires d'autoroutes qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs sont soumis aux titres II et III du livre I^{er} de la troisième partie réglementaire du code de la commande publique sous réserve des adaptations prévues aux articles R. 122-40 à R. 122-41-1 du code de la voirie routière pour le renouvellement des contrats, en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier.

Les sociétés d'autoroutes à capitaux majoritairement publics qui sont des pouvoirs adjudicateurs sont quant à elles soumises à l'ensemble des dispositions de la troisième partie de la partie législative et à la troisième partie de la partie réglementaire du code de la commande publique ainsi qu'aux règles dérogatoires issues du 4^o de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.

Pour la sélection du ou des soumissionnaires des contrats d'exploitation des installations annexes, les SCA doivent appliquer, en les pondérant, des critères d'attribution, dont au moins ceux relatifs à la qualité des services rendus aux usagers, à la qualité technique et environnementale, à l'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire, et enfin, si le contrat d'exploitation porte sur la distribution de carburants compte tenu de la captivité de l'usager qui amène à des tarifs plus élevés sur le réseau autoroutier concédé, un critère tenant à la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant. Dans ce dernier cas, la pondération de ce critère doit être au moins égale à celle qui est affectée au critère relatif à la rémunération versée à l'exploitant¹⁵².

¹⁵² Code de la voirie routière, art. R. 122-41.

Poids moyen des critères de sélection employés par les sociétés concessionnaires dans la passation des contrats d'exploitation d'installation annexe à caractère commercial



Encadré : Le dispositif juridique existant répond à un risque de prélèvement d'une rente économique

Les pouvoirs publics ont fait le choix de structurer le marché de distribution de carburants sur les aires d'autoroute en cohérence avec le recours aux concessions d'autoroutes. Les SCA ont la charge de ce service public, qu'elles sous-concèdent généralement à un exploitant d'aire.

La concurrence exercée par les distributeurs de carburant situés hors du réseau concédé est vraisemblablement limitée. Il existe en effet une forme de captivité de l'utilisateur sur autoroute. Ainsi, l'Autorité a mesuré qu'un usager désirant quitter l'autoroute pour acheter du carburant doit effectuer un détour de près de 10 kilomètres supplémentaires, en moyenne, pour un temps de trajet d'environ 15 minutes. En considérant une valeur du temps de 15 euros par heure par personne et un véhicule transportant deux personnes, il apparaît qu'un achat de carburant pourrait être facturé 7,5 euros plus cher à des usagers souhaitant éviter ce détour, soit 10 centimes d'euros par litre sur un plein de 40 litres.

Or la SCA dispose de l'exclusivité de la distribution sur autoroute ce qui pourrait lui permettre de capturer une rente, tout du moins en l'absence du cadre réglementaire en place. La société dispose en principe du monopole de la distribution du carburant sur l'autoroute qu'elle exploite et pourrait donc exploiter un pouvoir de marché. Même si elle décide d'externaliser cette activité à plusieurs distributeurs et même si ces derniers sont en concurrence, elle pourrait tout de même tirer profit de son pouvoir de marché : il suffit simplement de correctement dimensionner la

rémunération qu'elle demande à chacun des distributeurs. Il s'agit d'une situation classique en économie industrielle : la SCA décentralise son monopole auprès des distributeurs tout en exerçant un contrôle vertical sur ces derniers, ce qui lui permet de conserver sa rente situationnelle. Ce faisant, elle annule les bénéfices que pourraient retirer les usagers de la concurrence entre les aires. Certes, il s'agit là d'une situation tout à fait théorique et rien n'indique qu'elle ait lieu en pratique : elle motive néanmoins une forme de régulation.

Le cadre réglementaire limite le risque de capture de rente par la SCA, sans pour autant nécessairement l'annuler. En imposant des contraintes sur les modalités de sélection des exploitants, il s'assure que la compétition « pour le marché » diminue le prix payé par l'utilisateur. Plus précisément, les sous-concessions sont attribuées lors d'une procédure de passation dans laquelle les candidats doivent être notés sur plusieurs critères d'ordre technique, commercial et financier (les redevances, c'est-à-dire la rémunération de la SCA), qui incluent le prix des biens et services (« modération tarifaire »). Ce sont les modalités précises de notation et de pondération des critères qui déterminent l'efficacité de cette approche. En effet, pour remporter le contrat de sous-concession, le candidat peut avoir intérêt à se distinguer par le montant de la redevance versée à la SCA concédante plutôt que de s'engager sur un prix d'équilibre concurrentiel.

e. Les contrats de sous-concessions ne doivent pas excéder la durée escomptée de l'amortissement des investissements

La durée des contrats d'exploitation des activités commerciales doit être déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés à l'exploitant¹⁵³. Encadrer la durée du contrat d'exploitation a pour objectif de ne pas générer une rente indue pour les exploitants. Par ailleurs, le renouvellement régulier des procédures de passation relatives à ces contrats permet d'accroître la concurrence sur le secteur en favorisant l'accès à un plus grand nombre d'opérateurs économiques.

Pour l'ensemble des SCA, il est ainsi prévu que les contrats d'une durée supérieure à 5 ans n'excèdent pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis. En tout état de cause, la durée maximale de l'agrément ne peut être supérieure à 15 ans¹⁵⁴.

Pour l'exercice 2020, la durée moyenne des contrats de sous-concessions transmis à l'Autorité est de 11,7 ans (avec des variations comprises entre 8 et 15 ans selon le contrat considéré), contre 12,7 ans en 2019.

¹⁵³ Pour les SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs : article R. 122-40-1 du CVR ; pour les SCA qui sont des pouvoirs adjudicateurs : article L. 3114-7 du code de la commande publique.

¹⁵⁴ Article R. 122-42 du code de la voirie routière et article R. 3114-2 du code de la commande publique.

5.2. Le contrôle de l'Autorité en 2020

L'exercice 2020 a été caractérisé par une vague de renouvellements de contrats, qui ont majoritairement donné lieu à des avis favorables de l'Autorité (2.1). L'exercice a été l'occasion pour l'Autorité de préciser sa doctrine, notamment en matière de modération tarifaire. Elle constate par ailleurs que ses recommandations issues des précédents exercices soient suivies par les SCA. (2.2).

5.2.1. Le bilan du contrôle de l'Autorité : un exercice marqué par un afflux de renouvellements de contrats

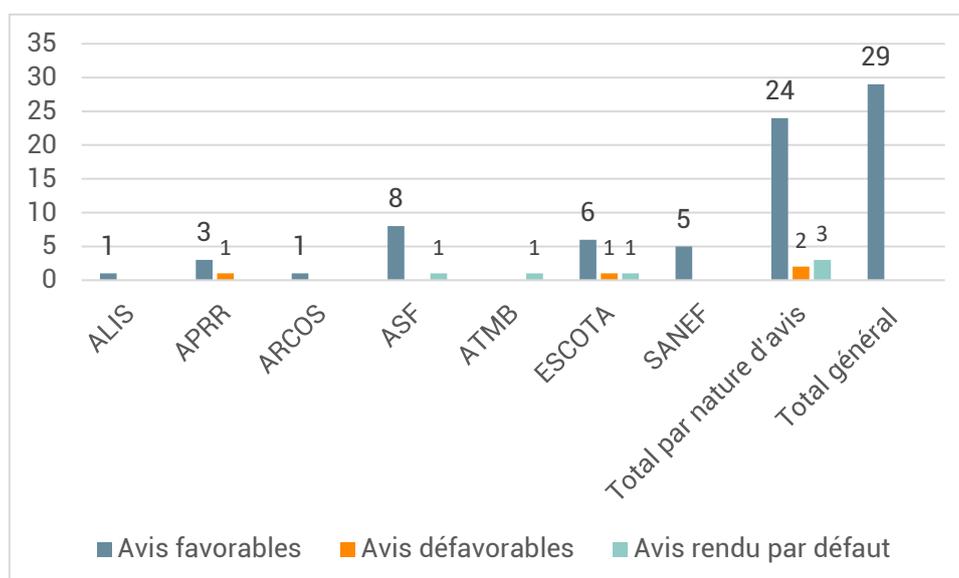
a. L'Autorité a rendu 29 avis, en majorité favorables

L'année 2020 a été marquée par un afflux de renouvellement de contrats de sous-concessions. L'Autorité a été saisie à 29 reprises de 50 projets de contrats d'installations annexes à caractère commercial (contre 21 projets de contrats soumis à agrément en 2019) correspondant à 66 aires de service. Ces saisines ont fait l'objet de 27 avis favorables (dont 3 rendus par défaut¹⁵⁵) et de 2 avis défavorables (contre 9 avis favorables et de 12 avis défavorables en 2019).

Par ses avis, l'Autorité s'est attachée à contrôler le respect des procédures de passation qui s'imposent aux sociétés concessionnaires, afin, notamment, de garantir l'égalité de traitement des candidats et de permettre de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse.

L'Autorité a constaté que les SCA ont suivi les recommandations qu'elle avait formulées dans ses avis rendus en 2019. En particulier, les SCA du groupe Vinci, suivant la recommandation de l'ART, ont modifié leur méthode de notation des offres jugée peu claire par l'Autorité, ce qui explique que 93 % des avis aient été favorables en 2020 contre seulement 43 % en 2019 (voir section 2.3.2 pour plus de détails).

Sens des avis rendus par l'Autorité en 2020 par SCA



¹⁵⁵ Avis rendus par défaut concernant la demande d'agrément de la société Total Marketing France pour l'exploitation d'activités commerciales sur l'aire de service de Valleiry Nord (A40) / ATMB

b. Un avis défavorable a été rendu en raison de l'utilisation de variantes en méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre les candidats

L'Autorité a rendu un avis défavorable le 17 décembre 2020¹⁵⁶ concernant un contrat pour la construction et l'exploitation de bornes de recharge pour véhicules électriques sur neuf aires sur le réseau APRR. L'Autorité a estimé que la procédure suivie méconnaissait le principe d'égalité de traitement des candidats, quand bien même, en l'espèce, une seule offre a été analysée par la société concessionnaire. La méthode retenue en l'espèce par APRR l'amenait à comparer les offres des soumissionnaires sur des périmètres et une échelle de notation distincts.

En effet, dans la procédure, deux aires sur neuf étaient présentées comme des variantes facultatives. Les soumissionnaires pouvaient, dès lors, proposer une offre de base portant sur l'exploitation de sept aires, une offre de base avec une variante pour l'exploitation de huit aires ou encore une offre de base avec deux variantes pour l'exploitation de neuf aires.

Le règlement de la consultation précisait par ailleurs que si un soumissionnaire présentait une ou deux variantes, seule son offre avec variante serait analysée et que la note globale de l'offre était alors majorée de 3 % pour une variante et de 7 % pour deux variantes, indépendamment de la qualité de sa proposition, en méconnaissance du principe d'égalité de traitement des candidats.

Le ministre chargé de la voirie routière a toutefois décidé d'agréger l'attributaire pressenti.

c. Les avenants aux contrats de sous-concession portaient essentiellement sur des prolongations de durée et sur l'installation d'IRVE

L'Autorité est uniquement informée des projets d'avenants aux contrats de sous-concession dont la publicité a été engagée après le 1^{er} avril 2016¹⁵⁷. L'Autorité ne délivre pas d'avis sur ces projets et peut seulement avertir le concédant d'une irrégularité qu'elle constaterait. Depuis 2019, la majorité des avenants concerne l'allongement de la durée des contrats d'exploitation et l'implantation de bornes de recharge de véhicules électriques sur les aires de service en cours d'exploitation.

En 2020, l'Autorité a ainsi été destinataire de 19 projets d'avenants transmis par les sociétés ASF, Cofiroute, Escota et Sanef, contre 17 en 2019. Ces projets portaient sur des prolongations de durée des contrats (11 projets) et sur le déploiement d'installations de recharge de véhicules électriques (IRVE) (7 projets). Le dernier projet concernait l'installation de panneaux photovoltaïques. Les projets transmis sont des avenants à des contrats passés avant le 1^{er} avril 2016, c'est-à-dire avant que l'Autorité ne soit compétente.

¹⁵⁶ Avis n°2020-084 du 17 décembre 2020 relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation pour l'exercice d'une activité de station de bornes de recharge à très haute puissance ouverte au public pour véhicules électriques sur les aires de Jonchets Grande Paroisse (A5), Jonchets les Récompenses (A5), Dracé (A6), Gevrey Ouest (A31), Écot (A36), Pont Val de Saône (A39), Pont Chêne d'Argent (A39) et, en variante, les aires d'Achères Ouest (A6) et de Saint Ambreuil (A6) par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

¹⁵⁷ Décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes.

Objet des avenants transmis à l'Autorité en 2020

Objet de l'avenant	Nombre
Installation de bornes de recharge de véhicules électriques	7
Installation de panneaux photovoltaïques	1
Allongement de la durée du contrat	11
Total	19

En cas de modification substantielle du contrat initial (hypothèse d'un avenant qui aurait dû faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence compte tenu des modifications engagées), l'Autorité se réserve la possibilité d'informer le concédant de l'irrégularité constatée pendant le délai de suspension de signature (délai de *standstill* de 11 jours pendant lequel la signature de l'avenant est suspendue), possibilité prévue au V. de l'article R. 122-43 du code de la voirie routière.

Aucun des avenants transmis en 2020 n'entraînait de bouleversement de l'économie générale du contrat et ces derniers ont tous été agréés par le ministre chargé de la voirie routière nationale. Toutefois, l'Autorité rappelle que certaines modifications conclues de gré à gré pourraient amener à restreindre la concurrence dans un secteur faiblement concurrentiel, en particulier pour le déploiement des IRVE.

d. Le principal point de doctrine développé en 2020 : les méthodes de notation employées ne doivent pas amener à neutraliser le critère de la modération tarifaire

Dans plusieurs avis rendus en 2020, l'Autorité a rappelé que, si les SCA sont libres de déterminer leurs propres méthodes de notation, celles-ci ne doivent pas conduire à neutraliser les critères de notation ni à altérer leur pondération annoncée dans l'appel d'offres. En effet, une méthode de notation doit permettre de différencier des offres entre elles¹⁵⁸ en respectant le principe d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Elle est librement fixée par les SCA qui n'ont pas d'obligation de la porter à la connaissance des soumissionnaires. *A contrario*, une méthode de notation sera jugée irrégulière si elle a pour effet de priver de portée les critères de sélection communiqués aux candidats, de fausser la pondération de ces critères, ou encore si elle ne permet pas de sélectionner la meilleure offre eu égard aux avantages comparés de chacune des propositions¹⁵⁹.

Dans son avis du 15 octobre 2020¹⁶⁰, l'Autorité a, en particulier, souligné que la méthode d'ASF pour noter les engagements tarifaires des soumissionnaires amenait à neutraliser le critère de la modération tarifaire dans la procédure de passation. Pour parvenir à cette conclusion, l'Autorité a démontré le caractère faiblement discriminant de la méthode de notation utilisée par le groupe Vinci. Elle a notamment établi que la méthode revenait à n'exploiter qu'une faible part de l'échelle de notation (voir encadré pour les détails).

Or, une méthode de notation aussi faiblement discriminante revient à neutraliser le critère de modération tarifaire. Les offres sont finalement différenciées au regard des autres critères de sélection. Concrètement, la méthode employée est si faiblement discriminante qu'elle permettrait au titulaire pressenti de proposer des prix anormalement hauts pour l'utilisateur à l'encontre de l'objectif de modération tarifaire en n'étant que très faiblement pénalisé par le système de notation. Ainsi, même en proposant un prix de 2,32 € le litre de gazole, le titulaire pressenti aurait

¹⁵⁸ CE, 3 novembre 2014, Cne de Belleville-sur-Loire, n° 373362.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Avis n° 2020-066 du 15 octobre 2020 relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation des activités de distribution de carburants et de boutique sur l'aire de Corbières Nord sur l'Autoroute A61 par la société ASF.

tout de même remporté l'appel d'offres. Pourtant ce prix se situe bien au-delà des prix les plus hauts pratiqués sur le réseau concédé : en 2019, les prix les plus élevés ont été observés sur l'aire de Reims champagne Nord sur l'A4 et s'établissaient en moyenne sur l'année à 1,79 euros le litre de gazole.

L'Autorité a toutefois rendu un avis favorable estimant qu'il était préférable, dans un premier temps, d'inviter la SCA à faire évoluer sa méthode de notation du critère de modération tarifaire, afin de tenir compte des écarts réels entre les propositions des candidats. Constatant que l'obligation d'introduire un critère de modération tarifaire dont la pondération est au moins égale à celle du critère relatif aux rémunérations n'est pas suffisante pour garantir la mise en œuvre d'une politique de modération tarifaire, elle a également appelé l'attention du ministre chargé de la voirie routière nationale sur l'opportunité de procéder à une modification des dispositions de l'article R.122-41-4° du code de la voirie routière pour assurer l'effectivité, dans la pratique, du critère associé à la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant lors de la passation des contrats d'exploitation portant sur la distribution de carburants

Pourquoi l'Autorité a-t-elle estimé que la méthode de notation du groupe Vinci était insuffisamment discriminante ?

Le groupe Vinci note les offres en estimant le prix d'un panier moyen de 100 litres selon la formule :

$$P_n = (\text{Prix}_{DGEC_gazole} + \text{écart}) * \text{volume_gazole} + (\text{Prix}_{DGEC_{SP95E10}} + \text{écart}) * \text{volume}_{SP95E10} + (\text{Prix}_{DGEC_{SP98}} + \text{écart}) * \text{volume}_{SP98}$$

Le prix P_n peut ainsi se décomposer en :

- une base fixe commune à tous les candidats qui constitue le plus souvent plus de 90 % du montant analysé :

$$(\text{Prix}_{DGEC_gazole}) * \text{volume_gazole} + (\text{Prix}_{DGEC_{SP95E10}}) * \text{volume}_{SP95E10} + (\text{Prix}_{DGEC_{SP98}}) * \text{volume}_{SP98}$$

- une base variable propre à chaque candidat, qui constitue le solde, pour moins de 10 % du montant analysé :

$$\text{écart} * \text{volume_gazole} + \text{écart} * \text{volume}_{SP95E10} + \text{écart} * \text{volume}_{SP98}$$

Pour avoir la note sur 13, Vinci retient une méthode de notation proportionnelle selon la formule :

$$\text{Note} = 13 P_o / P_n$$

avec P_o le prix proposé par le candidat le mieux-disant et P_n le prix pondéré proposé par le candidat noté. Ainsi, dans cette formule, environ 90 % du numérateur et du dénominateur sont constitués par une base fixe, ce qui minimise l'effet des écarts réels entre les candidats dans la notation. En pratique la note ne varie donc au mieux qu'entre 11,7 (c'est-à-dire 90 % de 13) et 13.

À l'analyse des différentes méthodes, l'Autorité a pu identifier quatre règles méthodologiques, ayant valeur de test, présentées dans l'encadré ci-dessous qui permettraient de considérer qu'une méthode de notation du critère de modération tarifaire sur le prix des carburants est discriminante. L'Autorité invite l'ensemble des SCA à vérifier systématiquement que leur méthode de notation respecte ces quatre règles. Si, à l'avenir, elle constatait une violation manifeste de ces principes, l'Autorité serait contrainte d'émettre un avis défavorable.

Une analyse à l'aune de ces principes des méthodes de notation utilisées par les SCA durant l'exercice 2020 est présentée en Annexe 13.

Principes pour apprécier la méthode de notation du critère de modération tarifaire

L'ensemble de l'échelle de notation du critère doit être utilisé

Les notes ne sont pas concentrées autour d'une même valeur, elles varient en fonction de l'engagement des soumissionnaires et peuvent être amenées à s'approcher de la valeur minimale de l'échelle de notation le cas échéant.

La méthode est robuste dans tous les cas

Quels que soient les écarts d'engagements entre les candidats, la différence de note obtenue doit être représentative des efforts fournis par les soumissionnaires. Un écart significatif entre les engagements des candidats conduira à un écart de note significatif. De plus, deux candidats proposant des engagements différents ne pourront pas obtenir une note identique.

La méthode tient compte des volumes de vente de chaque carburant

Les engagements des candidats sont pondérés en fonction du volume de vente des carburants. Par exemple, les engagements de prix sur un carburant représentant moins de 10 % des ventes ne devra pas être noté au même niveau qu'un engagement de prix sur carburant représentant 70 % des ventes.

La méthode n'aboutit pas à attribuer automatiquement la note de 0 à la moins bonne offre sur un des critères, indépendamment des efforts du candidat par ailleurs.

L'attribution automatique de la note minimale à l'offre la moins bonne pourrait amener à dénaturer l'engagement du candidat et à ne pas rendre compte des efforts réels de sa proposition.

5.2.2. Les recommandations de l'Autorité en 2020

- a. Les SCA ont tenu compte de plusieurs recommandations émises durant les exercices précédents
 - Concernant la pondération du critère de la politique de modération tarifaire sur le prix des carburants

La recommandation de l'Autorité formulée au cours des deux derniers exercices invitant les SCA à augmenter la pondération du critère de la modération tarifaire a été suivie dans plusieurs procédures de passation lancées par les sociétés SANEF et APRR.

Pour rappel, aux termes du 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière, les SCA doivent appliquer des critères pondérés dont la modération tarifaire et « *la pondération de ce critère doit être au moins égale à celle du critère relatif aux rémunérations* ». La société SANEF a dépassé l'engagement minimal précité dans 13 procédures sur 21 en diminuant la pondération affectée au critère relatif aux rémunérations qui lui sont versées et la société APRR dans 7 procédures sur 9 portant sur la distribution de carburants ou de sources d'énergie usuelles en augmentant la pondération affectée à la modération tarifaire sur les prix des carburants.

- Concernant l'encadrement des méthodes de notation visant à atténuer les offres trop ambitieuses

Dans les procédures de passation des contrats de la société SANEF¹⁶¹, afin de corriger des propositions financières trop ambitieuses, le chiffre d'affaires prévisionnel pris en compte par le candidat pour servir d'assiette au calcul des redevances variables versées à la SCA pouvait être remplacé par une médiane des prévisions des chiffres d'affaires de tous les candidats. Cette méthode permet de corriger des prévisions économiques trop ambitieuses sans dénaturer les offres des soumissionnaires, conformément aux principes de la commande publique. Lorsque le chiffre d'affaires prévisionnel d'un candidat était supérieur à la médiane calculée, la société retenait cette médiane comme assiette des taux de redevances variables en lieu et place de la proposition du candidat.

L'Autorité constate que, conformément aux recommandations formulées dans ses précédents avis, l'ajustement des prévisions des soumissionnaires a été expliqué dans le rapport d'analyse des offres par la société concessionnaire. Par ailleurs, la société concessionnaire a bien vérifié que ledit ajustement ne modifiait ni le classement du critère considéré, ni le classement final.

- Concernant les méthodes de notation dites « par palier »

Pour les procédures qui lui ont été soumises pour avis en 2020, l'Autorité relève que la société ASF a appliqué la recommandation formulée dans les avis¹⁶² rendus en 2019 l'invitant à abandonner les méthodes de notation par palier.

L'Autorité recommande en effet de ne pas utiliser ce système de notation. Elle considère que le système de notation par palier induit, soit des écarts de notes injustifiés lorsque deux offres sont proches l'une de l'autre mais n'appartiennent pas au même palier, soit un écart de note insuffisant alors que les offres sont sensiblement différentes mais appartiennent au même palier.

- Concernant la prise en compte de l'ensemble des rémunérations dans la notation du critère relatif aux rémunérations versées à la SCA

Par ailleurs, la société SANEF a pris en compte l'ensemble des rémunérations perçues au titre de l'exploitation de la sous-concession dans les procédures soumises à l'Autorité en 2020, conformément aux recommandations formulées dans les avis rendus par l'Autorité l'année précédente¹⁶³.

L'Autorité avait relevé que, pour apprécier le critère relatif aux rémunérations versées par l'exploitant et bien que cela n'ait pas d'effet sur le résultat du classement, la société concessionnaire avait choisi d'évaluer uniquement les redevances qui concernent les activités de distribution de carburants, de boutique et de restauration, sans considérer les redevances liées à l'activité de recharge de véhicules électriques.

b. Des remarques complémentaires ont été portées dans les avis rendus par l'Autorité en 2020

L'Autorité a relevé que la société APRR a mis en place une méthode de notation qui atténue les écarts entre les engagements des candidats. Cette dernière est en effet fondée sur un calcul de la redevance à percevoir du candidat proportionnel à la quote-part minimale, exprimée en pourcentage du bénéfice net, proposée par les soumissionnaires, sans tenir compte du volume

¹⁶¹ Avis n°2020-038 du 18 juin 2020.

¹⁶² Avis n° 2019-055, Avis n° 2019-061, Avis n° 2019-062, Avis n° 2019-063, Avis n° 2019-064, Avis n° 2019-065, Avis n° 2019-066, Avis n° 2019-068, Avis n° 2019-069, Avis n° 2019-70, Avis n° 2019-071, Avis n° 2019-072, des 11 avril 2019, 19 septembre 2019 et des 3 et 17 octobre 2019.

¹⁶³ Avis n° 2019-043, Avis n° 2019-044, Avis n° 2019-45, Avis n° 2019-046, du 30 juillet 2019.

des bénéfices nets prévisionnels qui lui seront versés. Ainsi, dans les contrats de type Fulli¹⁶⁴, APRR a introduit un sous-critère de sélection pour lequel le soumissionnaire devait proposer, sur la base d'un plan d'affaires détaillé, une quote-part du partage du résultat de la société en participation. Pour noter cette quote-part, la SCA l'évaluait par rapport à la quote-part minimale en pourcentage proposée par les soumissionnaires, sans tenir compte du volume des bénéfices nets prévisionnels qui devaient être versés à la société concessionnaire.

En fixant une fourchette des bénéfices acceptables (entre 60 et 70 % des bénéfices nets de la société en participation doivent être versés à la société concessionnaire), l'écart maximal de notes entre les soumissionnaires ne pouvait être que de 1,42 point sur 10 alors qu'en appliquant ces pourcentages aux volumes réels de chiffre d'affaires, ces écarts auraient été plus significatifs, sachant que ce sous-critère représente 40 % du critère de la valeur financière des offres¹⁶⁵.

L'Autorité a enfin relevé que la société Escota¹⁶⁶ n'a pas mis en place une méthode de notation permettant de différencier les offres remises en raison de la réalité des écarts entre les offres proposées par chacun des candidats, mais a préféré se fonder sur une analyse des écarts en pourcentage par rapport à des taux sans tenir compte de la volumétrie prévisionnelle du chiffre d'affaires global retenu dans chacune des offres.

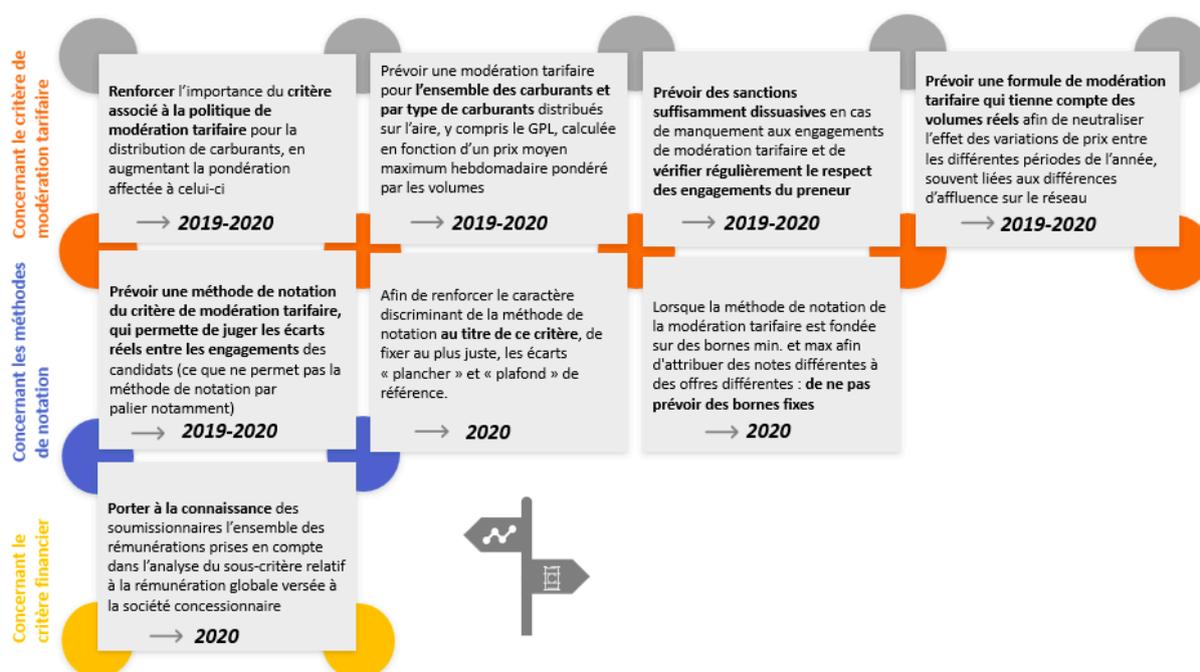
¹⁶⁴ APRR et les titulaires de certains contrats de sous-concessions s'associent au sein d'une société en participation (SEP) par groupe d'aires, après la signature des deux contrats de sous-concessions et l'agrément des titulaires. Avis n° 2020-072 du 12 novembre 2020 relatif aux procédures de passation des contrats d'exploitation des activités de restauration et de boutique sur les aires de Saint Ambreuil sur l'A6, Jonchets les Récompenses et Jonchets Grande Paroisse sur l'A5, Gevrey Ouest sur l'A31 et d'Ecot sur l'A36 par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

¹⁶⁵ Avis n° 2020-072 du 12 novembre 2020 relatif aux procédures de passation des contrats d'exploitation des activités de restauration et de boutique sur les aires de Saint Ambreuil sur l'A6, Jonchet Récompenses et Jonchet Grande Paroisse sur l'A5, Gevrey Ouest sur l'A31 et d'Ecot sur l'A36 par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

¹⁶⁶ Avis n°2020-024 du 19 mars 2020 relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de la Chaberte sur l'autoroute A57 par la société ESCOTA.

5.2.3. Tous exercices confondus, l'Autorité a formulé 8 recommandations à l'attention des SCA

Les recommandations émises par l'Autorité à l'attention des SCA



5.2.4. L'Autorité a engagé des collectes de données pour actualiser le panorama des activités commerciales et souhaite pouvoir collecter toutes données utiles auprès des sous-concessionnaires

Pour contrôler le secteur des sous-concessions, l'Autorité dispose de pouvoirs de collecte de données auprès des opérateurs du secteur.

À ce titre, en 2017, l'Autorité a engagé plusieurs collectes ponctuelles de données auprès des sociétés concessionnaires d'autoroute et des sous-concessionnaires sur l'activité d'exploitation des installations annexes. Ces collectes ont permis d'établir un premier panorama détaillé de ces activités qui a été actualisé grâce au lancement, en 2020, de nouvelles collectes auprès des mêmes acteurs¹⁶⁷. Cette collecte donne un éclairage sur l'importance que revêt ce secteur pour l'utilisateur, les exploitants et les SCA.

La collecte d'informations auprès des sous-concessionnaires revêt ainsi des enjeux importants pour l'ART, notamment pour apprécier, à partir des données financières et comptables, si la durée des contrats n'excède pas le temps raisonnablement escompté par l'exploitant pour qu'il amortisse ses investissements.

¹⁶⁷ L'Autorité s'est fondée sur l'article L. 1264-2 du code des transports qui prévoit, au sein de la section « pouvoirs de contrôle et d'enquête », que « pour l'accomplissement de ses missions, l'Autorité de régulation des transports dispose d'un droit d'accès à la comptabilité [...] des concessionnaires d'autoroutes [...], ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires. Elle peut recueillir toutes les informations utiles auprès : [...] 3° Des autres entreprises travaillant [...] dans le secteur [...] des travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé [...] ».

Si la possibilité pour l'ART d'effectuer des collectes de données de type régulière ou ponctuelle auprès des sociétés concessionnaires ne pose pas de difficulté particulière, il en est autrement dans la réglementation encadrant les pouvoirs de collectes rattachés aux missions de l'Autorité dans le domaine des sous-concessions.

En effet, si l'article L.1264-2 du Code des transports portant sur les collectes dites ponctuelles visant uniquement à l'Autorité à remplir notamment ses instructions dans le cadre de son contrôle, identifie les exploitants des contrats de sous-concession dans les destinataires des collectes, le deuxième alinéa de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière portant sur les collectes dites régulières, visant à permettre à l'Autorité d'avoir une connaissance plus approfondie du secteur, ne vise pas quant à lui explicitement les exploitants des sous-concessions en tant que destinataire desdites collectes.

L'ART considère qu'un pouvoir de collecte dite régulière lui permettrait de mieux remplir ses missions dans le domaine des sous-concessions¹⁶⁸

5.2.5. Une perspective pour la suite : le dispositif de contrôle et de sanction des engagements de modération tarifaire pourrait être renforcé par certaines SCA

Dans ses avis rendus en 2020, l'Autorité a invité les SCA à prévoir un dispositif de vérification (par exemple des relevés hebdomadaires/mensuels) afin de s'assurer de la bonne exécution des engagements du preneur concernant la modération tarifaire. Pour que les engagements de modération tarifaire des exploitants soient correctement appliqués, l'Autorité estime que les sociétés concessionnaires doivent être en mesure de suivre les prix pratiqués et de vérifier régulièrement, au cours de l'exécution du contrat, l'application de leurs engagements afin de sanctionner, le cas échéant, les écarts qui pourraient être constatés. Elle a par exemple constaté, dans les projets des contrats présentés par la société APRR, qu'aucun mécanisme de contrôle régulier des engagements de modération tarifaire n'était prévu.

L'Autorité relève également dans ses avis que les pénalités fixées dans les projets de contrats en cas de méconnaissance des engagements de modération tarifaire pourraient être plus dissuasives. À titre d'exemple, dans les contrats présentés par les SCA du groupe Vinci, il est prévu que le titulaire qui méconnaît ses obligations contractuelles encourt une pénalité comprise dans une fourchette située entre [850 euros et 1500 euros] par manquement ou, le cas échéant, par jour de retard. Ce dispositif, qui s'appliquerait en cas de méconnaissance des engagements de modération tarifaire sur le prix des carburants, semble peu dissuasif appliqué à un manquement sur un engagement de modération tarifaire, compte tenu du montant maximum que pourrait atteindre cette pénalité par rapport au chiffre d'affaires supplémentaire que percevrait l'exploitant en cas de violation de cet engagement.

Sur ce point les SCA pourraient utilement s'inspirer du projet de contrat présenté par la société Alis pour l'exploitation des aires de Haras et du Domaine d'Harcout qui prévoit qu'en cas de méconnaissance par l'exploitant de son engagement de modération tarifaire, une pénalité égale à dix fois le bénéfice indûment perçu par le preneur serait appliquée, sans mise en demeure préalable.

5.3. Reflet de la priorité accordée à leur déploiement, l'Autorité rend trois avis sur des projets de décrets relatifs aux installations de recharge électrique

Afin d'atteindre les objectifs de transition écologique, le gouvernement a fixé des objectifs de déploiement d'installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sur le réseau concédé. L'Autorité constate que le réseau concédé est encore faiblement doté en IRVE et que leur mise en

¹⁶⁸ C'est du reste ce que la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières recommande donc d'autoriser l'ART à collecter toutes données utiles auprès des sous-concessionnaires (<http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf>, voir à cet effet la proposition n°5.).

place a été conduite principalement par avenants aux contrats sans mise en concurrence, ces ajouts n'ayant pas d'effet sur l'économie générale du contrat initial compte tenu des faibles montants en jeu.

C'est dans ce contexte que l'Autorité a été saisie à trois reprises pour avis sur des projets de décrets portant sur cette activité. Le premier portait sur la modification des obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique. Les deux autres portaient sur l'allègement des procédures portant exclusivement sur les IRVE.

5.3.1. Les IRVE sur le réseau autoroutier : un déploiement encore incomplet par rapport aux objectifs fixés qui est devenu une priorité gouvernementale

a. L'état des lieux : un déploiement encore incomplet avec un acteur qui domine le marché

- Seules 93 aires étaient équipées d'IRVE en 2020, Ionity en exploitant près de la moitié

En 2020, une part importante des aires n'est pas encore équipée d'IRVE. En juillet 2020, l'ASFA recense 93 aires équipées sur les 360 que comporte le réseau concédé. Le maillage est par ailleurs hétérogène sur le territoire et, sur certains axes, généralement les moins fréquentés, l'espacement entre les points de recharge est particulièrement grand. Ainsi, sur l'A71, aucune aire équipée d'IRVE n'existe entre Vierzon et Clermont-Ferrand, soit sur plus de 200 km.

Le déploiement de ces installations s'est heurté à certaines difficultés. Les opérateurs peinent à trouver leur modèle économique et sont confrontés à des difficultés techniques. Début 2019, on comptabilisait 262 bornes de recharge sur le réseau autoroutier concédé et 184 aires équipées. La très grande majorité sont des bornes de recharge rapide déployées par Izivia dans le cadre du programme Corri-Door initié en 2015. Début 2020, Izivia a néanmoins annoncé son intention de fermer 70 % de ses bornes. Confrontée à des difficultés techniques relatives à l'exploitation de son réseau de bornes, la filiale à 100 % d'EDF n'exploite plus que 13 aires sur le réseau concédé.

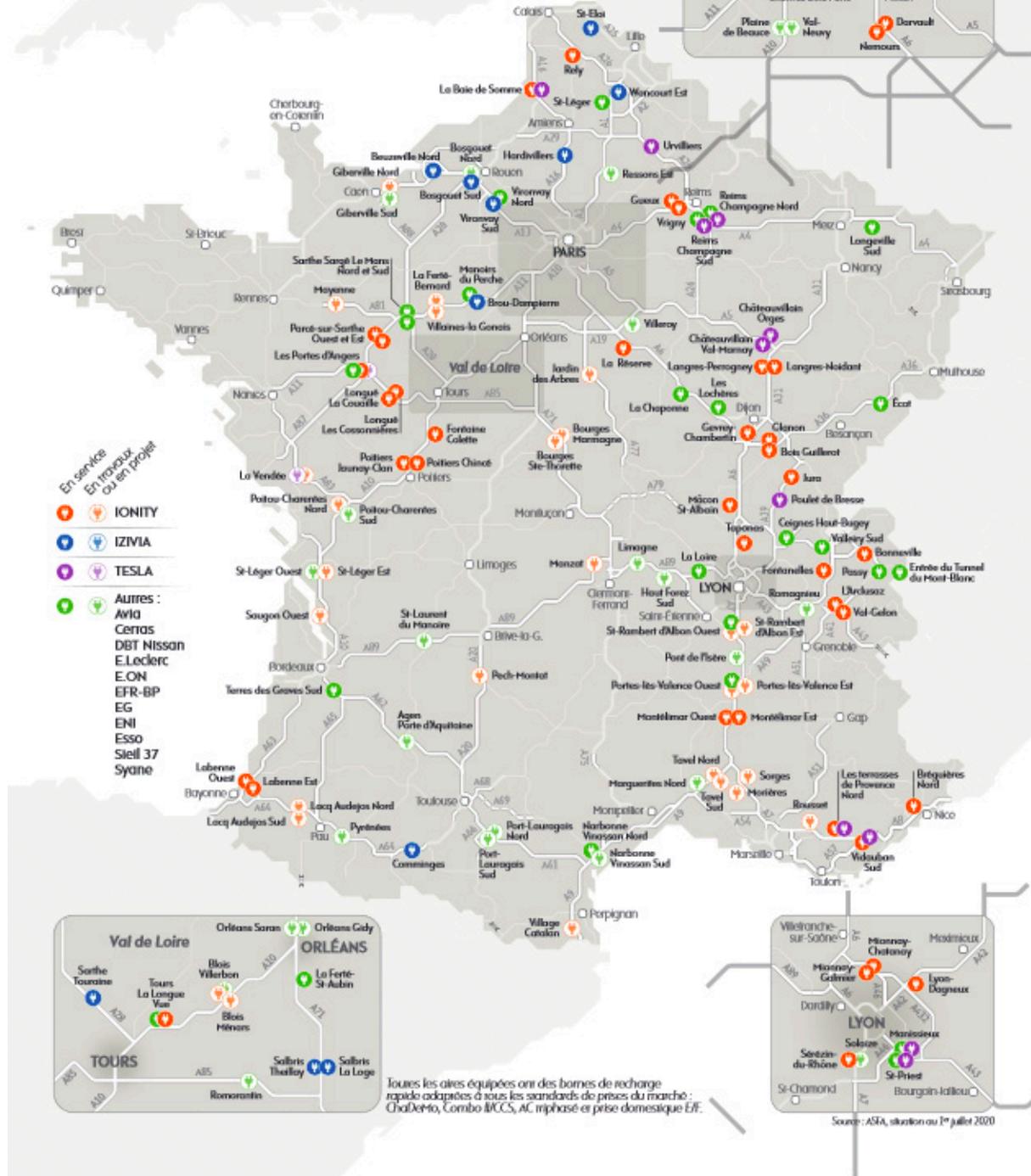
Il en résulte un marché relativement concentré. Ionity, le deuxième opérateur historique après Izivia, exploite aujourd'hui près de la moitié des aires équipées, avec 41 aires sur un total de 93. Izivia et Tesla en exploitent respectivement 13 et 11. Il existe par ailleurs un nombre important d'opérateurs qui ne sont, chacun, présents que sur une ou deux aires de service, pour un total de 28 aires. Ce sont généralement des filiales d'entreprises intervenant sur d'autres activités des aires de service. Avia, ENI, ou encore E. Leclerc, proposent ainsi des services de recharge sur certaines aires.

Les bornes de recharge rapide sur les autoroutes concédées

130 aires au total

📍 avec **307** bornes en service

📍 avec **196** bornes en projet



Source : ASFA

Nombre d'aires de services équipées d'IRVE par marque en juillet 2020

Ionity	Izivia	Tesla	Autres	Nombre total d'aires équipées
41	13	11	28	93

Source : ASFA

- La tarification des bornes IRVE est encore fluctuante et gagnerait à être plus transparente

La tarification des recharges a beaucoup fluctué ses dernières années. Concernant la tarification à l'acte, Ionity a ainsi changé de modalité de tarification trois fois depuis son lancement en 2016. À sa création, Ionity facturait forfaitairement ses recharges. En janvier 2020, le prestataire change sa tarification en appliquant des prix au kilowattheure, puis en juillet de la même année passe à une tarification à la minute. Au total les tarifs ont augmenté depuis 2016 et ce dans des proportions importantes. La recharge est passée de 8 euros la session, indépendamment du nombre de kWh, à 0,79 euro/kWh (soit 47,4 euros la recharge de 60 kWh), au 31 janvier 2020. Depuis juillet 2020, le tarif pour les bornes de recharge ultra-rapides est de 0,79 euros par minute soit, en retenant une hypothèse d'un temps de recharge de 30 minutes pour 60 kWh, 23,7 euros la recharge.

La tarification est par ailleurs variable d'un opérateur à l'autre. Ainsi le prestataire de services Fastned, qui exploitera 9 aires sur le réseau APRR à partir de 2021, facturera les recharges de véhicule électrique au kilowattheure avec un tarif à l'acte de 0,59 euros au kWh. Il est difficile de le comparer à celui de Ionity (0,79 euros par minute), car le temps de recharge d'une batterie dépend de nombreux facteurs et n'est pas un phénomène linéaire¹⁶⁹. Ainsi la durée pour recharger une batterie d'un kWh est variable et il n'existe donc de ratio systématique pour convertir un prix à la minute en prix au kWh. Ainsi

En plus d'une tarification à l'acte, les opérateurs d'IRVE proposent souvent une formule d'abonnement. Les chiffres présentés ci-dessus correspondent à des paiements directs ou « à l'acte » : il s'agit du prix pour pouvoir accéder à une borne sans être abonné et en payant le service directement auprès des opérateurs de bornes de recharge. C'est donc le tarif que paiera un utilisateur occasionnel, rechargeant majoritairement à domicile et ponctuellement à l'extérieur pour un week-end ou pendant les vacances. Si, en revanche, il a besoin de réaliser régulièrement des recharges à l'extérieur de son domicile, il peut choisir une formule d'abonnement. Par exemple, la société Fastned propose une carte gold donnant accès à un tarif préférentiel de 0,35 euros au kWh pour un abonnement mensuel de 11,99 euros.

Plus généralement, les recharges sont souvent payées par l'intermédiaire d'un opérateur de mobilité. En effet, afin de permettre aux usagers de bénéficier d'un moyen de paiement unique pour plusieurs réseaux, des agrégateurs de réseaux de recharge sont apparus : on parle généralement d'opérateurs de mobilité. En pratique ces opérateurs commercialisent des badges¹⁷⁰ donnant accès à différents réseaux de recharge. C'est l'opérateur qui assure la facturation de la recharge à l'utilisateur et qui rémunère ensuite l'exploitant de la borne de recharge électrique. Il existe plus d'une vingtaine d'opérateurs en Europe offrant des modalités de tarification très hétérogènes : abonnement ou non, badge gratuit ou recharge facturée à la durée, à la quantité d'énergie délivrée ou encore à la session.

Cette situation rend la tarification des recharges peu lisible C'est notamment le cas du marché « Business to Business » constitué par la vente de recharge aux opérateurs de mobilités : les

¹⁶⁹ Pour la plupart des modèles de batterie, il faut autant de temps pour recharger les premiers 80% d'une batterie que les derniers 20 %.

¹⁷⁰ Il s'agit le plus souvent de cartes RFID.

conditions tarifaires octroyées ne sont pas publiques et il est donc impossible de s'assurer qu'elles traitent également chacun des opérateurs. Or la distribution d'énergie électrique sur les aires d'autoroutes est un service public et, à ce titre, elle est soumise au principe d'égalité qui implique la transparence des conditions de tarification (voir encadré ci-dessous).

L'Autorité appelle donc à plus de transparence dans la tarification des IRVE sur les aires de service du réseau concédé.

La distribution d'énergie électrique sur les aires de service doit respecter le principe d'égalité devant le service public

En l'état actuel du droit, la distribution d'énergie électrique sur les aires d'autoroutes constitue un service public. Le Conseil d'État avait en effet expressément reconnu le caractère de service public à la fourniture de carburant sur ces mêmes aires, en considérant que ce service était directement nécessaire aux besoins particuliers des usagers des autoroutes et répondait à des considérations d'intérêt général en contribuant à la sécurité et à l'efficacité du trafic autoroutier¹⁷¹.

Les raisons de cette qualification, qui n'a pas été remise en cause depuis, paraissent en tous points transposables à l'activité de distribution d'énergie électrique aux véhicules circulant sur les autoroutes, dès lors qu'elle constitue une « *source d'énergie usuelle* »¹⁷², au même titre que les carburants fossiles. Au demeurant, l'arrêté du 8 août 2016 *fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé*¹⁷³ s'applique désormais à la distribution de toutes les « *sources d'énergie usuelles* », et donc à la distribution d'énergie électrique. En outre, le régime juridique auquel est soumise la passation des contrats relatifs à l'installation et à l'exploitation d'installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) par les concessionnaires d'autoroutes tend à s'uniformiser avec celui applicable à la passation des contrats relatifs à la distribution de carburants. En témoignent notamment les deux projets de décrets dont l'Autorité a été saisie pour avis¹⁷⁴ en application de l'article L. 122-28 du code de la voirie routière, prévoyant l'extension de l'obligation de modération tarifaire à la distribution de l'ensemble des « *sources d'énergies usuelles* ».

Il résulte de ce qui précède que la distribution d'énergie électrique sur les autoroutes concédée doit respecter, comme celle des autres carburants, le principe d'égalité devant le service public, qui exige que des utilisateurs placés dans la même situation au regard du service ne soient pas traités différemment, en particulier quant au tarif qui leur est appliqué. Par ailleurs, l'effectivité de ce principe suppose que son respect puisse être vérifié par l'existence d'un minimum de transparence dans la tarification des services publics concernés.

¹⁷¹ Conseil d'État, Avis du 16 mai 2002, n° 366305.

¹⁷² Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique.

¹⁷³ Arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé, tel que modifié par l'arrêté du 15 février 2021 portant modification de l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

¹⁷⁴ Avis n° 2021-022 du 18 mars 2021 relatif au projet de décret portant expérimentation pour le déploiement des points de recharge pour véhicules électriques sur le réseau autoroutier et modifiant les critères des appels d'offres des installations commerciales ; Avis n° 2021-026 du 20 mai 2021 relatif au projet de décret portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharges pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles.

b. Les IRVE étaient jusqu'à présent déployées par avenants aux contrats de sous-concessions

L'Autorité constate que, depuis qu'elle est dotée d'une compétence de contrôle sur le secteur, le déploiement des IRVE sur le réseau s'est déroulé principalement au moyen d'avenants aux contrats de sous-concessions. Sans mise en concurrence préalable, l'exploitant conclut avec un fournisseur d'IRVE une convention de tiers-exploitant concernant l'implantation, l'exploitation et la maintenance des bornes de recharge et, dans un second temps, un avenant est signé entre la société concessionnaire d'autoroute et l'exploitant de la sous-concession puis transmis au ministre chargé de la voirie routière nationale et à l'Autorité (voir *supra*).

À partir de 2017, l'Autorité a ainsi été saisie d'avenants aux contrats de sous-concessions portant sur l'implantation de bornes de recharge de véhicules électriques¹⁷⁵ :

- ✓ un avenant en 2017 ;
- ✓ trois avenants en 2018 ;
- ✓ quatorze avenants en 2019 ;
- ✓ onze avenants en 2020.

Compte tenu de leur objet, les avenants transmis à l'Autorité portant sur le déploiement d'IRVE sur les installations commerciales représentaient en général bien moins de 1 % du chiffre d'affaires envisagé sur la durée totale du contrat. Dès lors, ces modifications n'entraînaient aucun bouleversement de l'économie générale du contrat et les avenants ont tous été agréés par le ministre. Toutefois, l'Autorité s'interroge sur l'impact de ces pratiques : si elles venaient à perdurer, elles pourraient nuire à la concurrence dans un secteur émergent caractérisé par un faible nombre d'acteurs.

Avant 2019, les SCA prévoyaient, dans leurs appels d'offres, à côté des autres activités traditionnelles, le déploiement d'IRVE (de façon facultative ou obligatoire) sans séparer (allotir) cette activité par rapport aux autres. Les soumissionnaires des activités commerciales habituelles devaient alors s'associer avec des fournisseurs en IRVE au moment de la présentation de leur offre.

Par ailleurs, dans les contrats d'installations commerciales déléguées aux exploitants où aucune IRVE n'est prévue, l'Autorité a pu constater, à compter de 2020, que certaines SCA prévoyaient parfois des parcelles réservées à l'installation éventuelle de bornes de recharge électrique¹⁷⁶.

Ce n'est qu'à compter de l'exercice 2019 que l'Autorité a été informée de l'existence de lots séparés relatifs à l'exploitation spécifique d'IRVE¹⁷⁷ dans le cadre des procédures d'agrément d'installations annexes à caractère commercial. Les lots en question n'ayant pas encore été attribués, l'Autorité n'a pas eu à rendre d'avis sur les projets en question.

Enfin, pour la première fois en 2020, l'ART a été saisie d'une procédure de mise en concurrence portant exclusivement sur un contrat d'exploitation d'IRVE pour 9 aires de services présentes sur le réseau autoroutier de la société APRR.

¹⁷⁵ Onze avenants portant sur l'installations de 56 points de charges Ionity et 20 points de charge Tesla en 2019 contre 26 points de charge Ionity en 2020 et 6 points de charge à déployer ultérieurement à la signature des avenants.

¹⁷⁶ Dans ce cadre, quatorze projets de contrats soumis à agrément en 2020 contre quatre projets de contrats en 2019.

¹⁷⁷ L'ART a été saisie de six projets de contrats d'exploitation d'installations commerciales ayant fait l'objet d'une procédure de passation dite « restreinte » avec des lots séparés portant exclusivement sur l'exploitation d'IRVE pour lesquels l'envoi des dossiers de consultation n'avait pas été encore fait au moment de la saisine.

c. Le déploiement des IRVE est devenu une priorité gouvernementale dans le cadre de la transition écologique

Les contraintes énergétiques et les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont conduit les pouvoirs publics à encourager les initiatives dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et de la mobilité propre, le développement des véhicules « décarbonés » (véhicules électriques ou hybrides rechargeables) constituant une priorité de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre. À ce titre, le décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), pris en application de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, fixe les priorités d'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie.

En particulier, son article 6 fixe comme objectif de porter à 1,16 million le parc de véhicules électriques en circulation (dont 660 000 véhicules électriques et 500 000 véhicules hybrides rechargeables) au 31 décembre 2023. Reconnaisant que faciliter les recharges sur l'espace public est un levier pour accélérer la mise en circulation des véhicules électriques, ce même article fixe un objectif de 100 000 points de recharge ouverts au public à la même date, soit un ratio d'un point de recharge pour dix véhicules.

En 2020, 30 000 bornes de recharge de véhicules électriques ont été installées sur le réseau national, dont 503 points de charge présents sur l'ensemble du réseau autoroutier concédé.

5.3.2. L'Autorité a rendu trois avis concernant les IRVE

a. L'avis sur un projet de décret relatif aux obligations en matière de transition écologique : un dimensionnement qui pourrait être mieux ajusté

Le 26 juin 2020, le ministre chargé de la voirie nationale a saisi l'Autorité sur un projet de décret relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ainsi que sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

Ces deux projets d'actes réglementaires créent de nouvelles obligations pour les sociétés concessionnaires afin de favoriser la transition écologique des autoroutes ainsi qu'un transport routier décarboné. Les sociétés concessionnaires doivent ainsi proposer un service de distribution de l'ensemble des sources d'énergies « usuelles » sur leurs aires de services.

Dans son avis du 10 septembre 2020¹⁷⁸, après avoir rappelé que les modalités de financement de ces nouvelles obligations n'étaient pas prévues, l'Autorité a précisé que, lorsque de nouvelles obligations sont imposées aux concessionnaires, le financement par un tarif acquitté par les usagers qui en bénéficient à titre individuel est à privilégier.

L'Autorité a relevé, dans son avis, que le dimensionnement de ces obligations pourrait, en l'état des textes qui lui ont été soumis, être mieux ajusté. Elle a notamment estimé que la définition d'une source d'énergie usuelle (« *toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés annuellement ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation* ») était trop extensive, notamment parce que les seuils retenus et leurs modalités d'application présentaient le risque de déclencher mécaniquement des obligations sans qu'il fût avéré que cette source d'énergie serait durablement devenue usuelle. Elle a également estimé qu'il serait possible d'exclure certaines aires ciblées pour réduire les coûts de la mesure, sans pour autant dégrader substantiellement le niveau de service.

¹⁷⁸ Avis n° 2020-058 du 10 septembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ainsi que sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

Enfin, l'Autorité a tenu à souligner, dans cet avis, que si le financement des investissements nouveaux nécessaires sur les installations annexes pouvait au moins partiellement reposer sur les tarifs de péage autoroutier, **elle veillerait à ce que ce dispositif n'entraîne pas d'augmentation excessive des péages au regard du nombre d'usagers qui bénéficieraient ou seraient susceptibles de bénéficier de ces nouvelles prestations**, ni ne soit à l'origine, pour le délégataire, d'une incitation à surdimensionner les investissements.

Les recommandations de l'Autorité ont, dans l'ensemble, été suivies d'effets puisque, à la suite de son avis :

- le décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique a défini une « *source d'énergie usuelle* » comme « *toute source d'énergie utilisée par plus de 1,5 % des véhicules à moteur immatriculés pendant deux années consécutives ou par au moins 5 % du parc de véhicules à moteur en circulation* » ;
- l'arrêté du 15 février 2021 portant modification de l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé a relevé de 10 000 à 15 000 véhicules par jour le seuil de fréquentation pour les aires de service de catégorie 1, réduisant d'une vingtaine le nombre d'aires de service concernées par les nouvelles obligations de distribution d'énergie ;
- des crédits ont été ouverts en loi de finances pour 2021¹⁷⁹ afin de soutenir le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques sur les réseaux autoroutier et routier nationaux. L'article 1^{er} du décret n° 2021-153 du 12 février 2021 relatif à l'aide en faveur des investissements relatifs aux installations de recharge rapide pour véhicules électriques sur les grands axes routiers prévoit ainsi qu'une aide sous forme de subvention peut être accordée par l'État aux entreprises qui réalisent un investissement relatif à une activité de service de recharge pour véhicules électriques sur les aires de service situées sur le domaine public autoroutier et sur le domaine public du réseau routier national.

b. **Deux avis portant sur un projet de décret allégeant la procédure de mise en concurrence des IRVE** : l'Autorité estime que le critère de modération tarifaire devrait être maintenu pour l'attribution des contrats intéressant les IRVE et veillera à ce que les simplifications envisagées permettent d'assurer une concurrence suffisante

L'Autorité a été saisie le 22 janvier 2021 par le ministre chargé de la voirie routière nationale d'un projet de décret concernant la passation des contrats relatifs à l'exploitation d'installations annexes portant sur l'installation et l'exploitation de points de recharge pour véhicules électriques (« IRVE ») sur le réseau autoroutier. Ce projet avait un double objet :

- **d'une part, l'extension à l'ensemble des « sources d'énergies usuelles » de l'application du critère de la modération tarifaire prévu à l'article R. 122-41 du code de la voirie routière (« CVR »), auparavant applicable aux seuls carburants ;**
- **d'autre part, l'instauration, pour la passation des contrats portant exclusivement sur l'installation et l'exploitation d'IRVE sur les aires du réseau autoroutier, à titre d'expérimentation permise par l'article 37-1 de la Constitution, d'une dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence prévues par les articles R. 122-41 et R. 122-41-1 du CVR pendant une durée de quatre ans (prorogable d'un an), la passation de ces contrats étant ainsi soumise à une « procédure de sélection adaptée ». Ladite procédure devait présenter « toutes les garanties d'impartialité et de transparence » et comporter des mesures de publicité « suffisantes permettant aux candidats potentiels de se manifester », les concessionnaires restant néanmoins libres de définir les modalités de sélection des candidats et les délais de remise par ces derniers de leurs candidatures et de leurs offres.**

¹⁷⁹ Programme « Écologie, développement et mobilité durables » au sein de l'état B annexé à la loi de finances pour 2021 votée le 29 décembre 2020, article 94.

Dans son avis du 18 mars 2021¹⁸⁰, si l'Autorité a accueilli positivement l'extension de l'application du critère de la modération tarifaire à l'ensemble des sources d'énergie usuelles, elle a toutefois mis en exergue la double faiblesse de ce premier projet de décret, tenant à la fois (i) à l'exclusion de la modération tarifaire pendant la durée de « l'expérimentation » et (ii) au risque d'affaiblissement de la concurrence sur le marché des IRVE résultant de l'assouplissement des règles de publicité et de mise en concurrence pendant cette période.

A la suite de cet avis, l'Autorité a été saisie le 23 avril 2021 par le ministre chargé de la voirie routière nationale d'un projet de décret portant (i) définition, pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur, d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharges pour véhicules électriques (IRVE) sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé en dessous de certains seuils, et (ii) extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles.

Ce projet de décret reprenait le double objet du premier projet de décret, avec certains ajustements :

- **d'une part, la procédure « adaptée », telle que prévue par le premier projet de décret, constituerait un dispositif pérenne et non plus expérimental.** Par ailleurs, elle ne serait applicable qu'aux seuls contrats passés par les sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs (à capitaux majoritairement privés), dont la valeur estimée du besoin serait inférieure au seuil des procédures formalisées prévues par le code de la commande publique en matière de concessions (actuellement fixé à 5 350 000 euros hors taxes). Au-delà de ce seuil, la passation de ces contrats resterait soumise à la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue à l'article R. 122-41 du CVR ;
- **d'autre part, le critère de la modération tarifaire** prévu à l'article R. 122-41 du CVR serait étendu à l'ensemble des « sources d'énergies usuelles », comprenant l'énergie électrique, avec une application différée de cette disposition douze mois suivant l'entrée en vigueur du décret. Ce délai vise à permettre l'élaboration d'une métrologie légale permettant d'apprécier les engagements en termes de modération tarifaire.

L'Autorité a noté dans son avis du 20 mai 2021¹⁸¹ qu'un certain nombre de ses observations ont été prises en compte dans ce second projet, telles que :

- la suppression de toute référence au dispositif de l'expérimentation prévu par l'article 37-1 de la Constitution ;
- l'introduction d'un mécanisme de seuil, qui a pour effet de maintenir applicables aux contrats supérieurs au seuil les règles de publicité et de mise en concurrence prévues par l'article R. 122-41 du CVR, ce qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la nécessité de faire émerger une concurrence effective, résultant tant des normes nationales et européennes que de la faible intensité concurrentielle du marché des IRVE ;
- l'extension du critère de la modération tarifaire à la distribution de sources d'énergie usuelles et le maintien de son caractère obligatoire pour les contrats supérieurs au seuil.

Néanmoins l'Autorité estimait qu'il n'était pas pertinent de conditionner l'application du critère de modération tarifaire à la valeur estimée des contrats. En effet, le déficit de concurrence, qui justifie la mise en place d'un mécanisme de modération tarifaire, existe sur toutes les aires de service, indépendamment du montant estimé du contrat. L'Autorité a donc fortement recommandé que le projet de décret son emploi, y compris, dans le cadre de la procédure adaptée.

¹⁸⁰ Avis n° 2021-022 du 18 mars 2021 relatif au projet de décret portant expérimentation pour le déploiement des points de recharge pour véhicules électriques sur le réseau autoroutier et modifiant les critères des appels d'offres des installations commerciales.

¹⁸¹ Avis n° 2021-026 du 20 mai 2021 relatif au projet de décret portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection adaptée des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharges pour véhicules électriques sur les installations annexes du réseau autoroutier concédé, et extension des obligations relatives à la modération tarifaire aux sources d'énergie usuelles.

Enfin, compte tenu de la nécessité de faire émerger une concurrence effective, l'Autorité a précisé qu'elle sera particulièrement attentive à ce que les sociétés concessionnaires procèdent aux publications adéquates pour permettre effectivement « aux candidats potentiels de se manifester » afin de susciter, conformément à l'article L. 122-24 du CVR, « la présentation de plusieurs offres concurrentes », en prenant en considération les spécificités du marché des IRVE.

5.4. Une étude thématique sur les redevances dans les contrats de sous-concessions

À l'occasion de ce sixième rapport, l'Autorité a mené une étude thématique sur les redevances versées par les sous-concessionnaires. Cette rémunération, qui est une obligation légale en contrepartie de l'occupation du domaine public (5.4.1), est en effet déclinée de façon très diverse par les SCA. La structure des redevances ainsi que les méthodes de notation varient significativement d'une société à l'autre, ce qui a des implications sur les contrats d'exploitation des sous-concessionnaires en termes d'incitations (5.4.2.a). Par ailleurs les montants versés au titre des redevances présentent un enjeu économique non négligeable pour les SCA comme pour les sous-concessionnaires : à ce titre il s'agit d'un élément structurant du modèle économique des concessions d'autoroutes (5.2.2).

Partant de ces constats, l'Autorité a cherché à analyser la structure des incitations inscrites dans les méthodes de notation des critères financier et de modération tarifaire. Dans certains cas, elle a établi que les soumissionnaires sont fortement incités à fournir un effort sur le critère de la redevance plutôt que sur celui de la modération tarifaire (5.4.3). L'Autorité invite donc les SCA à faire évoluer leurs méthodes de notation afin de s'assurer que celles-ci ne procurent pas une incitation disproportionnée à privilégier le critère financier au détriment du prix payé par l'usager.

5.4.1. La redevance est une obligation légale dont le montant doit satisfaire à certains critères

La rémunération versée par le sous-concessionnaire à la SCA constitue une redevance pour l'occupation du domaine public. A ce titre son montant doit répondre à certains critères.

a. Le sous-concessionnaire est tenu de verser une redevance pour occupation du domaine public fixée par le concessionnaire d'autoroutes

Toute occupation du domaine public est assujettie au paiement d'une redevance, en vertu du principe de non-gratuité de l'occupation du domaine public. Aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), « toute occupation ou utilisation du domaine public [...] donne lieu au paiement d'une redevance » qui, selon l'article L. 2125-3 du même code, « tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation ». Ainsi, toute occupation privative ou utilisation occasionnelle du domaine public doit donner lieu au versement d'une indemnité d'occupation.

Par ailleurs, il appartient à l'autorité chargée de la gestion du domaine public de fixer les conditions de délivrance des autorisations d'occupation domaniale et de déterminer le tarif des redevances¹⁸².

Dans le cas des aires de service, le Conseil d'État a jugé que ces règles trouvent à s'appliquer, même en l'absence de toute réglementation particulière, au concessionnaire autorisé à délivrer des autorisations d'occupation du domaine public dont l'exploitation lui est concédée¹⁸³. Le cahier des charges annexé aux contrats de concession prévoit d'ailleurs que la société concessionnaire peut passer librement des contrats en vue de faire assurer par un tiers l'exploitation et l'entretien

¹⁸² CE, 10/06/2010, *Société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur-Provence-Alpes*, 305136.

¹⁸³ Ibid.

des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé, moyennant le versement de redevances entrant dans les produits de la concession.

La SCA est ainsi compétente pour fixer les modalités de la redevance et pour en percevoir le produit.

b. Le montant de la redevance doit répondre à certains critères

Si l'autorité gestionnaire dispose d'une certaine liberté pour déterminer le montant des redevances d'occupation du domaine public, son pouvoir n'est pas pour autant arbitraire. À titre liminaire, parce qu'elle est la contrepartie directe de l'occupation ou de l'utilisation du domaine public, la redevance se distingue de la taxe fiscale, imposition de toute nature, qui, à ce titre, ne peut être instituée que par la loi¹⁸⁴. Le juge a eu l'occasion de préciser que la redevance d'occupation du domaine public instituée par l'État et due par les sociétés concessionnaires d'autoroute pour occupation du domaine public ne présente pas le caractère d'une imposition¹⁸⁵.

Le montant de la redevance doit respecter, d'une part, les principes de non-discrimination et d'égalité des usagers du domaine public¹⁸⁶, d'autre part, le principe de proportionnalité et être ainsi en lien avec le coût d'entretien et de fonctionnement de l'ouvrage. La redevance imposée à un occupant du domaine public doit être calculée non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle l'autorisation est délivrée, mais aussi en fonction de l'avantage spécifique procuré à l'occupant par cette jouissance privative du domaine public¹⁸⁷.

Il est en outre essentiel que le montant de la redevance soit dûment justifié par l'autorité compétente. En effet, pour que la redevance soit légale, la justification de son mode de calcul est nécessaire. En l'absence d'éléments permettant au juge d'exercer son contrôle sur les bases de calcul retenues, celle-ci pourrait être censurée. Le juge doit, à ce titre, contrôler « *si le montant de la redevance est suffisamment proche de la valeur économique réelle du titre d'occupation afin, tout à la fois, d'assurer la protection des deniers publics, mais également de prévenir les atteintes à la concurrence qui pourraient découler d'une redevance trop basse* »¹⁸⁸.

S'inscrivant dans ces principes, l'article R. 122-48 du code de la voirie routière prévoit que les sociétés concessionnaires d'autoroutes versent annuellement à l'État, pour une période comprise entre le 1^{er} juillet et le 30 juin, une redevance pour occupation du domaine public déterminée en fonction de la valeur locative du réseau concédé et du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité de concessionnaire d'autoroutes sur le domaine public national.

c. Le code de la voirie routière impose aux SCA de prévoir un critère financier relatif aux redevances pour la sélection de l'exploitant de l'aire de service

Les SCA doivent prévoir un critère relatif aux rémunérations de toutes natures qu'elles vont percevoir de la part des exploitants. À la différence des contrats de concession régis par le droit commun pour lesquels le recours au critère financier est une faculté à la main du gestionnaire cherchant à valoriser le domaine public, ce critère financier doit obligatoirement être prévu au titre des critères d'attribution pour la sélection du ou des soumissionnaires des contrats d'exploitation des installations annexes¹⁸⁹.

¹⁸⁴ V. J. Chardeau, *concl. sur CE, ass., 21 nov. 1958, Synd. nat. des transporteurs aériens : D. 1959, jurispr. pp. 475-477, ici p. 477.*

¹⁸⁵ *CE 28 juillet 1999, Cofiroute, req. n° 189412.*

¹⁸⁶ *V. CE Sect. 2 novembre 1956, Biberon, req. n° 23551 : Rec. CE p. 403.*

¹⁸⁷ *CE, 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, 21 mars 2003, SIPPAREC, n° 18919.*

¹⁸⁸ La délicate fixation du montant de la redevance due pour l'occupation privative du domaine public : *AJDA 2013, p. 545*

¹⁸⁹ c) 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.

5.4.2. Un état des lieux sur les redevances versées par les sous-concessionnaires

a. Les pratiques des SCA en termes de structuration des redevances et de méthode de notation diffèrent largement

- La structuration des redevances et ses modalités de calcul

Dans la pratique, les redevances versées au concessionnaire sont constituées de deux sous-ensembles. Tout d'abord, tous les contrats requièrent le versement de redevances spécifiques s'appliquant à chacune des activités générant du chiffre d'affaires : distribution de carburants, activité de restauration, boutique et hôtellerie. Si la surface affectée au preneur ne constitue pas l'intégralité de l'aire, il peut exister une redevance d'entretien qui couvre les charges incombant aux concessionnaires. Pour finir, certains requièrent le versement d'une redevance globale.

Les modalités de calcul des redevances spécifiques varient d'un contrat à l'autre. Le plus souvent, pour chacune des activités, les SCA décomposent les redevances en une part fixe et une part variable.

La part fixe constitue généralement un montant annuel à verser indépendamment des résultats de l'exploitant. Néanmoins, il arrive qu'elle soit partiellement conditionnée à des chiffres de vente avec un système de paliers.

La part variable revêt des formes plus diverses. Elle s'exprime généralement comme un **pourcentage du chiffre d'affaires ou du volume de ventes** escompté par le concessionnaire. Elle peut aussi être exprimée par paliers, par exemple avec un taux de redevance croissant avec le niveau de chiffre d'affaires, ou se déclencher au-dessus d'un certain seuil. Les contrats peuvent également prévoir un mécanisme évolutif dans le temps (par exemple, pour tenir compte d'une période de travaux), mais cette option n'est généralement pas utilisée.

Enfin, la SCA encadre généralement les paramètres de ces redevances dans le cadre des procédures de passation. En effet, si le montant des redevances résulte en partie des propositions des soumissionnaires, ces dernières doivent répondre à certaines conditions. Dans le cadre de la procédure de passation, les SCA imposent souvent des contraintes sur les parts fixes, sous la forme d'une redevance minimale imposée, et sur les parts variables, avec des taux minimaux. Par ailleurs, le contrat peut imposer une redevance minimale garantie sur tout ou partie de la redevance. Par exemple, le contrat peut stipuler que le montant de la redevance variable portant sur les carburants ne pourra descendre en dessous d'un certain montant.

Notons que du point de vue de l'efficacité économique, les modalités de calcul retenues pour les redevances ne sont pas neutres. C'est notamment le cas du poids respectif accordé à chacune des catégories de redevances (variable et fixe). La redevance variable permet en effet au sous-concessionnaire de garder une certaine souplesse en cas d'exploitation dégradée et, à l'inverse, associe l'acheteur à une réussite d'exploitation. Dans les faits, les SCA imposent majoritairement des redevances fixes, ce qui a des effets en termes de partage de risques et d'efficacité économique (voir encadré ci-dessous), notamment dans des secteurs émergents tels que celui des IRVE. La possibilité, pour les soumissionnaires, de proposer des redevances variables peut accroître l'intensité de la concurrence entre soumissionnaires et devrait également tirer vers le haut le niveau moyen des redevances.

La structure de la redevance et ses implications en termes de partage de risques et d'efficacité économique

La variabilité des volumes de ventes et du chiffre d'affaires constitue un risque de l'exploitation commerciale des aires d'autoroute. L'activité d'exploitation commerciale d'une aire d'autoroute est, comme toute activité commerciale, soumise à des aléas. Les ventes peuvent varier d'une période à l'autre, et la tendance observée peut s'écarter des prévisions qui avaient été établies au moment de la passation du contrat, favorablement ou défavorablement.

Selon la nature de la redevance imposée (fixe ou variable), le risque sera plus ou moins partagé entre la SCA et l'exploitant. En effet, la partie variable de la redevance, qui dépend des ventes des candidats, permet au sous-concessionnaire de limiter ses pertes en cas d'exploitation dégradée. Ainsi, plus la part variable de la redevance est conséquente, plus le risque est partagé avec la SCA, qui est alors aussi associée aux réussites de l'exploitation. À l'inverse, une redevance qui serait constante reviendrait à un transfert intégral du risque au sous-concessionnaire, puisque la variabilité de ses ventes n'influencerait pas du tout le montant de la redevance versée à la SCA.

Un fort partage du risque avec le concessionnaire pourrait réduire les incitations du sous-concessionnaire à être performant, le conduisant finalement à verser une moindre redevance. Si une part importante du profit qu'il tire de ses efforts est reversée à la SCA au titre de la redevance, le sous-concessionnaire n'est pas encouragé à redoubler d'efforts. De la même manière, si le risque est partagé avec la SCA, le sous-concessionnaire ne devrait pas être trop inquiet par un chiffre d'affaires en berne puisqu'il se traduira également par une redevance plus faible à verser à la SCA. Dans les pratiques observées actuellement, les redevances sont principalement fixes, et l'effet désincitatif des éléments variables semble limité.

Lorsque le risque lié à l'exploitation est partagé avec la SCA, la rémunération attendue par le sous-concessionnaire diminue, et la redevance versée à la SCA peut être supérieure. Comme tout agent économique averse au risque, un exploitant d'aire d'autoroute préfère que ses résultats soient les moins fluctuants possibles et pourrait accepter une diminution de sa rémunération moyenne lorsque le risque qui est à sa charge diminue. Toutes choses égales par ailleurs, une redevance contenant une part variable conséquente devrait donc être plus élevée en moyenne qu'une redevance comprenant une part variable faible.

La possibilité, pour les soumissionnaires, de proposer des redevances variables peut accroître l'intensité de la concurrence entre soumissionnaires, faciliter la venue de petits acteurs et conforter le développement de secteurs émergents. Pour la SCA, offrir aux soumissionnaires la possibilité de ne pas assumer l'intégralité du risque permet de ne pas écarter d'office des offres qui pourraient se révéler intéressantes. Singulièrement, le partage des risques est susceptible de faciliter la venue de petits acteurs, qui ont tendance à être plus averse au risque. Il peut aussi conforter le développement des secteurs émergents puisqu'ils sont par nature plus risqués. Par exemple, de nombreux acteurs hésitent à se positionner sur le marché des bornes de recharge électrique du fait de l'incertitude quant à l'essor des véhicules électriques.

- Les méthodes de notation du critère financier

Les méthodes de notation du critère financier varient selon les SCA :

- les SCA emploient des formules proportionnelles ou par pallier qui, selon leurs spécifications exactes, ont tendance à distinguer, de façon plus ou moins importante, les propositions des soumissionnaires entre elles ;
- les SCA peuvent distinguer la part fixe et la part variable, en constituant deux sous-critères différents ce qui peut avoir des effets en termes d'efficacité économique (cf. *supra*).

Méthode de notation utilisée par Alis dans le cadre de la passation des aires des Haras et du Domaine d'Harcourt.

Les redevances par activité sont divisées en deux sous-parties : une redevance minimale annuelle garantie et des redevances proportionnelles.

Les candidats sont libres de fixer une redevance minimale globale (avec un minimum imposé par Alis – 200 000 €) et déterminent les redevances proportionnelles en prenant en compte les éléments suivants : le taux carburant ne pourra pas être inférieur à 11 €/ m³ vendu ; le taux boutique ne pourra pas être inférieur à 8 % du chiffre d'affaires et le taux restauration ne pourra pas être inférieur à 8 % du chiffre d'affaires.

Pour apprécier le critère C.1 relatif aux rémunérations prévisionnelles versées par l'exploitant à Alis, la SCA a procédé selon la formule ci-dessous :

$$\text{Note} = 20 \times [\text{rémunération globale prévue} / \max(\text{rémunérations globales prévues})]$$

L'Autorité relève que la SCA a bien pris en compte l'ensemble des rémunérations versées sur toute la durée du contrat.

Pour cela, la SCA attribue la meilleure note au candidat le mieux-disant, c'est-à-dire au candidat s'engageant à verser le plus de redevances sur toute la durée du contrat. La société Alis attribue le maximum de points au candidat le mieux-disant, puis applique une formule proportionnelle au mieux-disant pour les offres suivantes.

Concernant le critère C.2 relatif au rapport entre la redevance garantie et l'ensemble des rémunérations prévisionnelles, la SCA a appliqué la formule ci-dessous :

$$\text{Note} = 5 \times \frac{\text{Minimum garanti sur la durée du contrat}}{\text{Rémunération globale prévisionnelle}}$$

Ce critère accorde un poids plus important aux redevances minimales garanties qu'aux redevances additionnelles, qui ont moins de chance d'être atteintes. Par conséquent, le candidat qui propose plus de redevances additionnelles plutôt que des redevances minimales garanties perdra des points.

La principale difficulté réside dans la capacité de la SCA à expertiser les prévisions des candidats car les propositions dépendent le plus souvent de chiffres d'affaires escomptés. Cet engagement n'étant pas nécessairement contractuel, cela pourrait avoir pour effet de laisser les opérateurs économiques optimiser leurs offres sur ce point, voire gonfler leurs prévisions. Une fois cette analyse faite, la SCA peut alors corriger la proposition selon une méthode objective et

transparente. En tout état de cause, la SCA doit appliquer la transparence en fixant et en indiquant clairement, au moment de la procédure de passation, les règles qu'elle retient pour traiter tous les soumissionnaires sur un pied d'égalité.

La méthode de la médiane, qui consiste à noter le critère de la redevance en recalculant celle-ci, pour chacune de ses composantes (volumes carburants, CA boutique et CA restauration), à partir des prévisions médianes de chiffre d'affaires proposées par les candidats, a été initiée par Sanef (voir encadré ci-après). Cette méthode présente plusieurs avantages, parmi lesquels :

- Neutralisation des valeurs extrêmes proposées par les candidats ;
- Tant que son classement par rapport aux autres ne change pas, un candidat ne peut pas influencer sur la valeur de vente retenue dans la notation (ce que permettrait une méthode utilisant la moyenne). Par exemple, surévaluer une composante des ventes qui avantagerait un candidat alors qu'elle est déjà au-dessus de la médiane des soumissions ne changerait rien à la notation.

b. La redevance est un enjeu économique important pour le sous-concessionnaire comme pour le concessionnaire

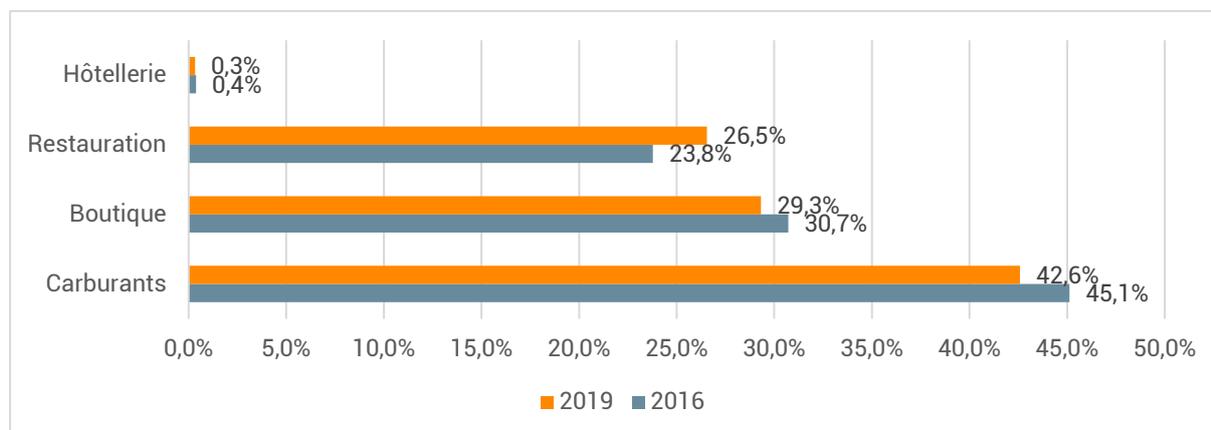
- Au total, les sous-concessionnaires ont versé en 2019 150,7¹⁹⁰ millions d'euros soit 4,2 % de leur chiffre d'affaires

En 2019, les sous-concessionnaires ont versé 150,7 millions d'euros de redevances aux sociétés concessionnaires. Ce montant est en croissance : le montant total des redevances perçues était de 127 millions d'euros en 2016, soit une croissance de 18,6 %. Il est constitué en premier lieu des redevances portant sur l'activité de distribution de carburants, qui représentent la majorité des redevances versées aux SCA, soit 42,6 % du total. Viennent ensuite les redevances issues de l'activité boutique (29,3 %) et enfin celles issue de la restauration (26,8 %). L'hôtellerie n'a, quant à elle, qu'un poids négligeable dans le total (0,3 %). Enfin, une dernière catégorie d'activités regroupe la vente de produits régionaux, des boutiques spécialisées ou encore du change et génère 1,2 % des redevances.

Pour les sous-concessionnaires, les redevances représentent en moyenne 4,2 % de leur chiffre d'affaires. Ce pourcentage est en légère progression depuis 2016 : avec une croissance de 8,1 % sur cette période, le chiffre d'affaires des sous-concessionnaires a augmenté moins vite que les redevances.

¹⁹⁰ Il existe un écart de quelques pourcents entre cette valeur et le total calculé par l'Autorité dans le cadre de la synthèse des comptes des SCA, établie sur la base des bilans financiers déclarés par celles-ci. Celui-ci s'explique vraisemblablement par l'existence de revenus tiers perçus par les SCA auprès des titulaires de contrats d'exploitation, dont les « participations aux infrastructures » et les « droits de reprise ».

Poids des différentes activités dans la redevance versée par les sous-concessionnaires aux SCA en 2016 et 2019



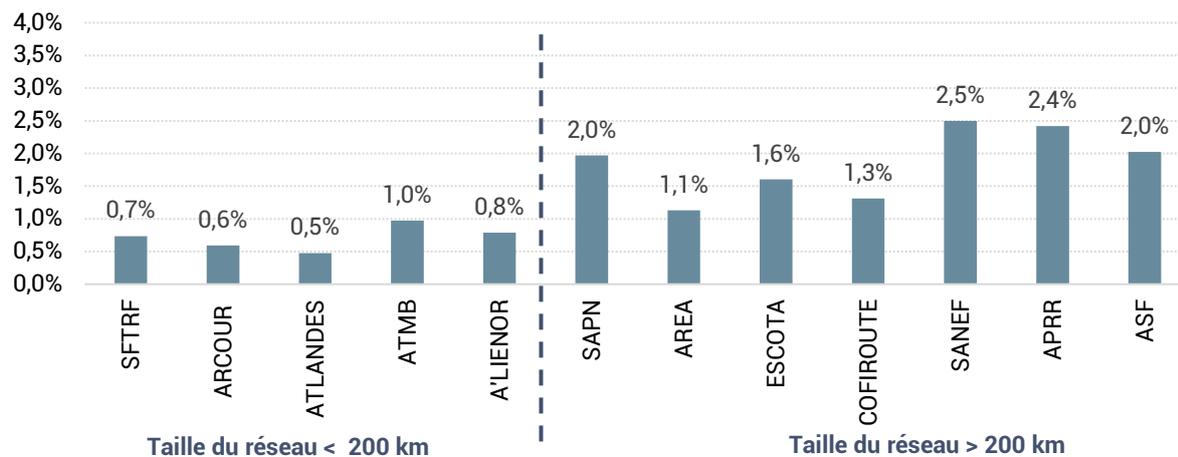
- Pour les sociétés concessionnaires, il s'agit d'un revenu net de charge

Ramené au chiffre d'affaires, le poids des redevances est faible : elles représentent 1,5 % du chiffre d'affaires des SCA. Exprimé sous forme de ratio, les redevances rapportent 456 k€ par aire de service et 18 k€ par km de réseau concédé. Ce ratio reste globalement stable : en 2016, avec 145,6 millions d'euros de redevances pour 9,8 milliards de chiffre d'affaires, il était de 1,5 %.

Si les revenus tirés des redevances peuvent sembler marginaux, ils ne sont pas sans importance dans l'équilibre économique des concessionnaires. Il s'agit en effet d'un revenu quasi-net de charge, les dépenses en lien avec les installations annexes étant majoritairement externalisées. Il est néanmoins complexe d'en mesurer précisément l'importance au sein de l'équilibre économique des SCA. On peut certes ramener le montant au résultat net, aux revenus restants une fois soustraits l'ensemble des charges de la société ainsi que les frais financiers et les impôts ; en 2019, la redevance pèse alors pour 3 % du résultat net. Néanmoins ce ratio est très variable d'une année sur l'autre car le résultat net est sujet à d'importantes variations annuelles, liées à des événements singuliers (résultat exceptionnel), aux changements de nature fiscale (taux d'impôt sur les sociétés) ou aux évolutions financières (frais financiers).

En définitive, la part des redevances dans le chiffre d'affaires varie entre 0,5 % et 2,5 % selon les SCA et tend à être plus faible pour les SCA récentes. Ces différences s'expliquent par trois raisons principales. Tout d'abord, les tarifs kilométriques sont, en moyenne, plus élevés sur les réseaux des sociétés concessionnaires récentes. La part du péage dans le chiffre d'affaires tend donc à être plus importante pour ces sociétés. Ensuite, ramenées au kilomètre, il existe moins d'aires de services dans les concessions récentes. Enfin, les sociétés récentes exploitent généralement un réseau offrant une liaison entre des zones urbaines peu éloignées : leur usage conduit donc à une utilisation plus faible des aires de service par les usagers.

Part de la redevance de sous-concession dans le chiffre d'affaires des SCA en 2019



5.4.3. Une analyse économique des méthodes de notation et de leurs incitations en termes de modération tarifaire

- a. Des méthodes de notation incorrectement calibrées peuvent aboutir à un risque de capture de rente par le concessionnaire

Concernant la distribution de carburant, il existe un risque de capture de rente que l'encadrement imposé par les procédures de passation, en particulier l'obligation d'un critère de modération tarifaire, est censé limiter. En effet, du fait des caractéristiques du marché de la distribution de carburant sur autoroutes, c'est-à-dire de la captivité de l'utilisateur et de l'exclusivité qui est offerte au concessionnaire, ce dernier est en mesure d'extraire une rente, par exemple en imposant une redevance correctement dimensionnée. C'est une des justifications possibles de l'encadrement des procédures de passation : en imposant un critère de modération tarifaire, le risque de rente est réduit, en mettant en place une compétition pour le marché portant en partie sur les prix supportés par l'utilisateur, et non uniquement sur les redevances.

Toutefois, l'effectivité de la modération tarifaire ne dépend pas uniquement du critère correspondant et de sa notation, mais aussi de la méthode de notation du critère financier. Lorsqu'il répond à une offre, un soumissionnaire doit arbitrer entre un effort vis-à-vis de la SCA et un effort vis-à-vis des usagers. En effet, à un niveau de rentabilité donné, le soumissionnaire peut, soit proposer une offre avec des redevances relativement élevées qui sont reversées aux concessionnaires, soit des prix de carburants relativement bas.

L'effectivité de la modération tarifaire doit donc être examinée relativement au critère financier. Il serait aisé pour le concessionnaire de neutraliser toute incitation à proposer des tarifs bas, en choisissant judicieusement la formule de notation. Par exemple, si la méthode de notation du critère financier est bien plus discriminante que celle du critère de modération tarifaire, un soumissionnaire aura alors intérêt à privilégier ce critère au détriment de la modération tarifaire pour maximiser ses chances de remporter la procédure de passation. Or, les formules utilisées par les SCA pour la notation du critère financier utilisent fréquemment une fonction puissance avec un coefficient supérieur à 1. Dans la mesure où l'utilisation d'une telle fonction augmente significativement les écarts entre candidats, il est souhaitable d'en mesurer les implications.

- b. Les premières analyses suggèrent que certaines méthodes de notation incitent à privilégier les redevances au détriment de la modération tarifaire

S'appuyant sur ces constats, l'Autorité a cherché à mesurer les incitations induites par les formules de notation couramment utilisées par les SCA. La méthode retenue consiste à exprimer

les échelles de notation de chacun des critères sous forme de coûts pour le soumissionnaire. Elle repose sur les deux étapes de calcul suivantes :

- ✓ En s'appuyant sur des données prévisionnelles pour la durée de la sous-concession, l'Autorité estime le coût C_{MT} pour le soumissionnaire de baisser ses prix de manière à ce qu'il gagne un point sur le critère de modération tarifaire.
- ✓ Ensuite, l'Autorité estime le coût C_R pour le soumissionnaire d'augmenter la redevance versée au concessionnaire, de sorte qu'il gagne un point sur le critère financier.

Si C_{MT} est nettement supérieur à C_R , alors il est possible de conclure que les méthodes de notation incitent objectivement le soumissionnaire à privilégier le critère financier au détriment de celui de la modération tarifaire.

Les résultats, présentés dans le tableau ci-dessous, soulignent que les incitations financières implicitement inscrites dans les méthodes de notation sont parfois nettement en faveur du critère « redevance ». Si les aires ont été anonymisées pour protéger les données prévisionnelles des soumissionnaires, qui sont couvertes par le secret des affaires, les résultats couvrent les trois grands groupes de SCA. Concernant l'exemple 1, le soumissionnaire était 7 fois plus incité à améliorer le critère financier puisqu'il :

- **aurait dû verser 975 200 euros de redevance supplémentaire** pour gagner un point sur le critère financier ;
- **aurait perdu 6,7 millions d'euros de chiffre d'affaires en diminuant le prix des carburants** pour gagner un point sur le critère de la modération tarifaire, même en tenant compte de l'effet volume lié à la baisse des prix.

Cette situation diffère largement d'une procédure de passation à l'autre. Ainsi les méthodes de notation dans les exemples 2 et 3 sont visiblement bien calibrées puisqu'elles aboutissent à des incitations équilibrées entre rémunération et prix payé par l'utilisateur.

	Surcroît de redevance à verser pour gagner un point sur le critère financier	Perte de chiffre d'affaires sur la vente de carburants pour gagner un point de modération tarifaire (effet volume compris)	Coût relatif du gain d'un point au titre de la modération tarifaire par rapport à un gain d'un point au titre du critère financier
Exemple 1	975 k€	6,7 M€	6,9
Exemple 2	170 k€	140 k€	0,8
Exemple 3	7,2 M€	6,1 M€	0,85

Avertissement : les périmètres différant d'une procédure de passation à l'autre, il n'est pas pertinent de comparer ligne à ligne les deux premières colonnes. Seule la dernière colonne peut l'être.

L'Autorité recommande aux SCA de calibrer les méthodes de notation pour qu'elles aboutissent à des incitations équilibrées entre rémunération et prix payé par l'utilisateur. Afin d'en juger l'Autorité mobilisera systématiquement la méthode présentée ci-dessus lors des instructions des avis relatifs à des sous-concessions. Cela permettra une analyse plus rigoureuse du caractère discriminant ou non de la méthode de notation des engagements de modération tarifaire par rapport à celui du critère financier.

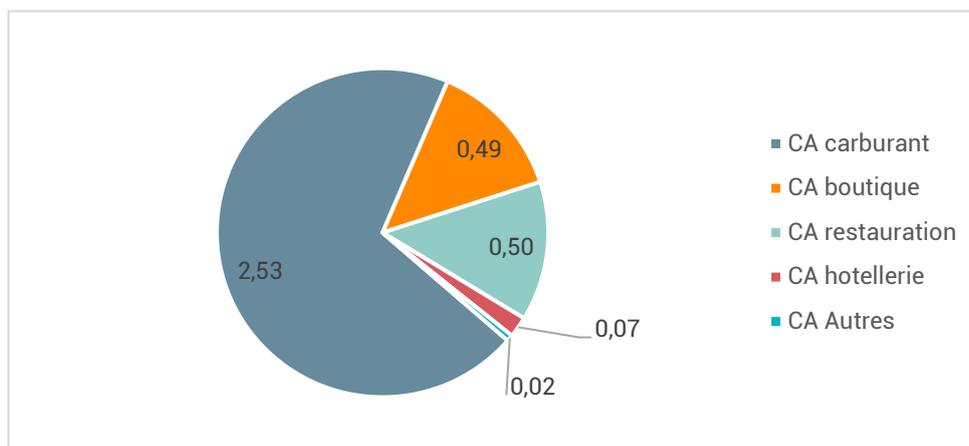
5.5. Aspects économiques et financiers des sous-concessions

5.5.1. Le modèle économique des sous-concessionnaires

a. Le chiffre d'affaires des installations commerciales a progressé de 5 % entre 2016 et 2019

En 2019, les titulaires des contrats d'exploitation ont réalisé, toutes activités confondues, un chiffre d'affaires global de 3,6 milliards d'euros (hors TVA), en progression de 5% par rapport à 2016, année où il s'est établi à 3,4 milliards d'euros. Les effets de la crise sanitaire ne sont pas pris en compte dans les développements ci-dessous et une actualisation devra être faite. De premiers résultats transmis par l'Association des sous-concessionnaires d'autoroutes (ASCA) permettent toutefois d'estimer que toutes les activités ont été durablement touchées (voir encadré ci-dessous). En 2019, une aire de services a généré, en moyenne, toutes activités confondues, des recettes de 10,0 millions d'euros.

Répartition du chiffre d'affaires des sous-concessionnaires en 2019 (en milliards d'euros HT et en pourcentage)



En 2019, ces revenus proviennent principalement de quatre activités : la vente de carburants, la vente en boutique, la restauration et l'hôtellerie. L'activité carburant est celle qui réalise le chiffre d'affaires le plus important avec plus de 2,5 milliards d'euros de chiffres d'affaires (70 % du volume d'affaire global) pour 2,0 millions de m³ de carburants vendus. L'activité restauration et l'activité boutique génèrent un chiffre d'affaires sensiblement similaire, respectivement 495,5 millions et 490,6 millions d'euros environ (14 % du volume d'affaires respectivement pour ces deux activités). L'activité d'hôtellerie est plus marginale et en déclin sur le réseau, avec un peu moins de 8 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Pour l'utilisateur, les recettes des installations commerciales représentent donc un tiers de ses dépenses sur autoroutes. En effet, en prenant en compte la TVA, les usagers ont dépensé

4,2 milliards d'euros sur les aires de services en 2019 pour 12,0 milliards euros de péages. En 2019, un usager dépense ainsi 4,33 euros et achète 2,1 litres de carburant tous les 100 km.

Les effets de la crise sanitaire sur l'exploitation des installations annexes à caractère commercial

Si l'Autorité constate que les chiffres d'affaires ont augmenté pour l'exploitation des installations commerciales sur le réseau autoroutier concédé entre 2016 et 2019, son analyse devra être actualisée pour tenir compte des dernières fluctuations importantes de ce secteur, notamment des effets majeurs de la crise sanitaire sur ces activités.

À cet effet, un premier bilan provisoire fourni par l'Association des sous-concessionnaires d'autoroutes permet de constater l'impact significatif de la crise sur le chiffre d'affaires des sous-concessionnaires. Ainsi, les chiffres de vente du carburant ont diminué d'un quart, suivant approximativement la baisse de trafic. L'impact sur la restauration a quant à lui été bien plus significatif, reflet des mesures de sanitaires mises en œuvre pour le secteur.

Évolution activités 2020 / 2019 à réseau constant en %

SCA	Nb de contrats	Évolution du volume de carburants 2020/2019 en %	Évolution CA HT Boutique 2020/2019 en %	Évolution CA HT Restauration 2020/2019 en %
Vinci	184	-24	-31	-45
SANEF-SAPN	62	-31	-38	-53
APRR-AREA	110	-24	-28	-45
Moyenne en % sur périmètre	356	-25	-31	-46

Source : ASCA

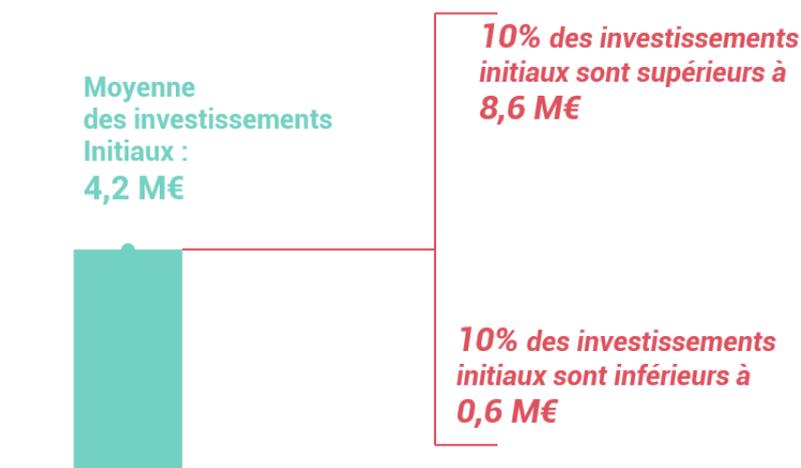
b. La structure de coûts des sous-concessions

La structure des coûts d'un sous-concessionnaire se caractérise d'abord par un important investissement initial. Pour les contrats renouvelés entre 2010 et 2019, l'Autorité observe une moyenne de 4,2 millions d'euros par aire. Cette moyenne cache des disparités importantes : dans 10 % des cas, les investissements ont été inférieurs à 0,6 million d'euros. Au contraire, ils ont été supérieurs à 8,6 millions d'euros pour les 10 % des opérations les plus coûteuses.

Cette disparité s'explique à la fois par des cahiers des charge demandant plus ou moins d'investissements et par les propositions des soumissionnaires, qui peuvent aller au-delà afin de remporter la mise en concurrence. Lors de la procédure de passation, le concessionnaire définit un cahier des charges qui détermine les investissements minimums garantis. Il peut s'agir de rénovations légères : en premier lieu celle des bâtiments (reprise des sanitaires, façade à repenser ou encore une réfection interne plus ou moins poussée) mais aussi des autres équipements de l'aire (rénovation des équipements de jeux, reprise des voiries). Il s'agit parfois de rénovations

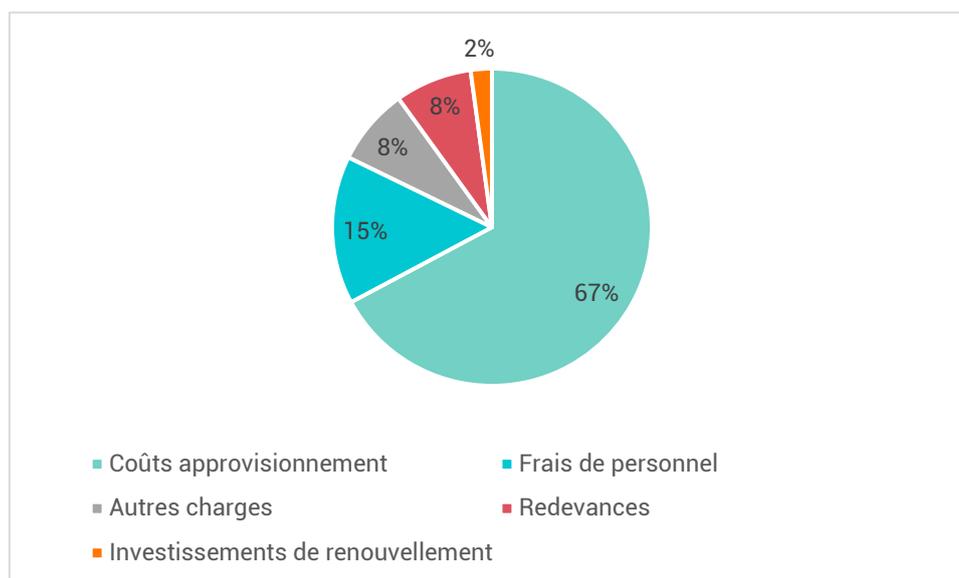
plus lourdes (agrandissement de l'aire), voire d'une reconstruction totale. Le plus souvent, le soumissionnaire dépasse les demandes minimales du cahier des charges.

Investissements initiaux : moyenne et déciles des observations sur la période 2010 - 2019



Hormis l'amortissement des investissements initiaux¹⁹¹, les charges annuelles varient significativement d'une aire à l'autre. Elles couvrent les coûts d'exploitation mais aussi l'amortissement des investissements de renouvellement. Il s'agit essentiellement de coûts variables qui dépendent du volume de vente de l'aire. Ils s'établissent généralement entre 0,4 million d'euros et 12,4 millions d'euros par an¹⁹².

Répartition des charges hors investissement initiaux sur la période 2010-2019



Pour l'essentiel, ces charges correspondent à des coûts d'approvisionnement, ces derniers constituant le principal poste de dépenses des titulaires d'exploitation. Ces coûts d'approvisionnement sont principalement constitués des coûts d'achats du carburant ainsi que

¹⁹¹ La distinction opérée ici entre investissement initial et charges annuelles (y compris amortissement des investissements de renouvellement) n'est pas usuel. Elle permet néanmoins de décrire de façon simple le modèle économique d'une concession : un investissement initial important qu'il est nécessaire d'amortir sur plusieurs années afin d'arriver à l'équilibre économique.

¹⁹² Les chiffres mentionnés correspondent au premier et au dernier déciles des charges moyennes hors investissement initiaux entre 2010 et 2019.

du coût d'acheminement de celui-ci. Ils représentent 67 % des charges hors investissement initiaux. Viennent ensuite les frais de personnel (18 %), les redevances (8 %), les autres charges, notamment les frais de structure, l'entretien et les frais financiers (8 %) ainsi que les investissements de renouvellement (2 %).

5.5.2. La concentration du secteur

Le bilan concurrentiel du secteur est nuancé : les activités opérées sur des aires de service sont des activités de niche. Ainsi, chaque activité se répartit entre 4 ou 5 entreprises qui représentent plus de la moitié du chiffre d'affaires et des challengers qui représentent environ un tiers du chiffre d'affaires.

Cela permet de garantir un niveau de concurrence satisfaisant mais qui reste sensible aux parts de marché des acteurs principaux : un gain trop important de parts de marché pour ces derniers pourrait conduire rapidement à une situation qui pourrait n'être plus considérée comme concurrentielle.

a. L'activité de distribution de carburants

Dix entreprises interviennent sur le marché de la distribution de carburants sur le réseau concédé. Schématiquement les acteurs du marché peuvent être regroupés en trois grands groupes.

Les leaders en parts de marchés, Total Marketing France, Shell et EG Retail (anciennement EFR), représentent à eux seuls 54 % des contrats, et 67 % du chiffres d'affaires du secteur. Au sein de cet ensemble, Total compte à lui seul pour 92 aires et 42% du chiffres d'affaires.

Les challengers sont constitués de groupes pétroliers concurrents : Thevenin Ducrot et Picoty (marque AVIA), Esso (Certas Energie) et Agip (ENI France). Ils représentent 38 % des stations-service, soit 140 aires et 26 % du chiffre d'affaires.

Les entreprises issues de acteurs de la grande distribution et les minoritaires sont constitués en particulier de E. Leclerc (SODIPLC), Carautoroutes (Carrefour) et Dyneff-Rompétrol (Dyneff). Leur part de marché, tant en nombre d'aires qu'en chiffre d'affaires, est marginale : respectivement 8 % et 6,6 % (soit moins de 4,1 % de part de marché par titulaire).

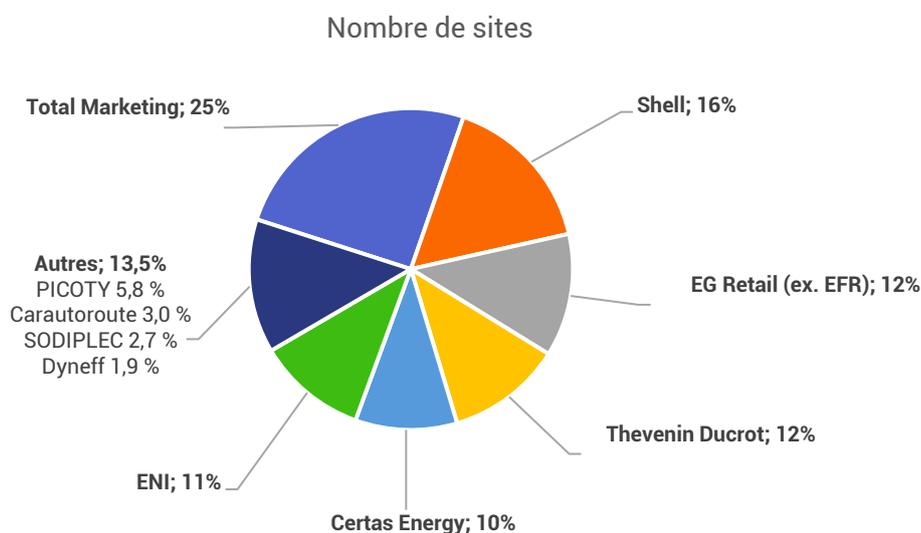
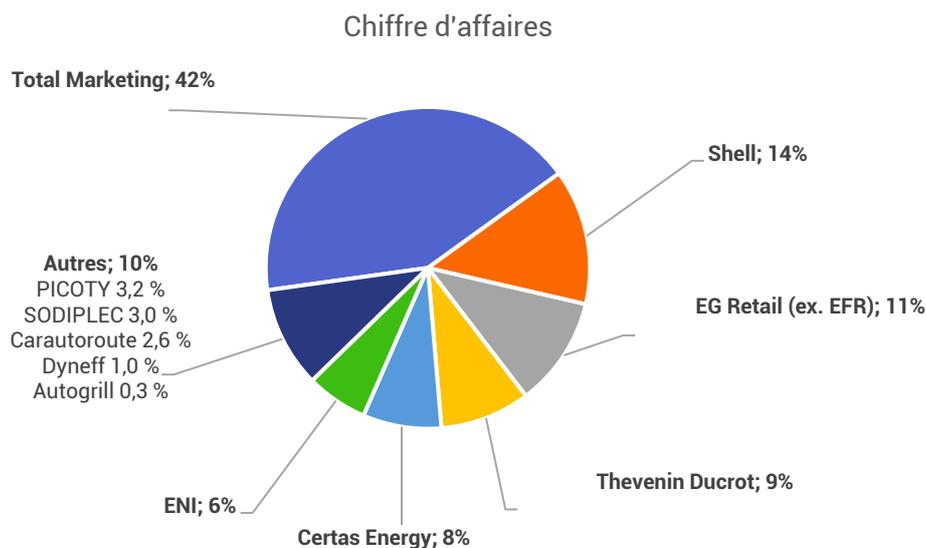
La faible part de marché des entreprises issues de la grande distribution est la principale différence de structuration du marché entre le réseau concédé et le reste du territoire hors autoroute. En dehors du réseau autoroutier, les entreprises issues de la grande distribution dominent le marché : elles représentent plus de 62 % des stations-service¹⁹³, leur part de marché augmentant tendanciellement depuis plusieurs années. Au contraire, alors qu'elles ambitionnaient un développement important sur le réseau concédé au début des années 2000, leur position plafonne voire régresse au point où certaines entreprises se retirent. Ainsi de Carrefour qui a cessé son activité sur le réseau concédé le 31 décembre 2020.

La répartition du marché entre ces trois groupes est restée globalement inchangée depuis 2016. On peut néanmoins noter l'apparition d'un nouvel acteur : la marque Fulli de la société APRR. En créant la marque Fulli, APRR affiche l'ambition de pratiquer des prix bas en « disruptant » le secteur. Avec une première station ouverte en 2021 sur l'aire de Dracé, entre Lyon et Mâcon, Fulli compte au début de l'année 2021 six points¹⁹⁴ de vente situés sur le réseau d'APRR (voir encadré).

¹⁹³ <https://fr.statista.com/statistiques/503607/ventes-carburants-routiers-reseau-france/>

¹⁹⁴ Aires de Dracé, Saint Ambreuil sur l'A6, Jonchet Récompenses, Jonchet Grande Paroisse sur l'A5, Gevrey Ouest sur l'A31 et d'Ecot sur l'A36.

Part de marché des titulaires en chiffre d'affaires et en nombre de sites



Les aires « Fulli » lancée en 2019 par la société APRR

En 2019, la société APRR a imaginé un dispositif spécifique dans lequel elle conclut un contrat de fourniture de carburants directement auprès d'un pétrolier et mandate l'exploitant de l'aire de service pour réaliser la distribution dans des conditions contractuelles qu'elle a préalablement définies lors de la mise en concurrence¹⁹⁵ pour créer sa propre marque de distribution : les aires Fulli. Ce modèle a été repris lors de la saisine en 2020 de la société APRR pour l'agrément de cinq aires de service en vue de les équiper en bornes de recharge électrique à très haute puissance¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Conformément à l'article L. 122-24 du code de la voirie routière.

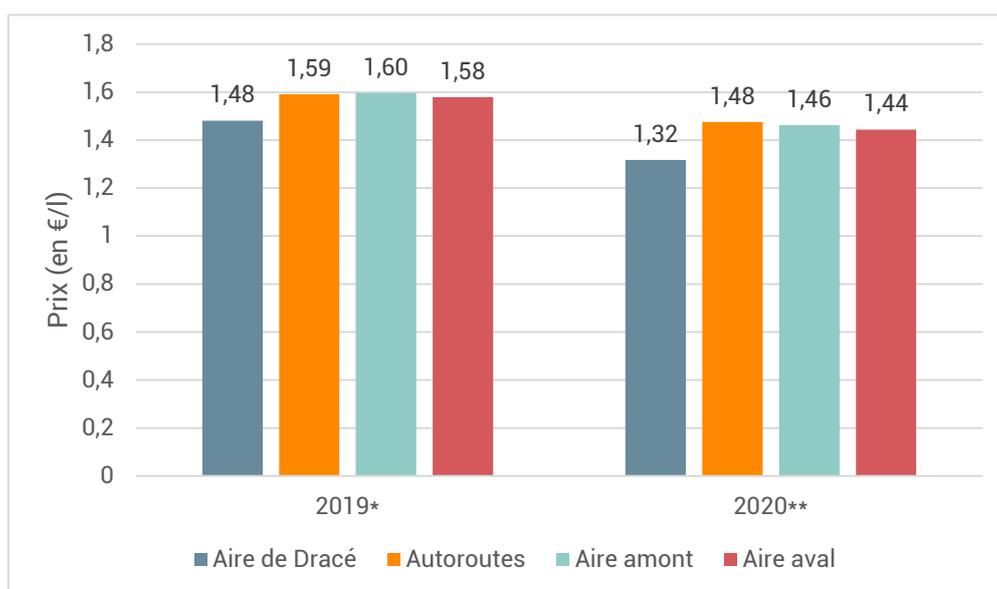
¹⁹⁶ Avis n°2020-084 du 17 décembre 2020 relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation pour l'exercice d'une activité de station de bornes de recharge à très haute puissance ouverte au public pour véhicules électriques sur les aires de Jonchets Grande Paroisse (A5), Jonchets les Récompenses (A5), Dracé (A6), Gevrey Ouest (A31), Écot (A36), Pont Val de Saône (A39), Pont Chêne d'Argent (A39) et, en variante, les aires d'Achères Ouest (A6) et de Saint Ambreuil (A6) par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

Une des principales innovations du dispositif est la formule de modération tarifaire applicable aux aires de services de type Fulli. Pour apprécier le critère de modération tarifaire, la société concessionnaire évalue les candidats sur un prix défini par carburant calculé en fonction de l'indice PLATTS¹⁹⁷ avec un plafond, fixé par APRR, à ne pas dépasser. Les prix PLATTS représentent les prix des carburants en sortie de raffineries.

Pour l'aire de Dracé, l'Autorité a pu observer que les prix pratiqués sur cette aire sont plus faibles que ceux pratiqués sur le réseau autoroutier concédé, notamment sur l'aire amont et l'aire aval de celle-ci. Cette formule de modération tarifaire, différente de celles mises en place par les SCA, semble donc remplir l'objectif poursuivi par la modération tarifaire appliquée aux carburants. Elle note ainsi un écart de plus de 10 c€/L par rapport au prix moyen du gazole sur les aires de service du réseau concédé. Pour trois autres aires Fulli récemment mises en service, l'Autorité observe une situation : en mai 2021, pour la gazole, l'écart de prix avec la moyenne sur autoroute est de 6,6 c€/L pour l'aire de Saint Ambreuil, de 6,3 c€/L pour l'aire de Gevrey Ouest et 4,4 c€/L pour l'aire de d'Ecot.

L'Autorité souligne donc l'efficacité de ce dispositif quant à la modération des prix du carburant.

Analyse du prix du Gazole sur différentes aires en 2019 et 2020



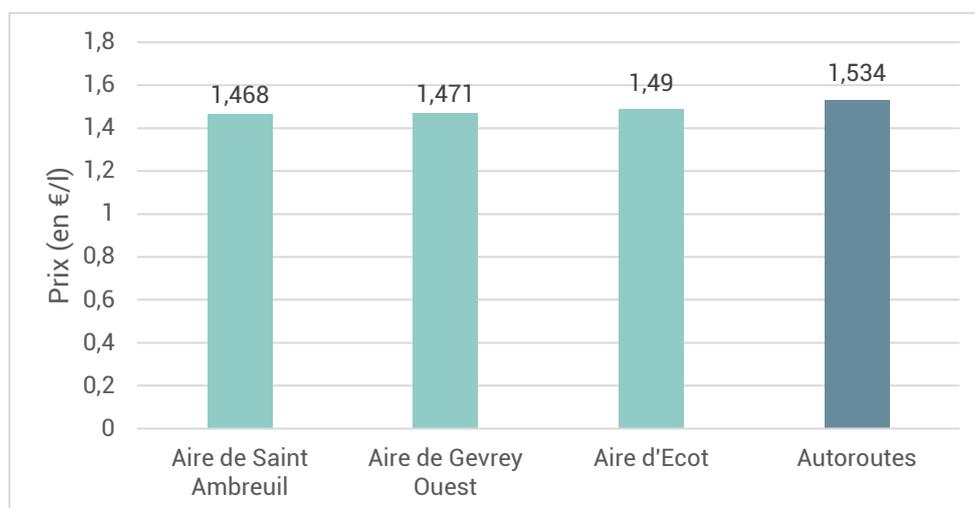
Source : <https://www.prix-carburants.gouv.fr/>

*Données à partir de la date d'entrée en vigueur du contrat (01/04/2019)

** Données disponibles du 01/01/2020 au 30/06/2020

¹⁹⁷ Platts est une société qui fournit des informations fiables, neutres et indépendantes sur les cours du pétrole.

Comparaison des prix du Gazole pratiqués entre les nouvelles stations Fulli au 1^{er} juin 2021 et les stations-service sur autoroutes au mois de mai 2021



Source : <https://www.prix-carburants.gouv.fr/>

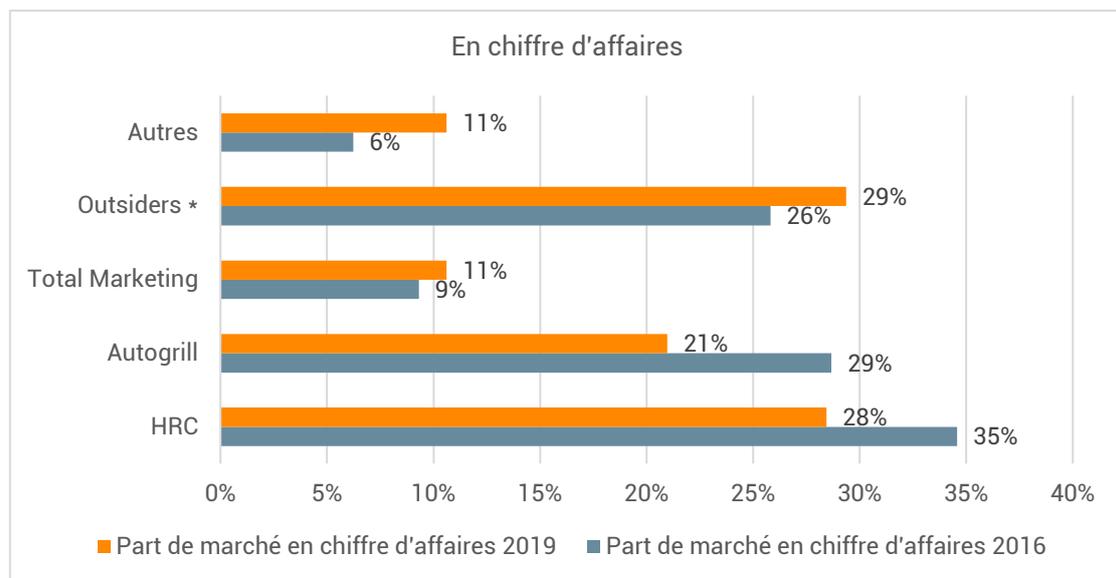
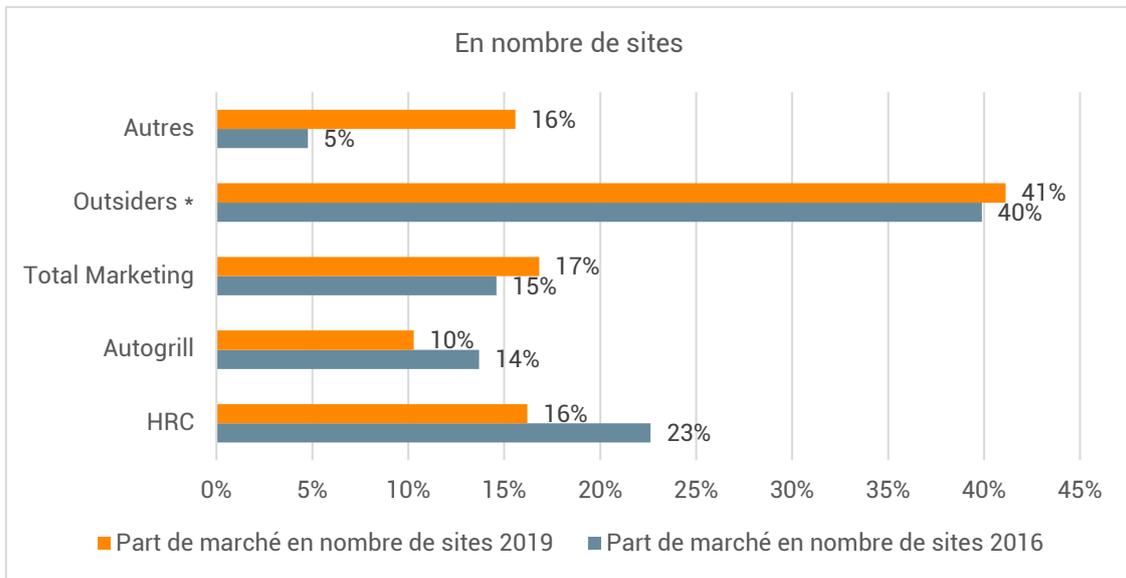
b. L'activité de restauration

Par rapport à 2016, les trois leaders du marché restent inchangés (HRC, Autogrill et Total Marketing). Ils réalisent près de 60 % du chiffre d'affaires du secteur en 2019 contre 72,6 % en 2016. Le reste du marché se compose de 29,4 % d'outsiders (Thevenin Ducrot, EG Retail, Shell, SIGHOR, ENI France, McDonald's, Picoty, Sodiplec) avec des parts de marché respectives inférieures à 7 %. Enfin, 10,6% du marché est détenu par 14 sociétés¹⁹⁸ ayant moins de 2 % de part de marché chacune.

Il s'agit d'acteurs spécialisés dont le poids à l'échelle nationale est marginal. En France et hors réseau autoroutier, le secteur de la restauration commerciale est dominé par le groupe McDonald's suivi du groupe Bertrand (Hippopotamus, Au bureau, Eris, etc.) ; à eux deux ils possèdent plus de la moitié du marché national. Sur le réseau autoroutier concédé, les acteurs présents sont spécialisés sur le segment autoroutier (restauration commerciale d'autoroute). À titre d'exemple, Autogrill, qui n'a que 1 % de part de marché hors réseau autoroutier, représente 21 % de part de marché du réseau concédé en 2019 et 29 % en 2016.

¹⁹⁸ Carautoroute, Arcotel, Baseas, Bouquet, Certas, Dyneff, La dinée, Nedelcu, Sesam, Sgar, Gig'Rest Sigtra, SSP, Volcarest.

Parts de marché du secteur de la restauration sur le réseau autoroutier concédé en nombre de sites exploités et en chiffre d'affaires

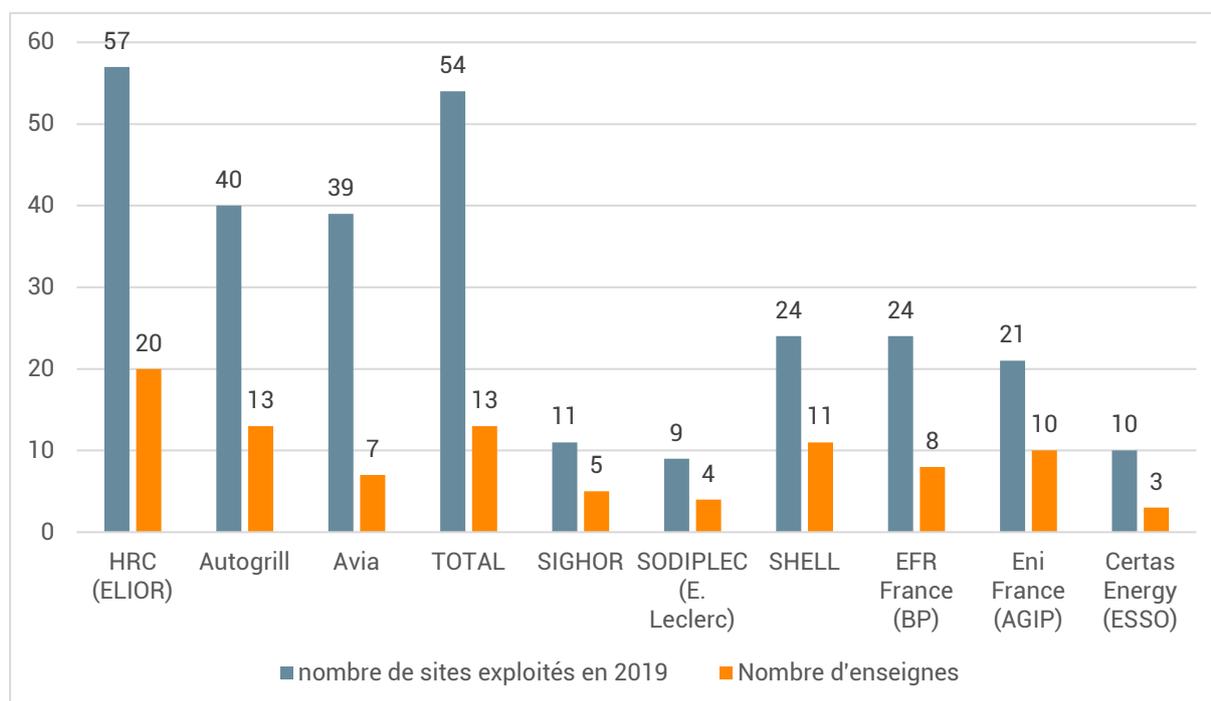


* TDA, EG Retail (ex EFR), Shell, Sighor, Eni, Mc Donald, Picoty, Sodiplec

Les titulaires font généralement appel à des enseignes de restauration commerciale et rapide pour exploiter le service de restauration. Ainsi, en 2019, l'Autorité compte 98 enseignes de restauration présentes sur le réseau concédé. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, l'ensemble des exploitants, y compris ceux spécialisés dans la restauration et l'hôtellerie, font appel à des enseignes, parfois différentes de leurs propres marques¹⁹⁹, pour exploiter la restauration sur les aires de services. En moyenne, sont présentes 1,9 enseigne par aire de services. Le marché des enseignes sur le réseau concédé est particulièrement ouvert : ainsi, un quart des enseignes n'est présent que sur une seule aire de service.

¹⁹⁹ Par exemple : Sighor : Léo ; Arés : l'Arche.

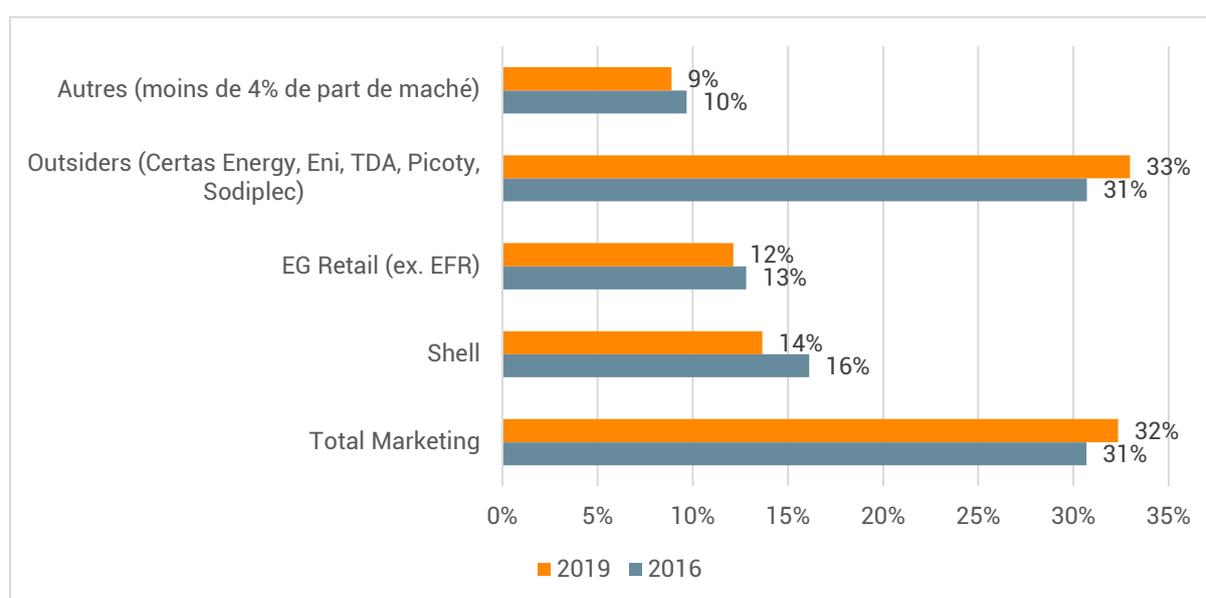
Nombre d'enseignes du secteur de la restauration sur le réseau autoroutier concédé par titulaire en 2019



c. L'activité boutique

L'Autorité ne constate aucune évolution significative dans la répartition des parts de marché de chaque titulaire en chiffre d'affaires entre 2016 et 2019. Compte tenu du jumelage entre les activités boutique et distribution de carburants, Total Marketing reste leader du marché de la boutique, étant leader sur l'activité de distribution de carburants.

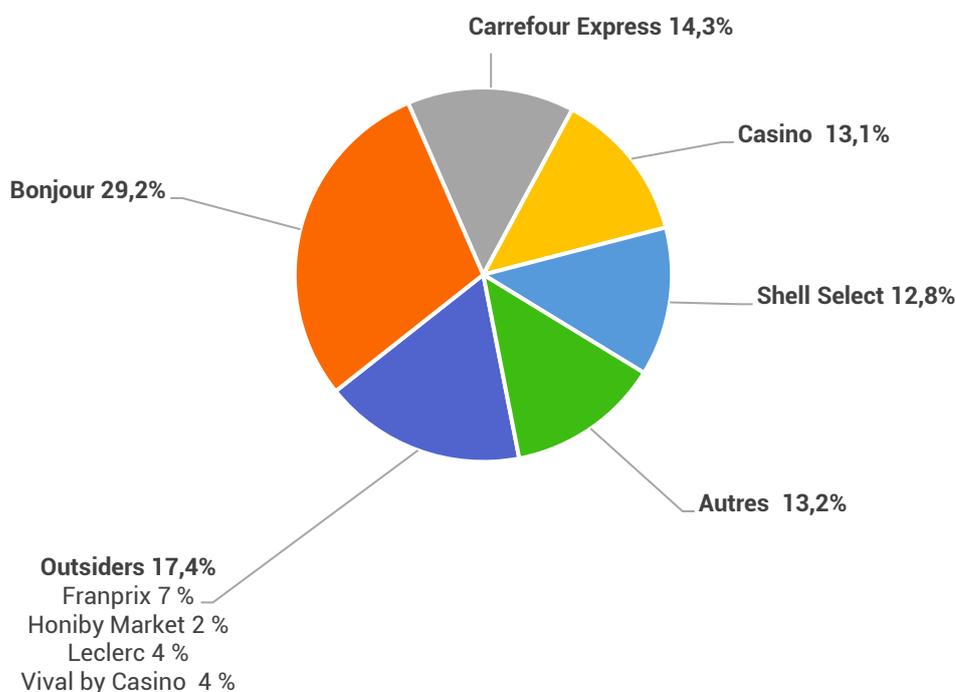
Parts de marché en chiffre d'affaires du secteur de la boutique sur le réseau autoroutier concédé en 2016 et 2019



L'activité de boutique sur les sous-concessions est dominée par 3 enseignes majeures qui représentent près de 60% du chiffre d'affaires. Les outsiders représentent 33% du marché en

2019. Le reste du marché se répartit entre de nombreux acteurs avec des parts de marché respectives inférieures à 4 %.

Part de marché des enseignes en chiffre d'affaires sur le réseau autoroutier concédé en 2016 et 2019



5.6. Les pratiques de prix des carburants observées sur le réseau autoroutier concédé et leurs déterminants

Les analyses présentées ci-dessous s'attachent à étudier les prix pratiqués dans les aires de service. Pour des raisons de disponibilité de données, elles se concentrent sur le seul prix du carburant et négligent les autres prestations offertes dans les aires de services.

5.6.1. Les prix des carburants pratiqués sur le réseau autoroutier varient dans l'année et selon les aires

Il existe un écart entre les prix pratiqués par les distributeurs de carburant sur et hors du réseau concédé. En 2020, le prix moyen du gazole était de 1,44 €/L sur les aires de services du réseau concédé contre 1,26 €/L en moyenne en France, soit un écart de 18 c€/L. La situation est similaire sur les autres carburants. Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau : l'Autorité observe un écart de cet ordre depuis qu'elle intervient dans ce secteur.

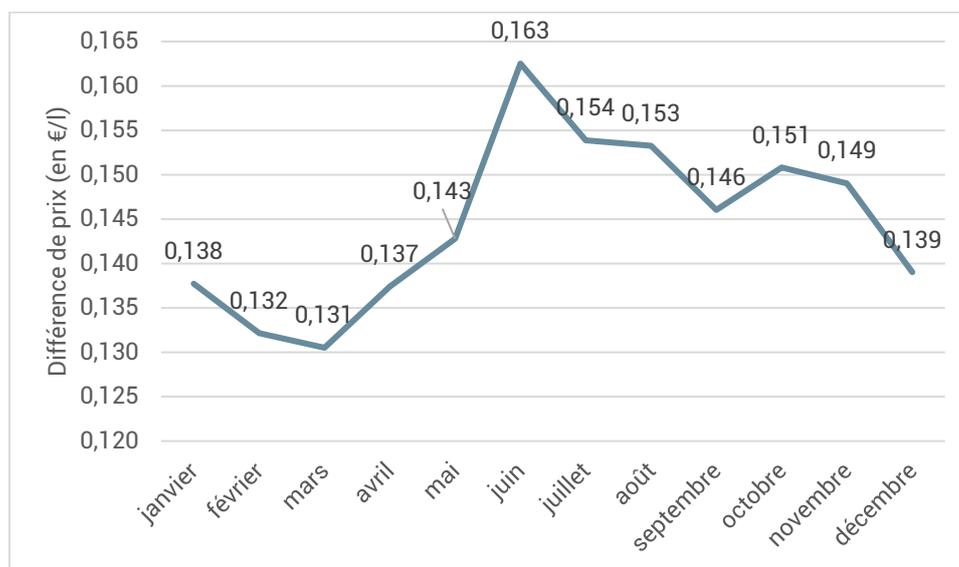
Prix comparés du carburant en France et sur autoroute concédé en 2020 et 2019 (€/L)

		Prix pratiqués sur le réseau concédé	Prix moyens pratiqués en France	Différence de prix
Gazole	2020	1,44	1,26	0,18
	2019	1,59	1,44	0,15
E10	2020	1,51	1,34	0,17
	2019	1,63	1,48	0,15
SP98	2020	1,61	1,42	0,19
	2019	1,73	1,57	0,16

Cet écart est souvent expliqué par un écart de structure de coûts, bien que cela reste à contre-expertiser. Une étude menée par l'inspection générale des finances en 2012²⁰⁰ (IGF) avait ainsi estimé que les écarts observés étaient en partie dus à des coûts liés aux obligations de service spécifiques au réseau autoroutier concédé, en particulier l'ouverture 24H/24H, et au niveau des redevances versées par les exploitants aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. En tenant en compte de ces facteurs, l'IGF estimait qu'il restait un écart résiduel de 2 c€/L à 4 c€/L.

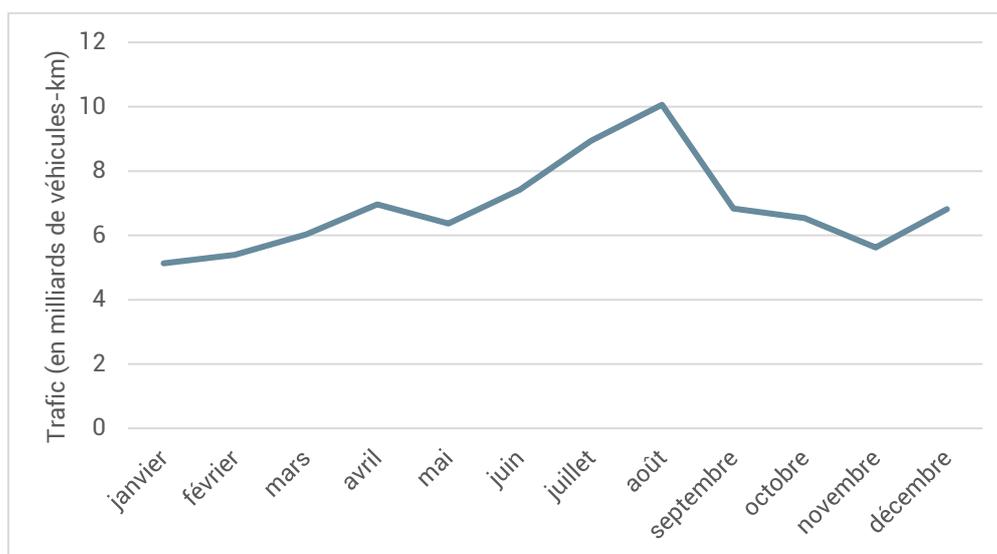
Les prix pratiqués présentent une certaine volatilité et l'écart de prix avec la moyenne française peut se creuser selon la période de l'année. On observe généralement des prix plus élevés durant la période estivale. Prenons l'exemple du prix du gazole. Les chiffres ci-dessous, présentés pour l'année 2019 pour ne pas biaiser l'analyse en prenant en compte l'effet de la crise sanitaire, montrent que le pic de prix du gazole est atteint en juin où l'écart de prix est de 16 c€/L. Sans être déterministe, un lien peut être fait avec le niveau de trafic : les prix sont généralement plus hauts quand les trafics sont importants. Là encore il s'agit d'un phénomène que l'Autorité observe d'année en année.

Évolution de l'écart des prix du gazole pratiqués sur le réseau autoroutier concédé avec la moyenne française en 2019



²⁰⁰ IGF, 2012, Les prix, les marges et la consommation des carburants.

Évolution du trafic sur le réseau autoroutier concédé en 2019



Enfin, on observe aussi une certaine variabilité des prix entre les aires de service du réseau. En effet, l'aire de Communay Nord (A46 - ASF) et l'aire de Communay Sud (A46 - ASF) sont les deux stations les moins chères du réseau en 2020 et pratiquent respectivement un prix moyen du Gazole de 1,33 €/L et 1,34 €/L. Les deux stations les plus chères du réseau, qui se situent sur l'aire de Rosny-sur-Seine Nord (A13 - SAPN) et l'aire de Fabrègues Sud (A9 - ASF), pratiquent respectivement un prix moyen du Gazole de 1,63 €/L et 1,64 €/L.

5.6.2. Les prix du carburant pratiqués sur les aires de service dépendent du montant de la redevance exigée de l'exploitant, de la marque qui distribue le carburant mais aussi de la pression concurrentielle

Les analyses présentées dans cette partie examinent les principaux déterminants du prix du carburant. Elles recourent à un prix du carburant moyen, construit comme le prix pondéré par les volumes effectivement vendus : il s'agit en quelque sorte du prix en €/L du panier moyen de carburants. Les analyses sont réalisées sur l'année 2019.

Il en ressort en particulier que les prix pratiqués sur les aires sont impactés par la pression concurrentielle des aires amont et aval. Les résultats, qui doivent être confirmés, suggèrent une forme d'alignement des prix sur certains corridors. Par ailleurs, le niveau des redevances et la marque du distributeur sont aussi des facteurs explicatifs des prix pratiqués.

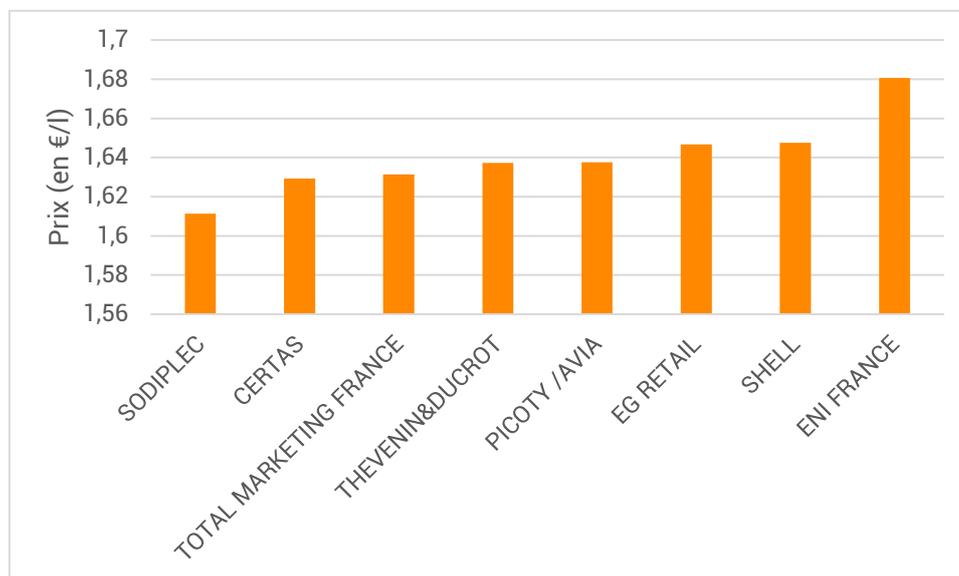
a. Les prix du carburant dépendent tout d'abord du distributeur

Il existe des variations de prix significatives entre distributeurs. ENI France pratique des prix qui sont plus élevés que les autres. Sur les 37 aires qu'il exploite sur le réseau, il vend en moyenne son carburant à 1,68 €/L. À l'opposé, Sodiplec est la marque la moins chère et propose un prix moyen de 1,61 €/L.

Cet écart pourrait provenir en partie de modèles économiques différents. Il semble difficile d'expliquer cet écart de prix par un déficit de concurrence : en règle générale, les distributeurs sont présents en alternance sur le réseau, si bien qu'ils ne semblent que rarement disposer d'un pouvoir de marché. Au contraire, il pourrait s'expliquer par des stratégies de différenciation des offres. Les exploitants des aires essaient généralement de proposer des offres variées pour attirer une clientèle bien spécifique : ils proposent ainsi une gamme de services et des aménités sur leurs aires, offrent des modalités de paiement spécifiques (cartes d'essence professionnelles) ou bien encore en différenciant les carburants qu'ils vendent (carburants dits « premium »). De cette

différentiation naît un positionnement différent, haut ou moyen de gamme, qui peut expliquer les écarts de prix observés.

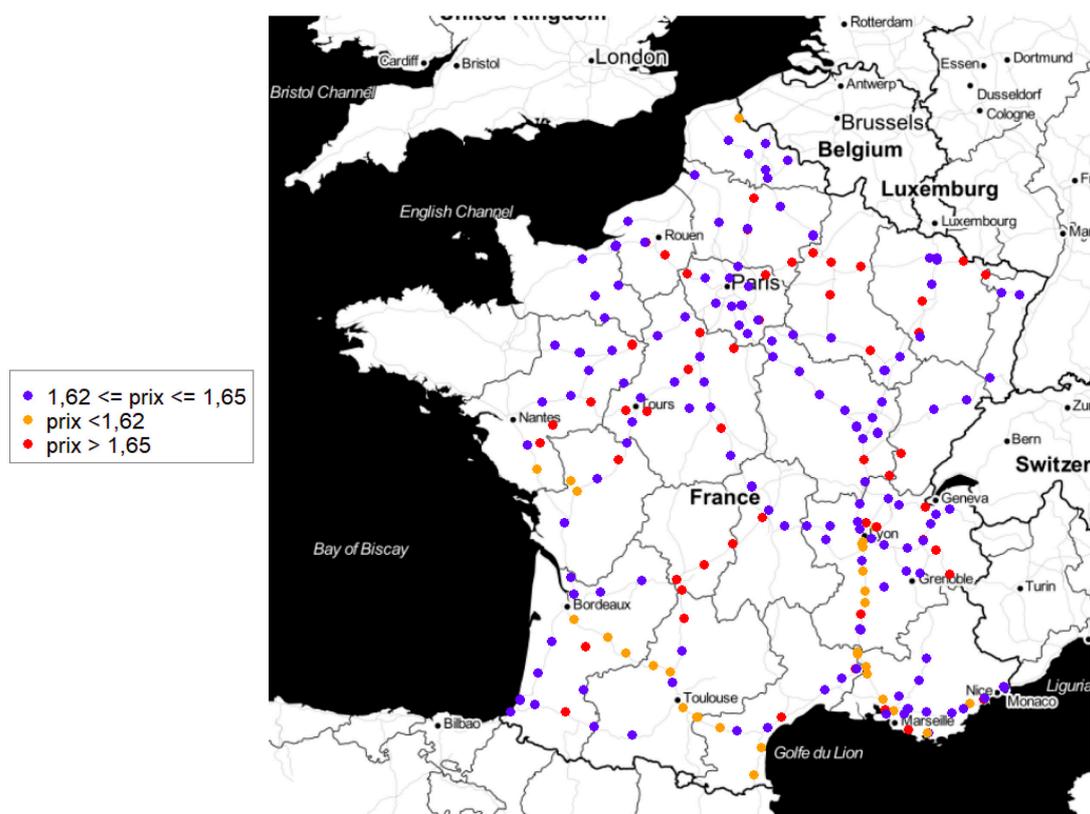
Prix d'un panier de carburant selon la marque du distributeur en 2019



b. Les prix sont affectés par la pression concurrentielle exercée par les stations-service en amont ou en aval

En examinant la répartition géographique des prix, il semble que ces derniers sont affectés par la pression concurrentielle exercée par les stations-service en amont ou en aval. On constate que, dans une majorité de cas, deux stations parmi les plus chères (prix moyen > à 1,65 €/L), se suivent. Le constat est identique pour les stations les moins chères (prix moyen < à 1,62 €/L) où, dans la majorité des cas, les stations se suivent. La carte présentée ci-dessous fait apparaître des corridors de prix hauts ou bas, suggérant des alignements de prix. Il convient d'ajouter qu'il ne s'agit évidemment pas d'une règle mécanique, quelques points singuliers apparaissant. Néanmoins l'observation est significative du point de vue statistique : la moyenne des prix des stations amont et aval est un des facteurs explicatifs du prix pratiqué sur une aire.

Prix d'un panier de carburant dans les aires de service du réseau concédé (en €/L)



c. Les prix du carburant dépendent du niveau de la redevance demandée aux exploitants par les SCA

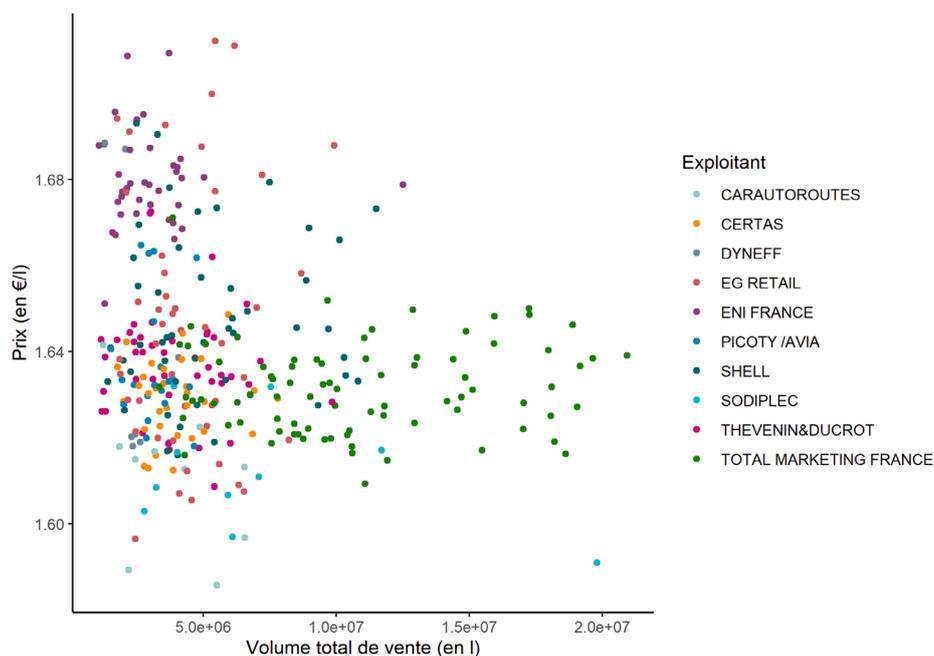
Ramené au prix du carburant, le coût de la redevance varie d'une aire à l'autre. En 2019, les redevances dues par les exploitants aux SCA varient entre 0,2 c€/L et 20 c€/L. Chaque groupe de SCA applique des montants de redevance minimum différents. Pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota, la redevance est en moyenne de 2,7 c€/L. Pour le groupe APRR-Area, elle est de 3 c€/L et pour Sanef-SAPN elle est de 5,3 c€/L.

Le montant de la redevance a naturellement un impact sur les prix des prestations proposées sur les aires. Si rien ne permet d'affirmer que le prix des redevances se répercute à l'identique sur le prix payé par les usagers, l'Autorité observe un effet significatif du montant de la redevance sur les prix.

d. L'impact du volume de vente est incertain

Les volumes de ventes semblent avoir un impact sur les prix de vente. Certes, il ressort des analyses que, pour une part importante des stations, le prix est compris dans une fourchette étroite, entre 1,62 et 1,65 €/L, et qu'il n'existe pas de relation claire entre prix et volume de vente. Cela signifie que, pour ces stations, le volume de vente n'a pas d'effet sur le prix : ce n'est pas parce qu'il y a beaucoup de trafic que le prix baisse ou parce qu'il y a peu de trafic que le prix augmente. Néanmoins il apparaît clairement que les stations les plus chères, celles dont le prix est supérieur à 1,65 €/L, correspondent bien à celles dont le volume de vente est le plus faible.

Relation entre prix du panier de carburant et volume total de vente



Cet impact dépend néanmoins des marques. En effet, Total Marketing France, qui détient la majorité des aires de service de distribution de carburants sur le réseau, ne fait visiblement pas varier ses prix en fonction du volume de vente comme l'atteste le nuage de points en vert à droite du graphique ci-dessus. *A contrario*, pour les autres marques, en particulier ENI France, EG Retail et Shell, le prix est plus élevé lorsque les volumes de ventes sont plus faibles.

e. L'Autorité n'a pas identifié d'impact des coûts de transport et du volume d'investissement sur le prix des carburants distribués sur autoroutes concédées

L'Autorité n'a pas pu identifier d'impact d'autres facteurs. Les éléments communément avancés pour expliquer la structure de coûts sont les coûts de transport et le volume des investissements. Ces deux facteurs, qui ont été approchés par la distance au dépôt de carburant le plus proche, d'une part, et par la durée de la sous-concession, d'autre part, ne s'avèrent pas avoir d'impact significatif sur les prix pratiqués. Si des investigations plus poussées seront nécessaires, il est vraisemblable que les effets des coûts de transport et du volume des investissements soient masqués par les facteurs précédemment identifiés, ces derniers étant d'un ordre de grandeur supérieur.

ANNEXES

Annexe 1 – Répartition par segment d'achats et par SCA historique

	APRR		APRR-Area		Area		ASF		ATMB		Cofiroute	
Type de marchés	Montant (en M€)	Part										
Marchés passés pour avis à la commission des marchés	116,3	37 %	65	26 %	132,4	69 %	220,7	56 %	34,8	46 %	193,3	70 %
Avenants passés pour avis à la commission des marchés	14,9	5 %	0	0 %	1,4	1 %	8,5	2 %	2,6	3 %	2,5	1 %
Marchés sans publicité ni mise en concurrence	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0,3	0 %	0	0 %
Achats < 90 k€	110,8	35 %	142,3	58 %	31,5	17 %	103,2	26 %	14,8	20 %	49,3	18 %
90k€ < achats < seuils	7,9	3 %	4,2	2 %	6,2	3 %	35,4	9 %	14	18 %	22,3	8 %
Marchés subséquents et bons de commandes *	61	20 %	34,9	14 %	18,7	10 %	22,2	6 %	8,5	11 %	7,5	3 %
Avenants hors avis de la commission des marchés	2	1 %	0	0 %	0,7	0 %	0,6	0 %	0,5	1 %	0,1	0 %
Total général	312,8	100 %	246,5	100 %	190,7	100 %	390,7	100 %	75,6	100 %	275,1	100 %

Recensement des marchés subséquents et bons de commande tous montants confondus en 2020. Par ailleurs, les marchés subséquents et bons de commande rattachés à des accords-cadres soumis pour avis en commission des marchés en 2020 ne sont pas pris en compte dans le calcul.

	Escota		Sanef		Sanef-SAPN		SAPN		SFTRF		Total SCA historiques	
Type de marchés	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part								
Marchés passés pour avis à la commission des marchés	225,6	79 %	111,8	70 %	5,9	47 %	22,8	46 %	10,6	41 %	1 139,4	56 %
Avenants passés pour avis à la commission des marchés	9,7	3 %	5,8	4 %	0	0 %	9,9	20 %	0	0 %	55,4	3 %
Marchés sans publicité ni mise en concurrence	0,7	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0,9	4 %	1,8	0 %
Achats < 90 k€	35,5	12 %	18,8	12 %	0	0 %	5	10 %	3,8	15 %	515	25 %
90k€ < achats < seuils	10,3	4 %	8,6	5 %	0	0 %	2,9	6 %	6,3	25 %	118	6 %
Marchés subséquents et bons de commandes *	4,6	2 %	13,5	8 %	6,6	52 %	8	16 %	3,9	15 %	189,3	9 %
Avenants hors avis de la commission des marchés	0,1	0 %	1,5	1 %	0,1	1 %	0,5	1 %	0,2	1 %	6,2	0 %
Total général	286,5	100 %	159,9	100 %	12,7	100 %	49,2	100 %	25,7	100 %	2 025,3	100 %

** Recensement des marchés subséquents et bons de commande tous montants confondus en 2020. Par ailleurs, les marchés subséquents et bons de commande rattachés à des accords-cadres soumis pour avis en commission des marchés en 2020 ne sont pas pris en compte dans le calcul*

Annexe 2 – Répartition en nombre de marchés par catégorie de procédure pour chaque SCA sur l'exercice 2020

SCA	Appel d'offres ouverts	Appel d'offres restreints	Procédure avec négociation	Dialogue compétitif	Procédure sans publicité ni mise en concurrence	Total
APRR	38	-	1	-	-	39
APRR-Area	38	1	4	-	-	43
Area	9	1	-	-	-	10
ASF	51	10	-	-	-	61
ATMB	11	8	3	1	1	24
Cofiroute	31	5	-	-	-	36
Escota	13	5	1	-	-	19
Sanef	34	1	-	-	-	35
Sanef-SAPN	19	1	1	-	-	21
SAPN	6	-	4	-	-	10
SFTRF	13	-	1	-	-	14
Total	263	32	15	1	1	312

Annexe 3 – Détail des pourcentages d'augmentation et des caractéristiques générales des avenants soumis à l'avis de la commission des marchés

SCA	Avant / après le 5 mai 2016	Type de marché	Modifications apportées	Pourcentage d'augmentation	Montant de l'avenant
APRR	après	Travaux	Adaptation et prestations supplémentaires résultant de mauvaises conditions météo et modification de travaux.	15%	1 217 429,14
APRR	après	Travaux	Travaux supplémentaires - circonstances imprévues - modifications	4%	1 044 056,71
APRR	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	11%	449 788,90
APRR	après	Travaux	- Modification du délais global - travaux nouveaux	6%	420 756,08
Area	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	39%	1 206 336,24
Area	après	Travaux	Prestations supplémentaires Modification du délai contractuel	37%	167 446,38

ASF	après	Services	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	41%	124 930,00
ASF	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	28%	196 899,56
ASF	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	21%	1 967 882,71
ASF	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	39%	5 691 226,99
ASF	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	10%	526 905,61
ATMB	après	Services	Augmenter le montant maximum de la partie à bons de commande du marché	48%	185 000,00
ATMB	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	8%	242 651,91
ATMB	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	19%	1 415 895,13
ATMB	après	Travaux	Modifier la quantité du PN23, intégrer des prestations supplémentaires liées au COVID19, modification des délais d'exécution	8%	723 050,12
ATMB	après	Services	Intégrer une prestation supplémentaire, ajout de 2 prix au bordereau des prix unitaires et diminution du montant des prestations à prix unitaires	50%	75 797,00
Cofiroute	après	Travaux	Travaux supplémentaires suite à dégradation de la chaussée sur la BAU et problèmes d'interface après rabotage et impact Covid-19	16%	875 740,49
Cofiroute	après	Services	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	6%	165 000,00
Cofiroute	après	Travaux	Travaux d'aménagement du terre plein central par comblement du vide et renforcement structurel des 2 PI A10PI229/27 et A10PI232/29Bis	37%	1 155 403,93
Cofiroute	après	Travaux	Travaux supplémentaires nécessaires à la poursuite du chantier et impact Covid-19	5%	197 032,55
Escota	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	25%	9 721 451,97
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	46%	247 969,68
Sanef	après	Travaux	Evolution des quantités par rapport aux mètres du marché initial Modifications du projet par rapport au marché initial	14%	108 252,00

Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	5%	81 746,00
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	10%	651 885,13
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	8%	489 394,79
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	17%	249 754,30
Sanef	après	Services	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	50%	268 452,00
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	17%	3 019 684,38
Sanef	après	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	15%	647 828,90
SAPN	après	Services	Modification des quantités et des prix du marché initial Modification des délais d'exécution du marché	53%	194 033,00
APRR	avant	Travaux	Adaptation technique - demande de prestations supplémentaires	19%	10 114 582,00
APRR	avant	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	3%	1 620 627,00
Cofiroute	avant	Services	Prestations complémentaires relatives à la supervision géotechnique d'exécution G4	9%	154 753,00
SAPN	avant	Travaux	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	34%	9 402 743,16
SAPN	avant	Services	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	19%	115 930,00
SAPN	avant	Services	Travaux supplémentaires, réajustement de prix et adaptations techniques	6%	215 715,00

Annexe 4 – Détail des critères de sélection employés par les SCA historiques dans les marchés passés en procédures formalisées

SCA	Nombre marchés critère unique de prix	Nombre marchés critère unique technique	Nombre marchés avec pluralité de critères	Poids moyen du critère prix	Poids moyen du critère technique	Poids moyen des autres critères
APRR/ APRR-Area / Area	-	-	92	58,91%	34,35%	6,74%
ASF	-	-	61	55,41%	44,59%	0,00%
ATMB	-	-	24	51,46%	41,46%	7,08%
Cofiroute	-	-	36	55,00%	45,00%	0,00%
Escota	-	-	19	50,53%	49,47%	0,00%
Sanef / Sanef-SAPN / SAPN	-	-	66	72,27%	25,30%	2,42%
SFTRF	-	-	14	71,79%	28,21%	0,00%
Total	0	0	311	58,48%	39,33%	2,19%

Annexe 5 – Détail des méthodes de notation financière des sociétés concessionnaires

Formule notation critère prix	Méthodes de calcul
note max x P_{\min}/P	Méthode inversement proportionnelle au moins-disant
note max x $(P_{\min}/P)^2 = (P_{\min}/P) \times (P_{\min}/P)$	Méthode inversement proportionnelle au moins-disant au carré
note max x $(P_{\min}/P)^3 = (P_{\min}/P) \times (P_{\min}/P) \times (P_{\min}/P)$	Méthode inversement proportionnelle au moins-disant au cube
note max x $(P_{\min}/P)^{\alpha} = (P_{\min}/P) \times \dots$ (avec α différent de 1, 2 ou 3)	Méthode inversement proportionnelle au moins-disant autre
note max x $[1 - (P - P_{\min})/P_{\min}] = (2P_{\min} - P)/P_{\min} = 2 - (1/P_{\min}) \times P$	[Fonction affine] méthode linéaire décroissante au moins-disant
note max x $[1 - (P - P_{\min})/P_{\min}]^2 = (2 - P/P_{\min})^2 = 4 - 4/P_{\min} \times P + (1/P_{\min})^2 \times P^2$	[Fonction polynomiale] méthode linéaire décroissante au moins-disant au carré
note max x $[1 - \text{coeff} \times (P - P_{\min})/P_{\min}] = (1+\text{coeff}) - (\text{coeff}/P_{\min}) \times P$	[Fonction affine] méthode linéaire décroissante au moins-disant avec coefficient
note max x $[1 - (P - P_{\min})/\text{Estim}] = (\text{Estim}+P_{\min})/\text{Estim} - (1/\text{Estim}) \times P$	[Fonction affine] méthode linéaire décroissante au moins-disant et à l'estimation
note max x $[1 - \text{coeff} \times (P - P_{\min})/\text{Estim}] = (\text{Estim} + \text{coeff} \times P_{\min})/\text{Estim} - (\text{coeff}/\text{Estim}) \times P$	[Fonction affine] méthode linéaire décroissante au moins-disant et à l'estimation avec coefficient

Annexe 6 – Effet des méthodes de notation du critère prix sur les écarts entre les soumissionnaires

Candidat	A	B	C	D	E
Montant de l'offre candidat	8 283 666,50 €	7 348 332,10 €	7 984 263,60 €	8 425 517,20 €	7 459 987,70 €
Écart au moins-disant en pourcentage de la proposition financière	12,73%	0%	8,65%	14,66%	1,52%
Note prix avec la formule n°1 : Linéaire décroissante au moins-disant	52,36	60,00	54,81	51,20	59,09
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-12,7%	0,0%	-8,7%	-14,7%	-1,5%
Note prix avec la formule n°2 : Linéaire décroissante au moins-disant avec coefficient	37,09	60,00	44,42	33,61	57,26
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-38,2%	0,0%	-26,0%	-44,0%	-4,6%
Note prix avec la formule n°3 : Linéaire décroissante au moins-disant au carré	45,70	60,00	50,06	43,70	58,19

Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-23,8%	0,0%	-16,6%	-27,2%	-3,0%
Note prix avec la formule n°4 : Linéaire décroissante au moins-disant et à l'estimation	52,12	60,00	54,64	50,93	59,06
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-13,1%	0,0%	-8,9%	-15,1%	-1,6%
Note prix avec la formule n°5 : Proportionnelle au moins-disant et à l'estimation avec coefficient	36,36	60,00	43,93	32,78	57,18
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-39,4%	0,0%	-26,8%	-45,4%	-4,7%
Note prix avec la formule n°6 : Proportionnelle au moins-disant	53,23	60,00	55,22	52,33	59,10
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-11,3%	0,0%	-8,0%	-12,8%	-1,5%
Note prix avec la formule n°7 : Proportionnelle au moins-disant au carré	47,22	60,00	50,82	45,64	58,22

Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-21,3%	0,0%	-15,3%	-23,9%	-3,0%
Note prix avec la formule n°8 : Proportionnelle au moins-disant au cube	41,88	60,00	46,77	39,80	57,35
Écart de notation au moins-disant en pourcentage	-30,2%	0,0%	-22,0%	-33,7%	-4,4%

Annexe 7 – Détail des montants d'augmentation des avenants non soumis à l'avis de la commission des marchés

SCA	avant/après le 5 mai 2016	montant du marché avant avenant	montant de l'avenant	Montant du marché après l'avenant	pourcentage d'augmentation
APRR	après	283797,8	38428,5	322226,3	13,5 %
APRR	après	348990	7875,5	356865,5	2,3 %
APRR	après	1125705	24891,75	1150596,75	2,2 %
APRR	après	301426,36	10426,7	311853,06	3,5 %
APRR	après	259548,6	14297,6	273846,2	5,5 %
APRR	après	373948	80955,95	454903,95	21,6 %
APRR	après	202696,75	3680,49	206377,24	1,8 %
APRR	après	1271756,81	25407,7	1297164,51	2,0 %
APRR	après	219306,1	50688,2	269994,3	23,1 %
APRR	après	351834,77	15726,24	367561,01	4,5 %
APRR	après	335459,95	38490,41	373950,36	11,5 %
APRR-AREA	après	293175	15000	308175	5,1 %
AREA	après	125808,25	12317,62	138125,87	9,8 %
AREA	après	1295889,3	57787,15	1353676,45	4,5 %
AREA	après	461957,62	91979,78	553937,4	19,9 %
AREA	après	279291	4813,63	284104,63	1,7 %

AREA	après	7486217,1	62737,09	7548954,19	0,8 %
AREA	après	450000	49938,57	499938,57	11,1 %
AREA	après	2000	500	2500	25,0 %
AREA	après	720000	200000	920000	27,8 %
AREA	après	315628,14	174247,12	489875,26	55,2 %
ASF	après	8693301,67	375425,9	9068727,57	4,3 %
ASF	après	805653,85	91180,36	896834,21	11,3 %
ASF	après	594388	29532,65	623920,65	5,0 %
ASF	après	846645	70000	916645	8,3 %
ASF	après	954322,1	50000	1004322,1	5,2 %
ASF	après	399321,5	20463,02	419784,52	5,1 %
ATMB	après	249950	69725	319675	27,9 %
ATMB	après	3448596,51	58005,23	3506601,74	1,7 %
ATMB	après	190066,77	3047,54	193114,31	1,6 %
ATMB	après	7891452,47	123148,07	8014600,54	1,6 %
COFIROUTE	après	296900	80303,5	377203,5	27,0 %
ESCOTA	après	629313,14	92957,9	722271,04	14,8 %
ESCOTA	après	1017042	16236,96	1033278,96	1,6 %

SANEF	après	1449534,4	399336,88	1848871,28	27,5 %
SANEF	après	629020,76	29953,47	658974,23	4,8 %
SANEF	après	245265	96920	342185	39,5 %
SANEF	après	3173129,8	11979,7	3185109,5	0,4 %
SANEF	après	7845373,15	305374,48	8150747,63	3,9 %
SANEF	après	189911,04	35944,95	225855,99	18,9 %
SANEF	après	67365	7552,5	74917,5	11,2 %
SANEF	après	84405	3012,5	87417,5	3,6 %
SANEF	après	66840	6192,5	73032,5	9,3 %
SANEF-SAPN	après	135470	28440	163910	21,0 %
SAPN	après	790670,6	40280,76	830951,36	5,1 %
SAPN	après	399800,49	14005,75	413806,24	3,5 %
SAPN	après	1397998	49043,13	1447041,13	3,5 %
SAPN	après	4065299,96	369370,68	4434670,64	9,1 %
SAPN	après	4192884,08	50582,96	4243467,04	1,2 %
SFTRF	après	215105,8	33503,4	248609,2	15,6 %
SFTRF	après	541779,18	107711,9	649491,08	19,9 %

SFTRF	après	95202	2869	98071	3,0 %
APRR	avant	11473070,5	294599,5	11767670	2,6 %
APRR	avant	9856769,89	1245148,59	11101918,5	12,6 %
APRR	avant	844935,62	106469,89	951405,51	12,6 %
ATMB	avant	732849,6	54000	786849,6	7,4 %
ATMB	avant	600000	40000	640000	6,7 %
ATMB	avant	8000000	190000	8190000	2,4 %
ATMB	avant	251408,75	1635	253043,75	0,7 %
ATMB	avant	180008,75	1142,32	181151,07	0,6 %
SANEF	avant	9045102,5	543067,5	9588170	6,0 %
SANEF-SAPN	avant	327643	29930	357573	9,1 %
SANEF-SAPN	avant	313322	14870	328192	4,7 %
SANEF-SAPN	avant	386399	16740	403139	4,3 %
SFTRF	avant	152652,35	5986,37	158638,72	3,9 %
SFTRF	avant	130050	5100	135150	3,9 %
SFTRF	avant	32682,5	1281,67	33964,17	3,9 %
SFTRF	avant	309511,4	13096,1	322607,5	4,2 %

Annexe 8 – Liste des profils acheteurs des sociétés concessionnaires

SCA	Profils acheteurs
ATMB	https://atmb.achatpublic.com/sdm/ent/gen/index.do
SFTRF	https://www.sftrf.fr/fr/il4-sftrf_p131-marches-publics.aspx
APRR	https://www.achatpublic.com/
Area	https://www.achatpublic.com/
ASF	https://consultations-asf.omnikles.com/
Cofiroute	https://consultations-cofiroute.omnikles.com/
Escota	https://consultations-escota.safetender.com/#/home https://consultations.escota.com
Sanef	http://sanef.achatpublic.com
SAPN	http://sanef.achatpublic.com

Annexe 9 – Publication des investissements à 5 ans

SCA	Publication des investissements à 5 ans
APRR	http://aprr.com/fr/les-investissements/
Area	http://aprr.com/fr/les-investissements/
ASF	https://consultations-asf.omnikles.com/
Cofiroute	https://consultations-cofiroute.omnikles.com/notre-demarche
Escota	https://consultations.escota.com/xmarches/indexfs.do#mainContainer
Sanef	https://www.groupe.sanef.com/fr/grands-chantiers/
SAPN	https://www.groupe.sanef.com/fr/grands-chantiers/

Annexe 10 – Détail des marchés passés par les SCA récentes

SCA	Objet du marché	Procédure	Montant HT	Attributaire
CEVM	Travaux de rénovation de la protection anticorrosion du Viaduc de Millau – Lot n°1 : Rénovation partielle de protection anticorrosion	Appel d'offres ouvert	1 929 438,30 €	GRUPEMENT EXOPEINT / HUSSOR ERECTA / AUGLANS / SUD METAL INDUSTRIE
CEVM	Travaux de rénovation de la protection anticorrosion du Viaduc de Millau – Lot n°2 : Chantier test pour démontage, traitement anticorrosion, remontage des corniches	Appel d'offres ouvert	232 141,00 €	GRUPEMENT EURL BERTRAND SUD METAL INDUSTRIE / EXOPEINT
Arcour	Travaux d'entretien de chaussées sur l'A19 : Lot n° 1 - Entretien des chaussées de l'autoroute A19 – année 2020 – section Beaune-la-Rolande/Pithiviers	Appel d'offres ouvert	5 550 704,50 €	SRTP
Arcour	Travaux d'entretien de chaussées sur l'A19 : Lot n°2 - Entretien des chaussées de l'autoroute A19 – année 2021 – section Pithiviers/bifurcation A19/A10	Appel d'offres ouvert	5 865 935,30 €	SRTP

Annexe 11 – Détail de la méthode pour l'analyse concurrentielle des marchés de travaux autoroutiers

Méthodologie :

Les analyses sur de la partie portent sur trois années, de 2018 à 2020, ce qui correspond à un échantillon de 522 marchés. Les données proviennent, d'une part, de la collecte annuelle faite auprès des SCA dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel sur les marchés, d'autre part, d'un traitement interne des rapports d'analyse des offres et avis d'appel public à la concurrence collectés dans le cadre de l'activité de contrôle des marchés de l'Autorité.

Par rapport au rapport précédent, le calcul du nombre de répondants par appel d'offres a été modifié. Lorsque les consultations sont ouvertes à variantes, si un même candidat propose deux offres ou plus, il ne sera comptabilisé qu'une seule fois. Cette nouvelle règle explique les écarts sur le nombre moyen de candidats observé dans le rapport précédent.

En présence de groupements d'entreprises, seul le mandataire est pris en compte, pour l'affiliation du montant.

Le modèle économétrique permet d'apprécier l'effet des différentes variables sur le nombre de candidats d'un marché toutes choses égales par ailleurs.

Spécification du modèle

Le modèle est linéaire avec les variables explicatives suivantes :

'>3,5M': si l'estimation est supérieur à 3,5 millions d'euros

Groupe SCA : une variable et 4 modalités. La modalité de référence est APRR-AREA qui n'apparaît pas dans le tableau. Les coefficients pour chaque groupe représentent la différence avec ce groupe.

AC oui : Le marché est un accord-cadre. Il s'agit de la différence par rapport à un marché forfaitaire.

Variante oui : Les consultations sont ouvertes aux variantes. Il s'agit de la différence par rapport à celles où il n'y a pas de possibilité de variante

Nature : cela représente la segmentation d'achat. Modalités : les 3 présentes (les plus importantes en montant) + les autres natures regroupés ensemble (modalités de référence pas présente dans les résultats). Les coefficients montrent la différence avec la catégorie autres.

AC oui * nature : croisement de ces deux variables.

Résultats et interprétation

Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Les coefficients mesurent l'effet de chaque variable sur le nombre moyen de candidats. Par exemple un marché d'un montant supérieur à 3,5 millions d'euros a 0,6 candidat de plus qu'un marché avec un montant inférieur à 3,5 millions d'euros toutes choses égales par ailleurs.

Les étoiles permettent d'apprécier la significativité des coefficients c'est-à-dire la robustesse statistique des résultats. Un coefficient non significatif (aucune étoile) traduit le fait que la

variable n'a pas d'influence sur la variable d'intérêt dans le modèle étudié. Le coefficient n'est donc pas interprétable.

Table 3:

	<i>Dependent variable:</i>
	nb_cand
'>3,5M'oui	0.670*** (0.200)
groupe_SCAasf-cofiroute-escota	-1.000*** (0.205)
groupe_SCAanef-sapn	-0.616*** (0.221)
groupe_SCAasca publiques	-0.207 (0.516)
ACoui	-0.301 (0.240)
varianteoui	2.166*** (0.285)
naturechaussées	0.589** (0.259)
natureOuvrages d'art	0.544** (0.234)
natureTravaux principaux	0.044 (0.307)
ACoui:naturechaussées	-0.015 (0.466)
ACoui:natureOuvrages d'art	-1.137** (0.498)
ACoui:natureTravaux principaux	-0.366 (0.838)
Constant	3.996*** (0.233)

Annexe 12 – Les différentes méthodes de notation du critère de la modération tarifaire employées par les SCA

SCA	Formules de notation du critère de modération tarifaire
APRR	<p>Chaque carburant est noté indépendamment :</p> <p>Note de l'offre = $\frac{\text{Ecart minimum proposé en centimes d'euros par un Soumissionnaire}}{\left(\frac{\text{Ecart de l'offre du Soumissionnaire}}{\text{Volume de carburant concerné}}\right) \times \text{Volume total de carburant du Soumissionnaire}} * 10 *$</p>
SAPN	<ul style="list-style-type: none"> Chaque carburant est évalué sur une note de 0 à 3 <p>Note carb (A) = $\frac{\text{Ecart par rapport au prix DGEC proposé par le candidat le mieux disant}}{\text{Ecart par rapport au prix DGEC proposé par le candidat}} * 3$</p> <ul style="list-style-type: none"> Une note globale est calculée en pondérant chaque note carburant par la part que ce carburant représente dans les volumes carburant totaux vendus sur l'aire <p>Note globale = [note carb (A) * part du carb (A)] + [note carb (B) * part du carb (B)] +...</p> <ul style="list-style-type: none"> La note finale du candidat est enfin ramenée au poids que le critère de modération tarifaire pèse dans la pondération générale des critères de jugement des offres <p>Note modération tarifaire du candidat = $\frac{\text{Note globale} * \text{poids du critère de modération tarifaire}}{3}$</p>
VINCI	<ul style="list-style-type: none"> Calcul de la valeur d'un panier de 100 litres <p>Panier candidat = (Prix DGEC gazole + écart) * volume gazole + (Prix DGEC SP95E10 + écart) * volume SP95E10 + (Prix DGEC SP98 + écart) * volume SP98</p> <ul style="list-style-type: none"> Calcul de l'écart proportionnel entre le panier le plus faible et le panier du candidat <p>Ecart proportionnel = $\frac{\text{Panier du candidat} - \text{Panier le plus faible}}{\text{Panier le plus faible}}$</p> <ul style="list-style-type: none"> Application de l'écart proportionnel à la note du candidat <p>Note candidat = 13 * (1 – écart proportionnel)</p>
ATMB	<ul style="list-style-type: none"> Fixation d'une borne supérieure et inférieure : <p>Un engagement de 10 centimes (ou moins) équivaut à une note maximale de 15/15</p> <p>Un engagement de 15 centimes (ou plus) équivaut à une note minimale de 0/15</p> <ul style="list-style-type: none"> Calcul notation :

	<p>Note carburant = $15 * \frac{15 - \text{écart proposé}}{5}$</p>
<p>Alis</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fixation d'une borne supérieure et inférieure : Un engagement de 10 centimes <u>ou</u> la meilleure offre équivaut à une note maximale de 20/20 Un engagement de 15 centimes <u>ou</u> la moins bonne offre équivaut à une note minimale de 0/15 ▪ Calcul notation : $note\ candidat = 20 * \frac{\max(15; \text{écart maximum}) - \text{écart proposé}}{\max(15 ; \text{écart maximum}) - \min(10 ; \text{écart minimum})}$

Annexe 13 – L'analyse détaillée des différentes méthodes de notation employées par les SCA pour noter les offres des candidats à l'exploitation des sous-concessions

Parmi les différentes méthodes de notation des sociétés concessionnaires, le groupe SANEF propose celle qui semble départager le mieux les offres pour faire émerger la meilleure offre.

- Les SCA du groupe VINCI

La méthode de notation a pour effet de neutraliser le critère de la modération tarifaire en minorant le poids des écarts entre les prix des soumissionnaires, de sorte que les offres sont finalement différenciées au regard des seuls autres critères de sélection.

Comme décrit dans le 2.2, l'ensemble de l'échelle de notation n'est pas utilisé, les notes sont concentrées autour de la valeur maximale de 13 points et ne semblent pas pouvoir descendre en dessous de 11,7 points. Cette méthode n'est pas robuste dans tous les cas. En effet, cette méthode ne traduit pas suffisamment les écarts réels entre les différents engagements, par exemple un écart de 15 % entre l'offre la plus élevée et l'offre la plus intéressante se traduit par une différence de seulement 0,18 point sur 13. Toutefois, il convient de retenir que cette méthode tient compte des volumes de vente de chaque carburant et utilise une méthode de notation proportionnelle permettant ainsi d'attribuer des notes différentes avec des engagements différents et évite les effets de seuil.

- ATMB

La méthode de notation utilisée par ATMB ne permet pas de départager correctement les candidats du fait notamment de l'attribution d'une note identique à des candidats proposant des engagements différents.

La SCA utilise une méthode de notation qui utilise l'ensemble de l'échelle de notation, les notes ne sont pas concentrées autour d'une même valeur. Toutefois cette méthode n'est pas robuste dans tous les cas. La SCA fixe des bornes supérieure et inférieure pour les engagements des preneurs, de ce fait, des candidats peuvent obtenir la même note en proposant des engagements différents. De plus, cette formule de notation impose un engagement unique pour l'ensemble des carburants vendus sur l'aire et ainsi ne tient pas compte du volume de vente de chacun des carburants.

- Alis

La méthode employée par la société Alis prend en compte toute l'échelle de notation et permet d'attribuer des notes différentes à des offres différentes en raison des bornes amovibles contrairement à la méthode précitée employée par ATMB. Toutefois, une mauvaise appréciation des bornes implique des notes plus resserrées.

La méthode de notation prend en compte l'ensemble de l'échelle de notation. Elle permet d'attribuer des notes différentes à des engagements différents et sanctionne significativement les écarts d'engagements entre les candidats. Cependant, l'Autorité relève que cette méthode de notation discrimine d'autant plus les offres des candidats sur le critère de la modération tarifaire que les écarts plancher et plafond de « référence » sont correctement appréciés. L'Autorité a pu observer dans un avis que les offres de deux candidats étaient supérieures à l'écart plafond « de référence », fixé à 15 centimes, si bien que les écarts de prix proposés par les candidats ont conduit à de moindres écarts dans la notation que ceux qui auraient résulté de la fixation à un niveau plus élevé des écarts plancher et plafond de « référence ». De plus, cette méthode permet l'attribution automatique d'une note nulle au candidat proposant l'engagement par rapport aux prix DGEC le plus élevé ce qui peut avoir pour effet de mettre ce dernier hors-jeu. Enfin, les

engagements sont identiques quel que soit le carburant et la formule ne tient pas compte des volumes de vente de chaque carburant.

- APRR-Area

La méthode de notation utilisée par APRR-Area prend en compte l'ensemble de l'échelle de notation et est robuste dans tous les cas. Toutefois, pour les aires non soumises au régime Fulli, le volume de vente pris en compte dans la notation n'est pas imposé et ne permet pas de noter de manière transparente les offres des candidats.

L'Autorité a été saisie de projets d'attribution de groupes d'aires bénéficiant du régime Fulli et d'autres aires n'en bénéficiant pas. Pour ces deux types de saisine, la formule de notation est identique mais il ne s'agit pas des mêmes écarts de comparaison. Dans le cas des aires Fulli les écarts comparés sont ceux par rapport aux prix PLATTS augmentés de la TICPE, pour les autres aires il s'agit de comparer les écarts par rapport aux prix DGEC.

Cette formule de notation utilise l'ensemble de l'échelle de notation et est représentative des efforts fournis par les candidats. Elle utilise également les volumes de vente de chaque carburant. Toutefois, une différence réside dans le fait que les volumes de vente ne sont pas identiques pour tous les soumissionnaires dans le cas des aires « non Fulli ». L'Autorité relève que, pour la notation du critère de modération tarifaire, la société concessionnaire se base sur l'estimation de la répartition des volumes de vente établie par chaque candidat. Or, cette estimation diffère d'un candidat à l'autre et ne permet donc pas de juger les offres sur une même base ce qui pose question au regard des principes de transparence de la procédure et d'égalité entre les candidats. En outre, un tel dispositif permet aux candidats d'atténuer la portée de leurs engagements de modération tarifaire en pondérant les évolutions tarifaires proposées en fonction de leurs estimations des volumes de ventes pour chaque type de carburant.

- Sanef SAPN

La formule de notation utilisée par la société Sanef SAPN tient compte des quatre critères énoncés et permet d'apprécier correctement la formule de modération tarifaire.

L'Autorité observe que dans cette méthode, l'ensemble de l'échelle de notation est utilisé, il est ainsi possible qu'un candidat obtienne la note minimale ou maximale. Les écarts de notation entre les candidats sont significatifs et reflètent les différences d'efforts des candidats par rapport au référentiel DGEC. Enfin, les volumes de vente sont intégrés dans la formule de notation.

Directeur de la publication : Bernard Roman
Pilotage et coordination : Thibault Fertey, Nicolas Wagner
Auteurs et contributeurs : Solène Boustany, Louise Cassou, Marion Escargueil-Raynaud, Thibault Fertey,
Théo Gaultier, Léa Giovannoni, Aurélie Six
Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 150 exemplaires

Dépôt légal : Juin 2021 - ISSN : 2678-4556

L'édition 2020 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.autorite-transport.fr>



 @ART_transports

Retrouvez toute l'actualité, les avis et décisions, les textes de référence, les notes de conjoncture et les publications de l'Autorité **sur le site internet**

autorite-transport.fr