

RAPPORT ANNUEL

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

> Exercice 2021

SYNTHÈSE 05

01

Présentation générale du secteur autoroutier concédé et des préoccupations de concurrence relatives aux passations de marchés et de contrats par les concessionnaires

Le secteur autoroutier concédé est composé de réseaux majoritairement concédés à des sociétés privées liées à des groupes du secteur des travaux publics

Il existe des préoccupations de concurrence sur les marchés où les SCA opèrent

02

Activité sur les marchés amont de travaux, de fournitures et de services en 2021

L'activité des SCA dans la passation de marchés de travaux, de fournitures, de services et d'avenants à ces marchés

L'activité de l'Autorité relative aux marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les SCA et à leurs avenants

Les travaux spécifiques menés par l'Autorité en 2021 relatifs au contrôle des marchés de travaux, de fournitures et de services

03

Enjeux concurrentiels des marchés passés par les SCA

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

L'attribution de marchés à des entreprises de travaux publics liées par les SCA

L'état de la concurrence sur les marchés de travaux autoroutiers entre 2018 et 2021

04

Suivi du Plan de Relance Autoroutier (PRA) et du Plan d'Investissement Autoroutier (PIA)

Le PRA est en voie d'achèvement, avec 2,64 milliards d'euros contractualisés, soit 86 % du montant négocié

Le coût de construction réel sera vraisemblablement inférieur au montant négocié, en raison d'une inflation des prix de la construction inférieure aux hypothèses de négociation, mais hors effet de l'inflation, l'écart global sera modéré

05

Activité sur les marchés connexes relatifs aux installations annexes à caractère commercial

La passation des contrats portant sur les installations annexes à caractère commercial (« sous-concession ») par les SCA est encadrée juridiquement en vue de permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes

L'Autorité est saisie par le ministre chargé de la voirie routière nationale pour rendre un avis non contraignant sur les procédures de passation des contrats de sous-concession et tenue informée des modifications apportées à ces contrats

L'Autorité invite le ministre et les sociétés concessionnaires à prendre en compte ses recommandations récurrentes

Annexes

Glossaire

63

64

67

83

83

88

94

99

105

SYNTHESE

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.

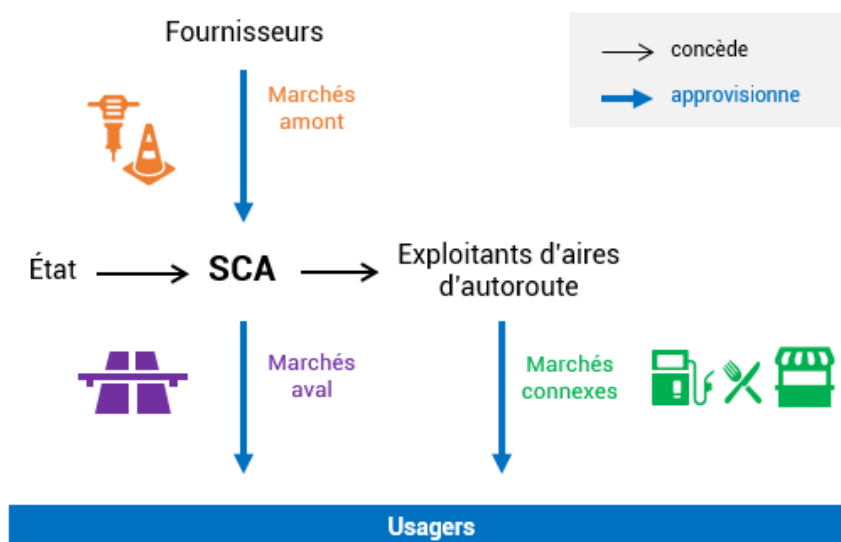
Ce rapport rappelle le rôle, les prérogatives et les missions de l'Autorité ainsi que les régimes juridiques applicables aux différentes sociétés concessionnaires selon leur nature. Il dresse un bilan du contrôle et de l'analyse de l'Autorité sur le secteur.

Les préoccupations de concurrence relatives à la passation de marchés et de contrats par les concessionnaires

Les concessionnaires d'autoroutes occupent une position centrale dans le secteur des autoroutes

Les SCA sont des acteurs économiques importants qui opèrent :

- sur les marchés aval en qualité de fournisseurs de services d'usage à autoroutes ;
- sur les marchés amont en tant que clients des entreprises de travaux publics et autres prestataires de fournitures et de services ;
- sur les marchés connexes relatifs aux installations annexes à caractère commercial en déléguant, la plupart du temps et au moyen de contrats de « sous-concession » en contrepartie des redevances versées par les « sous-concessionnaires », les activités menées sur les aires de services de leurs autoroutes.



Compte tenu des risques concurrentiels que cette position soulève, les SCA sont soumises à différentes obligations et au contrôle de l'Autorité

La position dans laquelle se trouvent les SCA pourrait ainsi, en l'absence de contrôles, engendrer des conséquences défavorables pour les opérateurs économiques susceptibles de

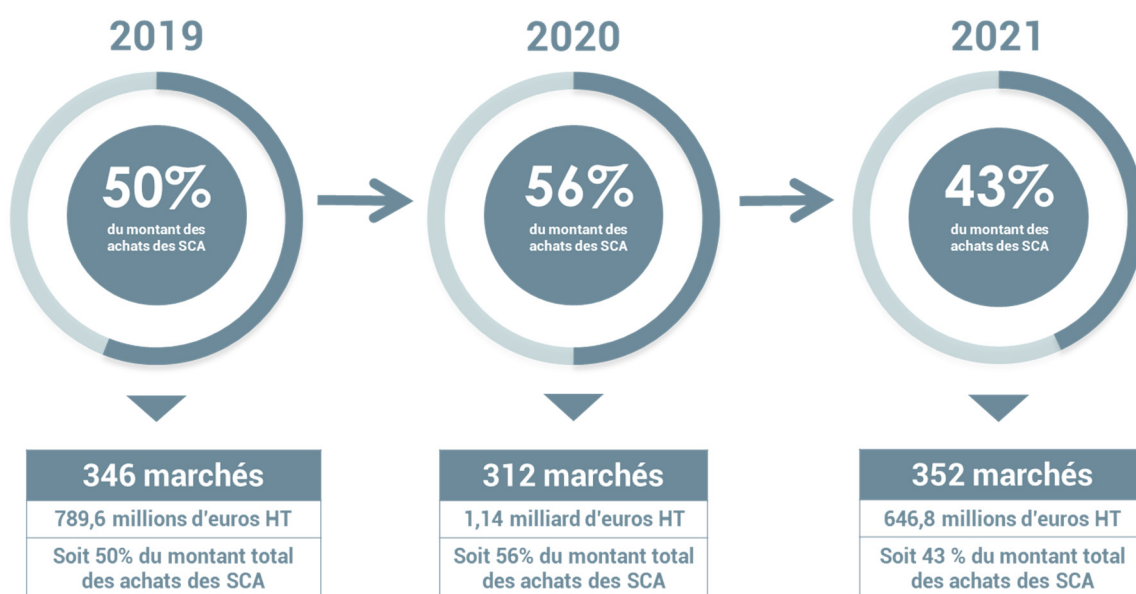
répondre aux marchés de travaux, de fournitures et de services sur les marchés amont et, *in fine*, pour les usagers sur les marchés aval et connexes.

Les SCA sont ainsi soumises à un certain nombre d'obligations lors de la passation de marchés de travaux, fournitures et services, mais également lors de la passation de contrats de sous-concession, qui sont comparables aux obligations applicables dans le cadre de marchés publics. L'Autorité contrôle d'une part, les procédures de passation de ces marchés, avec la possibilité d'initier devant le juge¹, un référé précontractuel ou contractuel en cas de méconnaissance des obligations précitées, et d'autre part, les procédures de passation des contrats, sur lesquelles elle est consultée pour avis par le concédant.

L'Autorité veille enfin au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier, qui peuvent être affectés par l'asymétrie de négociation entre le concédant et le concessionnaire.

L'activité sur les marchés amont de travaux, de fournitures et de services

En 2021, le nombre de projets de marchés soumis à l'avis des commissions des marchés a augmenté, malgré une baisse en montant par rapport aux deux exercices précédents



Pour ces marchés ayant fait l'objet d'une procédure formalisée, l'appel d'offres ouvert a été le mode de passation de marchés privilégié par les SCA qui se sont inscrites dans la tendance observée lors des derniers exercices consistant à moins utiliser l'appel d'offres restreint au profit de l'appel d'offres ouvert. Néanmoins, le recours aux procédures avec négociation augmente en 2021.

Par ailleurs, les avenants soumis pour avis aux commissions des marchés des SCA ont augmenté en nombre au cours de l'année 2021, mais diminuent en montant par rapport à 2020.

En outre, les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros hors taxes mais inférieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence, de même que ceux d'un montant inférieur à

¹ Juge administratif ou judiciaire en fonction de la nature de la SCA, publique ou privée.

90 000 euros, lesquels ne sont pas soumis à l'avis des commissions des marchés, ont également augmenté en 2021 par rapport à 2020.

Enfin, les avenants qui ne sont pas soumis pour avis à la commission des marchés ont représenté un montant plus important qu'en 2020.

Conformément à l'article 163 de la loi d'orientation des mobilités (dite « LOM »), l'Autorité a délimité les marchés de fournitures et services pour lesquels les obligations de publicité et de mise en concurrence des SCA peuvent être levées

Le législateur a procédé, avec l'article 163 de la LOM, à un allègement du dispositif applicable aux SCA privées pour la passation de leurs marchés de fournitures et de services « *pour les besoins de la concession* ». Conformément à ce texte, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports, pris sur proposition de l'Autorité après avis de l'Autorité de la concurrence, doit ainsi permettre de fixer la liste des marchés de fournitures et services pouvant être soustraits des obligations de publicité et de mise en concurrence. À cet égard, l'ART a proposé d'exclure tous les marchés de fournitures et de services à l'exception des marchés répondant à la liste qu'elle a dressée.

Après concertation avec les SCA, l'Autorité a saisi l'Autorité de la concurrence sur un projet d'arrêté maintenant les obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de fournitures et services utiles à l'exploitation, les marchés de maîtrise d'œuvre relative aux opérations routières, les marchés de fourniture de carburants en vue de leur distribution sur les aires de service et les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage correspondant à la réalisation des études amont.

L'Autorité de la concurrence a émis un avis favorable sur le projet qui lui était soumis², sous réserve que deux modifications y soient apportées. L'ART a donc modifié son projet de liste en y ajoutant les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de « *data center* », qui restent ainsi soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

L'Autorité a contrôlé les marchés passés par les SCA disposant d'une commission des marchés dont le montant était inférieur aux seuils des procédures formalisées

Reconnue garante de l'ordre public économique par l'arrêt de la Cour de cassation³ du 15 janvier 2020, l'Autorité a souhaité affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les SCA. En 2021, elle a ainsi engagé un travail de contrôle de la structuration des achats des SCA disposant d'une commission des marchés⁴ pour s'assurer que les SCA ne se soustrayaient pas à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence lors de la passation de leurs marchés.

L'Autorité a décidé de poursuivre l'examen de ces marchés passés par les SCA et de systématiser leur contrôle à travers l'adoption d'une décision de collecte régulière de données, l'analyse des éléments transmis par les SCA l'ayant conduite à constater certaines

² Avis n° 21-A-09 du 30 juillet 2021 relatif à un projet d'arrêté fixant la liste des marchés de fournitures et de services passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes exclus de l'obligation de publicité et de mise en concurrence.

³ 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. »

⁴ Car les SCA qui ne disposent pas de commission étant celles créées récemment, elles ne passent pas encore ou peu de marchés entrant dans le champ d'application de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière.

irrégularités quant aux modalités de calcul de la valeur estimée du besoin de certains marchés, et donc le choix de la procédure de passation qui en découle⁵.

L'Autorité a ainsi formé, en mars 2022, un recours en référé contractuel concernant deux marchés de travaux passés par la société ASF. La décision du juge des référés du tribunal de grande instance de Nanterre est attendue pour l'été 2022.

Les enjeux concurrentiels des marchés passés par les SCA

Le secteur des travaux publics traverse un épisode de très forte inflation

Depuis 2021, le secteur des travaux publics rencontre des difficultés d'approvisionnement qui engendrent un renchérissement important des travaux. En effet, les dernières valeurs de l'index TP01 montrent une croissance particulièrement forte en 2021, qui devrait se poursuivre en 2022.

Afin que les chantiers se déroulent dans des conditions satisfaisantes, les SCA gagneraient à suivre les recommandations de l'État en matière d'actualisation et de révision des prix, à savoir :

- Pour les marchés d'une durée d'exécution supérieure à trois mois et dont le montant estimé est supérieur aux seuils de publicité et mise en concurrence – en particulier lorsque leur réalisation nécessite le recours à une part importante de matières premières dont le prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux –, de prévoir une clause de révision de prix incluant au moins une référence aux indices officiels de fixation de ces cours ;
- Pour tous les nouveaux marchés (i) d'établir des formules de révision de prix représentatives des différentes composantes du coût des prestations et de leurs facteurs d'évolution et (ii) d'adapter le rythme de révision en fonction du rythme prévisible des fluctuations des prix et de prévoir des avances.

À cet égard, la circulaire du Premier ministre n° 6398⁶ du 30 mars 2022 est venue rappeler les conditions de la réalisation de la théorie de l'imprévision pour les marchés en cours d'exécution.

En 2021, la demande des SCA était en berne et l'offre est reste concentrée autour de cinq groupes

Pour l'année 2021, la demande de travaux émanant des SCA a représenté 530 millions d'euros, ce qui est inférieur aux montants cumulés annuels des marchés de travaux observés chaque année depuis 2017.

Si le nombre de marchés de travaux passés par les SCA a augmenté par rapport à 2020, passant de 201 à 250, l'année 2021 se caractérise néanmoins par une faible part des marchés de travaux principaux, c'est-à-dire de travaux de création de nouvelles structures autoroutières, contrairement aux années 2018 à 2020. Par ailleurs, les SCA ont majoritairement passé des marchés de chaussées (45,9 %) et des marchés d'ouvrages d'art (31,6 %) en 2021.

⁵ Les explications données par les SCA dans le cadre de ces mesures d'instruction ont permis de mettre en exergue certains marchés pour lesquels le recours à une procédure adaptée ne semblait pas justifié.

⁶ Circulaire du Premier ministre n° 6398 en date du 30 mars 2022 relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières.

En outre, les SCA ont attribué 81 % de leur volume de marchés à cinq groupes de travaux publics en 2021, parmi lesquels se trouvent en tête les groupes Vinci, Bouygues et Eiffage.

Les taux d'attribution à des entreprises liées étaient en forte augmentation pour les deux groupes de SCA concernés

Afin d'apprécier le degré d'intégration verticale des opérateurs du secteur autoroutier, l'Autorité s'intéresse aux taux d'attribution de marchés de travaux à des entreprises liées. En 2021, l'Autorité constate une augmentation du taux d'attribution des marchés aux entreprises liées pour les SCA des groupes Vinci et Eiffage. Il apparaît en effet que les entreprises liées au groupe Eiffage, et plus encore au groupe Vinci, ont remporté davantage de marchés auprès des SCA de leurs groupes que des autres SCA au cours de l'année 2021. Ainsi, le groupe ASF-Cofiroute-Escota a attribué près de la moitié (47 %) de ses marchés aux entreprises du groupe Vinci, tandis que le taux moyen d'attribution aux sociétés du groupe Vinci par l'ensemble des SCA s'est élevé à 28 % en 2021. Le groupe APRR-Area a quant à lui attribué 21 % de ses marchés aux entreprises du groupe Eiffage, alors que le taux moyen d'attribution aux sociétés du groupe Eiffage par l'ensemble des SCA a été de 16 % en 2021.

De multiples facteurs peuvent expliquer cette situation :

- Il se pourrait que les offres des entreprises liées, pour les marchés de travaux d'entretien et de renouvellement, caractéristiques de l'année 2021, se distinguent au regard de critères objectifs ;
- L'évolution du taux d'attribution aux entreprises liées pourrait aussi résulter de la stratégie d'achat des SCA concernées ; en effet, les SCA s'étaient engagées, pour les travaux correspondants, à limiter leur recours aux prestations de leurs entreprises liées et il apparaît, sur la période 2017-2021, que le taux d'attribution aux entreprises liées a été significativement plus faible pour les marchés rattachés au PRA (15 %) que pour les marchés pris dans leur ensemble (29 %), alors même que le nombre moyen de répondants aux appels d'offres était proche⁷ ;
- Le contexte économique de 2021 est caractérisé, comme celui de 2017, par une demande atone, non seulement dans le secteur des travaux autoroutiers, mais plus généralement dans celui des travaux publics.

L'Autorité restera attentive à l'évolution des taux d'attribution aux entreprises liées en 2022.

Le suivi du plan de relance autoroutier (PRA)

Le PRA est un programme d'investissements majeur pour le secteur autoroutier qui est désormais très avancé

Le PRA est un programme d'investissement sur le réseau routier concédé de 3,27 milliards d'euros. Son principal objectif est de dynamiser l'activité du secteur des travaux publics en France⁸. Signé en août 2015⁹ entre l'État et les principales SCA, il porte sur la réalisation d'une trentaine d'opérations de modernisation des infrastructures autoroutières financées à travers

⁷ 3,6 répondants hors PRA et 3,9 pour le PRA.

⁸ Voir la carte des opérations inscrites au PRA en annexe 3

⁹ Décrets n° 2015-1044, n° 2015-1045, n° 2015-1046 en date du 21 août 2015 approuvant les avenants aux conventions passés entre l'État et les SCA.

un allongement de la durée des contrats de concession de deux à quatre ans selon les sociétés.

L'estimation du montant de construction initial était de 3,05 milliards d'euros, avec d'autres sources de financement que l'allongement de la durée des contrats (cofinancement et autofinancement) pour environ 4 % de ce montant.

À fin 2021, la réalisation du PRA est très avancée puisque plus de la moitié des opérations, représentant 45 % du montant de construction initial, sont achevées. Ainsi le bilan s'est fiabilisé à fin 2021, en même temps que les dépenses annuelles associées au plan ont fortement baissé : le montant total des marchés passés par les SCA dans le cadre du PRA en 2021 a chuté de 89 % par rapport à 2020, s'établissant à un total de 46,2 millions d'euros.

Néanmoins, les mises en service des opérations inscrites au PRA devraient s'échelonner jusqu'en 2027 dans la mesure où elles constituent majoritairement des aménagements d'échangeurs ou des élargissements autoroutiers d'ampleur importante qui nécessitent des études complexes sur un patrimoine existant et sous exploitation et la conduite de procédures administratives longues.

La mise à jour du bilan du PRA confirme la pertinence de mettre en place une clause de partage des risques relatifs à l'inflation dans le cadre d'avenants aux contrats de concession

Les conclusions de cette année viennent renforcer les résultats des précédents exercices :

- En euros constants, le bilan est en revanche globalement équilibré : hors effet de l'inflation, les montants effectivement décaissés devraient dépasser de 4 % les montants négociés, avec des différences selon les groupes de SCA ; pris individuellement, les écarts par opération peuvent néanmoins être importants ; ainsi, le coût des opérations d'aménagements environnementaux semble avoir été surévalué à l'origine ;
- En revanche, même en tenant compte du contexte inflationniste actuel, il est très vraisemblable que la hausse des prix de construction sera inférieure aux hypothèses de négociation du PRA, aboutissant, toutes choses égales par ailleurs, à un écart de plusieurs centaines de millions d'euros entre le coût prévisionnel et le coût effectif.

Or l'Autorité recommandait, dans le bilan précédent, de mettre en place une clause de partage des risques relatifs à l'inflation pour les prochains plans d'investissement. Dans le contexte actuel, cette recommandation apparaît plus que jamais d'actualité.

En outre, certains aspects du bilan devront par ailleurs être approfondis. Il conviendra notamment :

- d'améliorer la compréhension de ces écarts pour capitaliser sur le risque de construction et en tirer des enseignements en vue de la négociation des prochains avenants ;
- d'étudier plus précisément les dépenses internes, certaines SCA présentant des taux de dépenses internes significativement plus élevés que la moyenne ;
- de mener un examen des éventuels coûts d'entretien évités par le PRA, l'Autorité ayant identifié des marchés de travaux pour lesquels la destination « PRA » ou « entretien » prête à confusion.

L'activité sur les marchés connexes relatifs aux installations annexes à caractère commercial

L'Autorité a rendu 17 avis portant sur la passation de contrats de « sous-concession » ne 2021

En 2021, l'Autorité a rendu 17 avis portant sur des projets de contrats portant sur des installations annexes à caractère commercial. Parmi ces 17 avis, elle a rendu trois avis défavorables concernant la société Cofiroute¹⁰ en raison du maintien de sa méthode de notation conduisant à neutraliser le critère de la modération tarifaire. L'Autorité a néanmoins constaté par la suite que la société Cofiroute avait fait évoluer ses pratiques de notation dans le sens des recommandations de l'Autorité. L'Autorité a également rendu un avis défavorable¹¹ portant sur deux procédures, compte tenu du délai manifestement excessif entre l'agrément des candidats jugés et la mise à disposition de ces derniers des documents de la consultation.

Qu'il s'agisse de distribution de carburant ou d'IRVE, l'Autorité a émis, tout au long de l'année de 2021 et de manière récurrente, des recommandations portant sur la procédure, la méthode de notation des offres, la formule de modération tarifaire et les clauses contractuelles.

¹⁰ Avis n° 2021-037 du 8 juillet 2021 relatif à la procédure de passation d'un contrat relatif à la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de la Vallée de l'Erve, située sur l'autoroute A81, par la société Cofiroute ; Avis n° 2021-042 du 29 juillet 2021 relatif à la procédure de passation d'un contrat portant sur la construction et l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur l'aire de Limours Briis-sous-Forges, située sur l'autoroute A10, par la société Cofiroute ; Avis n° 2021-043 du 29 juillet 2021 relatif à la procédure de passation d'un contrat portant sur la construction et l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial permettant d'assurer des activités de distribution de carburants, de restauration et de boutique sur les aires de Meung-sur-Loire et de Beaugency-Messas, situées sur l'autoroute A10, par la société Cofiroute

¹¹ Avis n° 2021-070 relatif aux procédures de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (« ASF »), des contrats portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les aires de Mornas Les Adrets et Mornas Village, situées sur l'autoroute A7.

L'Autorité explicite trois des recommandations qu'elle a formulées de façon récurrente au cours de l'exercice



RECOMMANDATION 1

Déterminer un indice de prix pertinent pour exprimer les engagements de modération tarifaire dans le cadre de la passation des contrats relatifs aux IRVE

- Les indexations opérées à ce stade, correspondant à des évolutions de coûts, permettent une comparaison objective entre les offres mais l'approche n'est pas optimale
- Les engagements de modération tarifaire devraient être exprimés selon un indice de prix similaire à celui publié par la DGEC pour les carburants traditionnels



RECOMMANDATION 2

Tenir compte des variations infra-hebdomadaires de fréquentation des aires et des poids des différents carburants pour apprécier la portée des engagements de modération tarifaire

- Comparer les offres sur le fondement des engagements moyens des candidats ne permet pas de sélectionner celle qui est la plus favorable aux usagers pris dans leur ensemble
- Les engagements de modération tarifaire devraient être déclinés à la fois à une échelle infra-hebdomadaire et pour chaque type de carburant



RECOMMANDATION 3

Calibrer les sanctions pécuniaires en cas de non respect des engagements de modération tarifaire de sorte qu'elles soient dissuasives

- Les sanctions financières forfaitaires sont faibles au regard des volumes de vente concernés
- La sanction devrait dépendre de l'écart entre le plafond de prix annoncé et le prix appliqué, du volume vendu lors du constat du non-respect de l'engagement, de la fréquence des contrôles et d'un coefficient incitatif

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU SECTEUR AUTOROUTIER CONCÉDÉ ET DES PRÉOCCUPATIONS DE CONCURRENCE RELATIVES AUX PASSATIONS DE MARCHÉS ET DE CONTRATS PAR LES CONCESSIONNAIRES

1.1. Le secteur autoroutier concédé est composé de réseaux majoritairement concédés à des sociétés privées liées à des groupes du secteur des travaux publics

1.1.1. De 1995 au début des années 2000 : les réseaux sont principalement gérés par des acteurs publics

Jusque dans les années 2000, la majorité des sociétés concessionnaires d'autoroutes créées, en dehors d'une parenthèse dans les années 70, étaient à capitaux majoritairement publics. Sur le fondement de la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, l'État a conclu les premiers contrats de concession autoroutière auprès de sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA), à capitaux publics majoritairement détenus par l'État, directement ou indirectement, et marginalement par des collectivités territoriales. Les premières sociétés concessionnaires d'autoroutes privées ont vu le jour dans les années 70 mais leur capital a été racheté plus tard par la Caisse des dépôts et consignations, à l'exception de la société Cofiroute qui est restée privée.

1.1.2. À partir des années 2000 : les SCA « récentes » sont créées et les SCA « historiques » privatisées

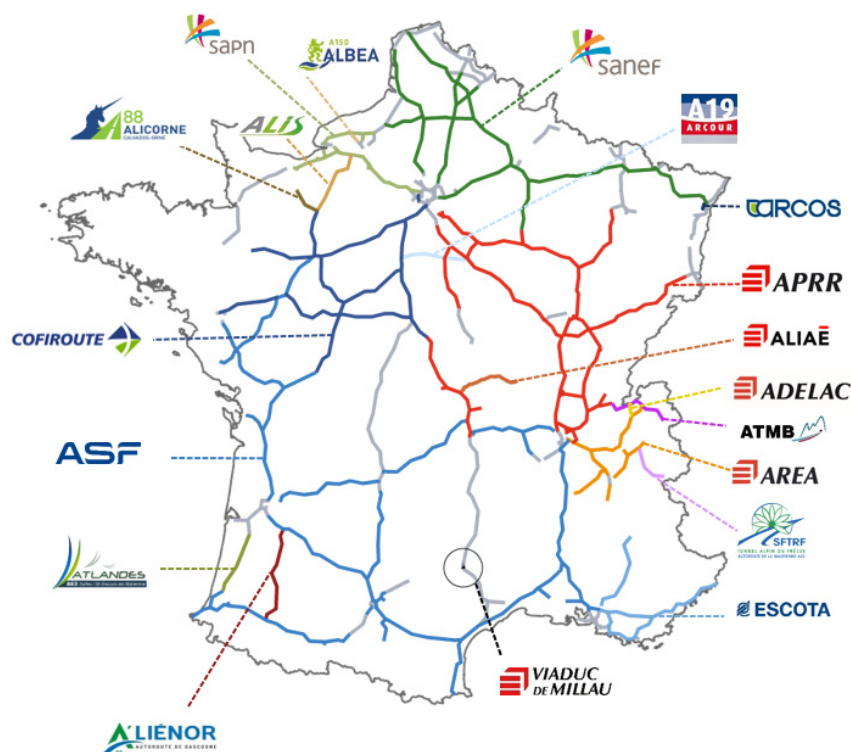
La fin de la pratique de l'« adossement » a été suivie de la création de nouvelles SCA. La pratique de l'« adossement » consistait à financer le déficit de la concession d'une nouvelle section d'autoroute non rentable par la prolongation d'une concession existante au-delà de la durée nécessaire à l'amortissement des ouvrages. Elle a pris fin avec l'évolution du cadre juridique européen et national¹² et à la suite, notamment, d'un avis du Conseil d'État en date du 16 septembre 1999¹³ portant sur la légalité de cette pratique. Il en a résulté la création de dix nouvelles sociétés à capitaux privés, concessionnaires d'une unique section d'autoroute, dont le contrat a été attribué après mise en concurrence, à savoir les sociétés A'liénor (autoroute A65), Adelac (A41), Albéa (A150), Alicorne (A88), Alis (A28), Aliae (A79), Arcos (A355), Arcour (A19), Atlandes (A63) et CEVM (Viaduc de Millau).

Les SCA « historiques » ont ensuite connu un mouvement de privatisation. Parmi les neuf SEMCA anciennes, six ont été entièrement privatisées en 2006, tandis que les sociétés ATMB et SFTRF restaient majoritairement détenues par des capitaux publics, la société Cofiroute demeurant quant à elle privée. Aujourd'hui, 9 209 kilomètres du réseau autoroutier national sont concédés à 19 sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), dont les réseaux sont répartis sur le territoire national comme l'illustre la carte suivante.

¹² Avec l'adoption de la directive « travaux » n°89/440 du 18 juillet 1989 abrogée et remplacée par la directive 93/37/CEE du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

¹³ Avis du Conseil d'État n° 362 908 du 16 septembre 1999.

Carte du réseau autoroutier national concédé



Source : ART

On peut classer ces 19 SCA en deux groupes distincts :

- les SCA dites « historiques », à savoir les six anciennes SEMCA, ainsi que Cofiroute, ATMB et SFTRF, d'une part ;
- les SCA « récentes », concessionnaires d'une unique section d'autoroute, à savoir les dix sociétés précitées, d'autre part.

Par ailleurs, il convient de relever que les sept SCA « historiques » détenues par des capitaux privés représentaient, en 2021, 97 % du trafic payant et 95 % du chiffre d'affaires du secteur.

1.1.3. L'actionnariat des sociétés concessionnaires d'autoroutes : des sociétés dans leur majorité liées à de grands groupes du secteur des travaux publics

La plupart des SCA, qu'elles soient « historiques » ou « récentes », sont liées à des groupes de plus grande dimension, actifs dans le secteur des travaux publics, y compris lorsque leurs principaux actionnaires sont des fonds d'investissement.

Le groupe Vinci contrôle notamment les sociétés Arcos, Arcour, ASF, Cofiroute et Escota, regroupées au sein du pôle Vinci Autoroutes, spécialisé dans la concession et l'exploitation d'infrastructures autoroutières en France, qui exploite plus de 4 400 kilomètres d'autoroutes.



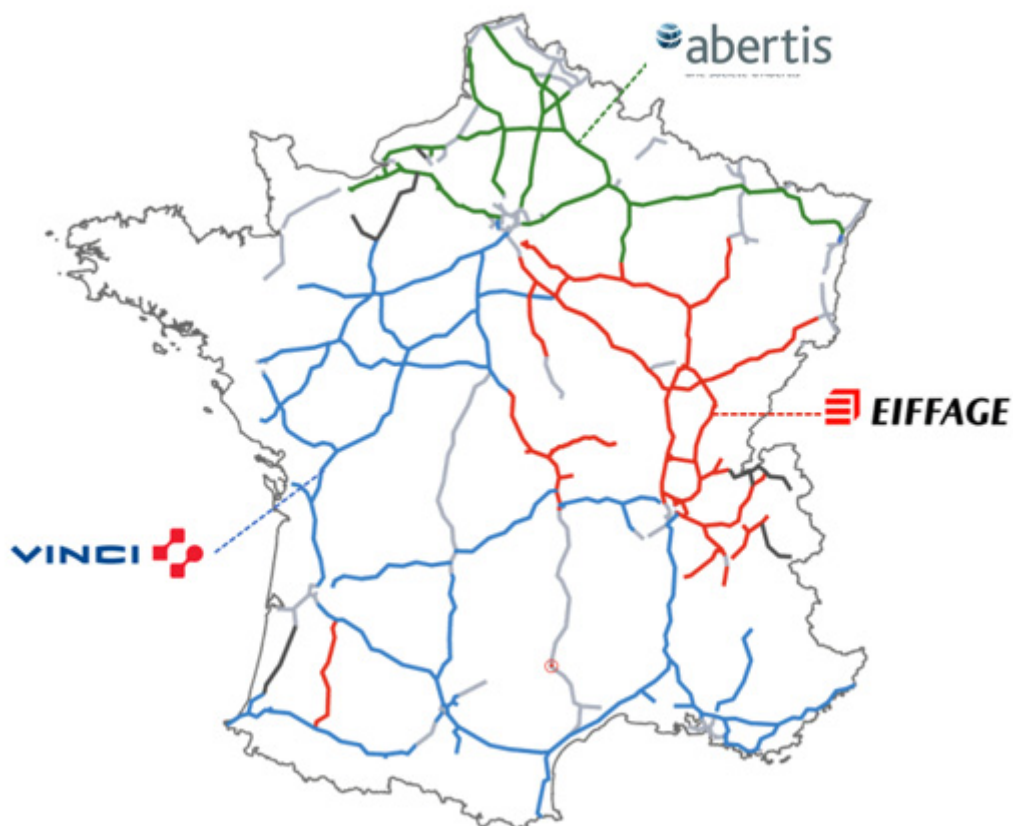
Le groupe Eiffage contrôle les sociétés Adelaç, Aliaç, A'liéñor, APRR, Area et CEVM, regroupées au sein du pôle Concessions autoroutières en France, qui exploite plus de 2 500 kilomètres d'autoroutes.



La société Abertis, qui exploite des infrastructures autoroutières dans plus de 15 pays en Europe, en Amérique et en Asie, est contrôlée par une holding détenue par Atlantia et Hochtief, qui interviennent dans le secteur des travaux publics. Elle contrôle notamment les sociétés Sanef et SAPN, dont la longueur cumulée du réseau autoroutier français concédé s'établit à près de 1 800 kilomètres.



Ainsi, l'essentiel du réseau autoroutier concédé français est géré par les sociétés des groupes Vinci, Eiffage et Abertis, comme l'illustre la carte ci-dessous représentant l'étendue du réseau autoroutier concédé à ces groupes.!



Par ailleurs, plusieurs autres groupes actifs dans le secteur des travaux publics (« TP ») détiennent des participations minoritaires dans les SCA dites « récentes » :

- Le **groupe Fayat**, qui opère dans les métiers de la construction et dans les domaines du matériel routier et du génie civil, détient une participation minoritaire (0,002 % du capital) au sein de la SCA Albéa ;
- Le **groupe NGE**, qui opère dans différents domaines des TP (viabilisation des terrains et du terrassement, équipements routiers, génie civil, canalisation et réseaux, etc.), détient également des participations minoritaires au sein des SCA Albéa, Alicorne et Atlandes¹⁴ ;
- Le **groupe Egis**, présent dans les secteurs de l'aménagement, de l'eau, de l'environnement et des infrastructures de transport en tant qu'exploitant, détient des participations minoritaires au sein des SCA Atlandes et Alis.

Les SCA « récentes » externalisent l'ensemble de leurs missions d'exploitation et de maintenance au moyen d'un contrat d'exploitation signé avant la mise en service de l'autoroute qui leur a été concédée. Les SCA « récentes » sont organisées selon un modèle singulièrement différent des concessionnaires historiques. La société de projet dispose d'effectifs réduits, généralement une 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

¹⁴ NGE est en outre l'actionnaire majoritaire d'ATOSCA, société concessionnaire de la future autoroute A69 entre Castres (Tarn) et Verfeil (Haute-Garonne) dont la convention de concession a été approuvée par décret du 20 avril 2022.

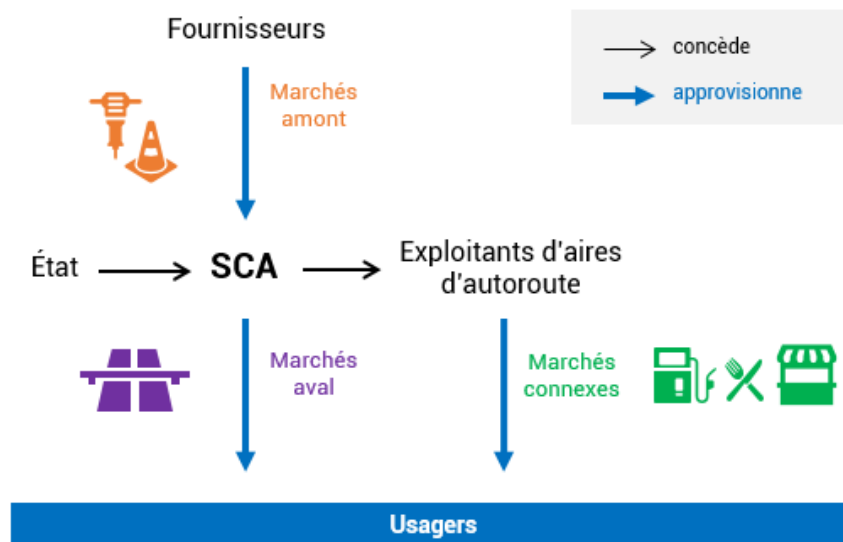
l'ouvrage pour une durée importante, généralement plusieurs dizaines d'années. De surcroît, ces sociétés se voient parfois mettre à disposition du personnel par les sociétés qui forment leur actionnariat. Cela leur permet notamment de disposer de compétences techniques présentes au sein des sociétés de construction. Elles passent alors par une convention de mise à disposition du personnel¹⁵, comme le prévoit l'article L. 8241-2 du code du travail¹⁶.

1.2. Il existe des préoccupations de concurrence sur les marchés où les SCA opèrent

Les SCA sont des acteurs économiques qui interviennent sur différents marchés. Ce sont, en premier lieu, des fournisseurs sur les marchés de services d'usage des autoroutes¹⁷ : elles perçoivent un péage en contrepartie de la possibilité de circuler sur une autoroute. Ce sont, en deuxième lieu, des clients qui s'approvisionnent sur les différents marchés des produits et services nécessaires à la construction et à l'exploitation des autoroutes : elles paient des entreprises pour la réalisation de travaux ou la fourniture de biens et services nécessaires à l'exercice de leur mission. En outre, elles ont la possibilité de passer des contrats, dits de « sous-concession », en vue de faire assurer par des tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations commerciales situées sur les aires de service des autoroutes qui leur sont concédées.

Les marchés où les SCA sont actives peuvent être schématisés comme suit.

Schéma des marchés passés par les SCA



Source : ART

¹⁵ Par exemple, la société Atlandes a confié l'exploitation et la maintenance de la section de l'autoroute 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. Toutefois, ce modèle pourrait évoluer dans les années à venir. Ainsi, en 2021, la société Alis, la plus ancienne des sociétés récentes, a décidé de ne pas renouveler son contrat de sous-traitance auprès de Routalis. Elle a réinternalisé les missions d'exploitation et de maintenance, faisant passer ses effectifs de 12 à 87 personnes.

¹⁶ Formellement, le salarié continue alors d'appartenir au personnel de l'entreprise prêteuse comme s'il exécutait son travail dans son entreprise d'origine.

¹⁷ Autrement appelé par l'Autorité de la concurrence « *marché des autoroutes concédées* » (voir l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 14-A-03 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires).

1.2.1. Les SCA pourraient être tentées de restreindre la concurrence sur les marchés amont de travaux, de fournitures et de services

Les SCA représentent des acteurs économiques de poids pour les travaux autoroutiers. Elles font appel aux entreprises de travaux publics et aux autres prestataires implantés dans les territoires traversés ou desservis par leurs réseaux.

Cette situation pourrait engendrer des conséquences défavorables pour certains opérateurs économiques susceptibles de répondre à ces marchés. En effet, ces opérateurs pourraient être confrontés à une faible ouverture de la part des SCA ce qui pourrait avoir un impact néfaste sur le niveau de concurrence entre leurs fournisseurs. Dans l'hypothèse où les SCA constitueraient un débouché incontournable pour ces entreprises, l'impact serait plus marqué que sur un marché concurrentiel. De plus, certaines des SCA entretiennent des liens avec des entreprises du secteur des travaux publics qu'elles pourraient, en l'absence de contrôles, être tentées de favoriser lors de l'attribution de marchés de travaux, au risque d'évincer les entreprises concurrentes sur lesdits marchés.

Si, sur le court terme, le montant effectif des travaux n'a pas d'influence immédiate sur le niveau des tarifs de péage, sur le long terme, cette situation n'est pas souhaitable pour l'utilisateur. 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. En revanche, ce n'est pas nécessairement vrai sur le long terme : fausser le jeu de la concurrence peut avoir des conséquences sur l'efficacité du secteur et donc *in fine* sur les péages.

Pour prévenir la survenance de situations de ce type, les SCA sont tenues, dans le cadre de la passation de marchés de travaux, fournitures et services d'un montant supérieur ou égal à certains seuils¹⁸, à des obligations de publicité et de mise en concurrence. En effet, « *pour les marchés de travaux, fournitures ou services dont la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils définis par voie réglementaire, le concessionnaire procède à une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions et sous réserve des exceptions définies par voie réglementaire.* », conformément à l'article L. 122-16 du code de la voirie routière. Les SCA sont également soumises aux règles de la commande publique expressément visées par les articles L. 122-12 et suivants, pour la partie législative, et R. 122-28 et suivants, pour la partie réglementaire du code de la voirie routière¹⁹. La passation de ces marchés fait ainsi l'objet, depuis 2016, d'un contrôle par l'Autorité permettant de vérifier, d'une part, que tous les opérateurs intéressés ont pu faire valoir les mérites de leurs propositions à l'occasion de ces passations de marchés, d'autre part, que les SCA départagent les soumissionnaires selon des critères objectifs conduisant les sociétés d'autoroute à sélectionner l'offre la mieux-disante.

Les parties 2 et 3 du présent rapport portent sur ces marchés amont, à travers une présentation générale de l'activité en 2021, d'une part, et l'étude d'indicateurs concurrentiels, d'autre part.

1.2.2. Les SCA pourraient tirer parti de l'asymétrie de négociation avec l'État, au détriment des usagers

Sur les marchés de services d'usage des autoroutes, les SCA sont tenues, en leur qualité de fournisseur, de respecter un cahier des charges validé par le concédant, qui précise les

¹⁸ Voir les développements *infra* en partie 2.1.

¹⁹ *Id.*

exigences de qualité et plafonne l'évolution des tarifs de péage afin de protéger les intérêts des usagers de l'autoroute.

Afin d'atténuer les effets de l'asymétrie de négociation entre le concédant et le concessionnaire pressenti ou en place, l'Autorité veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier. Elle est consultée sur les projets de modification de la convention de délégation, du cahier des charges annexé ou de tout autre contrat lorsqu'ils ont une incidence sur les tarifs de péage ou sur la durée de la convention de délégation ainsi que sur tout nouveau projet de délégation.

La partie 4 du présent rapport concerne ces marchés aval, avec un bilan intermédiaire à fin 2021 de l'écart entre la compensation octroyée à travers le péage et les coûts effectifs du plan de relance autoroutier (PRA) de 2015 et du plan d'investissement autoroutier (PIA) de 2018.

1.2.3. Les SCA pourraient être tentées de limiter les effets d'une concurrence effective lors de l'attribution des contrats de « sous-concession », au détriment des usagers sur les marchés connexes relatifs aux installations annexes à caractère commercial sous-concédées

Les SCA délèguent la plupart des activités commerciales exercées dans les aires de services situées sur leur réseau dans le cadre de contrats de « sous-concession » et perçoivent, en contrepartie, des redevances versées par les « sous-concessionnaires ». Par la sélection de « sous-concessionnaires », les SCA exercent une influence sur l'offre des marchés sur lesquels les usagers de l'autoroute rencontrent les fournisseurs de services de restauration, les distributeurs de carburants et les autres commerçants exerçant leur activité sur le réseau autoroutier. Ainsi, les SCA pourraient être tentées de privilégier, lors de la notation des offres soumises par les candidats et soumissionnaires, leur rémunération aux mécanismes de modération tarifaire qui profitent aux usagers. Cette hypothèse justifie le contrôle du régulateur afin de prévenir l'impact direct que pourrait entraîner une telle situation sur la qualité et les prix des services proposés aux usagers sur les aires de repos ou de services (prix plus élevés, qualité du service moindre).

La partie 5 du présent rapport est consacrée à l'activité sur ces marchés connexes en 2021.

2. ACTIVITÉ SUR LES MARCHÉS AMONT DE TRAVAUX, DE FOURNITURES ET DE SERVICES EN 2021

2.1. L'activité des SCA dans la passation de marchés de travaux, de fournitures, de services et d'avenants à ces marchés

2.1.1. Les SCA sont soumises à des obligations dans le cadre de la passation de marchés de travaux, de fournitures, de services et de leurs avenants

Les obligations qui pèsent sur les SCA sont en large partie reprises des règles, issues du code de la commande publique, qui s'imposent aux pouvoirs adjudicateurs (c'est-à-dire aux acteurs publics), dans le cadre des marchés publics.

a. Les SCA sont soumises à des obligations de publicité et de mise en concurrence

Les SCA, qu'elles soient à capitaux majoritairement privés ou publics, « récentes » ou « historiques », doivent toutes respecter des obligations de publicité et de mise en concurrence pour leurs achats en matière de travaux, de fournitures et de services. Ces obligations sont prévues 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'application, applicable à l'ensemble des SCA. Ce dispositif, codifié aux articles L. 122-12 à L. 122-22 et R. 122-28 à R. 122-39-1 du code de la voirie routière, rend applicables aux SCA certaines dispositions des parties législative et réglementaire du code de la commande publique²⁰. Ainsi, les concessionnaires doivent, au-delà de certains seuils²¹ 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 : appels d'offres ouverts ou restreints, procédure avec négociation ou dialogue compétitif.

Les règles de publicité et de mise en concurrence visent à assurer trois principes de la commande publique, à savoir : le libre accès des opérateurs économiques, l'égalité de traitement de ces opérateurs et la transparence des procédures de passation de marchés de travaux, de fournitures et de services. Par la publicité de leurs marchés de travaux, de fournitures et de services, les SCA permettent aux opérateurs économiques de prendre connaissance de leurs besoins et de faire valoir leurs propositions dans le cadre de la passation de ces marchés selon l'une des procédures formalisées prévues (appel d'offres ouverts ou restreints, procédure avec négociation ou dialogue compétitif)²². Ces règles de publicité et de mise en concurrence ont également pour objet d'assurer un principe d'égalité de traitement entre les opérateurs qui exclut toute discrimination à l'égard d'un ou plusieurs d'entre eux, à tous les stades de la procédure (cahier des charges rédigé de manière objective, examen de toutes les offres soumises dans les délais impartis, information équivalente auprès de tous les candidats et soumissionnaires, et réponse apportée à chaque question posée par les opérateurs). Ces règles de publicité et de mise en concurrence visent enfin à favoriser la transparence et l'efficacité des procédures de passation de marchés des SCA, notamment par des critères qui permettent aux SCA de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, lesquels doivent être portés à la connaissance des opérateurs dès le stade de la publicité. Par ailleurs, tout candidat ou soumissionnaire à un marché passé selon une procédure formalisée

²⁰ Article L. 122-12 du code de la voirie routière.

²¹ 500 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 240 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures ou services pour les concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ; 2 000 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 215 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures ou de services pour les concessionnaires qui sont des pouvoirs adjudicateurs.

²² Définies aux articles L. 2124-1 à L. 2124-6 et R. 2124-1 à R. 2124-6 du code de la commande publique.

et dont la candidature ou l'offre est rejetée, doit en être informé et se voir communiquer les motifs de ce rejet²³.

La portée de ces obligations de publicité et de mise en concurrence apparaît néanmoins limitée pour les SCA « récentes », du fait notamment de leur modèle d'exploitation évoqué *supra*, mais également en raison de la longueur et de l'âge du réseau qui leur est concédé. Les contrats par lesquels ces SCA externalisent les missions d'exploitation et de maintenance sont, comme indiqué *supra*, signés avant la mise en service de l'ouvrage pour une durée importante, généralement plusieurs dizaines d'années, de sorte que les fournisseurs répondant aux besoins à court et moyen termes en travaux, fournitures et services de ces SCA, notamment les fournisseurs de services d'exploitation courantes, ont déjà été sélectionnés avant la mise en service de l'autoroute. Les rares achats de ces SCA qui ne seraient pas déjà inclus dans le contrat d'exploitation sont le plus souvent de moindre importance, les ouvrages étant en moyenne plus récents, et donc, pour la majeure partie d'entre eux, inférieurs aux seuils de mise en concurrence²⁴.

b. Les SCA sont soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés pour certaines des SCA, en fonction de la longueur du réseau autoroutier qui leur a été concédé

Les SCA à capitaux majoritairement publics exploitant un réseau autoroutier dont la longueur excède 50 km et celles à capitaux majoritairement privés exploitant un réseau dont la longueur excède 200 km sont soumises à l'obligation d'instituer une commission des marchés²⁵. Ces SCA sont, en pratique, les neuf SCA dites « historiques » rappelées dans le tableau ci-après.

²³ Articles R. 2181-1 et R. 2181-3 du code de la commande publique.

²⁴ Voir pages 47 et suivantes du rapport annuel 2016 sur la synthèse des comptes des sociétés concessionnaires.

²⁵ Article R. 122-33 du code de la voirie routière.

Répartition des neuf SCA « historiques » selon la taille de leur réseau

SCA à capitaux majoritairement privés exploitant un réseau dont la longueur excède 200 km	SCA à capitaux majoritairement publics (pouvoirs adjudicateurs) exploitant un réseau dont la longueur excède 50 km
APRR	
Area	
ASF	
Cofiroute	ATMB
Escota	SFTRF
Sanef	
SAPN	

Source : ART

Ces commissions des marchés doivent être composées en majorité de personnalités indépendantes n'ayant aucun lien direct ou indirect avec le concessionnaire, les entreprises qui y sont liées, les attributaires passés et les soumissionnaires potentiels²⁶. Elles doivent comprendre au moins un représentant de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)²⁷. La régularité de la procédure de passation d'un marché peut être contestée dans le cadre d'un recours juridictionnel en cas de composition irrégulière de la commission des marchés.

Les commissions des marchés sont chargées²⁸ :

- **de veiller au respect des procédures de passation et d'exécution de ces marchés** en donnant un avis sur les projets de marchés passés selon une procédure formalisée conformément à l'article R. 122-36 du code de la voirie routière et d'alerter l'Autorité en cas de manquement constaté ;
- **de définir les règles internes pour la passation et l'exécution des marchés** de travaux, de fournitures et de services, qui sont ensuite soumises pour avis conforme à l'Autorité ;
- **d'élaborer un rapport annuel d'activité** transmis à l'Autorité²⁹.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose aux commissions des marchés un formalisme particulier quant au contenu des procès-verbaux de leurs séances, de sorte que

²⁶ Articles L. 122-17 et R. 122-34 du code de la voirie routière.

²⁷ Articles L. 122-17 du code de la voirie routière.

²⁸ En application du deuxième alinéa de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière.

²⁹ 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.

l'étendue des informations transmises à l'Autorité est laissée à leur discrétion. De manière générale, les procès-verbaux font apparaître distinctement :

- 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 présents et leur signature,
- les abstentions ou les déports,
- le résultat du vote.

Pour autant, l'Autorité invite l'ensemble des SCA à retranscrire avec précision l'intégralité des débats et les positions de chacun des membres dans les procès-verbaux des séances des commissions de marchés, comme elle a déjà eu l'occasion de le faire par le passé³⁰.

c. Les SCA sont soumises à des obligations relatives à la constitution d'un profil acheteur et à l'ouverture des données essentielles visant à favoriser la transparence de leurs achats

Toutes les sociétés concessionnaires doivent disposer d'un « profil acheteur », conformément aux 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. Le profil acheteur est la plateforme dématérialisée à laquelle chaque SCA a recours pour ses achats et qui lui permet de mettre facilement les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques et de réceptionner les documents transmis par les candidats et soumissionnaires. Ces plateformes doivent être conformes aux prescriptions de l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux fonctionnalités et exigences minimales des profils d'acheteurs³¹.

Les SCA sont également astreintes à « l'ouverture des données », conformément à l'article R. 122-32 du code de la voirie routière. Cette obligation d'ouverture concerne plus particulièrement les données essentielles des marchés répondant à un besoin dont la valeur :

- est supérieure ou égale à 90 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux ;
- est supérieure ou égale à 240 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures ou de services³².

La publication des données essentielles des marchés passés par les SCA 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, ce qui favorise une plus grande transparence. Conformément aux règles de la commande publique, doivent être publiés lors de la notification du marché :

- le numéro d'identification unique du marché,
- sa date de notification,

³⁰ Voir notamment le rapport annuel 2020 relatif aux marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

³¹ En application des articles R. 2196-1 du code de la commande publique et R. 122-32 du code de la voirie routière.

³² En application de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique, les pouvoirs adjudicateurs ont une obligation de publier sur leur profil acheteur les données essentielles des marchés répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 euros hors taxes.

- 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 CPV³³,
- la procédure de passation,
- le lieu principal d'exécution,
- la durée du marché initial,
- le montant hors taxes 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, doivent 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,
- la date de signature par l'acheteur de la modification apportée au marché.

Par ailleurs, 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, c'est-à-dire l'ensemble des SCA à l'exception d'ATMB et de SFTRF, conformément au 1° du IV de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière. À cet égard, il convient de relever qu'aucun formalisme particulier n'est imposé aux sociétés concessionnaires : le niveau de précision est donc laissé à leur discrétion.

2.1.2. L'Autorité dresse un bilan de l'activité des SCA sur les marchés de travaux, de fournitures et de services et les avenants à ces marchés au cours de l'année 2021

a. Le bilan 2021 des marchés soumis à l'avis des commissions de marchés

- L'appel d'offres ouvert est la procédure la plus utilisée en 2021

Parmi les procédures formalisées qui s'imposent aux SCA lorsque le montant du marché dépasse certains seuils³⁴, l'appel d'offres ouvert est la procédure la plus utilisée par les SCA³⁵. Cette procédure, par laquelle seuls des échanges écrits sont admis avec les soumissionnaires,

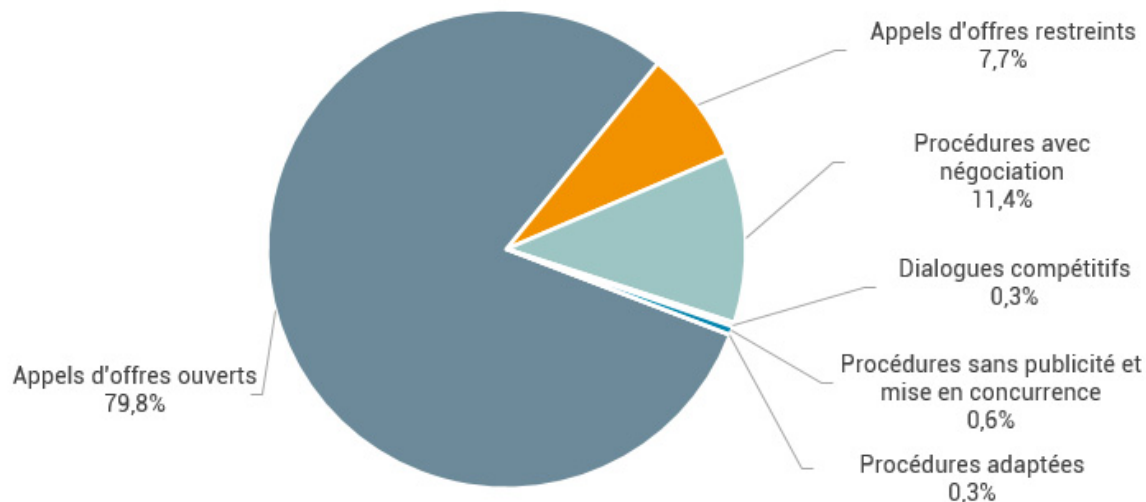
³³ Pour *Common Procurement Vocabulary* ; les codes CPV sont définis par le règlement (CE) n° 213/2008 ; il s'agit de la nomenclature des biens et services utilisée au niveau européen dans les avis d'appels publics à la concurrence.

³⁴ Pour rappel : 500 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 240 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures ou services pour les concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ; 2 000 000 euros hors taxes pour les marchés de travaux et 215 000 euros hors taxes pour les marchés de fournitures ou de services pour les concessionnaires qui sont des pouvoirs adjudicateurs.

³⁵ Voir en ce sens le tableau de répartition par segment d'achats et par SCA historique en annexe 1 du présent rapport

est la procédure de droit commun qui permet à un maximum d'opérateurs de soumissionner. Les autres procédures – appel d'offres restreint, procédure avec négociation ou dialogue compétitif – sont plus contraignantes pour les opérateurs souhaitant soumissionner, en particulier les deux dernières qui comportent des phases d'échanges écrits ou oraux et qui 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.).

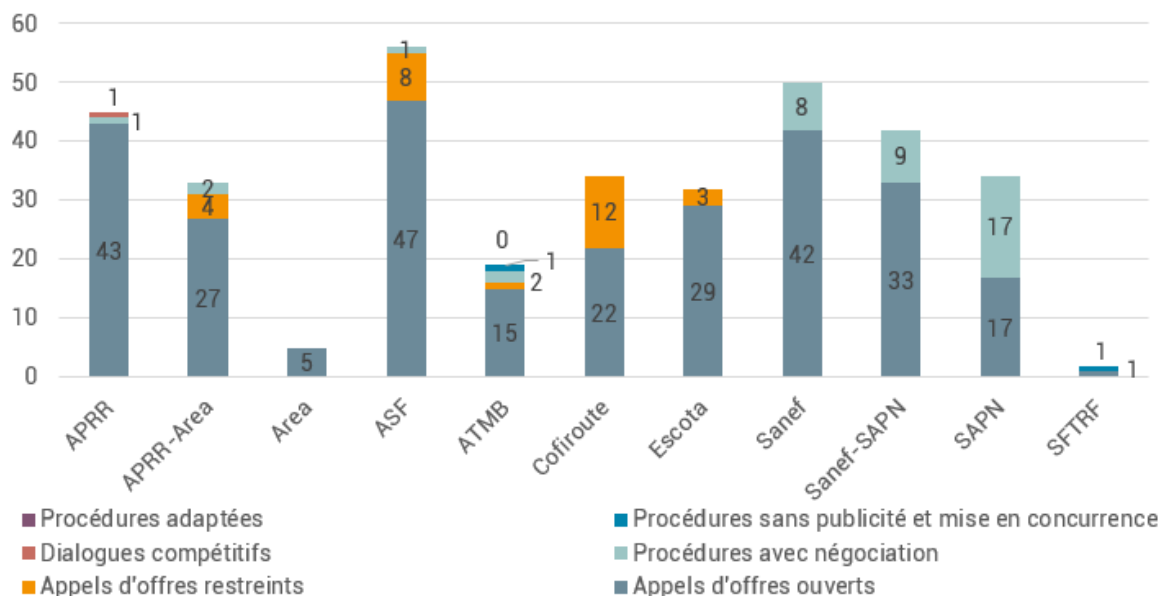
Répartition des marchés en nombre par catégorie de procédure pour toutes les SCA en 2021³⁶



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

³⁶ Voir annexe 2 du présent rapport.

Répartition des marchés en nombre par catégorie de procédure pour chaque SCA en 2021



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

L'appel d'offres ouvert est le mode de passation des marchés privilégié par les SCA bien que ces dernières y aient eu moins recours en 2021 qu'en 2020 (79,8 % du nombre de marchés passés en 2021 contre 84,3 % en 2020).

La tendance observée lors des derniers exercices, consistant à moins utiliser l'appel d'offres restreint et à privilégier l'appel d'offres ouvert, se confirme³⁷. L'appel d'offres restreint est minoritaire en 2021 et en diminution par rapport à 2020 (7,7 % du nombre de marchés passés en 2021 contre 10,3 % en 2020), en dépit des assouplissements apportés par le décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017³⁸, qui ont été intégrés aux règles internes des sociétés concessionnaires durant l'exercice 2018³⁹. 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 encadrent le recours à l'appel d'offres restreint par les sociétés concessionnaires qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs 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, la loi du 6 août 2015 et ses deux décrets d'application limitent l'usage de cette procédure par les sociétés concessionnaires à capitaux majoritairement privés, aux projets de travaux complexes pour lesquels la limitation du nombre de candidats répond à la nécessité de ne sélectionner que des entreprises présentant des capacités financières et techniques suffisantes et proportionnelles à l'enjeu du marché considéré.

La prépondérance de l'appel d'offres (ouvert ou restreint) chez les concessionnaires demeure, mais le recours aux procédures avec négociation augmente en 2021. Si le cadre juridique général fait de l'appel d'offres la procédure de droit commun, les procédures avec négociation

³⁷ Voir 1.2.1 du rapport annuel sur les marchés et contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2016.

³⁸ Les règles internes des commissions des marchés des SCA doivent désormais encadrer le recours à la possibilité de restreindre le nombre de candidats dans les procédures d'appel d'offres restreint, la procédure avec négociation et le dialogue compétitif. À cet égard, l'Autorité relève que certaines sociétés ont fait le choix de ne pas limiter le nombre de candidatures retenues dans les procédures.

³⁹ Voir les avis de l'Autorité n° 2018-020 à 2018-023 du 12 mars 2018, n° 2018-028 à n° 2018-029 du 04 avril 2018 et n° 2018-31 à n° 2018-33 du 2 mai 2018.

ont été plus utilisées en 2021 qu'en 2020 (11,4 % du nombre de marchés en 2021 contre 4,8 % en 2020).

Évolution de la répartition en nombre de marchés par catégorie de procédure sur les trois derniers exercices

	2019	2020	2021
Appels d'offres ouverts	80,1%	84,3%	79,8%
Appels d'offres restreints	11,3%	10,3%	7,7%
Procédures avec négociation	8,1%	4,8%	11,4%
Dialogues compétitifs	0,6%	0,3%	0,3%
Procédures adaptées	0,0%	0,0%	0,3%
Procédures sans publicité ni mise en concurrence	0,0%	0,3%	0,3%

Source : ART à partir des données collectées par les SCA

- Le nombre de marchés transmis pour avis à la commission des marchés en 2021 est en hausse et concerne majoritairement des marchés de travaux

En 2021, le nombre de projets de marchés et d'avenants soumis à l'avis des commissions des marchés et dont l'Autorité a été saisie a augmenté en comparaison avec les trois années précédentes :

- 352 projets de marchés (contre 312 en 2020 et 346 en 2019) ;
- 45 projets d'avenants (contre 37 en 2020 et 35 en 2019).

En 2021, le montant des marchés lancés et soumis à l'avis des commissions des marchés s'est établi à 646,8 millions d'euros hors taxes, contre 1 139,3 millions d'euros hors taxes en 2020. Si le nombre de marchés lancés et soumis à l'avis des commissions des marchés a augmenté, leur valeur hors taxes a donc diminué de près de 500 millions d'euros entre 2020 et 2021, soit 43%.

Cette évolution s'explique par la forte diminution de la part des marchés de travaux, pour lesquels les montants moyens engagés sont nettement plus élevés que pour les marchés de fournitures et de services. En outre, le PRA et le PIA, qui représentaient respectivement 37 % et 17 % des montants de marchés de travaux passés en 2020, ne représentent plus que 6 % et 22 % des montants de marchés de travaux passés en 2021. Or ces deux plans d'investissements portaient majoritairement sur des travaux principaux (80 %), pour lesquels les dépenses sont plus importantes que pour d'autres catégories de travaux (entretien, par exemple). En parallèle, si les marchés de fournitures et de services représentent toujours une part minoritaire des dépenses des SCA, leur nombre et leur montant ont globalement augmenté en 2021.

Marchés passés par les SCA en 2021 et ayant fait l'objet d'une procédure formalisée, par catégorie de prestation

	Nombre de marchés	Part en nombre	Montants cumulés (M€)	Part en montants cumulés
Fournitures	15	4 %	52,4	8 %
Services	87	25 %	64,4	10 %
Travaux	250	71 %	530,0	82 %
Total	352	100 %	646,8	100 %

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Évolution de la part en montants cumulés des marchés passés par les SCA, par catégorie de prestation, sur les trois derniers exercices

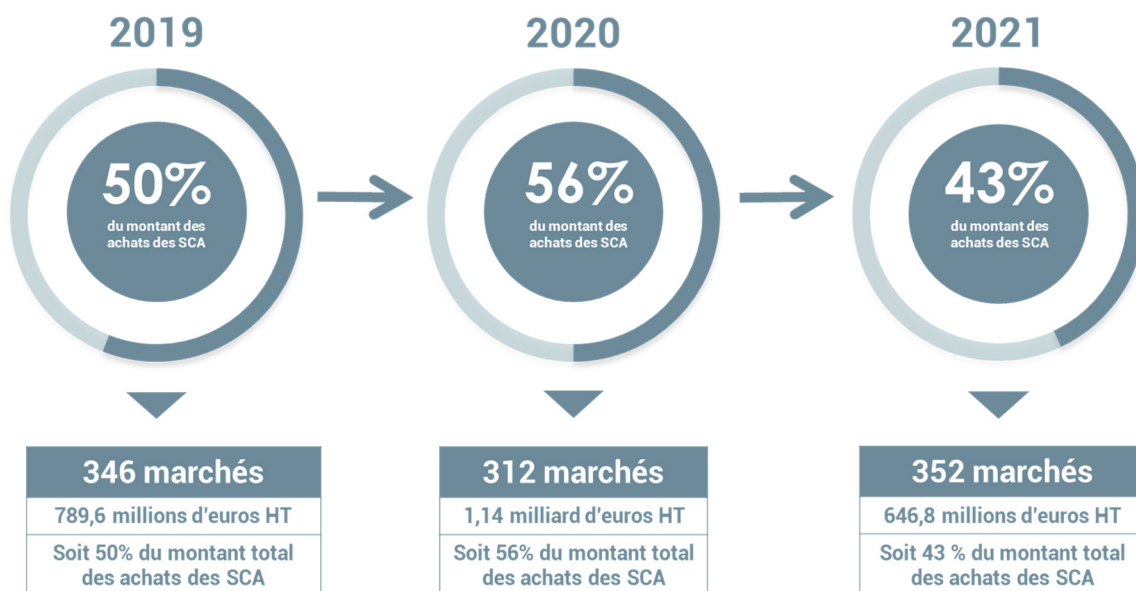
	2019	2020	2021
Fournitures	8 %	6 %	8 %
Services	13 %	6 %	10 %
Travaux	79 %	88 %	82 %

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

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

La part des marchés soumis à l'avis des commissions des marchés représente, pour l'exercice 2021, 43 % du montant total des achats, soit un montant de 646,8 millions d'euros hors taxes, contre respectivement 56 et 50 % du montant total des achats en 2020 et 2019, soit des montants respectifs de 1 139,3 millions d'euros hors taxes et 789,6 millions d'euros hors taxes.

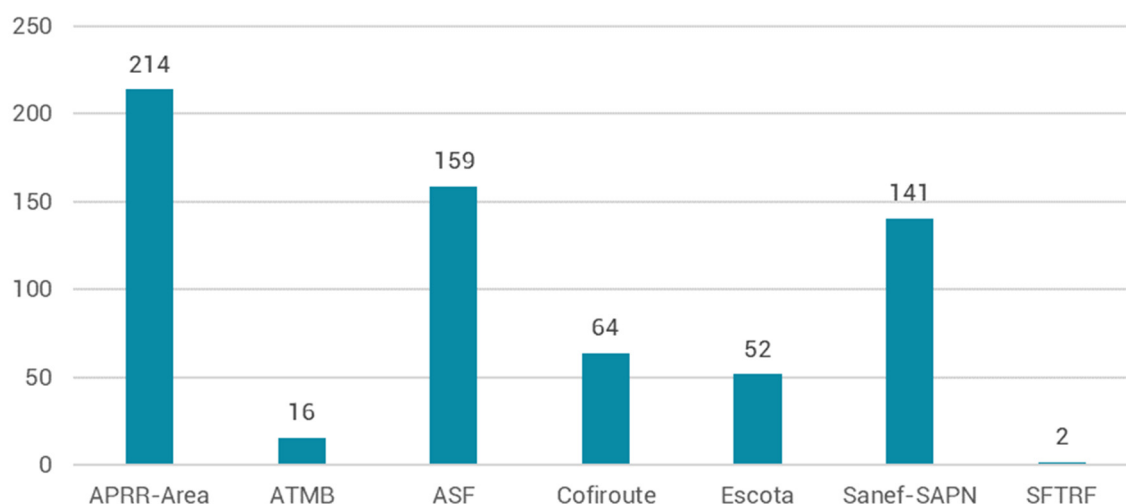
Évolution de la part des marchés soumis à l'avis des commissions des marchés sur trois ans



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

La répartition en montant des 352 marchés soumis à l'avis des commissions des marchés en 2021 est donnée par le graphique suivant.

Répartition par SCA des marchés soumis à l'avis des commissions des marchés, en millions d'euros hors taxes, sur l'exercice 2021⁴⁰



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

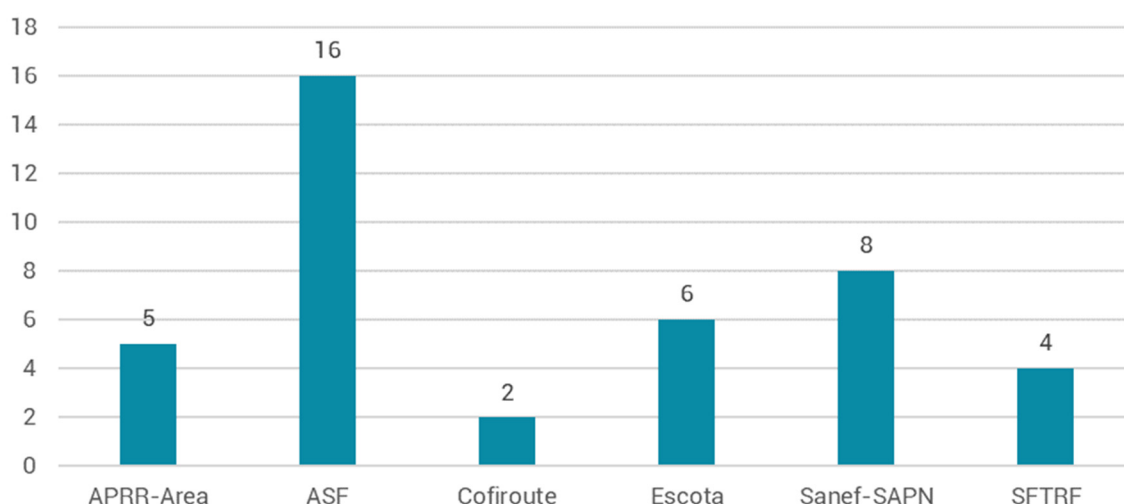
⁴⁰ Voir le détail en annexe 1 du présent rapport.

b. Le bilan 2021 des marchés passés par les SCA « historiques » non soumis à l'avis d'une commission des marchés

- Le nombre de marchés déclarés sans suite et infructueux diminue en 2021 par rapport à 2020

En 2021, le nombre de marchés déclarés sans suite et infructueux a diminué par rapport à 2019 et 2020. En 2020, l'Autorité avait constaté que les déclarations sans suite, notamment pour cause d'infructuosité, étaient en hausse continue depuis 2018. Pour l'année 2021, l'Autorité relève que le nombre de ces décisions a diminué par rapport à 2019 et 2020. Ainsi, 41 marchés ont été déclarés sans suite au cours de l'année 2021, contre 71 en 2020 et 53 en 2019.

Nombre de procédures déclarées sans suite ou infructueuses par SCA sur l'exercice 2021



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

- Les marchés subséquents et bons de commandes passés en application d'un accord-cadre sont en hausse en 2021 par rapport à 2020

Les marchés subséquents et les bons de commande sont ceux passés en application d'un accord-cadre. L'accord-cadre ayant déjà fait l'objet d'une mise en concurrence initiale soumis à l'avis des commissions de marchés pour ceux passés par les SCA historiques, les marchés subséquents et bons de commande ne sont pas soumis à l'avis de la commission des marchés.

L'Autorité constate que les marchés subséquents et bons de commande ont augmenté en 2021 par rapport à 2020 : ils représentent 8 % du montant total des achats des SCA en 2021, pour un montant cumulé de 122,7 millions d'euros hors taxes, contre 5 % en 2020, pour un montant cumulé de 94,2 millions d'euros hors taxes.

- Les achats d'un montant supérieur ou égal à 90 000 euros hors taxes mais inférieur aux seuils de mise en concurrence sont en hausse en 2021

Les achats d'un montant supérieur à 90 000 euros hors taxes, mais inférieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence, ont augmenté par rapport à 2020. Ils représentent 145,7 millions d'euros hors taxes, soit 10 % du montant total des achats des SCA. La part de cette catégorie d'achats a augmenté par rapport à 2020 : elle représentait alors 6 % du montant

total des achats réalisés pour un volume global de 118,0 millions d'euros hors taxes. Néanmoins, elle a diminué par rapport à 2019, où elle correspondait à 28 % du montant total des achats réalisés pour un volume global de 147,2 millions d'euros hors taxes.

- Les achats d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes sont en hausse en 2021

Les achats d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes ont augmenté par rapport à 2020 : ils représentent 551,0 millions d'euros hors taxes, soit 37 % du montant total des achats des SCA, alors qu'ils représentaient 25 % du montant total des achats réalisés et un volume global de 511,2 millions d'euros hors taxes en 2020. Néanmoins, les niveaux enregistrés en 2021 sont comparables à ceux de 2019 (34 % du montant total des achats des SCA pour un volume global de 521,9 millions d'euros hors taxes).

c. Les marchés passés par les SCA « récentes » et soumis au contrôle de l'Autorité sont peu nombreux et d'un montant qui reste faible

Au cours de l'année 2021, l'Autorité a été informée de l'attribution de quatre marchés par trois sociétés récentes (Adelac, Alis et CEVM) pour un montant total de 6,7 millions d'euros hors taxes (contre 13,6 millions d'euros hors taxes en 2020 et 10,3 millions d'euros hors taxes en 2019). À la différence des précédentes années, les marchés des SCA « récentes » n'ont pas tous été passés selon une procédure d'appel d'offres ouvert. Deux des quatre marchés ont fait l'objet de procédures différentes : l'un d'un dialogue compétitif, l'autre d'un appel d'offres restreint.

Marchés passés par les SCA « récentes » en 2021

SCA	Objet du marché	Procédure	Montant hors taxes	Attributaire
CEVM	Marché de conception-réalisation portant sur la conception et les travaux de rénovation des chaussées du tablier du Viaduc de Millau	Dialogue compétitif	3 598 000 €	Eiffage Route Grand sud
Alis	Travaux de rénovation des barrières de péage de l'autoroute A28 Rouen/Alençon - Lot n° 1 « Génie Civil »	Appel d'offres ouvert	929 666 €	Eurovia Basse Normandie
	Travaux de rénovation des barrières de péage de l'autoroute A28 Rouen/Alençon - Lot n° 2 « pose et raccordement »		744 685 €	Spie City Network
Alis	Travaux de signalisation horizontale de l'autoroute A28	Appel d'offres ouvert	1 098 968 €	Aximum
Adelac	Accord-cadre mono-attributaire à bons de commande - Fourniture, installation et mise en service d'équipements de transmission radio dans le tunnel du Mont Sion (autoroute A41)	Appel d'offres restreint	292 408 €	Koario / SEE Telecom (Groupement)

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Compte tenu de la taille et de l'âge des réseaux des SCA « récentes », les marchés passés par ces SCA au cours de l'exercice 2021 sont peu nombreux et d'un montant faible, le plus souvent inférieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence. Le principal poste d'achat de ces sociétés correspond au paiement de leur cocontractant dans le cadre du contrat d'exploitation. Les dépenses liées au contrat d'exploitation ont représenté entre 50 et 78 % du budget total des achats et charges de ces sociétés en 2021, à l'exception de la société Arcour.

Degrés d'internalisation des dépenses des SCA « récentes » en 2021

	Adelac	Albéa	Alicorne	A'liénor	Alis	Arcour	Atlandes	CEVM	Toutes SCA confondues
Contrat d'exploitation	65,3 %	60,8 %	58,2 %	56,4 %	77,9 %	0,0 %	61,6 %	52,7 %	58,5 %
Autres	34,7 %	39,2 %	41,8 %	43,6 %	22,1 %	100,0 %	38,4 %	47,3 %	41,5 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

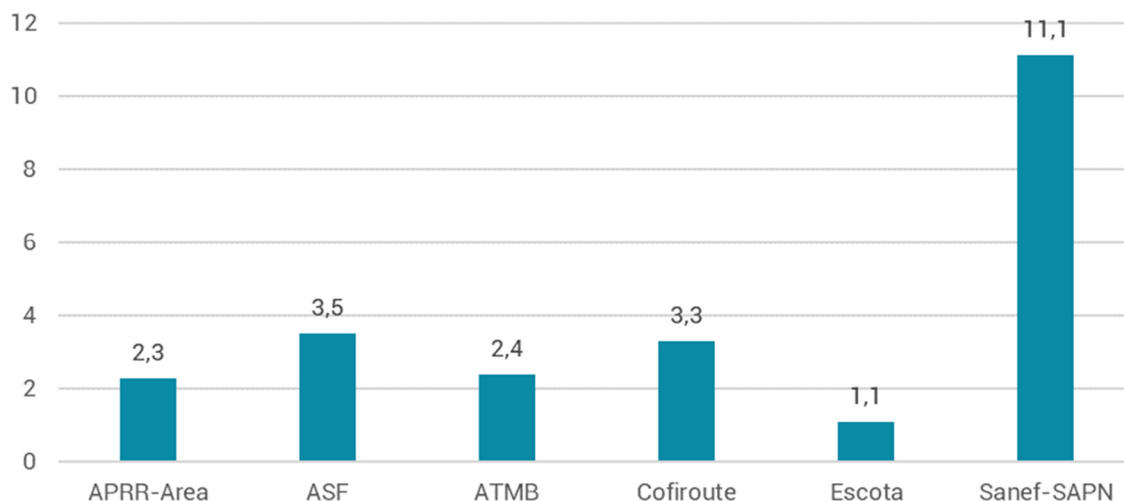
Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

d. Le bilan 2021 des avenants aux marchés passés par les SCA

- Les avenants soumis pour avis aux commissions des marchés des SCA augmentent en nombre mais diminuent en montant par rapport à 2020

Sur l'exercice 2021, 44 avenants ont été recensés pour un montant total de 23,7 millions d'euros hors taxes, contre 37 sur l'exercice 2020 pour un montant de plus de 55 millions d'euros hors taxes.

Avenants passés par SCA en commission des marchés au cours de l'année 2021 (en millions d'euros hors taxes)



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

- Les avenants qui ne sont pas soumis pour avis préalable à la commission de marchés augmentent en montant par rapport à 2020

En 2021, les avenants qui ne sont pas soumis pour avis à la commission des marchés ont représenté un montant plus important qu'en 2020. Outre les avenants qui sont soumis à son avis conformément à l'article R. 122-39 du code de la voirie routière, le rapport d'activité annuel de la commission des marchés contient la liste des avenants aux marchés qui ne dépassent pas les seuils imposant son avis obligatoire. Selon les données recueillies par l'Autorité pour l'année 2021, des avenants non soumis à l'avis de la commission des marchés ont été passés par les SCA pour un montant total de 10,4 millions d'euros hors taxes, contre 6,2 millions d'euros hors taxes en 2020 et 19,2 millions d'euros hors taxes en 2019.

2.2. L'activité de l'Autorité relative aux marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les SCA et à leurs avenants

Afin de veiller à l'exercice d'une concurrence effective et loyale, l'Autorité est notamment chargée, sur les marchés amont de travaux, de fournitures et de services, de contrôler que les SCA se conforment bien aux obligations qui leur incombent. Elle n'est cependant pas compétente pour instruire et sanctionner des pratiques anticoncurrentielles.

2.2.1. L'Autorité n'est pas compétente pour sanctionner les éventuelles pratiques anticoncurrentielles des SCA

L'Autorité n'est pas compétente pour sanctionner les pratiques anticoncurrentielles au regard des règles du code de commerce et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le « TFUE »). Si les compétences de l'Autorité sont complémentaires à celles de l'Autorité de la concurrence et de la DGCCRF, c'est à ces deux dernières qu'il appartient de veiller à l'exercice d'une concurrence libre et effective entre les opérateurs, sous l'angle de l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles issue des dispositions du code de commerce et du TFUE⁴¹. Inversement, les manquements aux règles de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services relevant du code de la voirie routière et du code de la commande publique sont de la seule compétence de l'Autorité de régulation des transports (ART).

Néanmoins, des obligations d'information réciproque sont prévues entre ces autorités. Ainsi, le président de l'ART doit saisir l'Autorité de la concurrence des pratiques anticoncurrentielles dont il a connaissance dans le secteur des marchés de travaux, fournitures et services sur le réseau autoroutier concédé⁴². Il peut également la saisir, pour avis, de toute autre question relevant de sa compétence. Réciproquement, l'Autorité de la concurrence communique à l'ART toute saisine entrant dans le champ des compétences de celle-ci. Elle peut également saisir l'ART, pour avis, de toute question relative au secteur des autoroutes. De même, la DGCCRF, qui est membre de droit des commissions des marchés des concessionnaires d'autoroutes⁴³ et bénéficie du même niveau d'information que les autres membres de la commission, peut informer l'ART, en cas de manquement au droit de la commande publique ou de doutes constatés à l'occasion d'une réunion, en amont de sa saisine par le président de la commission des marchés. L'ART peut alors, si le manquement est avéré, mettre en œuvre les pouvoirs que lui confère la loi (demandes d'informations complémentaires, référé précontractuel, référé contractuel ou saisine de l'Autorité de la concurrence si les faits lui paraissent relever des règles de concurrence) afin qu'il soit constaté et sanctionné par le juge.

2.2.2. Les missions de l'Autorité concernant les marchés amont de travaux, de fournitures et de services

a. L'Autorité contrôle les procédures de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services par les SCA

L'Autorité dispose de prérogatives particulières pour contrôler la bonne application des règles de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent aux sociétés concessionnaires

⁴¹ En particulier les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce, ainsi que les articles 101 et 102 du TFUE.

⁴² Article L. 1264-15 du code des transports. La saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, conformément à l'article L. 464-1 du même code.

⁴³ 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.

d'autoroutes en application des règles du code de la voirie routière et du code de la commande publique. L'Autorité contrôle, préalablement à leur signature, les projets de marchés ou d'avenants les plus importants, qui doivent, comme vu *supra*, faire l'objet d'une procédure formalisée. Ainsi l'Autorité se voit transmettre⁴⁴, préalablement à leur signature, *via* les commissions des marchés des SCA ou, à défaut, directement par les SCA, lorsqu'elles ne disposent pas de commission des marchés :

- les marchés passés par les concessionnaires, dès lors que leur montant est supérieur aux seuils suivants :
 - 500 000 euros hors taxes si la SCA n'est pas un pouvoir adjudicateur, pour les marchés de travaux,
 - 240 000 euros hors taxes si la SCA n'est pas un pouvoir adjudicateur, pour les marchés de fournitures et de services,
 - 2 000 000 euros hors taxes si la SCA est un pouvoir adjudicateur, pour les marchés de travaux,
 - 214 000 euros hors taxes⁴⁵ si la SCA est un pouvoir adjudicateur, pour les marchés de fournitures et de services,
- les projets d'avenants aux marchés soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence dès lors qu'ils entraînent, seuls ou cumulativement avec les avenants antérieurs, une augmentation du montant du marché supérieure à 5 % de son montant initial et à un montant de 100 000 euros hors taxes,
- les projets d'avenants à un marché qui ne sont pas soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence mais qui entraînent, seuls ou cumulativement avec les avenants antérieurs, une augmentation du montant du marché telle qu'il dépasse les seuils suivants :
 - 500 000 euros hors taxes si la SCA n'est pas un pouvoir adjudicateur, pour un marché de travaux,
 - 240 000 euros hors taxes si la SCA n'est pas un pouvoir adjudicateur, pour un marché de fournitures ou de services,
 - 2 000 000 euros hors taxes si la SCA est un pouvoir adjudicateur, pour un marché de travaux,
 - 214 000 euros hors taxes⁴⁶ si la SCA est un pouvoir adjudicateur, pour un marché de fournitures ou de services.

L'Autorité définit elle-même les informations qu'elle juge utiles pour mener son instruction afin de mener ces contrôles conformément au 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

⁴⁴ Conformément à l'article R. 122-39 du code de la voirie routière.

⁴⁵ 215 000 euros hors taxes à compter du 1^{er} janvier 2022.

⁴⁶ *Id.*

d'autoroutes⁴⁷, 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.

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'Autorité peut saisir le juge des référés précontractuels ou contractuels⁴⁸. La possibilité d'exercice d'un recours précontractuel par l'Autorité⁴⁹ impose aux sociétés concessionnaires de suspendre la signature du marché ou de l'avenant concerné durant un délai minimal de 18 jours à compter de la date de réception du dossier déclaré complet par l'Autorité⁵⁰. Le juge, saisi d'un recours précontractuel, peut prendre les mesures provisoires tendant à ce qu'il soit ordonné à la personne morale responsable du manquement de se conformer à ses obligations et, le cas échéant, à ce que soit suspendue la procédure de passation du contrat ou l'exécution de toute décision qui s'y rapporte, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts en présence et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages. Il peut également annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et demander la suppression des clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent ses obligations⁵¹. À défaut de recours et une fois le délai de 18 jours écoulé, le projet de marché peut être signé et son exécution initiée⁵². Passé ce délai et la signature du marché, l'Autorité peut encore introduire un référé contractuel⁵³ en cas de manquement constaté. Le juge, saisi d'un référé contractuel, pourra suspendre l'exécution du contrat pendant la durée de l'instance, prononcer la nullité du contrat dans des conditions limitativement énumérées, résilier le marché, réduire sa durée ou infliger une pénalité financière⁵⁴.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Article L. 122-20 du code de la voirie routière. La saisine est opérée 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.

⁴⁹ Dans les conditions prévues 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.

⁵⁰ Article R. 122-39-1 du code de la voirie routière.

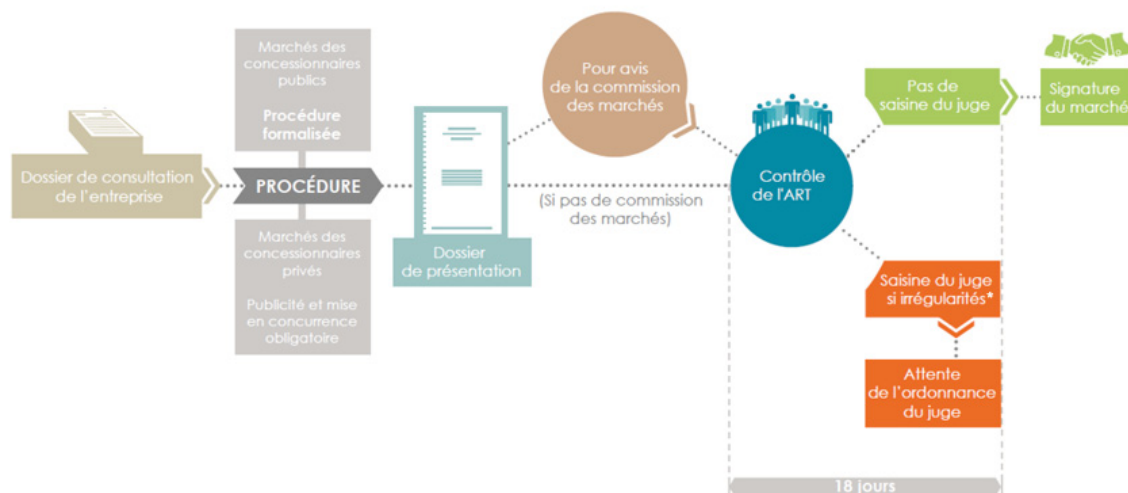
⁵¹ Dans les conditions prévues à l'article L. 551-2 du code de justice administrative pour les SCA qui sont des pouvoirs adjudicateurs et à l'article 3 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 pour les autres.

⁵² Ce délai est en principe concomitant au délai légal que les sociétés concessionnaires sont déjà tenues de respecter entre la notification aux soumissionnaires du rejet de leur offre et la signature du marché définitif qui est de 16 jours au minimum lorsque la notification est faite par courrier et de 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 aux soumissionnaires du rejet de leur offre, l'obligation d'information de l'Autorité n'aurait pour seule conséquence que d'allonger la durée des procédures de passation de deux à sept jours par rapport aux échéances normales qui leur sont déjà applicables.

⁵³ 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.

⁵⁴ Dans les conditions prévues aux articles L. 551-17 à L. 551-20 du code de justice administrative pour les SCA qui sont des pouvoirs adjudicateurs et aux articles 15 à 18 de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 pour les autres.

Étapes de la passation d'un marché soumis au contrôle de l'Autorité



* Référé précontractuel ou contractuel

Source : ART

En outre, l'Autorité peut ouvrir une procédure en manquement⁵⁵ vis-à-vis des sociétés concessionnaires en cas de manquement aux obligations de transmission des marchés prévues par la décision n° 2018-006 de l'Autorité. Si une SCA ne respecte pas ses obligations de transmission des marchés, l'Autorité peut ouvrir à son encontre une procédure en manquement et la mettre en demeure de le faire. Si la SCA 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 intérieur⁵⁶, 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 par la société concernée. Ce montant peut être porté à 5 % en cas de récidive.

b. L'Autorité rend des avis conformes sur la composition et les règles internes des commissions des marchés

- Les avis de l'Autorité sur la composition des commissions des marchés

La commission des marchés des sociétés concessionnaires doit être composée en majorité de membres indépendants. L'Autorité s'assure, lorsqu'elle est saisie d'un dossier afférent à la composition de la commission des marchés, que cette dernière est composée en majorité de personnalités indépendantes, n'ayant aucun lien direct ou indirect avec les soumissionnaires, conformément au premier alinéa de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière. L'indépendance est appréciée à l'égard du concessionnaire, des entreprises qui y sont liées⁵⁷, des attributaires passés et des soumissionnaires potentiels, conformément au I de l'article R. 122-34 du code de la voirie routière.

⁵⁵ En application des articles L. 1264-7 à L. 1264-10 du code des transports.

⁵⁶ Voir le règlement intérieur en annexe de la décision n° 2021-024 du 8 avril 2021 de l'Autorité.

⁵⁷ Au sens de l'article L. 2511-8 du code de la commande publique.

Les informations transmises à l'Autorité lors de la saisine doivent être exhaustives et sincères pour que l'instruction soit menée correctement. Lorsque l'Autorité est saisie de la nomination d'un nouveau membre d'une commission des marchés, le dossier transmis par la société concessionnaire doit comprendre, notamment⁵⁸:

- l'identité de la personne concernée,
- la nature des fonctions actuellement et précédemment exercées,
- une déclaration d'intérêts⁵⁹,
- les conditions, notamment financières et de durée, régissant son mandat.

En cas de fausse déclaration, ou de déclaration incomplète, le déclarant est susceptible de faire l'objet d'une condamnation pénale⁶⁰. En outre, 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.

L'Autorité, disposant d'un mois à compter de la date à laquelle la saisine est déclarée complète⁶¹ pour rendre son avis, a précisé les éléments d'information 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 a par ailleurs proposé un modèle de formulaire de déclaration d'intérêts⁶².

- **Les avis de l'Autorité sur les règles internes des commissions des marchés**

Les commissions des marchés édictent des règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, fournitures et services, qui font l'objet d'un contrôle par l'Autorité avant leur entrée en vigueur. 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 services⁶³. Ces règles internes comprennent notamment⁶⁴:

- 1° Les conditions dans lesquelles la commission se réunit et 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,

⁵⁸ Article R. 122-34 du code de la voirie routière.

⁵⁹ Qui doit être exhaustive, ainsi que l'a rappelé l'Autorité dans son avis n° 2018-044 du 28 mai 2018.

⁶⁰ En cas de fausse déclaration, ou de déclaration incomplète, le déclarant est susceptible de faire l'objet d'une condamnation pénale en vertu de l'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* ».

⁶¹ Conformément aux dispositions combinées du dernier alinéa du I de l'article R. 122-34 et du premier alinéa de l'article 18 du règlement intérieur de l'Autorité (décision n° 2021-024 du 8 avril 2021 portant adoption du règlement intérieur du collège de l'Autorité de régulation des transports).

⁶² 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 leurs commissions des marchés.

⁶³ Conformément au deuxième alinéa de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière

⁶⁴ Conformément à l'article R. 122-35-I. du code de la voirie routière.

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 du code de la voirie routière, 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.

Ces règles internes doivent être transmises à l'Autorité avant leur entrée en vigueur⁶⁵.

Les règles internes des commissions des marchés définies par la commission des marchés et sur lesquelles l'Autorité a émis un avis conforme ont un caractère opposable. Les membres des commissions des marchés doivent s'assurer de l'application effective des règles internes des commissions des marchés. En effet, les marchés qui seraient passés en méconnaissance de ces règles pourraient faire l'objet d'un recours dans les conditions évoquées *supra*.

c. L'Autorité est habilitée à collecter toute information utile auprès des concessionnaires d'autoroutes et à auditionner toute personne qui lui paraît susceptible de contribuer à son information

Pour compléter sa connaissance globale du fonctionnement du secteur autoroutier, l'Autorité peut recueillir des informations allant au-delà des informations strictement utiles pour le contrôle des marchés⁶⁶. L'Autorité peut collecter « *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 information⁶⁷* ». 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 concédées⁶⁸* ». L'Autorité a la faculté, en cas de manquements avérés aux obligations de communication de documents et d'informations précitées, d'ouvrir une procédure en manquement⁶⁹, tant vis-à-vis des sociétés concessionnaires que des différents opérateurs économiques susceptibles d'intervenir dans le secteur.

L'Autorité a ainsi, conformément aux objectifs qu'elle s'était fixés, engagé auprès des sociétés concessionnaires d'autoroutes une collecte régulière de données dans le cadre du plan de relance autoroutier (PRA)⁷⁰. Les données ainsi collectées ont permis d'affiner le suivi de ce plan d'investissement, qui est détaillé en partie 4 du rapport.

⁶⁵ Conformément au dernier alinéa du II de l'article R. 122-35 du code de la voirie routière.

⁶⁶ 2° et 3° de l'article L. 1264-2 du code des transports.

⁶⁷ Article L. 1264-2 du code des transports.

⁶⁸ Article L. 122-31 du code de la voirie routière.

⁶⁹ En application des articles L. 1264-7 à L. 1264-10 du code des transports.

⁷⁰ Voir en ce sens la décision n° 2021-055.

d. L'Autorité établit un rapport annuel sur les marchés passés par les sociétés concessionnaires afin d'améliorer la transparence du secteur

L'Autorité établit chaque année un rapport sur les marchés passés par les concessionnaires et sur les travaux réalisés en exécution de ces marchés⁷¹, afin d'améliorer la transparence du secteur, notamment pour dresser un bilan des attributions à des entreprises liées. Ce rapport s'appuie principalement sur les informations qu'elle a définies comme devant figurer dans le rapport d'activité annuel des commissions des marchés⁷² pour les sociétés qui en sont dotées (APRR, Area, ASF, Escota, Cofiroute, Sanef, SAPN, ATMB et SFTRF) et qui doivent lui être transmises avant le 31 mars de l'année suivant l'exercice considéré par le président de chacune de ces commissions. Le rapport annuel de l'Autorité est transmis au Parlement, au ministre chargé de la voirie routière nationale et au ministre chargé de l'économie, concomitamment à sa publication⁷³.

2.2.3. L'Autorité dresse un bilan des avis qu'elle a rendus sur la composition et les règles internes des commissions des marchés en 2021

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 leur composition 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, 4 avis en 2019 et 7 avis en 2020) ;
- sur la validité des règles internes des commissions (19 avis en 2016, 9 avis en 2018 et 3 avis en 2019).

Dans ses avis, l'Autorité s'attache 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 règles prévoyaient la transmission des documents à chacun des membres dans un délai suffisant, ou encore que les règles concernant le quorum minimum ne faisaient pas échec à l'obligation d'avoir une majorité de membres indépendants.

Au cours de l'exercice 2021, l'Autorité a rendu quatre avis sur la composition des commissions des marchés des sociétés Cofiroute, APRR, Area et SFTRF⁷⁴. Toutes les saisines portaient sur la désignation de nouveaux membres qui, sans effet sur la composition majoritairement indépendante des commissions des marchés, ont ainsi toutes donné lieu à des avis favorables de l'Autorité.

⁷¹ Conformément aux articles L. 122-13 et L. 122-21 du code de la voirie routière.

⁷² Voir la décision n° 2018-007 du 31 janvier 2018.

⁷³ Conformément à l'article R. 122-47 du code de la voirie routière.

⁷⁴ Voir les avis n° 2021-003, 2021-006, 2021-007 et 2021-025 de l'Autorité.

Avis rendus par l'Autorité à la suite des saisines intervenues en 2021 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
Cofiroute	14/12/2020	Nomination d'un membre non indépendant en remplacement d'un membre non indépendant	Avis n° 2021-003 du 7 janvier 2021	Favorable	Un Président, 2 autres membres non indépendants et 6 membres indépendants	Inchangée
APRR	14/01/2021	Nomination d'un membre non indépendant en remplacement d'un membre non indépendant	Avis n° 2021-006 du 4 février 2021	Favorable	Un Président, 2 autres membres non indépendants et 4 membres indépendants	Inchangée
Area	14/01/2021	Nomination d'un membre non indépendant en remplacement d'un membre non indépendant	Avis n° 2021-007 du 4 février 2021	Favorable	Un Président, 2 autres membres non indépendants et 4 membres indépendants	Inchangée
SFTF	15/04/2021	Nomination d'un membre non indépendant en remplacement d'un membre non indépendant	Avis n° 2021-025 du 15 avril 2021	Favorable	Un Président, 1 autre membre non indépendant et 3 membres indépendants	Inchangée

Source : ART

L'Autorité n'a rendu aucun avis sur les règles internes des commissions des marchés en 2021. Les principaux avis de l'Autorité sur les règles internes des commissions ont été rendus au cours de l'exercice 2016 au vu des nouvelles obligations qui s'imposaient aux SCA concernées par l'obligation d'instituer une commission des marchés.

Nombre d'avis de l'Autorité relatifs à la composition des commissions de marchés des SCA et de leurs règles internes rendus au cours des trois derniers exercices

	2019	2020	2021
Composition des commissions des marchés	4	7	4
Règles internes	3	0	0

Source : ART

2.3. Les travaux spécifiques menés par l'Autorité en 2021 relatifs au contrôle des marchés de travaux, de fournitures et de services

2.3.1. L'Autorité s'est penchée sur le périmètre d'application des règles de publicité et de mise en concurrence lors de la passation de marchés de fournitures et de services pour les « besoins de la concession »

a. La LOM a chargé l'ART de proposer une réduction du périmètre des marchés passés par les SCA soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence

Avant la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM »), les SCA mettaient en exergue le fait que le législateur avait circonscrit les obligations de publicité et de mise en concurrence aux marchés passés « *pour les besoins de la concession* », considérant que de telles obligations n'étaient pas pertinentes pour tous les types d'achats. Malgré l'engagement de travaux de concertation en 2018, l'Autorité et les SCA n'étaient pas parvenues à converger sur une limitation du périmètre des obligations dans le cadre juridique en vigueur.

Avec l'article 163 de la LOM, le législateur a procédé à un allègement du dispositif applicable aux SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs pour la passation de leurs marchés. Il a introduit une nouvelle exception à la définition des marchés soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Aux termes de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière modifié par la LOM, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports, pris sur proposition de l'Autorité après avis de l'Autorité de la concurrence, devait ainsi permettre de fixer la liste des marchés de fournitures et services pouvant être soustraits des obligations de publicité et de mise en concurrence. L'exception, qui ne portait pas sur les marchés de travaux, devait concerner les « *marchés ne présentant pas un lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire* » ; la liste devait être établie « *en prenant en compte leur impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés* ».

b. Après consultation des acteurs et prise en compte de l'avis de l'Autorité de la concurrence, l'ART a proposé, par souci de lisibilité, une liste de marchés devant rester soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence

L'ART a sollicité l'avis des SCA disposant d'une commission des marchés à l'été 2020 avant de saisir l'Autorité de la concurrence, pour avis, sur un projet d'arrêté recensant les codes CPV correspondant à quatre catégories d'achats devant, selon elle, rester soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Après concertation avec les SCA, l'Autorité a saisi l'Autorité de la concurrence sur un projet d'arrêté prévoyant le maintien des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés correspondant à quatre catégories

d'achats : les marchés de fournitures et services utiles à l'exploitation, les marchés de maîtrise d'œuvre relative aux opérations routières, les marchés de fourniture de carburants en vue de leur distribution sur les aires de service et les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage correspondant à la réalisation des études amont. Les achats restant soumis à l'obligation de publicité et de mise en concurrence ont en commun, soit de présenter un lien direct et spécifique avec la construction, l'entretien et l'exploitation des infrastructures autoroutières, y compris les aires de service, soit d'être susceptibles d'avoir un impact sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés en cas de levée de cette obligation.

L'Autorité de la concurrence a émis un avis favorable sur le projet qui lui était soumis⁷⁵, sous réserve que deux modifications y soient apportées. Elle a estimé que les obligations de publicité et de mise en concurrence devaient être maintenues pour l'ensemble des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ainsi que pour les marchés caractérisés par un risque d'attribution à une entreprise liée.

L'Autorité a modifié son projet afin de lever les réserves formulées par l'Autorité de la concurrence. La version définitive du projet d'arrêté prévoit ainsi que les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de « data center » restent également soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence.

L'Autorité a annexé sa proposition d'arrêté à sa décision n° 2021-067 du 9 décembre 2021. Au 28 juin 2022, l'arrêté n'était toutefois pas encore publié.

c. Les obligations de publicité et de mise en concurrence s'appliquent à un marché dès qu'il est possible d'y rattacher un code CPV correspondant à des travaux ou figurant dans la liste établie par l'Autorité

Plusieurs codes CPV peuvent dans certains cas être associés à un marché donné. À titre d'exemple, un marché de curage peut être rattaché à un code CPV correspondant à des travaux (restant soumis aux obligations de publicité et de concurrence) ou à un code CPV correspondant à des services, mais ne figurant pas dans la liste établie par l'Autorité.

Dans de tels cas, les SCA ne devraient pas s'extraire de leurs obligations de publicité et de mise en concurrence sans avoir vérifié qu'aucun des codes CPV envisageables ne correspond à un marché soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence. L'esprit du nouveau dispositif n'est pas de lever les obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés qui concourent à l'exploitation de l'autoroute. Par conséquent, si un marché peut être rattaché à plusieurs codes CPV parmi lesquels figure au moins un code correspondant à un marché demeurant soumis aux obligations, l'Autorité estime que les obligations trouvent à s'appliquer.

2.3.2. L'Autorité a renforcé sa stratégie de contrôle des marchés dont le montant est inférieur aux seuils des procédures formalisées passés par les SCA disposant d'une commission des marchés

Reconnue garante de l'ordre public économique par l'arrêt de la Cour de cassation⁷⁶ du 15 janvier 2020, l'Autorité a, dans ses orientations stratégiques pour les années 2021 et 2022

⁷⁵ Avis n° 21-A-09 du 30 juillet 2021 relatif à un projet d'arrêté fixant la liste des marchés de fournitures et de services passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes exclus de l'obligation de publicité et de mise en concurrence.

⁷⁶ 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

relatives au secteur autoroutier, décidé d'affiner sa stratégie de contrôle des marchés passés par les SCA. Par la suite, elle annonçait des travaux sur la structuration des achats dans son rapport de 2021 sur les marchés passés par les SCA en 2020.

a. Le contrôle de l'Autorité a été renforcé et systématisé

En 2021, l'Autorité a engagé un travail de contrôle de la structuration des achats des SCA disposant d'une commission des marchés⁷⁷ visant à s'assurer que les SCA ne se soustrayaient pas à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence lors de la passation de leurs marchés. Le type de procédure de publicité et de mise en concurrence applicable aux marchés passés pour les besoins de la concession par les SCA dépend de la valeur estimée du besoin, dont le calcul obéit à des règles dites de « computation des seuils ». L'acheteur ne peut se soustraire aux procédures de publicité et de mise en concurrence en scindant artificiellement ses achats ou en recourant à des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par le code de la commande publique⁷⁸. Pour les marchés de travaux, la valeur estimée du besoin est calculée en prenant en compte l'ensemble des travaux relevant d'une même opération⁷⁹.

Les travaux ont débuté en 2021 par une phase dite de « marche à blanc ». La première phase des travaux de l'Autorité, entreprise en 2021, visait à (i) clarifier les règles applicables à la structuration des achats des SCA, (ii) comprendre les pratiques des SCA à cet égard au travers de mesures d'instruction et, le cas échéant, (iii) les amener à faire évoluer leurs pratiques en cas d'irrégularités constatées. Cette première série de mesures d'instruction, portant sur les marchés passés entre les mois de janvier et d'avril 2021, dont les montants étaient compris entre 90 000 euros hors taxes⁸⁰ et les seuils de procédure formalisée, a soulevé des interrogations sur la régularité de la méthode de computation des seuils employée pour certains marchés de travaux. Des ateliers d'échanges ont ensuite été organisés avec les principales SCA en octobre.

À l'aune des premières analyses de l'Autorité, il a été décidé de poursuivre l'examen des modalités de computation des seuils des marchés passés par les SCA et de systématiser leur contrôle à travers l'adoption d'une décision⁸¹ de collecte régulière de données. Afin de permettre un contrôle utile de l'Autorité et la saisine, le cas échéant, du juge des référés

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. »

⁷⁷ Car les SCA qui ne disposent pas de commission étant celles créées récemment, elles ne passent pas encore ou peu de marchés entrant dans le champ d'application de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière. Les marchés passés par ces dernières relèvent essentiellement du 2° de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière : « 2° Conclues avant la date de mise en service complète des ouvrages ou aménagements prévus au cahier des charges initial du contrat de concession ».

⁷⁸ Articles R. 2121-1 à R. 2121-9 du code de la commande publique et 2° de l'article R. 2123-1 du même code.

⁷⁹ L'article R. 2121-5 du code de la commande publique définit une opération de travaux de la manière suivante : « Il y a opération lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique ».

⁸⁰ Pour vérifier la méthode de computation des seuils, l'Autorité a choisi de se concentrer sur les marchés d'un montant compris entre 90 000 euros hors taxes et les seuils des procédures formalisées. Le montant de 90 000 euros hors taxes correspond au seuil à partir duquel l'État, les établissements publics autres que ceux à caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que leurs groupements doivent recourir à une publicité réglementée.

⁸¹ Décision n° 2022-018 du 10 mars 2022 relative à la transmission régulière d'informations concernant les marchés de travaux compris entre 90 000 euros hors taxes et les seuils des procédures formalisées par les concessionnaires d'autoroutes disposant d'une commission des marchés.

contractuels⁸², l'Autorité a décidé de collecter régulièrement⁸³ les données nécessaires à son contrôle pour les marchés de travaux d'un montant compris entre 90 000 euros hors taxes et les seuils des procédures formalisées passés par les SCA disposant d'une commission des marchés⁸⁴.

b. Des pratiques de structuration des achats potentiellement irrégulières ont été mises en évidence

L'analyse des éléments transmis par les SCA indique que les modalités de calcul de la valeur estimée du besoin de certains marchés – et donc le choix de la procédure de passation qui en découle – ont présenté certaines irrégularités⁸⁵. Certaines SCA ont scindé des achats alors que ces derniers paraissent relever d'une même opération de travaux. En 2021, l'Autorité a identifié les quatre familles d'irrégularités potentielles suivantes.

- Certaines SCA ont passé des marchés de travaux distinctement (sans publicité ni mise en concurrence) pour des travaux caractérisés par une même unité fonctionnelle, technique ou économique, au motif :
 - soit que ces travaux étaient de natures distinctes (poursuivant la même finalité sur un même ouvrage, mais avec des objets distincts) ;
 - soit que les travaux concernaient des sites géographiques distincts (avec des objets identiques mais sur des sites géographiques distincts) ;
 - soit que les dates de prise de décision⁸⁶ étaient distinctes (avec des objets identiques, sur un même site géographique mais avec des dates de passation espacées de quelques mois) ;
- Une SCA s'est appuyée sur le projet d'arrêté fixant la liste des marchés exclus des obligations de publicité et de mise en concurrence mentionné plus haut⁸⁷ pour conclure des marchés sans publicité ni mise en concurrence malgré le niveau de la valeur estimée du besoin (i) et le fait que le marché appartenait indubitablement à la catégorie des marchés passés pour les besoins de la concession (ii).

Lors de la première phase de travaux, dite de « marche à blanc », des échanges ont eu lieu à partir de ces exemples avec les sociétés concessionnaires. Dans le cadre de la phase de contrôle effectif engagée consécutivement, l'Autorité a décidé de former, en mars 2022, un recours en référé contractuel concernant deux marchés de travaux passés par la société ASF.

⁸² Conformément à l'article L. 122-20 du code de la voirie routière, l'Autorité peut engager un référé contractuel en cas de manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence constaté dans un délai de 31 jours à compter de la publication d'un avis d'attribution du contrat au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) ou de 6 mois à compter du lendemain du jour de la conclusion du contrat si aucun avis d'attribution n'a été publié ou si aucune notification de la conclusion du contrat n'a été effectuée.

⁸³ Les 1^{er} février, 1^{er} juin et 1^{er} octobre de chaque année.

⁸⁴ L'Autorité est destinataire, avant leurs signatures, des marchés passés pour les besoins de la concession au-delà des seuils de procédures formalisées mais n'a connaissance de ceux dont le montant se situe en-dessous des seuils qu'à une fréquence annuelle au travers des rapports d'activité annuels des commissions des marchés des SCA, ce qui ne permet pas un contrôle utile de la structuration des achats compte tenu des délais de recours devant le juge des référés contractuels. L'Autorité a donc procédé, en 2021, par la voie de mesures d'instruction, sur le fondement de l'article L. 1264-2 du code des transports, pour anticiper la transmission de ces informations.

⁸⁵ Les explications données par les SCA dans le cadre de ces mesures d'instruction ont permis de mettre en exergue certains marchés pour lesquels le recours à une procédure adaptée ne semblait pas justifié.

⁸⁶ Le besoin a été défini en deux temps selon une SCA et les procédures ont donc, par la suite, été lancées à quelques mois d'intervalle.

⁸⁷ Voir paragraphe 2.3.1.b.

Les conclusions du juge des référés du tribunal de grande instance de Nanterre sont attendues pour l'été 2022.

c. Des règles claires de structuration de leurs achats doivent être définies par les SCA afin d'assurer la conformité de leurs procédures au cadre législatif et réglementaire applicable

Lors de ses échanges avec les SCA, l'Autorité a appelé leur attention sur l'importance de disposer de règles internes claires, en particulier, s'agissant des marchés de travaux, de critères applicables par les services opérationnels pour caractériser la notion d'opération de travaux. À cet effet, l'Autorité propose une grille de lecture des règles qui encadrent le calcul de la valeur estimée d'un marché de travaux et le choix de la procédure d'appel d'offres.

Le point 3 de l'article 5 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 relative à la passation des marchés publics dispose que « le choix de la méthode pour le calcul de la valeur estimée d'un marché ne peut être effectué avec l'intention de le soustraire à l'application de la présente directive » et qu'un « marché ne peut être subdivisé de manière à l'empêcher de relever du champ d'application de la présente directive, sauf si des raisons objectives le justifient ». Cette règle a été transposée en droit interne à l'article R. 2121-4 du code de la commande publique.

Suivant l'article R. 122-29 du code de la voirie routière, la valeur estimée du besoin des marchés des SCA est calculée conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique, qui doivent être lues à la lumière des textes européens et de la jurisprudence⁸⁸.

Le calcul de la valeur estimée du besoin doit être effectué :

- sur la base du montant total hors taxes du ou des marchés envisagés, en intégrant les options, reconductions et primes éventuellement prévues, de même qu'en tenant compte de l'ensemble des lots⁸⁹ (article R. 2121-1 du code de la commande publique) ;
- en tenant compte de l'ensemble des unités opérationnelles dont est composé l'acheteur (sauf à ce que certaines soient responsables de manière autonome de leurs marchés ou de certaines catégories d'entre eux⁹⁰) (article R. 2121-2 du code de la commande publique) ;
- au moment de l'envoi de l'avis d'appel à la concurrence ou, à défaut d'avis, lors du lancement de la consultation (article R. 2121-3 du code de la commande publique)⁹¹.

⁸⁸ Ces règles sont issues, pour l'essentiel, d'une transposition des directives de l'Union européenne en matière de marchés publics (directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE) et de concessions. Ainsi, pour l'application des dispositions du code de la commande publique auxquelles renvoient les articles L. 122-18 et R. 122-31 du code de la voirie routière, il est permis de raisonner par analogie avec la jurisprudence administrative rendue en matière de marchés publics relevant du droit administratif, de même qu'avec la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne.

⁸⁹ La seule exception réside dans la « théorie des petits lots », qui permet à l'acheteur de conclure, pour des lots, des marchés selon une procédure adaptée sous réserve des deux conditions cumulatives suivantes : (i) le montant du lot est inférieur à 80 000 euros hors taxes dans le cas de marchés de fournitures ou de services et à 1 000 000 euros hors taxes dans le cas de marchés de travaux et (ii) le montant cumulé de ces lots ne doit pas excéder 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

⁹⁰ Voir, sur cette notion, notamment le considérant 20 du préambule de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics : (i) l'unité opérationnelle mène de manière autonome la procédure d'achat ; (ii) elle a la responsabilité d'un budget propre ; (iii) elle dispose d'une ligne budgétaire séparée pour l'achat concerné ; (iv) elle est compétente pour signer le contrat d'achat de manière autonome.

⁹¹ Étant précisé qu'il s'agit d'une « période limitée » ou « proximité temporelle » et non de jours strictement identiques.

S'agissant des marchés de travaux, une opération de travaux est constituée, sous le contrôle du juge, dès lors que, cumulativement :

- les travaux se rapportent à des ouvrages identiques qui dépendent d'une même infrastructure autoroutière⁹² (même réseau autoroutier d'une SCA) ;
- les travaux sont de nature identique (c'est-à-dire qu'ils ont le même objet)⁹³ ou poursuivent le même objectif global – cette approche fonctionnelle renvoie à la notion d'« ouvrage » en droit de l'Union européenne⁹⁴ et, plus généralement, poursuit l'objectif de continuité du service public autoroutier⁹⁵ ;
- les circonstances permettent de caractériser une « unité » géographique et temporelle au sens du droit de la commande publique, étant précisé :
 - qu'une autoroute peut être considérée comme une unité géographique au sens du droit communautaire⁹⁶ (*a minima*, le fait que les travaux soient commandés par le même maître d'ouvrage et qu'une même entreprise puisse être en mesure de les réaliser constituent des indices corroborant l'existence d'une même opération de travaux.) ;
 - qu'une unité temporelle doit être appréciée en termes de proximité des prises de décision⁹⁷ et qu'ainsi, le phasage des travaux ne saurait remettre en question l'existence d'une opération de travaux⁹⁸.

⁹² CE, 26 juillet 1991, *Commune de Sainte-Marie de la Réunion*, n° 111717 : deux marchés portant sur des travaux de voirie, conclus entre les mêmes parties et portant sur la même propriété.

⁹³ CE, 26 septembre 1994, *Préfet de l'Eure-et-Loir*, n° 122759 : des marchés ont été conclus entre les mêmes parties pour la réalisation de trottoirs dans quatre lieux distincts d'un même quartier, devant être effectués dans des délais et à des dates identiques.

⁹⁴ La directive européenne aborde la notion d'ouvrage, là où en droit interne, il est question d'opération de travaux. Toutefois, les notions présentent une certaine parenté, les dispositions du code de la commande publique transposant celles de la directive, de sorte que les premières doivent être lues à la lumière des secondes. Le terme d'ouvrage est défini de la façon suivante : constitue un ouvrage « le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil permettant de remplir par lui-même une fonction économique ou technique » (point 7 de l'article 2 de la directive).

⁹⁵ La CJUE a ainsi appliqué le critère du caractère unitaire d'un ouvrage doté d'une continuité technique et/ou économique en recherchant si les différents lots de cet ouvrage remplissaient la même fonction économique et/ou technique : CJCE, 5 octobre 2000, aff. C-16/98 : le « résultat des travaux, lorsqu'ils seront achevés, fera partie intégrante de la fonction remplie par les réseaux concernés » (pt. 37) et que, « pour ce type de travaux, l'appréciation de l'existence d'un ouvrage doit être effectuée par rapport à la fonction économique et technique que remplissent les réseaux de distribution d'électricité et d'éclairage public en question ».

Voir aussi, TA Lyon, 25 septembre 2008, n° 0705726 : deux marchés conclus, d'une part, pour la construction d'ouvrages de transport des eaux usées et, d'autre part, pour la construction d'ouvrages de traitement des eaux usées, lancés par le même pouvoir adjudicateur, à la suite d'une étude de faisabilité unique, dont les coûts estimés ont été arrêtés par la même délibération, qui ont fait l'objet d'avis de pré-information publiés à la même date, et qui portent sur des ouvrages qui entretiennent une dépendance fonctionnelle relèvent d'une même opération de travaux, nonobstant les modalités de financement distinctes des différents ouvrages.

⁹⁶ CJCE, 5 octobre 2000, aff. C-16/98. Néanmoins, l'étendue du réseau autoroutier dépasse celle d'une ville, d'un département voire d'une région, échelles géographiques objet des jurisprudences identifiées.

⁹⁷ TUE, 29 mai 2013, Royaume d'Espagne c/ Commission, aff. T-384/10 : dans cette affaire, le fait qu'un projet tendant à la construction d'un réseau de canalisations destiné à assurer la distribution d'eau potable d'une même zone géographique soit divisé en « tranches » distinctes et que les travaux aient donc vocation à être exécutés de façon échelonnée dans le temps, a été regardé comme n'excluant pas l'existence d'un ouvrage unique, eu égard notamment à « la proximité temporelle évidente entre la passation (des deux marchés), avec une différence de seulement quatre jours entre l'une et l'autre ».

CE, 8 février 1999, syndicat intercommunal des eaux de la Gâtine, n° 156333 (travaux approuvés par deux délibérations du même jour).

⁹⁸ CJUE, 15 mars 2012, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-574/10 : des marchés de services d'architecture passés par un seul pouvoir adjudicateur, se rapportant à un projet global de rénovation d'un seul et même bâtiment public, et dont la réalisation a été divisée en différentes phases pour des motifs budgétaires, constituent un marché de services unique, dans la mesure où les prestations concernées « présentaient une cohérence interne d'un point de vue économique et technique, ainsi qu'une continuité fonctionnelle, cohérence et continuité qui ne sauraient être considérées comme rompues en raison du fait que lesdites prestations ont été divisées en différentes phases, suivant le rythme d'exécution des travaux auxquels elles se rapportaient ».

TUE, 29 mai 2013, Royaume d'Espagne c/ Commission, aff. T-384/10 ; et TA Grenoble, 23 juin 2011, n° 1004332.

3. ENJEUX CONCURRENTIELS DES MARCHÉS PASSÉS PAR LES SCA

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

Afin d'offrir une vision globale du secteur des travaux publics (TP) et des travaux autoroutiers, cette partie commence par une présentation du secteur des travaux publics s'appuyant sur les dernières statistiques disponibles, qui concernent l'exercice 2020, avant un focus sur l'actualité de 2021, marquée par la hausse des prix des matières premières. Les liens entre les SCA et les grands groupes de travaux publics sont ensuite examinés. Enfin, les caractéristiques de la demande et de l'offre dans le secteur des travaux autoroutiers sont rappelées.

3.1.1. Les travaux publics en France

a. Le secteur des travaux publics en 2020 : un secteur caractérisé par des activités variées, par la coexistence de grands groupes et d'un réseau dense de petites entreprises, et marqué par un ralentissement de l'activité

En 2020, le chiffre d'affaires du secteur des travaux publics (TP) était de 41,3 milliards d'euros⁹⁹ en France métropolitaine, en baisse compte tenu de la crise sanitaire. Il se répartissait entre un peu plus de 7 600 entreprises. Le ralentissement de l'activité, dans un contexte de crise sanitaire, s'est traduit par une baisse du chiffre d'affaires global du secteur de 8 % par rapport à 2019, le recul étant alors plus marqué pour les marchés des collectivités territoriales (-18 %) et hors secteur autoroutier.

Le secteur des travaux publics recouvre des activités très variées, comme le forage, les travaux ferroviaires, les travaux électriques ou l'assainissement, avec des clients aux profils et aux besoins hétérogènes. Si 63 % du chiffre d'affaires est généré par des clients publics, les commandes se répartissent entre des entités relativement différentes telles que l'État, les collectivités de toutes tailles, mais aussi de grands opérateurs comme EDF ou SNCF Réseau, pour lesquels les projets sont d'ampleur et de nature très variables. Prises ensemble, les collectivités territoriales représentent le débouché le plus important, générant 39 % du chiffre d'affaires du secteur.

L'hétérogénéité de la demande, à la fois dans la nature des activités et la taille des projets, explique la diversité des entreprises du secteur (90 % des entreprises de TP comptent moins de 51 salariés et seulement 0,3 % des entreprises, qui représentent 24 % du chiffre d'affaires du secteur, comptent plus de 1 000 salariés) et de leurs compétences (il existe de nombreuses spécialisations internes au secteur, comme la fourniture et la pose d'enrobés, les ouvrages souterrains, les travaux électriques ou encore la pose de réseaux de canalisations).

Les grands groupes, notamment Vinci, Bouygues, Eiffage, Fayat, Spie Batignolles, NGE et Demathieu-Bard, sont très présents sur le marché des travaux publics français au travers de leurs filiales de toutes tailles¹⁰⁰ et de leurs implantations variées. En particulier, les chiffres d'affaires cumulés des filiales spécialisées en construction et en entretien d'infrastructures de transport des trois majors que sont Vinci, Bouygues et Eiffage, présentés ci-dessous, représentent 36 % du chiffre d'affaires du secteur.

⁹⁹ Les chiffres de cette section (à l'exception de ceux du tableau) sont issus du recueil de statistiques 2020 de la FNTF.

¹⁰⁰ À titre d'exemple, sur les marchés de travaux publics, le groupe Vinci compte 2 161 filiales et le groupe Eiffage 400.

Chiffres d'affaires des filiales spécialisées en infrastructures de transport des trois grands groupes de travaux publics français en France et en 2020, en milliards d'euros

Filiales spécialisées en infrastructures de transport	Eiffage Infrastructures	Eurovia (groupe Vinci)	Colas (groupe Bouygues)
Chiffres d'affaires en France et en 2020	4,4 milliards d'euros	4,9 milliards d'euros	5,6 milliards d'euros

Source : Rapport annuel des sociétés

b. Les travaux sur le réseau autoroutier concédé en 2020 : un petit sous-ensemble des travaux publics aux caractéristiques techniques singulières

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

En 2020, les travaux routiers représentaient 34,2 % du chiffre d'affaires total des travaux publics. Près de 1 400 entreprises, totalisant plus de 83 000 salariés, intervenaient sur ce marché. L'activité s'est répartie équitablement entre travaux neufs (49,5 %) et travaux d'amélioration et d'entretien (50,5 %). Enfin, le secteur des travaux routiers constituait l'activité principale de 92,6 % des sociétés réalisant des travaux publics.

L'activité générée par les SCA représente une faible part du chiffre d'affaires total des travaux routiers et, par conséquent, de celui des travaux publics. Entre les nouveaux investissements réalisés sur le réseau (aménagement d'échangeurs, aménagements d'aires de service, aménagements environnementaux, etc.) et l'entretien des ouvrages, les SCA ont généré un chiffre d'affaires de 741,8 millions d'euros, soit 5,3 % du chiffre d'affaires total des travaux routiers, 1,8 % du chiffre d'affaires total des travaux publics et 5,0 % du chiffre d'affaires des filiales spécialisées en infrastructures de transport des trois majors en France. Elles sont, à ce titre, des clients notables, mais minoritaires, des entreprises de travaux publics, y compris des groupes Bouygues, Eiffage et Vinci.

Les travaux autoroutiers présentent par ailleurs des caractéristiques techniques spécifiques 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 ont souvent de fortes exigences en termes de délais, compte tenu à la fois de l'impact financier d'une mise en service retardée et de leurs contraintes d'exploitation. Ces caractéristiques expliquent vraisemblablement le poids des grands groupes sur ce marché (voir 3.3).

c. En 2021, le renchérissement des travaux, en lien avec l'augmentation du prix des matières premières, emporte des conséquences pour les SCA en matière de passation et d'exécution de leurs marchés de travaux

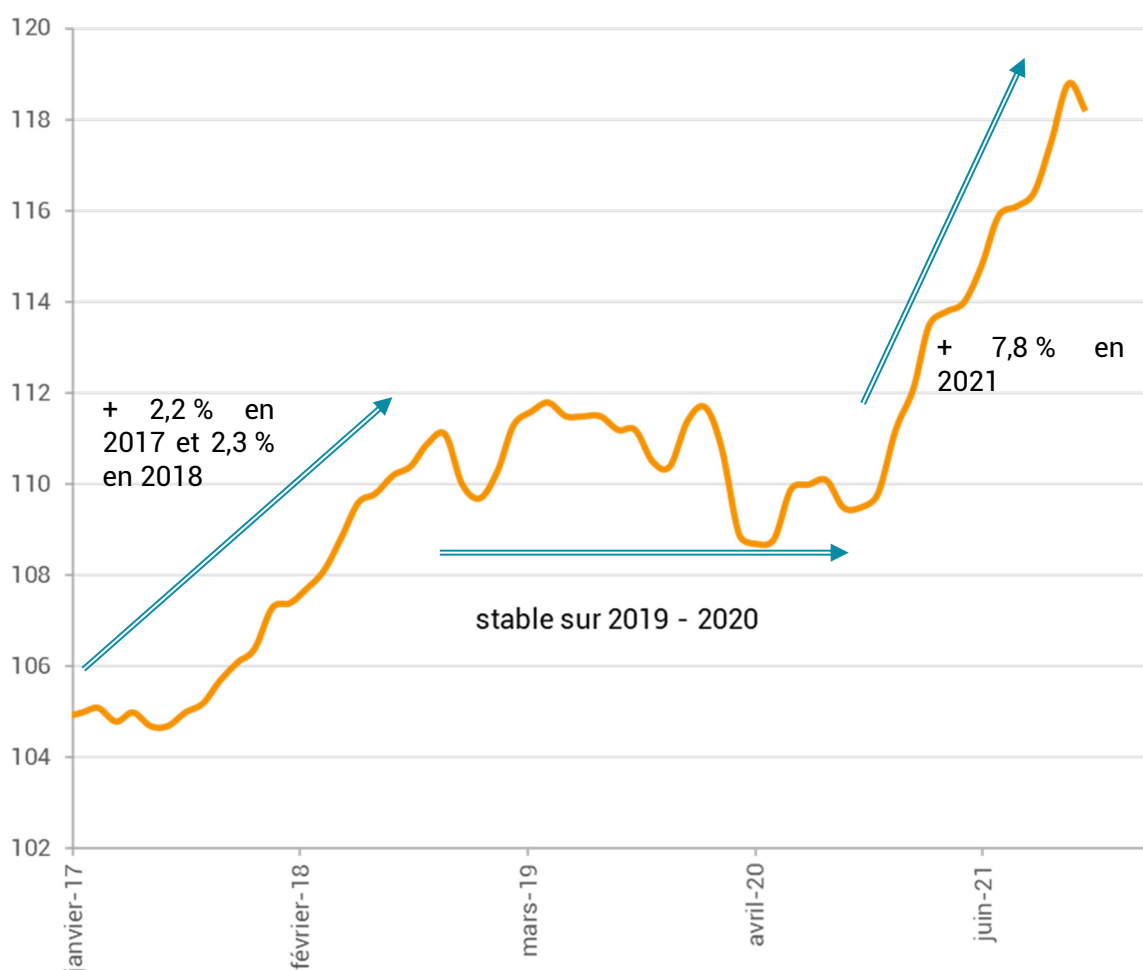
Depuis 2021, le secteur des travaux publics rencontre des difficultés d'approvisionnement qui engendrent un renchérissement important des coûts des travaux. La reprise de l'activité s'est confirmée en 2021, avec une hausse de 9,9 % des montants facturés¹⁰¹ par rapport à 2020, sans permettre toutefois un retour au niveau d'avant-crise (notamment hors Île-de-France). Les contraintes d'approvisionnement sur certains produits et les fortes hausses des coûts de

¹⁰¹ Bulletin de conjoncture n° 255 de la FNTP : pour les données facturations cvs-cjo en volume, une hausse de +9,9 % est observée sur la période allant de janvier à fin décembre 2021.

production, conséquences de la crise sanitaire, ont néanmoins fragilisé le secteur. Par exemple, le prix de l'acier, produit utilisé pour les travaux de génie civil et d'équipement, a fortement augmenté¹⁰² en raison de l'arrêt des hauts fourneaux en 2020 et de la reprise rapide de l'économie mondiale en 2021.

Les dernières valeurs de l'index TP01 montrent une croissance particulièrement forte en 2021, qui devrait se poursuivre en 2022. Si la crise sanitaire a tout d'abord généré une baisse des prix à partir de mars 2020, ceux-ci ont à nouveau augmenté en fin d'année, en lien avec un rebond de l'activité dans le secteur des travaux publics. L'index TP01 a crû de 6,3 % entre janvier et décembre 2021. S'il s'agit d'un phénomène conjoncturel, il est probable que la situation ne reviendra pas à la normale à court terme : il est vraisemblable que l'augmentation de l'index TP01 s'établira à plus de 10,0 % en 2022 en raison de la conjoncture internationale et qu'elle restera supérieure à 3,0 % en 2023.

Évolution de l'index général travaux publics TP01 entre 2017 et 2021



Source : ART à partir des données de l'Insee

Afin que les chantiers se déroulent dans des conditions satisfaisantes, non seulement les SCA doivent respecter leurs obligations, mais elles gagneraient à suivre les recommandations de l'État en matière d'actualisation et de révision des prix. Les difficultés rencontrées

¹⁰² L'indice CPF 24.10 relatif à l'acier de construction a augmenté de 71,8 % entre novembre 2020 et novembre 2021.

actuellement par les entreprises sont susceptibles d'affecter les acheteurs dans la passation et l'exécution des marchés (par exemple, avec le désengagement des entreprises en cours d'appel d'offres ou de chantier). Par conséquent, dès 2021¹⁰³, la direction des affaires juridiques (« DAJ ») des ministères économiques et financiers a rappelé aux acheteurs publics leurs obligations en matière d'actualisation et de révision des prix, et notamment l'article R. 2112-14 du code de la commande publique, qui précise que « *[l]es marchés d'une durée d'exécution supérieure à trois mois qui nécessitent pour leur réalisation le recours à une part importante de fournitures, notamment de matières premières, dont le prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux [doivent comporter] une clause de révision de prix incluant au moins une référence aux indices officiels de fixation de ces cours* ». Cette obligation s'impose également aux sociétés concessionnaires d'autoroutes pour les marchés dont le montant estimé est supérieur aux seuils de publicité et mise en concurrence¹⁰⁴. En outre, la DAJ des ministères économiques et financiers a recommandé, pour les nouveaux marchés, d'établir des formules de révision de prix représentatives des différentes composantes du coût des prestations et de leurs facteurs d'évolution (en pratique, il peut être intéressant, dans le contexte actuel, de privilégier l'utilisation d'index adaptés¹⁰⁵ tels que le TP09 pour la chaussée, le TP02 éventuellement combiné avec les CPF 24.51 et 24.10 pour les ouvrages d'art, les DRR01 et DRR02 pour les équipements et ce, même pour les marchés de courte durée), d'adapter le rythme de révision en fonction du rythme prévisible des fluctuations des prix et de prévoir des avances. Complémentaire, la circulaire du Premier ministre n° 6398¹⁰⁶ du 30 mars 2022 est venue rappeler les conditions de la réalisation de la théorie de l'imprévision pour les marchés en cours d'exécution.

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

Les groupes Eiffage et Vinci sont des acteurs majeurs du secteur autoroutier concédé. D'un côté, ils gèrent en France 76 % du linéaire du réseau autoroutier concédé, représentant 79 % du chiffre d'affaires des concessions autoroutières et 76 % des marchés passés par les SCA ; de l'autre, ils disposent de 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, Adelac, Aliae, A'liénor et CEVM font partie de la direction Concessions autoroutières France d'Eiffage, exploitant respectivement 49 % et 27 % du linéaire du réseau autoroutier.

Par ailleurs, les grands groupes de travaux publics, Eiffage, Fayat, NGE, ainsi que le groupe d'ingénierie Égis, détiennent des participations minoritaires dans des SCA récentes (Albéa, Alicorne, Atlandes et Alis), qui représentent quant à elles environ 3 % du chiffre d'affaires du secteur. En outre, en 2021, le groupe NGE a remporté l'appel d'offres relatif à la concession pour la réalisation et l'exploitation de l'autoroute A69 entre Castres et Verfeil.

¹⁰³https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/fiches-techniques/crisesanitaire/FT-P%C3%A9nurie_mati%C3%A8res_premi%C3%A8res.pdf?v=1648902904

¹⁰⁴ En application de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière, tout marché passé par une SCA relevant de l'article L. 122-12 est préparé dans les conditions prévues au titre 1^{er} du livre 1^{er} de la deuxième partie du code de la commande publique, et notamment dans le respect des dispositions portant sur les prix des articles R. 2112-8 à R. 2112-14.

¹⁰⁵ À cet égard, des bonnes pratiques ont été relevées par l'Autorité sur certains marchés passés par les SCA ; celles-ci gagneraient à être généralisées dans le contexte actuel.

¹⁰⁶ Circulaire du Premier ministre n° 6398 en date du 30 mars 2022 relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières.

Depuis le rachat, fin 2018, de leur actionnaire principal, Abertis¹⁰⁷, par les sociétés Atlantia¹⁰⁸ et ACS¹⁰⁹, 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 sont actuellement pas ou peu présentes en France. En 2021, ces SCA présentent ainsi un taux quasi-nul d'attribution de leurs marchés à des entreprises liées.

Le constat de ces relations verticales entre SCA et entreprises du secteur des TP explique l'instauration, par la loi du 6 août 2015 et ses deux décrets d'application, d'un régulateur chargé de veiller à l'effectivité de la concurrence sur les marchés passés par les SCA, qui doivent respecter certains principes de la commande publique pour leurs achats dont la valeur estimée est supérieure à certains seuils (voir partie 2).

3.1.3. L'offre et la demande sur le marché des travaux autoroutiers en 2021

L'analyse de la demande, c'est-à-dire des marchés passés par les SCA, puis des entreprises qui répondent aux appels d'offres, est une étape nécessaire pour comprendre le secteur. Comme dans la précédente édition de cette étude, l'analyse est réalisée sur le périmètre des marchés de travaux ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés¹¹⁰. Par ailleurs, une distinction est faite entre l'ensemble des marchés passés en 2021 et l'ensemble des marchés passés en dehors du cadre des plans d'investissement autoroutiers (plan de relance autoroutier, « PRA », et plan d'investissement autoroutier, « PIA »). Ces marchés diffèrent à la fois par leur nature – ceux du PRA et du PIA concernent des dépenses d'investissement dans des infrastructures nouvelles alors que les autres relèvent essentiellement de l'entretien et du renouvellement – et par leur montant moyen.

a. Une demande en berne, portant principalement sur l'entretien et le renouvellement, notamment sur les chaussées

Pour l'année 2021, la demande de travaux émanant des SCA a représenté 530 millions d'euros, ce qui est inférieur aux montants cumulés annuels des marchés de travaux observés chaque année depuis 2017. La part des marchés passés dans le cadre des plans autoroutiers représente 28 % de ce total (dont 6 % pour le PRA et 22 % pour le PIA), ce qui est faible comparativement aux années précédentes. La majeure partie des marchés passés cette année concerne donc l'entretien et le renouvellement du réseau.

¹⁰⁷ Abertis Infraestructuras est contrôlé par la société Abertis Holdco qui détient 98,7 % de ses actions.

¹⁰⁸ Atlantia, acteur majeur des concessions autoroutières en Europe, détient 50 % plus 1 action de Abertis Holdco. Le groupe est aussi présent dans le secteur des travaux publics à travers Pavimental et Spea Engineering.

¹⁰⁹ ACS, premier groupe espagnol de travaux publics, détient 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.

¹¹⁰ Les marchés de travaux représentent la part la plus importante en montant des marchés ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés (voir partie 2).

Attribution des marchés de travaux ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres, par groupe de SCA, en 2021

Groupe de SCA	Global			Hors PRA/PIA		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part en montant	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part en montant
APRR-Area	69	164	31 %	65	109	28 %
ASF-Cofiroute-Escota	86	240	45 %	63	180,3	47 %
Sanef-SAPN	92	116,4	22 %	73	74,5	22 %
SCA publiques	5	9,5	2 %	5	9,5	2 %
Total	250	530,0	100 %	204	383,9	100 %

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

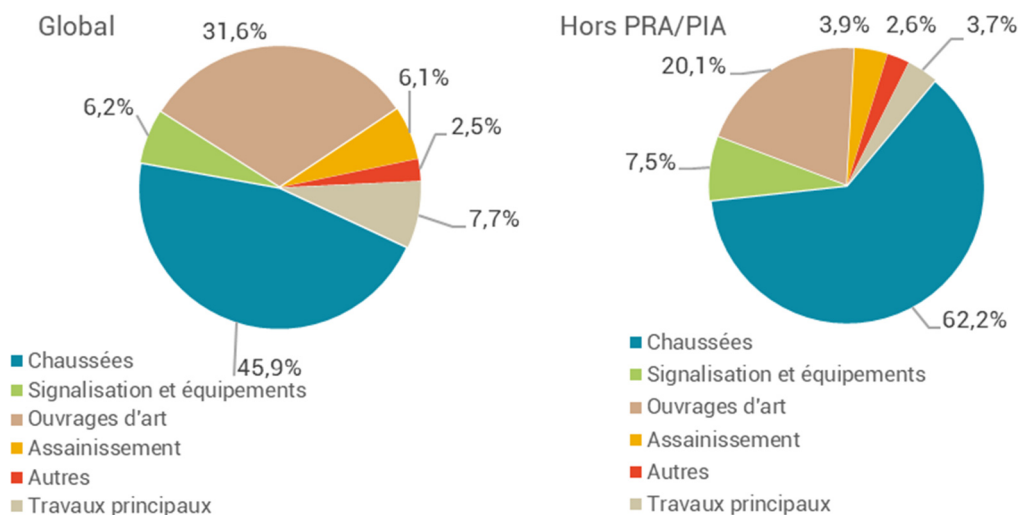
Le nombre de marchés de travaux passés par les SCA a augmenté par rapport à 2020, passant de 201 à 250, le groupe Sanef-SAPN ayant, en particulier, doublé le nombre de ses marchés. Toutefois, par rapport à l'année précédente, en termes de montant, la demande a fortement diminué, passant de 1 006,2 à 530,0 millions d'euros. Le montant moyen des marchés passés par les SCA a diminué de 58 %, passant de 5,0 à 2,1 millions d'euros¹¹¹.

L'année 2021 se caractérise en outre, contrairement aux années 2018 à 2020, par une faible part des marchés de travaux principaux, c'est-à-dire de travaux de création de nouvelles structures autoroutières (cumulant notamment des opérations de terrassement, d'assainissement et la réalisation d'ouvrages d'art).

Par ailleurs, les SCA ont majoritairement passé des marchés de chaussées (45,9 %) et des marchés d'ouvrages d'art (31,6 %) en 2021. Ces catégories de marchés représentent une part importante (61,9 %) des plans d'investissement autoroutiers cette année (travaux de renforcement des ouvrages d'art dans le cadre d'élargissements autoroutiers pour le PRA, construction d'écoponts pour le PIA).

¹¹¹ Aucun marché d'un montant supérieur à 30 millions d'euros n'a été passé en 2021, contre 6 en 2020. 7 marchés d'un montant supérieur à 10 millions d'euros ont été passés en 2021, contre 17 en 2020.

Répartition du montant cumulé des marchés par nature de travaux en 2021



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

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

En 2021, les SCA ont attribué 81 % de leur volume de marchés à cinq groupes de travaux publics contre 82% en 2020. Toutefois, si trois de ces groupes sont les mêmes d'une année sur l'autre (Bouygues, Eiffage et Vinci), deux sont différents (Demathieu et Bard et Spie-Batignolles, au lieu de Fayat et NGE).

Attribution des marchés de travaux ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres aux différents groupes de travaux publics en 2021¹¹²

Groupe de travaux publics	Global			Hors PRA/PIA		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés
Bouygues	59	114,2	22 %	49	84,3	22 %
Eiffage	46	85,2	16 %	44	84,0	22 %
Demathieu et Bard	4	45,1	9 %	0	0,0	0 %
Spie-Batignolles	3	33,2	6 %	3	33,2	9 %
Vinci	58	150,4	28 %	39	94,5	25 %
Autres	80	102	19 %	69	88,0	23 %
Total TP	250	530	100 %	204	383,9	100 %

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Le trio de tête est composé des groupes Vinci, Bouygues et Eiffage. Les groupes Demathieu et Bard et Spie-Batignolles ont des parts de marché très inférieures aux trois grands groupes, et

¹¹² Si l'attributaire du marché de travaux est un groupement, le mandataire est considéré comme attributaire de l'ensemble du marché. Les co-traitants ne sont pas considérés comme attributaires, car la répartition du montant par co-traitant n'est pas connue dans tous les cas.

leur offre apparaît moins diversifiée (marchés d'ouvrages d'art pour Demathieu et Bard, marchés de chaussées et d'ouvrages d'art pour Spie-Batignolles). Le groupe Demathieu et Bard n'est par ailleurs attributaire que de marchés rattachés au PRA et au PIA, contrairement aux groupes Eiffage et Spie-Batignolles, positionnés quasi exclusivement sur les marchés d'entretien et de renouvellement.

Répartition du chiffre d'affaires des groupes de travaux publics par nature de travaux en 2021



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

3.2. L'attribution de marchés à des entreprises de travaux publics liées par les SCA

Afin d'apprécier le degré d'intégration verticale des opérateurs du secteur autoroutier, peuvent être étudiés les taux d'attribution de marchés de travaux à des entreprises liées. L'Autorité calcule ainsi le pourcentage, en montant, des marchés de travaux attribués par les SCA à des entreprises liées. Cet indicateur permet d'apprécier si les SCA attribuent davantage de marchés aux entreprises qui leur sont capitalistiquement liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de TP. Les analyses sont menées pour les marchés de travaux ayant fait l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés¹¹³.

3.2.1. La méthode : une analyse historique et une analyse comparative qui donnent une photographie complète de l'intégration verticale dans le secteur des travaux autoroutiers

a. L'analyse historique

Une analyse de l'évolution de la part des montants attribués à au moins une entreprise liée par les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota est menée pour la période 2017-2021. Les

¹¹³ Dans le rapport précédent, il a été constaté que tenir compte des marchés passés en deçà des seuils de publicité et de mise en concurrence (donc ne faisant pas l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés) n'impactait que marginalement les résultats, en raison de leur poids faible (moins de 25 % sur la période 2018-2020) dans l'ensemble des marchés de travaux.

années 2015 et 2016 ne sont pas étudiées compte tenu du changement de périmètre lié à l'évolution des seuils de publicité et mise en concurrence¹¹⁴.

Dans le rapport précédent, l'Autorité avait testé la sensibilité des principales hypothèses qui sous-tendent le calcul du taux d'attribution aux entreprises liées¹¹⁵. Il en est ressorti que la prise en compte de la co-traitance aboutissait à une photographie plus représentative de l'intégration verticale.

En préparation du présent rapport, l'Autorité a collecté auprès des groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota les informations relatives à la répartition par co-traitants des montants des marchés, dans le cas où l'attributaire est un groupement comprenant au moins une entreprise liée, lorsque celles-ci étaient disponibles¹¹⁶. La prise en compte de ces informations évite de surestimer la part en montant des marchés attribués à l'entreprise liée¹¹⁷.

L'analyse historique menée en partie 3.2.2 tient compte de la co-traitance, de la manière suivante. Dans le cas où l'attributaire est un groupement, 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 total du marché est affecté à l'entreprise liée, ce qui tend à surestimer la part des entreprises liées¹¹⁸¹¹⁹.

b. L'analyse comparative entre les SCA capitalistiquement liées à des groupes de travaux publics et les autres

L'Autorité propose également, en partie 3.2.3, une mise en perspective du taux d'attribution par les différents ensembles de SCA aux entreprises liées des groupes de travaux publics Eiffage et Vinci sur l'année 2021. Cette analyse ne tient pas compte de la co-traitance car les données ne sont disponibles que pour les SCA des groupes Eiffage et Vinci¹²⁰. Lorsqu'un groupement d'entreprises remporte un marché, ce marché est considéré comme attribué à une entreprise liée lorsque le mandataire désigné pour le représenter est une entreprise liée.

c. Les hypothèses communes aux deux analyses

Certaines hypothèses de calcul valent pour les deux analyses. D'une part, les accords-cadres sont pris en compte dans les calculs 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. D'autre part, contrairement à ce qui

¹¹⁴ Le seuil à partir duquel les marchés sont soumis, pour avis, aux commissions des marchés a été abaissé pour les SCA privées le 5 mai 2016, passant de 2 000 000 euros hors taxes à 500 000 euros hors taxes (cf. décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes). Le nombre de marchés de travaux ayant fait l'objet d'un avis de la commission de marchés est de ce fait significativement différent entre les périodes 2015-2016 (100 en 2015, 179 en 2016) et 2017-2021 (compris entre 201 et 279).

¹¹⁵ Voir, dans le rapport relatif à l'exercice 2020, les trois analyses de sensibilité concernant la prise en compte de la co-traitance, les accords-cadres et les marchés d'un montant estimé inférieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence.

¹¹⁶ Dans le cadre de leurs appels d'offres, les SCA ne demandent pas systématiquement aux groupements de fournir la répartition du montant du marché par co-traitant.

¹¹⁷ La seule prise en compte des informations disponibles permet déjà de réduire le montant attribué aux entreprises liées en 2021, de 54 % pour le groupe APRR-Area et de 5 % pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota. Un traitement similaire avait été réalisé pour les marchés passés entre 2018 et 2020 dans le rapport précédent.

¹¹⁸ Cependant, pour l'année 2017, aucune information sur la répartition du montant par co-traitant des marchés n'est disponible. De ce fait, la part affectée à l'entreprise liée est systématiquement le montant du marché dans le cas où le marché est attribué à un groupement comprenant au moins une entreprise liée.

¹¹⁹ S'agissant du taux de Vinci, les tests de sensibilité effectués ont permis de vérifier l'absence de biais.

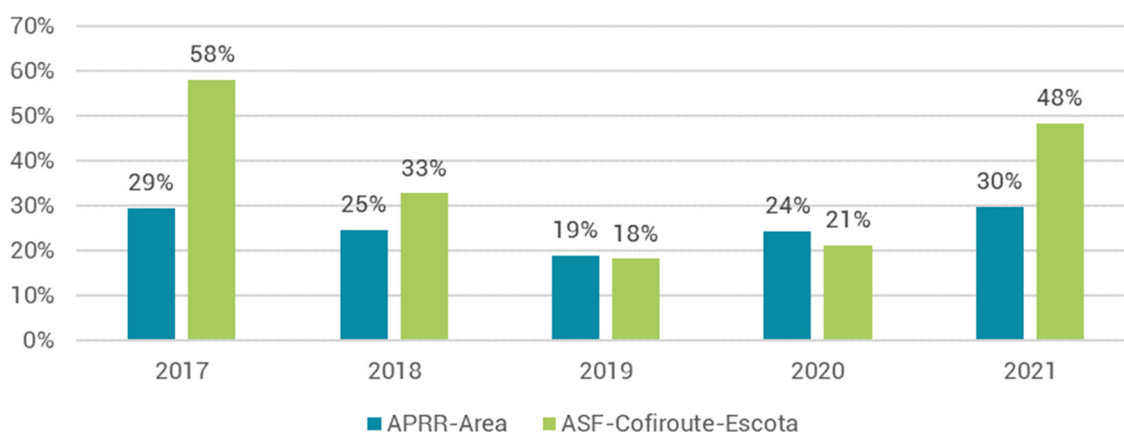
¹²⁰ L'Autorité ne collecte que les données de co-traitance pour les groupes ASF-Cofiroute-Escota et APRR-Area.

a été fait dans les rapports précédents, les marchés rattachés au PRA¹²¹ ne sont pas distingués des autres, car ils ne représentent désormais qu'une faible part des marchés passés en 2021 (6 %) et ne peuvent pas significativement biaiser l'analyse globale.

3.2.2. L'analyse historique fait apparaître une forte augmentation du taux d'attribution aux entreprises liées pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota

Alors que les rapports précédents avaient mis en évidence des taux d'attribution aux entreprises liées modérés sur la période 2018-2020, une hausse très prononcée est observée en 2021 pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota.

Évolution de la part (en montant) des marchés de travaux attribués à au moins une entreprise liée pour les groupes ASF-Cofiroute-Escota et APRR-Area, de 2017 à 2021



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

L'Autorité constate en 2021 une augmentation du taux d'attribution des marchés aux entreprises liées pour les deux groupes de SCA. Pour le groupe APRR-Area, ce taux évolue légèrement à la hausse chaque année depuis 2019, passant de 19 % à 24 % puis à 30 %. L'évolution de ce taux est plus importante pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota entre 2020 et 2021, puisqu'il est passé de 21 % à 48 %, se rapprochant de la valeur très élevée de 2017.

3.2.3. L'analyse comparative montre que les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota attribuent, respectivement, davantage de marchés aux entreprises des groupes Eiffage et Vinci que les autres SCA

Les entreprises liées au groupe Eiffage, et plus encore au groupe Vinci, remportent davantage de marchés auprès des SCA de leurs groupes que des autres SCA. Le tableau ci-après présente, pour chaque ensemble de SCA, la part des marchés de travaux de montants supérieurs aux seuils attribués en 2021 aux différents groupes de travaux publics.

¹²¹ 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, ce qui avait amené dans les éditions précédentes, l'Autorité à mener des analyses excluant les marchés rattachés au PRA.

Parts des marchés de travaux en 2021 attribués aux groupes de travaux publics par groupe de SCA (en montant)

Groupe de SCA	Nombre de marchés	Bouygues	Eiffage	Demathieu et Bard	Spie-Batignolles	Vinci	Autres	Total
APRR-Area	69	22%	<u>21 %</u>	25 %	12 %	6 %	14 %	100 %
ASF-Cofiroute-Escota	86	15%	9 %	2 %	6 %	<u>47 %</u>	21 %	100 %
Sanef-SAPN	90	32%	24 %	0 %	0 %	21 %	23 %	100 %
SCA publiques	5	40%	13 %	0 %	0 %	25 %	22 %	100 %
Total	250	22%	<u>16 %</u>	9 %	6 %	<u>28 %</u>	19 %	100 %

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Il ressort de ce tableau que :

- Le groupe ASF-Cofiroute-Escota attribue près de la moitié (47 %) de ses marchés aux entreprises du groupe Vinci, tandis que le taux moyen d'attribution aux sociétés du groupe Vinci par l'ensemble des SCA est de 28 %. Compte tenu de la part limitée (environ un quart en montant) des marchés rattachés au PRA et au PIA, ce résultat peut être rapproché des résultats observés pour les marchés hors PRA au cours des exercices 2017 à 2020 : pour ces marchés, portant essentiellement sur des travaux d'entretien et de renouvellement de chaussées et d'ouvrages d'art, de signalisation et d'équipements, le taux d'attribution aux entreprises liées a toujours été supérieur à la moyenne d'attribution au groupe Vinci par l'ensemble des SCA.
- Le groupe APRR-Area attribue 21 % de ses marchés aux entreprises du groupe Eiffage, alors que le taux moyen d'attribution aux sociétés du groupe Eiffage par l'ensemble des SCA est de 16 %. Cette tendance, établie depuis 2017 au global et hors PRA, peut être mise en lien avec les taux de participation des sociétés du groupe Eiffage aux appels d'offres des SCA APRR et Area et des SCA publiques, qui sont significativement supérieurs à ceux des autres groupes de SCA (voir 3.3).

Cette analyse complémentaire confirme donc le niveau élevé du taux d'attribution aux entreprises liées en 2021 pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota, même lorsqu'il n'est pas tenu compte de la présence d'entreprises liées parmi les co-traitants des groupements.

L'Autorité constate, du reste, que le chiffre d'affaires autoroutier de chacun des groupes de TP Eiffage et Vinci provient majoritairement des travaux réalisés pour les groupes de SCA auxquels ils sont capitalistiquement liés (41 % du chiffre d'affaires autoroutier d'Eiffage provient d'APRR-Area et 76 % de celui de Vinci d'ASF-Cofiroute-Escota).

De multiples facteurs peuvent expliquer cette situation, notamment la nature des travaux à réaliser, à savoir, majoritairement, des travaux d'entretien et de renouvellement ; il se pourrait que les offres des entreprises liées, pour ces types de travaux, se distinguent au regard de critères objectifs (par exemple, certaines entreprises de TP pourraient avoir implanté leurs centrales d'enrobés et leurs carrières à proximité des réseaux concédés à des sociétés

appartenant au même groupe) . L'évolution du taux d'attribution aux entreprises liées pourrait aussi résulter de la stratégie d'achat des SCA concernées : en particulier, le PRA représentait, ces dernières années, une part importante des marchés passés par les SCA ; or celles-ci s'étaient engagées, pour les travaux correspondants, à limiter leur recours aux prestations de leurs entreprises liées ; en pratique, sur la période 2017-2021, le taux d'attribution aux entreprises liées a été significativement plus faible pour les marchés rattachés au PRA (15 %) que pour les marchés pris dans leur ensemble (29 %), alors même que le nombre moyen de répondants aux appels d'offres était proche¹²². Le niveau élevé de ce taux en 2021 pourrait également être mis en perspective avec le contexte économique de 2021, caractérisé, comme celui de 2017, par une demande atone, non seulement dans le secteur des travaux autoroutiers, mais plus généralement dans celui des travaux publics.

L'Autorité restera en tout état de cause attentive à l'évolution des taux d'attribution aux entreprises liées en 2022, année qui pourrait présenter des similitudes avec 2021 à divers titres : forte proportion de marchés des travaux d'entretien et de renouvellement, amenuisement des engagements pris envers la FNTF parallèlement à la signature du PRA, contraction globale de la demande dans le secteur des travaux publics.

3.3. L'état de la concurrence sur les marchés de travaux autoroutiers entre 2018 et 2021

Au-delà des problématiques d'intégration verticale, l'Autorité veille à l'exercice d'une concurrence effective et loyale lors de la passation de marchés par les SCA, notamment de travaux autoroutiers. Dans ce cadre, elle suit des indicateurs qui permettent d'apprécier l'intensité concurrentielle : les parts de marché des entreprises, qui reflètent le niveau de concentration du marché, et le nombre moyen de répondants aux appels d'offres. Dans un souci de robustesse, l'Autorité mesure ces indicateurs, établis sur le périmètre des marchés de travaux passés par les SCA faisant l'objet d'un avis obligatoire de la commission des marchés, sur une période de 4 ans, allant de 2018 à 2021.

3.3.1. Le secteur autoroutier est structuré autour de quelques grands groupes

Pour analyser la concurrence, l'Autorité s'intéresse d'abord aux caractéristiques des candidats¹²³ :

- . Les trois quarts des entreprises qui candidatent aux appels d'offres des SCA appartiennent à six groupes (Vinci, Bouygues, NGE, Eiffage, Spie-Batignolles et Fayat)²³⁵, dont la part de marché cumulée, en termes de chiffres d'affaires, est de 75 % sur la période 2018-2021 ;
- . Au moins une entreprise liée à un grand groupe de TP candidate dans 91 % des appels d'offres et l'ensemble des soumissionnaires sont des entreprises liées à l'un des grands groupes dans 42,5 % des appels d'offres ;
- . Les principaux groupes diffèrent dans leur positionnement : ainsi, les entreprises du groupe Vinci candidatent à 63 % des appels d'offres, avec un taux de participation très similaire pour les appels d'offres du groupe ASF-Cofiroute-Escota et ceux des autres

¹²² 3,6 répondants hors PRA et 3,9 pour le PRA.

¹²³ Nombre de candidats remettant une offre lors de la passation de marchés dont le montant estimé est supérieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence (ou soumis pour avis à la commission des marchés des SCA).

¹²⁴ Les groupes sont classés en fonction du montant cumulé des marchés qui leur ont été attribués sur 4 ans. Le groupe Demathieu et Bard, présent parmi les 5 principaux groupes en 2021, ne figure pas parmi les 6 groupes sur la période considérée. Il fait partie de la catégorie « autres » pour cette section.

groupes de SCA ; à l'inverse, les taux de participation des entreprises du groupe Eiffage aux appels d'offres du groupe APRR-Area sont plus élevés que leurs taux de participation aux appels d'offres des autres SCA ; enfin, la part de soumissionnaires « autres » est plus importante pour les appels d'offres des groupes APRR-Area et Sanef-SAPN que pour ceux des groupes ASF-Cofiroute-Escota et des SCA publiques.

Taux de participation des groupes de travaux publics aux appels d'offres des SCA sur la période 2018-2021

Groupe de SCA	Eiffage	Vinci	Spie-Batignolles	Bouygues	NGE	Fayat	Autres
APRR-Area	<u>58 %</u>	61 %	11 %	43 %	14 %	3 %	63 %
ASF-Cofiroute-Escota	37 %	<u>63 %</u>	17 %	58 %	22 %	6 %	48 %
Sanef-SAPN	44 %	65 %	6 %	61 %	31 %	0 %	66 %
SCA publiques	69 %	63 %	13 %	69 %	38 %	19 %	50 %
Taux de candidature sur l'ensemble des SCA	<u>46 %</u>	<u>63 %</u>	12 %	54 %	23 %	4 %	<u>58 %</u>

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

3.3.2. En moyenne 3,6 opérateurs répondent aux appels d'offres

Pour analyser la concurrence, l'Autorité s'intéresse ensuite au nombre de candidats répondant aux appels d'offres¹²⁵ :

- en moyenne, sur les 4 années considérées, 3,6 candidats répondent à chaque appel d'offres ;
- le nombre moyen de répondants¹²⁶ est proche pour chaque SCA, mais varie en fonction du type de travaux (segmentation par nature de travaux présentée en annexe 4) : les marchés de chaussées et d'ouvrages d'art, qui représentent chacun 25 % des marchés, sont ceux qui attirent le plus de candidatures (néanmoins, ces différences ne sont pas significatives) ; les marchés d'assainissement sont également attractifs, avec 4,4 répondants en moyenne (cette valeur doit toutefois être relativisée car elle ne concerne que 4 % des marchés de travaux) ; les marchés de signalisation et d'équipements attirent quant à eux significativement moins de candidats, avec 3,0 répondants en moyenne ; ces chiffres sont sans doute liés à la plus ou moins grande concentration des marchés sur lesquels opèrent ces acteurs (il y a moins d'entreprises spécialisées dans la signalisation que dans les chaussées).

¹²⁵ Nombre de candidats remettant une offre lors de la passation de marchés dont le montant estimé est supérieur aux seuils de publicité et de mise en concurrence (ou soumis pour avis à la commission des marchés des SCA).

¹²⁶ Plus précisément, l'expression vise ici le nombre de soumissionnaires. L'Autorité ne compte qu'une seule fois l'entreprise si elle propose des variantes.

Nombre moyen de répondants aux appels d'offres selon les SCA et la nature des travaux sur la période 2018-2021¹²⁷

Segmentation	APRR-Area	ASF-Cofiroute-Escota	Sanef-SAPN	Toutes SCA confondues
Autres	2,9	3,1	ns	3,0
Chaussées	4,1	3,8	3,9	3,9
Ouvrages d'art	4,4	4,0	3,5	4,0
Signalisation et équipements	2,7	2,7	3,4	3,0
Travaux principaux	ns	3,8	ns	4,1
Assainissement	ns	ns	ns	4,4
Total	3,6	3,5	3,7	3,6

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

3.3.3. La possibilité de variantes, les procédures avec négociation et d'autres facteurs sont susceptibles d'influer sur le succès des appels d'offres

L'Autorité a mené, en janvier 2022, des échanges avec les SCA sur leurs stratégies d'achats.

Il en est ressorti, tout d'abord, que les pratiques d'achat des SCA avaient évolué, avec un recours accru à la possibilité de variantes en 2021 pour certaines natures de travaux (22 % des marchés sont ouverts à variantes en 2021, contre 12 % sur la période 2018-2020). Or il avait été souligné dans le rapport précédent que cette pratique permettait la remise d'offres plus nombreuses et plus basses. Certaines SCA ont également mentionné, comme levier de performance de leur politique d'achats, la procédure avec négociation, qui permet d'obtenir des solutions adaptées dans des cas complexes et innovants, mais ne peut être mise en œuvre par les SCA que de manière très limitée¹²⁸ (13 % des marchés sont passés en procédure négociée en 2021, contre 3 % sur la période précédente 2018-2020).

Les SCA ont également partagé avec l'Autorité leur appréciation des facteurs susceptibles d'exercer une influence sur la qualité et le nombre de réponses reçues à leurs appels d'offres. Elles ont ainsi indiqué que la temporalité des appels d'offres avait un impact sur les offres reçues : les marchés lancés en début d'année attireraient davantage de candidats que ceux lancés en milieu ou en fin d'année, compte tenu du remplissage plus ou moins important des carnets de commandes des entreprises suivant les périodes. Elles ont également confirmé que la situation géographique du marché pouvait avoir un effet sur le nombre de répondants à l'appel d'offres.

¹²⁷ Seuls les échantillons de données contenant plus de 20 observations sont analysés dans ce tableau.

¹²⁸ L'article R. 122-31 du code de la voirie routière prévoit la possibilité de négocier, pour tous les marchés dans les cas énumérés à l'article R. 2124-3 du code de la commande publique, et sans motivation, pour les marchés de travaux de moins de 2 millions d'euros hors taxes.

4. SUIVI DU PLAN DE RELANCE AUTOROUTIER (PRA) ET DU PLAN D'INVESTISSEMENT AUTOROUTIER (PIA)

Dans le précédent rapport annuel sur les marchés passés par les SCA, l'Autorité a dressé un premier bilan du PRA, dont les résultats intermédiaires devaient être consolidés avec l'avancement des travaux.

Le PRA est à présent en voie d'achèvement et le bilan se fiabilise. En effet, à fin 2021, la majorité des opérations sont achevées et le montant des dépenses annuelles associées au plan a fortement baissé. La mise à jour annuelle de ce bilan portera dorénavant davantage sur les opérations achevées.

Les conclusions de cette année viennent renforcer les résultats des précédents exercices :

- **Tout d'abord, même en tenant compte du contexte inflationniste actuel – pourtant historiquement haut – la hausse des prix de construction sera inférieure aux hypothèses de négociation du PRA, engendrant, toutes choses égales par ailleurs, un écart de plusieurs centaines de millions d'euros entre le montant négocié et le montant décaissé.** Ce résultat est robuste aux évolutions de contexte : même si les tendances inflationnistes s'aggravaient encore, l'évolution réelle des prix de la construction serait plus favorable aux SCA que l'évolution négociée.
- **Ensuite, hors effet inflation, le bilan est globalement équilibré :** les meilleures estimations à date permettent d'établir que les montants effectivement décaissés devraient dépasser de 4 % les montants négociés, avec des différences selon les groupes de SCA. Néanmoins, pris individuellement, les écarts par opérations peuvent être importants. Ainsi, le coût des opérations d'aménagements environnementaux semble avoir été surévalué à l'origine.

Certains aspects du bilan devront être approfondis. Premièrement, il apparaît souhaitable d'améliorer la compréhension des écarts pour capitaliser sur le risque de construction et en tirer des enseignements en vue de la négociation des prochains avenants. Deuxièmement, il convient d'étudier plus précisément les dépenses internes¹²⁹ : en général, les montants des dépenses internes sont comparables, mais deux opérations d'aménagement du groupe ASF-Cofiroute-Escota présentent des taux de dépenses internes significativement plus élevés (7 et 8 %) que la moyenne (4 %). Troisièmement, un examen des éventuels coûts d'entretien évités par le PRA devra être mené : l'Autorité a en effet identifié des marchés de travaux pour lesquels la destination « PRA » ou « entretien » prête à confusion.

Un suivi de l'exécution du PIA est également présenté. Néanmoins, compte tenu du caractère partiel de la collecte des données marchés s'y rattachant, celui-ci devra être affiné lorsque l'avancement des travaux sera suffisant, afin de tirer d'autres enseignements utiles à la contre-expertise des coûts.

¹²⁹ 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).

4.1. Le PRA est en voie d'achèvement, avec 2,64 milliards d'euros contractualisés, soit 86 % du montant négocié

4.1.1. Plus de la moitié des opérations du PRA sont achevées

Le PRA est un programme d'investissement sur le réseau routier concédé de 3,27 milliards d'euros. Son principal objectif est de dynamiser l'activité du secteur des travaux publics en France¹³⁰. Signé en août 2015¹³¹ entre l'État et les principales SCA, il porte sur la réalisation d'une trentaine d'opérations de modernisation des infrastructures autoroutières financées à travers un allongement de la durée des contrats de concession de deux à quatre ans selon les sociétés.

L'estimation du montant de construction initial était de 3,05 milliards d'euros, avec d'autres sources de financement que l'allongement de la durée des contrats (cofinancement et autofinancement) pour environ 4 % de ce montant. Pour leur suivi financier, certaines opérations ont fait l'objet de regroupements dans les contrats. Deux opérations réalisées antérieurement à la signature du PRA ont fait l'objet d'une régularisation dans ce cadre et une opération a été annulée¹³². Au total, le suivi financier du PRA porte sur 21 opérations et 2 groupes d'opérations (voir annexe 5).

À fin 2021, la réalisation du PRA est très avancée puisque plus de la moitié des opérations, représentant 45 % du montant de construction initial, sont achevées. Dans le détail, 8 opérations, dont un groupe d'opérations, sont en travaux et 13 opérations, dont un groupe d'opérations, sont achevées (pour la dernière opération, en phase études, le PRA ne prévoit pas le financement des travaux).

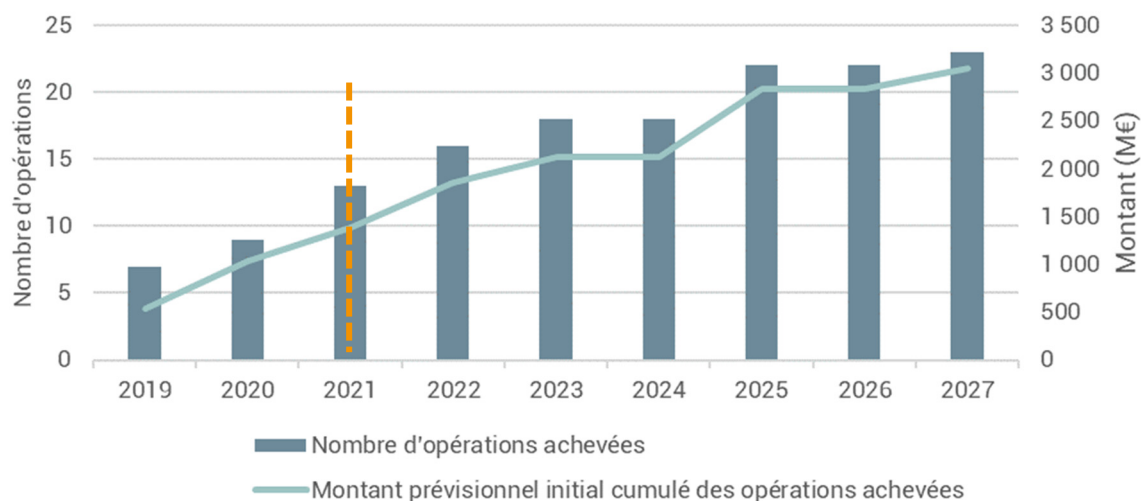
Cependant, les mises en service devraient s'échelonner jusqu'en 2027. La durée longue de ce plan d'investissement (initialement prévue à 11 ans) s'explique par le fait que la majeure partie des opérations inscrites au PRA sont des aménagements d'échangeurs ou des élargissements autoroutiers d'ampleur importante (7 aménagements d'échangeurs, 13 élargissements dont 9 présentent des montants supérieurs à 150 millions d'euros), qui nécessitent des études complexes sur un patrimoine existant et sous exploitation et la conduite de procédures administratives longues. Le PRA inclut également 3 opérations d'aménagements environnementaux (qui concernent les SCA ASF, Sanef et Cofiroute), toutes achevées.

¹³⁰ Voir la carte des opérations inscrites au PRA en annexe 3

¹³¹ Décrets n° 2015-1044, n° 2015-1045, n° 2015-1046 en date du 21 août 2015 approuvant les avenants aux conventions passés entre l'État et les SCA.

¹³² L'abandon de l'opération de création du diffuseur des Gravieres a généré un reliquat de 12,9 millions d'euros (valeur 2012), soit 14,6 millions d'euros (courants), utilisé pour financer en partie l'opération de déploiement du flux-libre sur A13/A14 dans le cadre du 12^{ème} avenant au contrat de concession entre l'État et la société SAPN approuvé par décret du 21 décembre 2021.

Calendrier prévisionnel d'achèvement des opérations du PRA sur la période 2019¹³³-2027



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

4.1.2. Le rythme des dépenses diminue et le montant cumulé des dépenses recensées par l'Autorité depuis le début du PRA atteint 86 % 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 2021, les marchés concernés se présentent comme suit.

Marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros rattachés au PRA et passés en 2021, par groupe de SCA et par catégorie de prestations¹³⁴

	Travaux		Services		Fournitures		Total général	
Groupe de SCA	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)
APRR-Area	14	13,5	6	2,5			20	16,0
ASF-Cofiroute-Escota	73	33,5	34	5,1	1	0,0	108	38,6
Sanef-SAPN	5	3,1	6	2,2	2	0,0	13	5,3
Total général	92	50,1	46	9,7	3	0,0	141	59,8

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

¹³³ L'Autorité a dressé un premier bilan du PRA dans le rapport précédent en se fondant sur les données 2019 et 2020. L'année 2019 est donc utilisée comme point de départ du calendrier.

¹³⁴ Hors avenants.

Le montant total des marchés passés par les SCA dans le cadre du PRA en 2021 a chuté de 85 % par rapport à 2020, s'établissant à un total de 59,8 millions d'euros. Les principaux marchés de travaux ont tous été passés précédemment. En 2021, les marchés les plus importants portent sur des travaux de parachèvement : en particulier, la société ASF a passé des marchés de travaux d'entretien des chaussées et de renforcement des ouvrages d'art dans le cadre de l'opération d'aménagement à 2x3 voies de l'autoroute A9 entre le Boulou et l'Espagne, mise en service en 2020. Les avenants sont également recensés par l'Autorité et représentent, en 2021, 21,9 % des dépenses rattachées au PRA, portant le montant des dépenses passées par les SCA en 2021 à 76,6 millions d'euros.

Un recueil de données spécifiques pour suivre le PRA

L'Autorité a recensé, dans le cadre de son activité de contrôle des marchés, les marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros hors taxes, les bons de commandes et marchés subséquents d'un montant supérieur à 500 000 euros hors taxes sur la période 2016-2021, et les marchés d'un montant supérieur à 2 000 000 d'euros hors taxes sur la période 2013-2015.

Ainsi, les données collectées par l'Autorité dans le cadre de son activité de contrôle des marchés sont partielles.

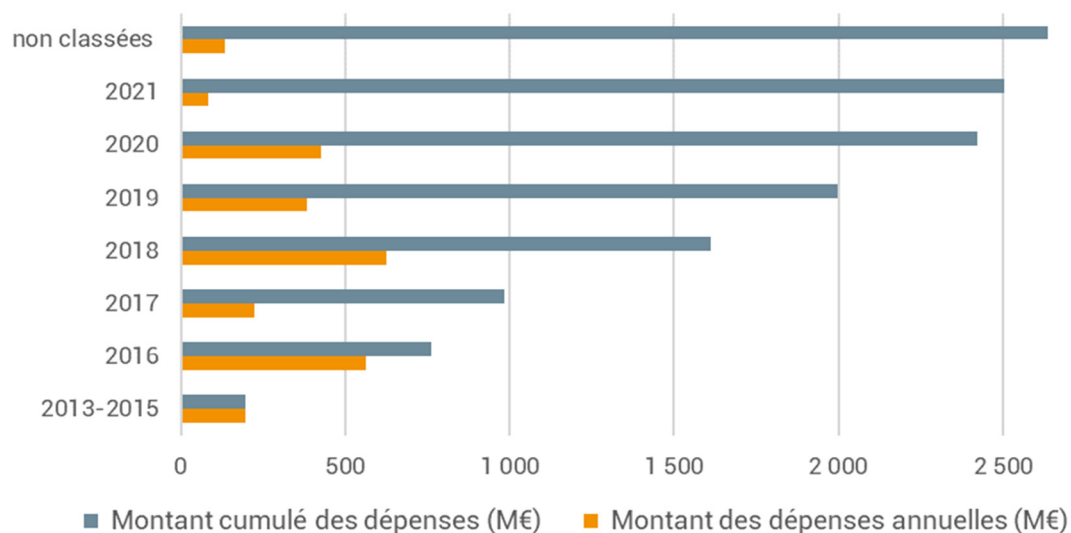
Dans le double objectif de dresser un bilan financier et de préciser l'avancement du PRA à un rythme annuel, elle a donc adopté, le 19 octobre 2020, sur le fondement de l'article L. 122-31 du code de la voirie routière, une décision de collecte régulière. Les SCA sont ainsi invitées à renseigner, à l'année N :

- **Des informations concernant les opérations achevées à l'année N-1**, à savoir toutes les dépenses rattachées à ce plan, notamment les marchés, bons de commande et marchés subséquents d'un montant inférieur aux seuils 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.
- **Des informations concernant toutes les opérations**, à savoir les estimations des SCA concernant les coûts à terminaison (ou coûts effectifs des opérations), mises à jour.

Le montant cumulé des dépenses passées par les SCA rattachées au PRA entre 2013 et 2021¹³⁵, telles que recensées par l'Autorité, s'élève à 2 637,9 millions d'euros, soit environ 86 % du montant de construction initial. Tous les groupes ont engagé des dépenses pour plus de 80 % du montant initial de construction. Ces dépenses ont été initiées avant la signature du PRA, principalement pour des besoins d'études, et se poursuivront au-delà de 2027, date prévisionnelle de la dernière mise en service.

¹³⁵ Il s'agit du montant cumulé des marchés et avenants passés entre 2013 et 2021. Cet indicateur de réalisation du PRA est à considérer avec prudence : les dépenses ne sont comptabilisées exhaustivement que pour les opérations achevées, via la collecte régulière évoquée *supra*.

Toutes dépenses¹³⁶ rattachées au PRA et passées entre 2013 et 2021 inclus



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

4.2. Le coût de construction réel sera vraisemblablement inférieur au montant négocié, en raison d'une inflation des prix de la construction inférieure aux hypothèses de négociation, mais hors effet de l'inflation, l'écart global sera modéré

4.2.1. Un bilan financier qui gagne en robustesse mais qu'il convient encore d'interpréter avec prudence

Comme l'année précédente, le bilan présenté dans ce rapport ne porte pas sur l'équilibre économique global du plan, mais vise simplement à comparer les coûts d'investissement anticipés dans le cadre de la négociation du PRA avec la meilleure estimation à date des coûts de construction. En particulier, l'Autorité n'examine pas les autres paramètres économiques du plan : ni la rémunération du capital, ni les chroniques de recettes, ni les dépenses prévisionnelles d'exploitation ne sont considérées ici.

Schématiquement, la négociation d'un avenant s'appuie sur deux grandeurs. Tout d'abord, les parties s'accordent sur un montant estimé des coûts de construction à des conditions économiques de référence (juillet 2012 pour le PRA). Ensuite, ce montant est indexé à partir d'hypothèses d'inflation des prix de la construction, usuellement fondées sur l'index TP01¹³⁷. Les écarts sont donc analysés en deux temps :

- dans un premier temps, l'évolution réelle du TP01 est comparée aux hypothèses retenues pour en déduire la part de l'écart entre coûts prévisionnels et coûts effectifs qui ne s'explique que par l'inflation des prix de construction ;

¹³⁶ Les dépenses non classées sont celles qui ne sont pas rattachées à une année particulière. Il s'agit essentiellement des dépenses hors marchés et des dépenses d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes remontées par les SCA pour les opérations achevées dans le cadre de la collecte spécifique PRA.

¹³⁷ L'index TP01 est une série statistique reflétant l'évolution générale du prix des travaux publics mise à jour mensuellement par l'Insee. Il s'agit d'un indice composite synthétisant l'ensemble des indices de prix de travaux publics.

- dans un second temps, afin de se concentrer uniquement sur l'appréciation des montants de construction, les coûts¹³⁸ prévisionnels initiaux inscrits dans les contrats en euros constants sont comparés aux coûts estimés à terminaison mis à jour par les SCA, renseignés en euros constants.

Pour interpréter les chiffres présentés ci-dessous, il convient de rappeler que les contrats de concession sont conclus sur un principe de transfert des risques de conception et de construction. Le principe d'une exécution du contrat de concession « aux risques et périls » 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 coûts effectifs n'est pas surprenant en soit, 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, si le bilan gagne chaque année en robustesse, il reste intermédiaire compte tenu de l'avancement du PRA. Les coûts estimés à terminaison restent sujets à caution en raison de leur caractère déclaratif, au moins pour les opérations non achevées. Pour celles-ci, les SCA sont encore prudentes dans leurs estimations des coûts à terminaison (par exemple, pour couvrir la survenue éventuelle d'aléas en phase travaux). Pour les opérations achevées en revanche, majoritaires à fin 2021, les coûts estimés à terminaison sont moins sujets à évolution. L'Autorité développera donc davantage son bilan sur les opérations achevées, d'autant que la communication par les SCA de l'ensemble des dépenses réalisées et se rattachant à ces opérations permet de contre-expertiser les coûts estimés à terminaison déclarés.

Néanmoins, la méthode d'élaboration du bilan a été consolidée afin de le fiabiliser et d'en tirer de nouveaux enseignements quant à la contre-expertise des coûts.

- D'une part, le suivi des indicateurs a été renforcé. Il porte (i) pour les opérations achevées, sur le taux de réalisation de l'opération (qui mesure l'écart entre le coût estimé à terminaison et le montant cumulé des dépenses réalisées), la part des dépenses internes (qui correspond à la part des coûts difficilement contrôlables au sein des opérations) et le taux d'avenants¹³⁹ (qui renseigne sur la maîtrise des coûts par les SCA), (ii) pour toutes les opérations, sur l'évolution du coût estimé à terminaison.
- D'autre part, une vérification de la destination des dépenses a été initiée concernant le rattachement au PRA, à travers la séparation entre l'investissement et l'entretien.

4.2.2. Premier constat : même en tenant compte du contexte inflationniste actuel, la hausse des prix de construction sera vraisemblablement inférieure aux prévisions

L'inflation des prix de construction sera certainement inférieure aux prévisions sur la période de construction (2015 à 2026), ce qui devrait se traduire par un écart important entre le montant de construction prévisionnel (en euros courants) et le montant de construction prévisionnel corrigé de l'inflation réelle. Lors des négociations sur le plan de relance

¹³⁸ Dans le cas d'opérations cofinancées avec des collectivités ou en partie autofinancées, les coûts prévisionnels initiaux totaux (qui diffèrent des montants de construction objets du PRA) sont pris en référence, bien que ces montants ne correspondent pas à la compensation octroyée aux SCA à travers les recettes de péages supplémentaires associées aux allongements des durées des concessions.

¹³⁹ Part en montant des avenants sur les dépenses totales associées à l'opération.

autoroutier, l'État a retenu une hypothèse d'évolution moyenne du TP01 de 4,0 % par an¹⁴⁰. Or entre 2015, l'année de signature des avenants, et 2021, la variation de cet index a été plus faible, puisqu'il a évolué de 1,9 % par an en moyenne. Il pourrait en résulter un écart de 261,3 millions d'euros entre le montant de construction prévisionnel (en euros courants) et le montant de construction prévisionnel corrigé de l'inflation réelle. Cet écart est plus faible que celui calculé durant l'édition précédente, notamment du fait du nouveau contexte inflationniste.

Ce montant a été actualisé par l'Autorité pour prendre en compte le contexte inflationniste actuel. D'une part, l'inflation des prix à la construction, c'est-à-dire la croissance de l'index TP01, a été supérieure aux prévisions en 2021. L'Autorité estimait alors qu'elle serait de 2 %, tandis qu'elle s'est établie à 5 %. Par ailleurs, les hypothèses retenues pour l'évolution de l'index TP01 ont été modifiées pour la période de travaux restante, c'est-à-dire pour les années 2022 à 2026. Là où les estimations fondées sur les données plus récentes conduisaient à prévoir une croissance de 2 % par an entre 2022 et 2026, le contexte international incite désormais à considérer qu'elle devrait s'établir, en moyenne, à 5 % par an (voir encadré ci-dessous).

Si les prévisions d'évolution du TP01 sont à prendre avec précaution, la conclusion qualitative est robuste à des scénarios encore plus pessimistes. Il est très vraisemblable qu'en moyenne, l'évolution réelle des prix de la construction s'avérera plus favorable aux SCA que la chronique négociée. En effet, même en supposant une croissance du TP01 de +15 % par an entre 2022 et 2024, ce qui est extrêmement élevé, l'écart entre le coût de construction prévisionnel et le coût de construction prévisionnel corrigé de l'inflation réelle resterait de 134 millions d'euros.

Si cet écart soulève des interrogations, il doit être replacé dans le contexte de négociation du PRA : les hypothèses émises par l'État étaient crédibles lorsqu'elles ont été établies et ont été contre-expertisées. Lors des premières négociations, en 2012, 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 %, ce qui a abouti à retenir ce taux. Par la suite, 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, parmi lesquelles le taux d'évolution du coût des travaux.

En revanche la question de leur possible actualisation à la signature de l'avenant, en 2015, se pose. 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.

Le contexte actuel est historiquement inflationniste.

La reprise économique observée à partir de 2021 a tout d'abord engendré une accélération modérée de la hausse des prix, en particulier de matières premières et des hydrocarbures. À la fin de l'année 2021, la plupart des instituts macroéconomiques de référence ont relevé leurs prévisions d'inflation. Ainsi, l'OCDE, dans ses prévisions de décembre 2021, soulignait que la reprise de l'activité économique s'était accompagnée de goulets d'étranglement dans les chaînes de production, et que les tendances inflationnistes qui en résultaient pourraient

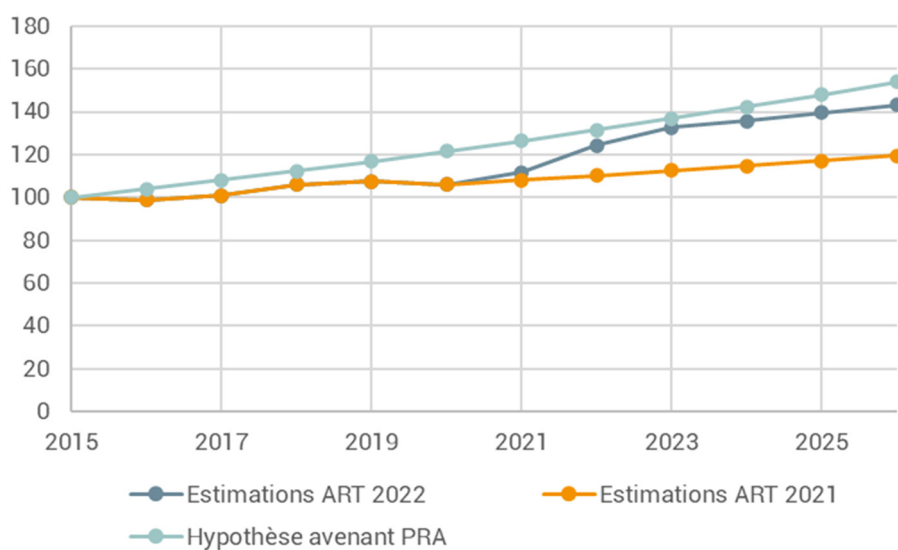
¹⁴⁰ Source : Rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, page 172, <http://www.senat.fr/rap/r19-709-1/r19-709-11.pdf>.

s'avérer durables. Ce phénomène est encore accentué par les conséquences de la guerre en Ukraine, avec notamment un impact marqué sur le prix des hydrocarbures. L'inflation atteint ainsi en Europe un niveau historiquement haut.

Or l'évolution de l'index TP01, significativement corrélée à l'inflation générale ainsi qu'à l'évolution des prix des hydrocarbures, est fortement élastique à la première. Des analyses économétriques menées par l'Autorité montrent que les élasticités respectives à ces deux paramètres sont de 1,6 et de 0,07. Cela signifie, par exemple, qu'une augmentation de 1,0 % de l'indice des prix à la consommation aboutit, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation de 1,6 % de l'index TP01.

En s'appuyant sur les dernières estimations de la Banque de France¹⁴¹ et sur ces élasticités, l'Autorité a réalisé de nouvelles projections concernant l'index TP01. En particulier, ses estimations indiquent que la croissance du TP01 devrait être de 11 % en 2022 et de 7 % en 2023, ce qui est historiquement élevé. La comparaison entre ces estimations, celles du rapport précédent et celles qui ont servi à la négociation des avenants est représentée ci-après.

Comparaisons des scénarios relatifs à l'évolution de l'index TP01



Source : ART et rapport de la commission d'enquête sénatoriale

Par ailleurs, la question des chroniques de référence auxquelles appliquer l'inflation se pose. L'Autorité s'était initialement appuyée sur les chroniques prévisionnelles de dépenses figurant dans les contrats¹⁴². Cette source présentait l'avantage d'être publique et contractuelle. Néanmoins, les échanges avec le concédant ont révélé que, sans modifier les autres aspects du contrat, l'État et les SCA se sont accordés pour tenir compte, dans le calcul de la compensation, du retard pris dans les négociations. En effet, les hypothèses de coûts avaient initialement été établies aux conditions économiques de juillet 2012 avec un échéancier

¹⁴¹ <https://publications.banque-france.fr/liste-chronologique/projections-economiques>, les estimations de l'Autorité s'appuient sur la moyenne des deux scénarios proposés par la Banque de France.

¹⁴² Article 7.x des contrats relatif à la réalisation des investissements : il 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.

supposant la signature de l'avenant peu de temps après, alors qu'elle n'est intervenue qu'en 2015.

Dans l'attente d'un chiffrage plus précis, l'Autorité a préféré s'appuyer sur des hypothèses prudentes. En pratique, le calcul en euros courants se fait en intégrant un échéancier de dépenses révisé du décalage entre la négociation de l'avenant¹⁴³ et sa signature (soit deux ans) et en tenant compte de l'inflation réelle entre 2012 et 2015. L'écart entre les coûts prévisionnels et les montants effectivement dépensés est très sensible à ces hypothèses : un simple décalage de quelques mois dans l'actualisation de l'index TP01 peut engendrer des dizaines de millions d'euros d'écart final. Approfondir cette question nécessiterait d'étudier les modèles financiers qui ont servi à calculer la compensation octroyée aux SCA pour le PRA.

En tout état de cause, ce chiffrage de l'écart ne remet pas en cause les conclusions de l'analyse de l'Autorité :

- Même en tenant compte du contexte inflationniste actuel, il est très vraisemblable que la hausse des prix de construction sera inférieure aux hypothèses de négociation du PRA, aboutissant, toutes choses égales par ailleurs, à un écart de plusieurs centaines de millions d'euros entre le coût prévisionnel et le coût effectif.
- L'Autorité recommandait, dans le bilan précédent, de mettre en place une clause de partage des risques relatifs à l'inflation pour les prochains plans d'investissement. Dans le contexte actuel, cette recommandation est plus que jamais d'actualité. Elle a d'ailleurs été renouvelée par l'Autorité à l'occasion de ses avis sur le 19^{ème} avenant au contrat d'APRR¹⁴⁴ et sur le 17^{ème} avenant au contrat d'Area¹⁴⁵.

4.2.3. Deuxième constat : hors effet de l'inflation des prix de construction, les écarts sont globalement modérés mais cachent des disparités importantes par opération

À ce stade, l'Autorité relève que si les coûts individuels des opérations sont relativement incertains, la moyenne sur un ensemble d'opérations ne l'est pas, puisqu'*in fine*, un écart modéré est constaté dans l'ensemble pour chaque groupe de SCA.

Au regard des informations dont elles disposent à date, les SCA s'attendent à ce que les coûts estimés à terminaison dépassent très légèrement, de 4 % au niveau global, les coûts prévisionnels. Les écarts ont tendance à se compenser au niveau global. Ainsi, rien ne laisse supposer aujourd'hui que le bilan financier sera *in fine* déséquilibré dans un sens ou dans l'autre. La situation est homogène entre les groupes. Tous affichent un léger dépassement anticipé par rapport aux coûts prévisionnels initiaux : +6 %, +3 % et +2 % respectivement pour Sanef-SAPN, ASF-Cofiroute-Escota- et APRR-Area.

Le coût à terminaison du PRA est encore incertain, mais les tendances établies pour les groupes APRR-Area et Sanef-SAPN apparaissent robustes, leurs opérations étant très avancées. Les estimations des coûts à terminaison sont déclaratives et comportent une part d'appréciation quant aux coûts à venir. Cet exercice appelle en particulier les remarques suivantes.

¹⁴³ Détail du calcul du montant prévisionnel en euros courants : l'échéancier est décalé de 2 ans, l'évolution réelle du TP01 est retenue entre 2012 et 2015, l'hypothèse de croissance du TP01 de 4 % est appliquée à partir de 2016.

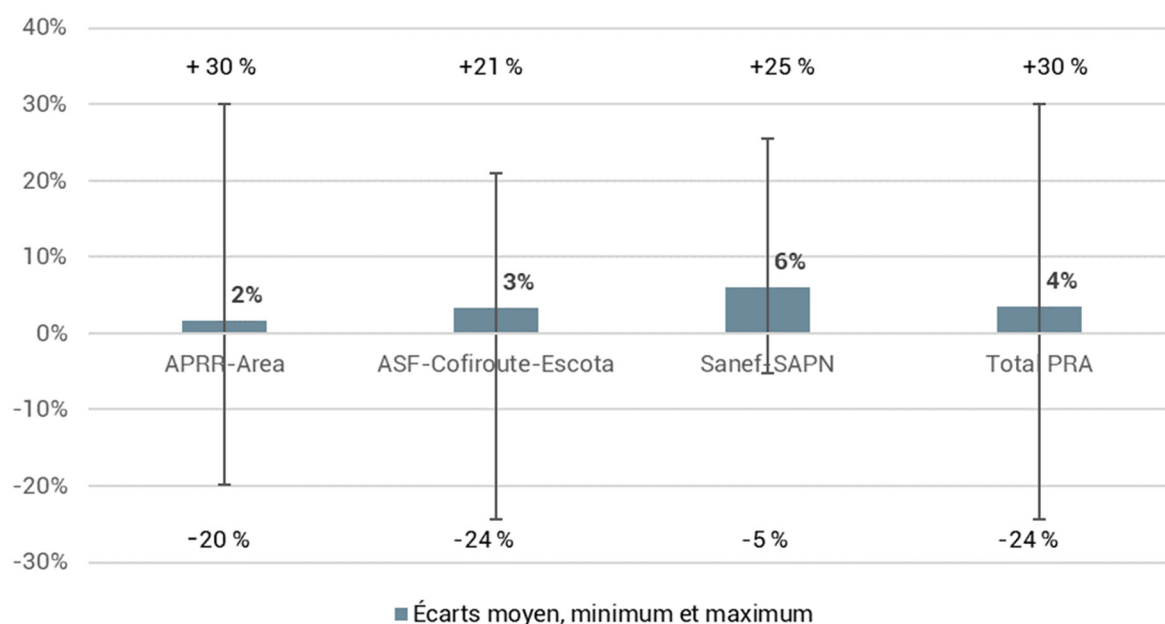
¹⁴⁴ Avis n° 2022-031.

¹⁴⁵ Avis n° 2022-030.

- La société Cofiroute ne met pas à jour les coûts des opérations en cours, car elle estime qu'aucune information ne vient infirmer les prévisions initiales.
- Les coûts estimés à terminaison ont légèrement évolué pour chaque groupe entre les exercices 2020 et 2021. Le groupe Sanef-SAPN a baissé de moitié par rapport à l'an dernier son écart entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels alors que les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota l'ont augmenté de 1 % chacun. Ces corrections soulignent que le coût global du PRA n'est pas complètement maîtrisé, même s'il n'a pas évolué depuis l'an dernier (un écart de 4 % au global était déjà observé l'an dernier).

En tout état de cause, leurs opérations étant plus avancées, les groupes APRR-Area et Sanef-SAPN disposent d'une meilleure visibilité sur l'atterrissage de leurs coûts de construction que le groupe ASF-Cofiroute-Escota. Ainsi, à fin 2022, la part des opérations achevées en montant représentera respectivement 100 % et 72 % du montant initial de construction pour les groupes APRR-Area et Sanef-SAPN, alors que cette part ne dépassera pas 50 % pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota qu'à fin 2023.

Répartition des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels, par groupe de SCA et au niveau global hors inflation



Note de lecture : un écart de 10 % signifie que le coût estimé à terminaison est supérieur de 10 % au coût prévisionnel, hors effet de l'inflation

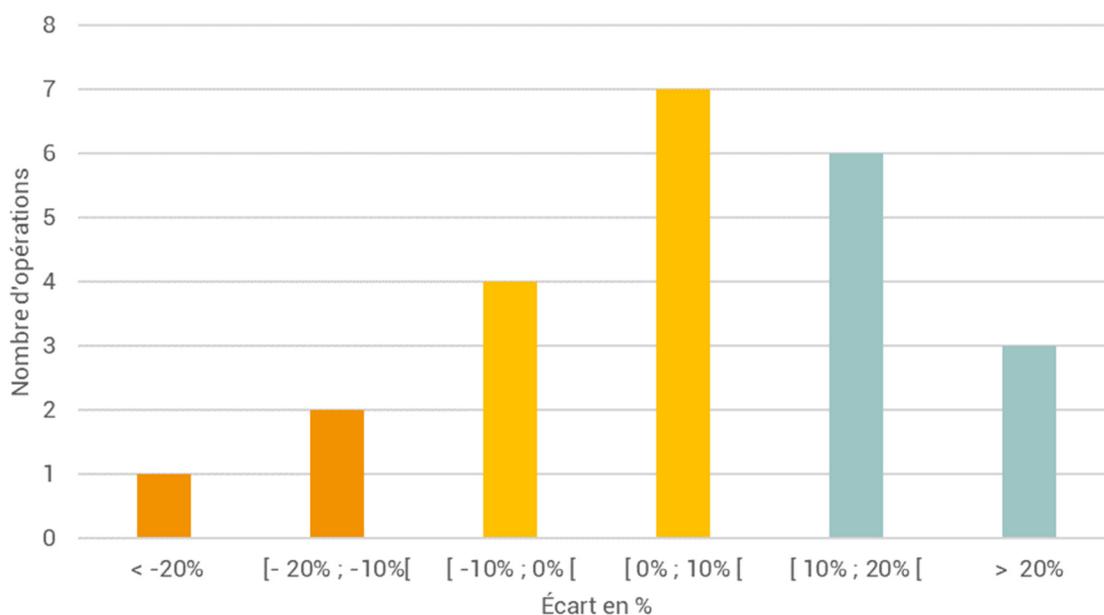
Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Cet écart moyen masque des disparités importantes par opération. Ainsi, trois opérations ont un coût estimé à terminaison supérieur de 20 % aux montants prévus initialement. Les dépassements les plus importants se répartissent sur les trois groupes de SCA. Ils concernent un dispositif d'échanges mis en service avec un écart de 30,0 %, d'un élargissement d'autoroute mis en service avec un écart de 25,5 %, et d'un élargissement d'autoroute en travaux avec un écart de 20,9 %. À l'inverse, d'autres opérations ont un coût estimé à terminaison significativement inférieur aux montants prévus initialement, avec des écarts de -

19,8 % et -24,3 %, ce qui peut expliquer un bilan du PRA légèrement plus favorable aujourd'hui pour ces deux groupes. Il s'agit d'une opération regroupant plusieurs aménagements environnementaux et d'un dispositif d'échange. Pour la majorité des opérations (11), les écarts sont compris entre -10 % et +10 %, ce qui peut être considéré comme modéré. Cependant, par rapport à l'an dernier, le nombre d'opérations présentant des dépassements supérieurs à 10 % du coût prévisionnel initial a augmenté (+1).

Le cas de l'opération d'achèvement de l'itinéraire autoroutier A50/A57 à Toulon est singulier car les éventuels surcoûts estimés ne seront pas en totalité supportés par la SCA en raison d'un mécanisme contractuel de partage des risques. Fin 2021, Escota a relevé son estimation du coût à terminaison pour l'achèvement de l'itinéraire autoroutier A50/A57 à Toulon. Cependant, cette opération fait l'objet d'une clause de partage des risques de construction : en sus du montant prévisionnel initial de 279,0 millions d'euros (valeur juillet 2012), la clause prévoit que l'État compensera les dépenses excédentaires jusqu'à 39,4 millions d'euros (valeur juillet 2012) supplémentaires pour des acquisitions foncières et 30,8 millions d'euros (valeur juillet 2012) supplémentaires pour des travaux de protection de l'environnement. Or, d'après la SCA, une partie des surcoûts estimés pourrait venir des surcoûts fonciers et environnementaux et serait éligible à ces mécanismes. Ceci amène donc à relativiser le léger dépassement du coût prévisionnel du PRA attendu par le groupe ASF-Cofiroute-Escota.

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



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

4.2.4. Troisième constat : le bilan financier des seules opérations achevées, fiable et équilibré, révèle une variabilité des coûts encore plus importante et permet d'identifier des points à approfondir

a. Les opérations achevées représentent un périmètre d'analyse pertinent, car il est fiable et sa composition en nombre et en montant d'opérations est dorénavant significative

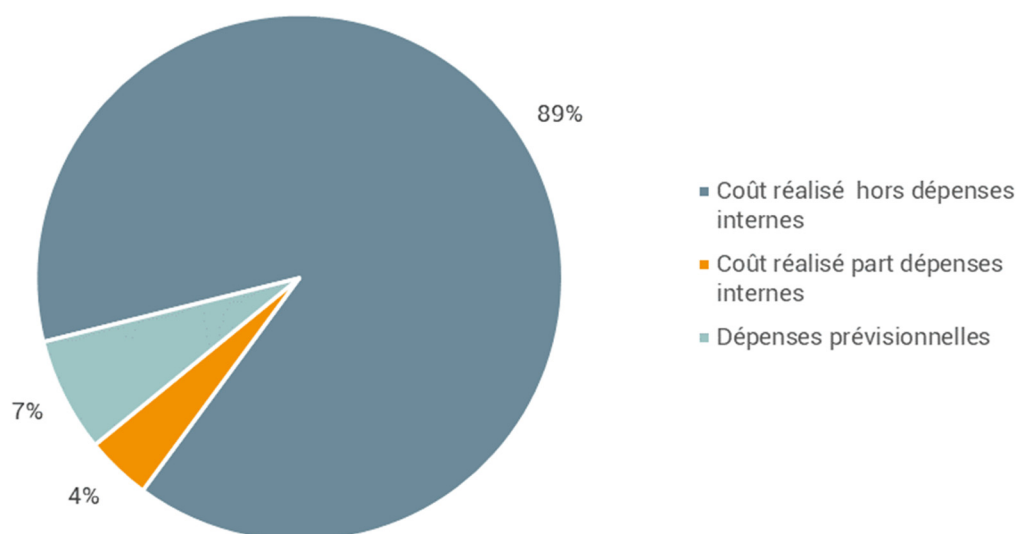
Afin d'affiner les tendances dégagées dans le paragraphe précédent, le périmètre des opérations achevées est maintenant analysé plus spécifiquement.

D'une part, la composition de cet échantillon permet plus d'exploitations que lors de l'exercice précédent. À fin 2021, le PRA compte 13 opérations achevées pour un montant de construction prévisionnel initial de 1 382,1 millions d'euros : 4 opérations achevées représentant 58 % du montant de construction initial pour le groupe APRR-Area, 4 pour le groupe ASF-Cofiroute-Escota représentant 38 % du montant de construction initial, 5 dont un groupe d'opérations représentant 48 % du montant de construction pour le groupe Sanef-SAPN. Par ailleurs, l'échantillon des opérations achevées est diversifié en type et en montant d'opérations. La taille de l'échantillon ne permettra cependant pas de tirer des conclusions en termes statistiques¹⁴⁶.

D'autre part, l'estimation des coûts de ces opérations semble robuste car 89 % en moyenne des dépenses (hors dépenses internes) ont été effectuées et la part de dépenses internes est modérée, de l'ordre de 4 % en moyenne des coûts estimés à terminaison. L'ensemble des dépenses communiquées pour une opération achevée ne permet pas, en règle générale, de retrouver exactement le coût estimé à terminaison, car des dépenses peuvent encore intervenir après la mise en service des opérations. Il s'agit, par exemple, de celles relatives à des travaux de parachèvement, au règlement des acquisitions foncières ou au traitement de réclamations d'entreprises de travaux. Il reste en outre, dans certains cas, à intégrer le coût des mesures compensatoires au titre des procédures environnementales. L'Autorité s'appuie donc, pour contrôler les coûts estimés à terminaison par les SCA, sur plusieurs indicateurs comme le taux de réalisation et la part de dépenses internes. La répartition en moyenne des dépenses pour les opérations achevées présentée ci-dessous indique une robustesse suffisante pour l'analyse.

¹⁴⁶ Pour ce faire, l'Autorité a construit un référentiel interne d'évaluation des prix à partir des données collectées auprès des SCA. Celui-ci comprend les prix des prestations récurrentes de travaux observés dans les marchés travaux récents passés par les SCA et les coûts des opérations d'investissement conduites par les SCA entre 2013 et 2020.

Répartition moyenne des dépenses des opérations achevées à fin 2021

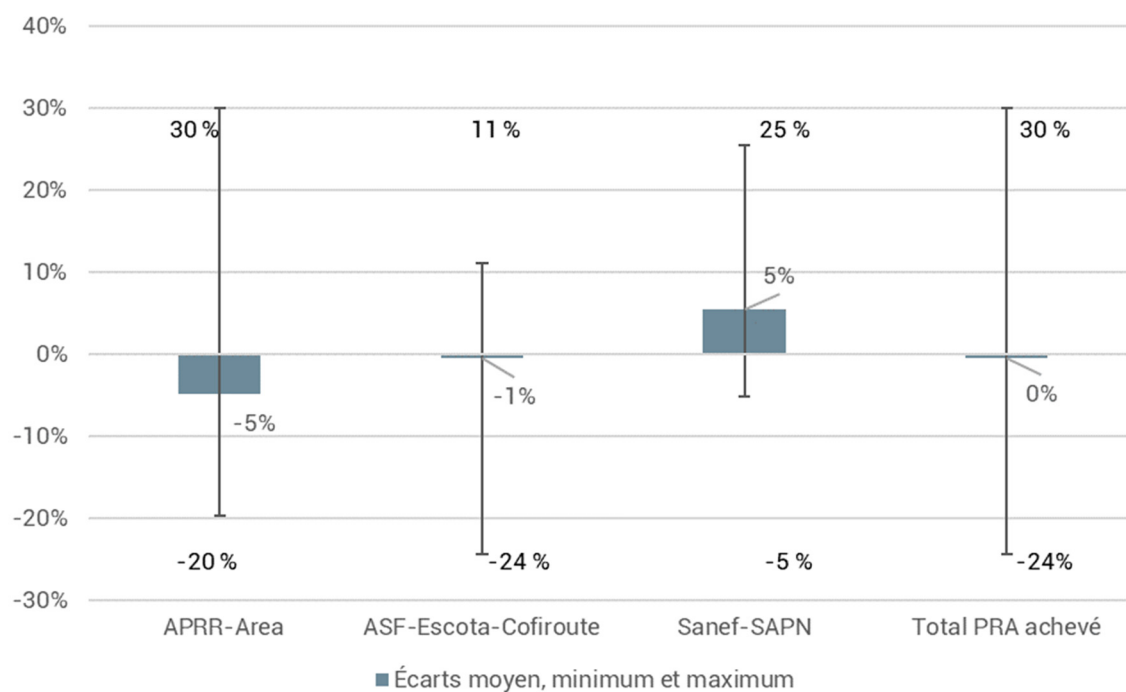


Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

b. Le bilan financier sur les seules opérations achevées confirme les résultats mais laisse entrevoir une marge de manœuvre sur les coûts à terminaison du PRA variable selon les groupes de SCA

Le bilan financier sur les seules opérations achevées confirme, en ce qui concerne les coûts de construction, qu'il n'est pas possible de conclure à un déséquilibre du plan dans un sens ou dans l'autre. L'écart entre les coûts effectifs et les coûts initialement envisagés est nul au niveau global, la situation restant néanmoins hétérogène entre les groupes. Le bilan sur les opérations achevées du groupe Sanef-SAPN, qui présente un dépassement de 5 % du montant de construction initial, est cohérent avec le bilan toutes opérations confondues. Ce n'est pas le cas pour les groupes APRR-Area et ASF-Cofiroute-Escota : le bilan financier des opérations achevées leur est aujourd'hui légèrement favorable. Si, par ailleurs, l'état d'avancement des opérations est considéré, il semble que le groupe ASF-Cofiroute-Escota dispose d'une marge de manœuvre plus importante que les autres groupes pour diminuer ses coûts à terminaison (dans la limite du taux d'engagement des dépenses du PRA supérieur à 80 % relevé au point 1.1.2).

Répartition des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels pour les opérations achevées, par groupe de SCA et au niveau global

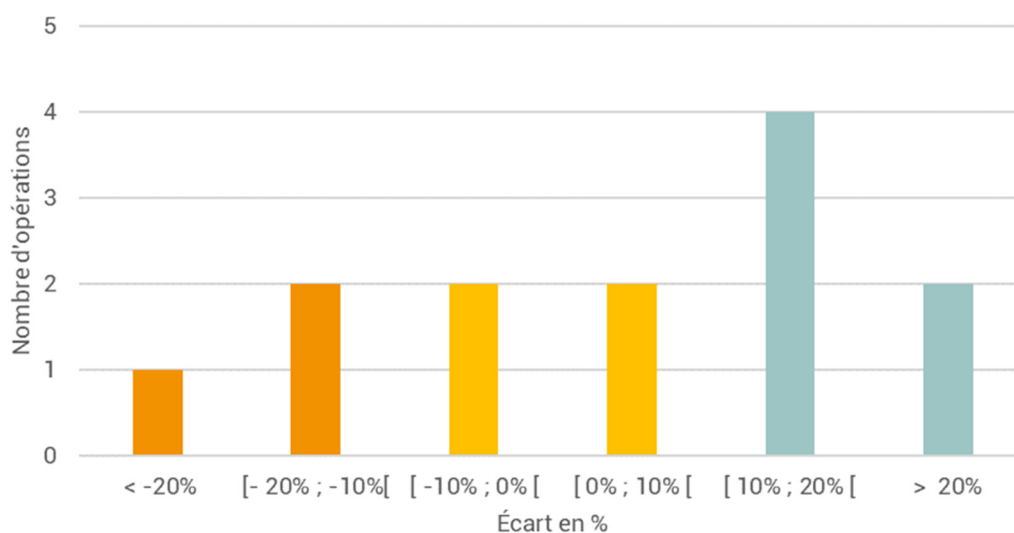


Note de lecture : un écart de 10 % signifie que le coût à terminaison est supérieur de 10 % au coût prévisionnel, hors effet de l'inflation

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

La variabilité des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels initiaux par opération achevée est plus importante que celle observée sur l'ensemble des opérations. Neuf opérations sur 13 s'écartent du coût initial de plus de 10 %, en positif ou en négatif.

Répartition des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels, par opération achevée



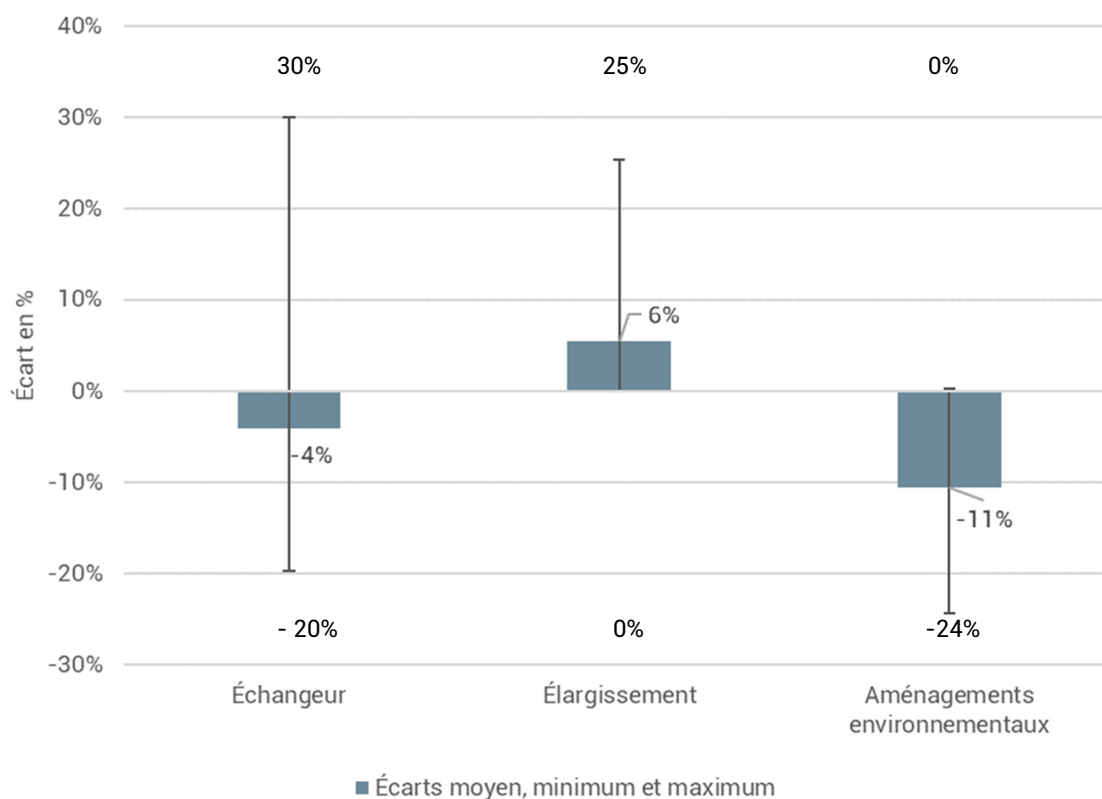
Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Les écarts varient selon le type d'opération, les coûts des aménagements environnementaux étant particulièrement maîtrisés par les SCA. L'analyse par type d'opération confirme que les opérations d'aménagements environnementaux seront vraisemblablement réalisées à un coût inférieur ou comparable au montant estimé (les trois opérations ont été achevées en 2018, 2019 et 2020). Les aménagements environnementaux, d'un montant compris entre 40 et 179 millions d'euros, regroupent cependant des objets très divers, tels que des protections contre le bruit, de la protection de la ressource en eau, des passages à faune, des aires d'arrêt, etc. Bien que les coûts des aménagements environnementaux aient été maîtrisés par chaque SCA au niveau global, l'analyse des dépenses réalisées et rattachées à ces opérations souligne que les coûts effectifs de certains objets sont très différents, dans un sens ou dans l'autre, des coûts prévisionnels. L'Autorité consolidera cette analyse en s'appuyant sur son référentiel interne d'évaluation des prix.

La complexité des opérations concernant des échangeurs et des élargissements explique certainement la difficulté d'appréciation de leur coût. Les écarts entre coûts prévisionnels initiaux et coûts estimés à terminaison des échangeurs varient entre -20 % et 30 %. Néanmoins, malgré une grande dispersion, la moyenne des écarts pour ce type d'opérations est limitée à -4 %. Les coûts estimés à terminaison des élargissements sont supérieurs de 6 % aux coûts prévisionnels initiaux. Toutefois, ce résultat doit être pris avec prudence, car l'échantillon des opérations d'élargissement mises en service est encore très réduit¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Deux opérations d'élargissement mises en service à fin 2021 représentant 32,4 % du montant prévisionnel de construction initial pour ce type d'opérations.

Répartition des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels pour les opérations achevées, par type d'opération

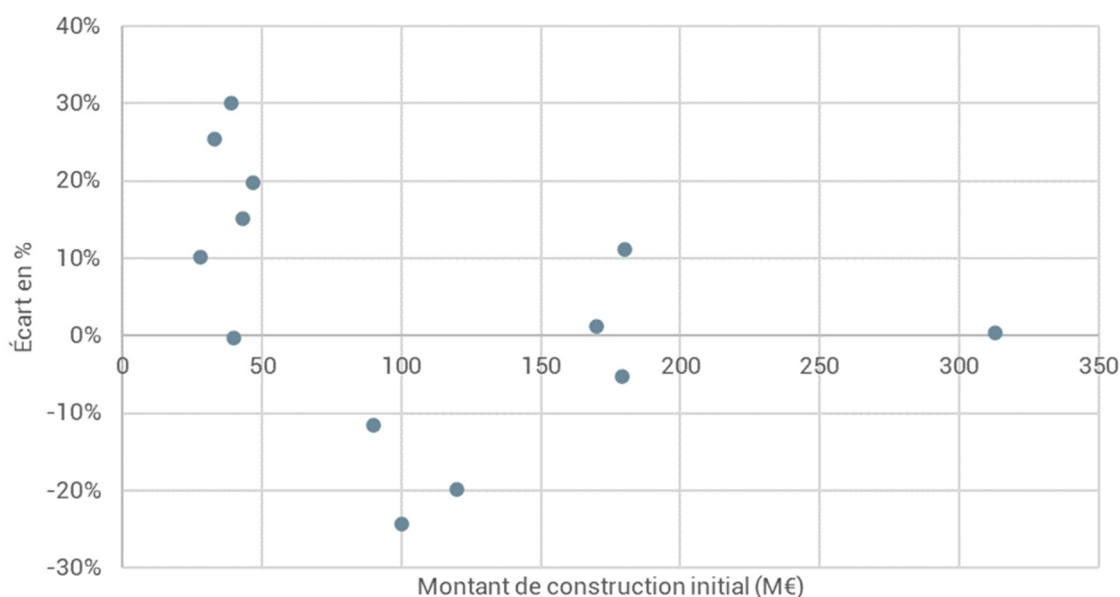


Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Des écarts importants sont observés pour les opérations de faible ampleur. Comme l'indique le graphique ci-après, la majorité des opérations pour lesquelles les coûts estimés à terminaison se sont révélés significativement supérieurs aux prévisions initiales porte sur des opérations d'un coût de moins de 50 millions d'euros. À l'inverse, pour les opérations d'un coût compris entre 50 et 150 millions d'euros, les opérations ont été clôturées à un coût inférieur au coût prévisionnel. Enfin, pour les opérations d'un coût compris entre 150 et 350 millions d'euros, les écarts restent contenus, à +/-10 %. Toutefois, s'agissant des opérations d'un montant supérieur à 50 millions d'euros, ces résultats doivent être pris avec prudence, car l'échantillon est encore très réduit¹⁴⁸.

¹⁴⁸ 7 sur 15 opérations d'un montant supérieur à 50 millions d'euros sont achevées. A contrario, seules 2 opérations sur 8 d'un montant inférieur à 50 millions d'euros ne sont pas achevées.

Répartition des écarts entre coûts estimés à terminaison et coûts prévisionnels en fonction du montant de construction sur les opérations achevées



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

c. Trois points doivent être approfondis pour compléter le retour d'expérience sur le PRA

Si l'étude d'un échantillon important d'opérations achevées confirme les résultats établis dans le précédent rapport, elle permet aussi d'identifier des aspects à approfondir. Les résultats qui précèdent doivent donc être considérés comme une première exploitation, visant à fournir rapidement une information approchante, mais en aucun cas comme une analyse définitive des résultats. En particulier, trois points doivent être approfondis pour permettre un retour d'expérience plus complet.

Tout d'abord, il apparaît souhaitable d'améliorer la compréhension des écarts pour fiabiliser l'appréciation du risque de construction et en tirer des enseignements en vue de la négociation des prochains avenants. Caractériser les origines et les causes des principaux écarts ou économies sur le panel des opérations achevées du PRA pourrait permettre de fiabiliser les estimations à l'avenir : les écarts importants observés sur certaines opérations découlent-ils d'un manque d'études et de concertation ? d'un manque de précisions du programme en amont de la contractualisation ? de décisions de modification de programme ou de réalisation au-delà de la « norme » ? de contingences techniques ou sociétales réellement imprévisibles ? Pour certaines opérations en surcoût, les difficultés rencontrées par les SCA dans la conduite d'opération sont déjà perceptibles au travers de l'examen détaillé des dépenses : par exemple, les avenants représentent plus de 20 % du poste travaux sur deux opérations, alors que pour les opérations achevées, le taux d'avenant moyen est de 11 % ; des dépenses importantes sont recensées après la mise en service pour lever les réserves de l'inspection sécurité réalisée par le concédant pour une opération (de l'ordre de 13 % du montant des travaux).

Ensuite, si, en règle générale, les montants des dépenses internes sont comparables, deux opérations d'aménagement du groupe ASF-Cofiroute-Escota présentent des taux de dépenses internes significativement plus élevés (7 et 8 %) que la moyenne (4 %). Le poste études, auxquelles les dépenses internes sont rattachées, est particulièrement important, puisqu'il représente respectivement 26 et 30 % des coûts sur ces deux opérations. Ces ratios diffèrent

fortement du ratio moyen de 12 % observé sur les opérations achevées. Ces ratios se démarquent aussi du référentiel interne de l'Autorité sur les prix puisqu'ils en dépassent la borne haute. Pour une de ces opérations, il n'est pas possible de contre-expertiser ce poste à ce stade, puisque 89 % des dépenses sont présentées sous forme agrégée (conformément à la décision de collecte de l'Autorité, car elles concernent des dépenses internes ou des commandes d'un montant inférieur à 90 000 euros).

Enfin, l'analyse devrait être enrichie par une mise en évidence de la part des coûts d'entretien et de renouvellement évités par le PRA, s'agissant exclusivement d'opérations d'aménagement du réseau existant. Même si une conclusion définitive ne saurait en être tirée à ce stade, l'Autorité a identifié des marchés de travaux pour lesquels la destination « PRA » ou « entretien » prête à confusion. À titre d'exemple, une SCA a réalisé des travaux d'entretien structurel de la chaussée au droit d'un échangeur en cours de création, en raison de dégradations constatées sur la section courante exploitée en réduction de voies. La couche de roulement a ensuite de nouveau été reprise à l'issue des travaux de l'échangeur en pleine largeur. La SCA a rattaché l'ensemble de ces travaux au PRA, avec, pour conséquence, une augmentation de son coût affiché.

4.2.5. Le Plan d'Investissement Autoroutier enregistre pour la seconde année consécutive des dépenses significatives

Le PIA, adopté en 2018 par le gouvernement et les principales SCA, comprend la réalisation de 43 opérations pour un montant de 697,5 millions d'euros (aux conditions économiques de janvier 2016) en contrepartie de hausses tarifaires supplémentaires. L'Autorité poursuit le suivi financier de ce plan, pour lequel des dépenses significatives sont recensées pour la seconde année consécutive.

Le montant cumulé des dépenses passées par les SCA pour le PIA s'élève à 349,2 millions d'euros¹⁴⁹. Lors de l'exercice 2021, le montant total des marchés attribués par les SCA pour le PIA s'élève à 168,3 millions d'euros, en hausse de 28 % par rapport à 2020. Cette augmentation du volume d'achat par rapport aux années précédentes s'explique par la mise en travaux de plusieurs opérations comme la création de l'échangeur de Saran-Gidy (Cofiroute) et l'aménagement du diffuseur de Beausoleil (Escota), la réalisation d'aménagements environnementaux tels que des écoponts, la requalification d'assainissements routiers et des aires de covoiturage (APRR-Area, Cofiroute et Sanef-SAPN).

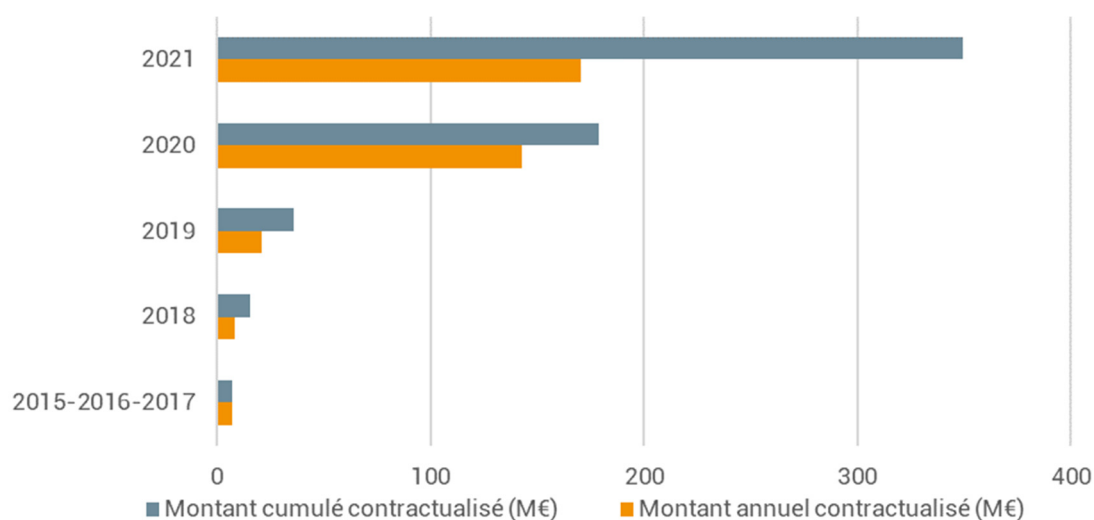
¹⁴⁹ Il s'agit du montant cumulé des marchés et avenants passés entre 2013 et 2021 (hors marchés infructueux ou sans suite et hors marchés d'un montant inférieur à 90 000 euros.). Cet indicateur de réalisation du PIA est à considérer avec prudence compte tenu du caractère partiel de la collecte dans le cadre du contrôle des marchés.

Marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros rattachés au PIA et passés en 2021, par groupe de SCA et par catégorie de prestations¹⁵⁰

	Travaux		Services		Fournitures		Total général	
Groupe de SCA	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)	Nombre	Montants cumulés (M€)
APRR-Area	16	102,8					16	102,8
ASF-Cofiroute-Escota	22	33,1	19	2,9	1	0,0	42	36,0
Sanef-SAPN	18	29,4	1	0,1			19	29,5
Total général	56	165,2	20	3	1	0,0	77	168,3

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

Tous marchés rattachés au PIA et passés entre 2015 et 2021 inclus¹⁵¹



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

¹⁵⁰ Hors avenants.

¹⁵¹ Y compris avenants et marchés d'un montant supérieur à 90 000 euros hors taxes.

5. ACTIVITÉ SUR LES MARCHÉS CONNEXES RELATIFS AUX INSTALLATIONS ANNEXES À CARACTÈRE COMMERCIAL

La mission de service public des SCA s'étend aux installations annexes, à savoir aux aires d'autoroutes (aires de repos, aires de service, comportant en outre une distribution permanente d'énergies usuelles aux véhicules et des prestations de restauration, et aires de stationnement associées aux gares de péage). L'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 l'arrêté du 15 février 2021, précise¹⁵² les obligations minimales du service offert aux usagers, qui dépendent du type d'aire concerné (aire de repos ou aire de service) et, pour les aires de service, de la catégorie de l'aire (catégorie 1 si le trafic moyen journalier annuel observé sur la section courante de l'autoroute est supérieur à 15 000 véhicules par jour, catégorie 2 sinon).

Sur les aires de service, les obligations de service public des SCA portent notamment sur le service de distribution de carburant et, désormais, de l'ensemble des « sources d'énergie usuelles » destinées aux véhicules. En effet, pour promouvoir la décarbonation du transport routier, le décret du 12 février 2021¹⁵³ a introduit un 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* »¹⁵⁴. En application de ces dispositions, la notion de « *carburant usuel* » qui figurait dans la version initiale de l'arrêté du 8 août 2016 précité a été remplacée par celle de « *sources d'énergie usuelles* »¹⁵⁵. Désormais, les SCA ont l'obligation d'assurer la distribution de toutes les sources d'énergies usuelles dans les conditions prévues à l'article 3 de l'arrêté du 8 août 2016 modifié¹⁵⁶ sur toutes les aires de services du réseau autoroutier concédé. En particulier, l'électricité vérifiait en 2021 les critères permettant de la qualifier de « *source d'énergie usuelle* ».

Les SCA peuvent exploiter elles-mêmes les aires de service, mais également passer des contrats en vue de faire assurer la construction, l'exploitation et l'entretien des installations commerciales situées sur les aires de services par des tiers. Dans la pratique, les SCA externalisent quasi-systématiquement l'exploitation des aires de services.

5.1. La passation des contrats portant sur les installations annexes à caractère commercial (« sous-concession ») par les SCA est encadrée juridiquement en vue de permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes

Les SCA qui externalisent l'exploitation des installations commerciales situées sur les aires de services doivent attribuer les contrats de sous-concession après publicité et mise en concurrence, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2015¹⁵⁷ et de ses décrets

¹⁵² Conformément aux articles L. 122-29 et D. 122-46 du code de la voirie routière.

¹⁵³ Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique.

¹⁵⁴ 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.* »

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Pour les aires de services de catégorie 1, les SCA devront assurer la distribution des sources d'énergie usuelle « au plus tard au 1^{er} janvier de l'année N + 3, N étant l'année calendaire où l'un des seuils prévus à l'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière est atteint », sauf dérogation prévue au 4^e du même arrêté.

¹⁵⁷ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

d'application¹⁵⁸. La durée des contrats doit être déterminée en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés à l'exploitant¹⁵⁹.

5.1.1. Les SCA ne peuvent attribuer les contrats de sous-concession qu'à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence

La passation des contrats de sous-concession est régie par le code de la voirie routière. L'article R. 122-41 du code de la voirie routière décrit la procédure de droit commun. L'article R. 122-41-2 du même code décrit la procédure applicable par dérogation, lorsque le contrat porte exclusivement sur des installations de recharge pour véhicules électriques (IRVE) et lorsque sa valeur estimée est inférieure au seuil de procédure formalisée applicable aux contrats de concession mentionné à l'annexe 2 du code de la commande publique, soit 5,350 millions d'euros hors taxes en 2021 (5,382 millions d'euros hors taxes depuis le 1^{er} janvier 2022).

a. La passation des contrats de sous-concession par les SCA doit respecter les règles applicables aux contrats de concession issues du code de la commande publique, sous réserve de quelques adaptations

Les règles applicables pour la passation des contrats de sous-concession correspondent en grande partie à celles 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 l'attribution des contrats de sous-concession, les SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs sont soumises aux titres II et III du livre I^{er} de la troisième partie de la partie réglementaire du code de la commande publique. Les SCA 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 de 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. L'objectif est de permettre la présentation de plusieurs offres concurrentes (article L. 122-24 du code de la voirie routière). Néanmoins, les SCA peuvent, de façon exceptionnelle, passer des contrats de sous-concession sans procédure de publicité et de mise en concurrence, dans les cas limitativement énumérés à l'article R. 3121-6 du code de la commande publique¹⁶⁰.

La dérogation introduite par le code de la voirie routière prévoit que les règles de publicité sont assouplies dans le secteur. Il ressort de l'application combinée de l'article R. 3122-2 du code de la commande publique et du 3^o de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière que les SCA, qu'elles soient ou non des pouvoirs adjudicateurs, doivent publier l'avis de concession

¹⁵⁸ Décret n° 2016-234 du 1^{er} mars 2016 relatif à la régulation des contrats dans le secteur des autoroutes, décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017 relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes.

¹⁵⁹ Pour les SCA qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs : article R. 122-40-1 du code de la voirie routière ; pour les SCA qui sont des pouvoirs adjudicateurs : article L. 3114-7 du code de la commande publique. Pour l'ensemble des SCA, il est également prévu que les contrats d'une durée supérieure à 5 ans n'excèdent pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis.

¹⁶⁰ Les contrats de concession peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants :

- le contrat de concession ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité,
- aucune candidature ou aucune offre n'a été reçue,
- seules des candidatures irrecevables au sens de l'article L. 3123-20 ou des offres inappropriées au sens de l'article R. 3124-4 ont été déposées, pour autant que les conditions initiales du contrat ne soient pas substantiellement modifiées et qu'un rapport soit communiqué à la Commission européenne si elle le demande,
- Il existe une urgence résultant de l'impossibilité dans laquelle se trouve l'autorité concédante publique, indépendamment de sa volonté, de continuer à faire assurer le service concédé par son cocontractant ou de l'assurer elle-même, à la condition, d'une part, que la continuité du service soit justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, que la durée de ce nouveau contrat de concession n'excède pas celle requise pour mettre en œuvre une procédure de passation.

dans un journal d'annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Les règles relatives aux délais octroyés aux opérateurs économiques pour présenter leur candidature et remettre leur offre sont identiques pour toutes les SCA. Elles sont celles du code de la commande publique. L'article R. 3123-14 de ce code prévoit que le délai minimum de réception des candidatures est de 30 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession, ce délai pouvant être ramené à 25 jours lorsque l'autorité concédante accepte que les candidatures lui soient transmises par voie électronique. De plus, l'article R. 3124-2 du code de la commande publique prévoit que le délai minimum de remise des offres est de 22 jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à présenter une offre et de 17 jours lorsque l'autorité concédante accepte que les offres lui soient transmises par voie électronique.

Les règles de mise en concurrence sont identiques pour toutes les SCA, qui doivent, pour la sélection des offres, s'appuyer sur des critères minimaux. Parmi les critères de sélection, les SCA doivent prévoir au moins ceux relatifs à la qualité des services rendus aux usagers (i), à la qualité technique et environnementale (ii), à l'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire (iii). Si le contrat de sous-concession porte sur la distribution de sources d'énergie usuelles destinées aux véhicules, compte tenu de la captivité de l'utilisateur pouvant amener à des tarifs plus élevés sur le réseau autoroutier concédé, un critère tenant à la politique de modération tarifaire sur ces sources d'énergie pratiquée par l'exploitant (pour l'énergie distribuée par les IRVE, l'obligation ne sera applicable qu'aux consultations lancées à compter du 1^{er} septembre 2022¹⁶¹) (iv). La pondération du dernier critère, quand il est utilisé, doit être au moins égale à celle affectée au critère relatif à la rémunération versée par l'exploitant à la SCA¹⁶².

Dans un objectif de transparence, toutes les SCA doivent, par ailleurs, publier sur leur profil d'acheteur les données essentielles des contrats d'exploitation, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public¹⁶³. Les données relatives à la modification des contrats de concession ne relèvent pas de ces données essentielles.

b. De façon dérogatoire, les contrats portant exclusivement sur les IRVE et dont la valeur estimée est inférieure à 5,548 millions d'euros hors taxes peuvent être passés à l'issue d'une procédure de sélection adaptée

Afin de favoriser la transition écologique dans le secteur autoroutier, une procédure de sélection adaptée a été créée pour les contrats portant exclusivement sur des IRVE : le décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021¹⁶⁴ a ajouté l'article R. 122-41-2 au code de la voirie routière, qui crée une procédure de sélection adaptée pour ces contrats si leur valeur estimée est inférieure à 5,382 millions d'euros hors taxes.

Dans le cadre de cette procédure adaptée, les SCA définissent librement leur procédure de publicité et de mise en concurrence, à condition d'assurer « une publicité suffisante auprès de l'ensemble des opérateurs ayant vocation à se porter candidats » et de présenter « toutes les garanties d'impartialité et de transparence ». Dans le cadre de cette procédure adaptée,

¹⁶¹ Article 3 du décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharge 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.

¹⁶² Article R. 122-41 du code de la voirie routière.

¹⁶³ Article R. 122-41-1 du code de la voirie routière.

¹⁶⁴ Décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 portant définition pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes n'ayant pas qualité de pouvoir adjudicateur d'une procédure de sélection des opérateurs chargés du déploiement et de l'exploitation d'installations de recharge 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.

librement choisie par les SCA, la publicité, quoique assouplie dans son formalisme, doit être suffisante pour permettre à l'ensemble des opérateurs ayant vocation à se porter candidats de soumissionner et la mise en concurrence respecter toutes les garanties d'impartialité et de transparence. Néanmoins, les SCA n'ont l'obligation :

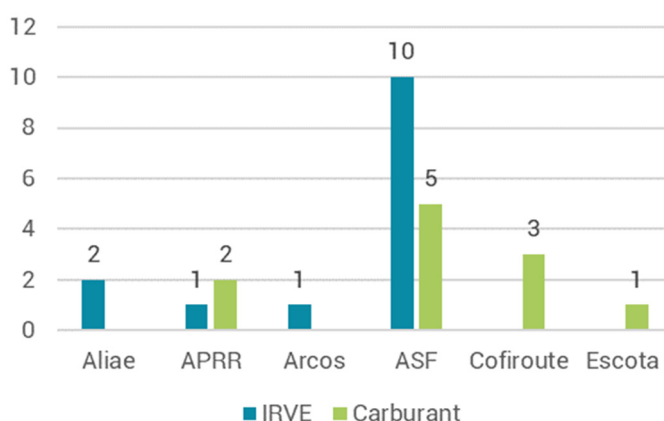
- ni de publier l'avis de concession dans un journal d'annonces légales ;
- ni de respecter les délais de publicité définis aux articles R. 3123-14 et R. 3124-2 du code de la commande publique ;
- ni de prévoir, parmi les critères de sélection, un critère de modération tarifaire sur le prix de l'énergie distribuée par les IRVE ;
- ni de publier les données essentielles des contrats d'exploitation sur leur profil acheteur.

5.1.2. En 2021, les SCA ont finalisé 25 procédures en vue de l'attribution de contrats concernant 34 aires

En 2021, six SCA (Aliae, Arcos, APRR, ASF, Cofiroute et Escota) ont finalisé au total 25 procédures en vue de l'attribution de contrats relatifs à l'exploitation d'installations annexes à caractère commercial. Ces contrats portaient, au total, sur 33 aires de services.

La majorité des procédures de passation (15) portaient sur des contrats relatifs à l'installation, l'exploitation et l'entretien de bornes de recharge pour véhicules électriques.

Nombre de procédures finalisées en 2021 par objet et par SCA



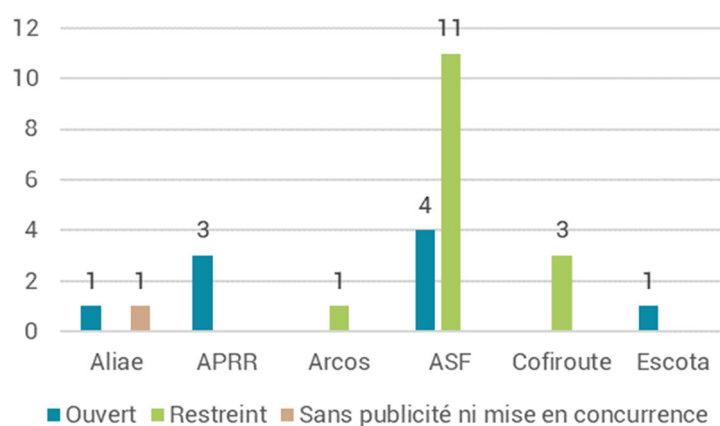
Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

La procédure de sélection adaptée issue de l'article R. 122-41-2 du code de la voirie routière n'a pas été utilisée par les SCA en 2021, en raison, d'une part, de la date d'entrée en vigueur de l'article R. 122-41-2 du code de la voirie routière instituant cette procédure dérogatoire (le 13 septembre 2021), d'autre part, des dates de lancement des procédures de passation des contrats portant sur les IRVE ayant fait l'objet des avis de l'ART.

Pour l'attribution des contrats relatifs à l'exploitation d'installations à caractère commercial, les SCA ont majoritairement (15 procédures sur 25) eu recours à des procédures de type

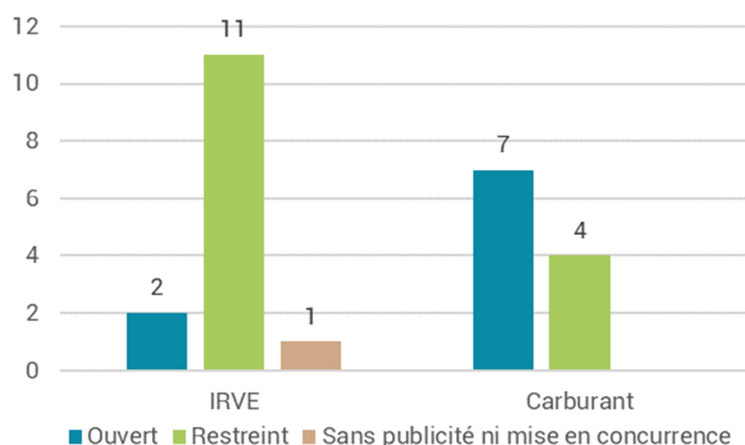
restreint (dans lesquelles les documents de consultation des entreprises ne sont mis à disposition que des opérateurs économiques dont les candidatures ont été jugées recevables). Le choix d'un type de procédure ou d'un autre est du ressort des SCA, les pratiques variant selon les groupes et selon l'objet du contrat. Ainsi, les SCA ont eu recours, dans six cas, à des procédures de type ouvert (procédures dans lesquelles les documents de consultation des entreprises sont mis à disposition de l'ensemble des opérateurs économiques). En outre, en 2021, une attribution a eu lieu sans publicité ni mise en concurrence conformément au 1° de l'article R. 3121-6 du code de la commande publique car le contrat de sous-concession ne pouvait être confié qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques.

Nombre de procédures finalisées en 2021 par type de procédure et par SCA



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

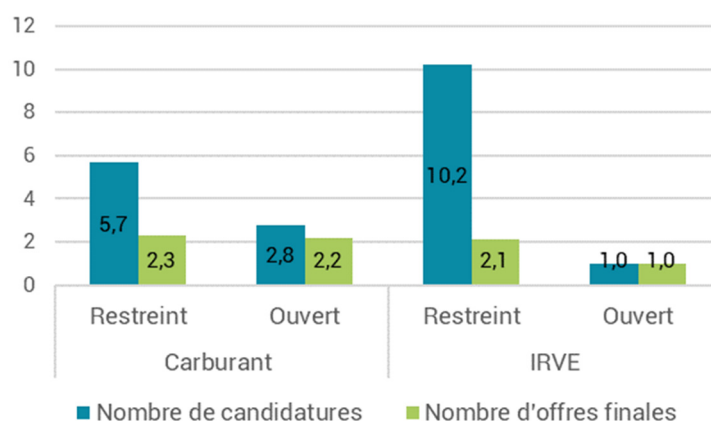
Nombre de procédures finalisées en 2021 par type de procédure et par objet



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA!

Par ailleurs, le nombre moyen de candidatures observé dans les procédures portant sur l'attribution des contrats relatifs à l'installation et l'exploitation d'IRVE est largement supérieur à celui observé dans les procédures portant sur le renouvellement des contrats relatifs à la distribution de carburant, mais le nombre d'offres finales dans les deux cas est semblable : 8,3 contre 3,8.

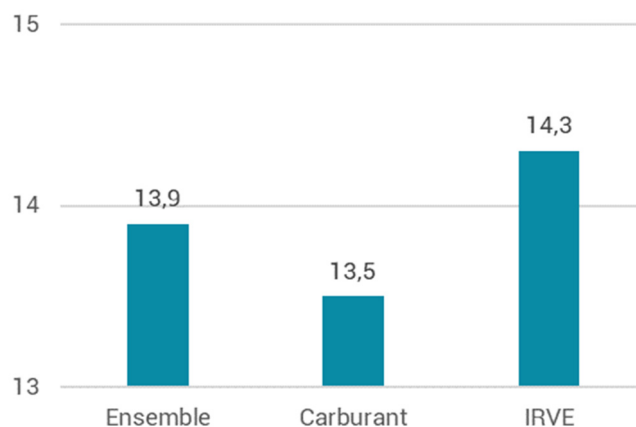
Nombres moyens de candidatures et d'offres finales dans les procédures d'attribution des contrats de sous-concession en 2021 par objet de contrat



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA!

Enfin, la durée moyenne de l'ensemble des contrats de sous-concession ayant fait l'objet d'une procédure d'attribution en 2021 est de 13,9 ans : 13,6 ans pour les contrats portant sur la distribution de carburant et 14,3 ans pour les contrats portant sur des IRVE.

Durée moyenne des contrats dans les procédures d'attribution des contrats de sous-concession en 2021 par objet (en années)



Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA!

5.2. L'Autorité est saisie par le ministre chargé de la voirie routière nationale pour rendre un avis non contraignant sur les procédures de passation des contrats de sous-concession et tenue informée des modifications apportées à ces contrats

L'attributaire pressenti d'un contrat de sous-concession est agréé par l'autorité concédante (le ministre chargé de la voirie routière nationale) après un avis non-contraignant de l'Autorité¹⁶⁵. Dans son avis, l'Autorité vérifie, notamment, que la procédure de passation

¹⁶⁵ Articles L. 122-27 du code de la voirie routière et R. 122-44 du même code.

permet la présentation de plusieurs offres concurrentes et, le cas échéant, que la politique de modération tarifaire est correctement prise en compte pour la sélection de l'attributaire. Par ailleurs, l'Autorité est informée des modifications apportées aux contrats de sous-concession.

5.2.1. Préalablement à la conclusion d'un contrat de sous-concession, l'attributaire pressenti est agréé par l'autorité administrative, après avis de l'Autorité

L'attributaire pressenti d'un contrat de sous-concession est agréé par le ministre chargé de la voirie routière nationale, après avis de l'Autorité¹⁶⁶. Préalablement à la conclusion du contrat de sous-concession, le ministre chargé de la voirie routière doit délivrer un agrément à l'attributaire pressenti. L'agrément, qui est délivré pour une durée maximale de 15 ans¹⁶⁷, ne peut être accordé, dans un délai de 3 mois commençant à courir à compter de la date de la saisine du ministre chargé de la voirie routière, qu'après avis de l'Autorité. Saisie par le ministre, 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 de délivrer ou non l'agrément. Cependant, un avis défavorable de l'Autorité constitue un motif susceptible de justifier un refus de délivrance de l'agrément¹⁶⁸ et impose à l'autorité concédante de motiver sa décision d'accorder l'agrément à l'attributaire¹⁶⁹.

De façon dérogatoire, pour les contrats portant exclusivement sur l'exploitation d'IRVE, la procédure d'agrément est accélérée lorsque l'avis de l'Autorité est favorable. Pour les contrats de ce type dont l'avis d'appel public à la concurrence a été envoyé à compter de la date d'entrée en vigueur du décret n° 2021-1177 du 10 septembre 2021 (soit le 13 septembre 2021), le ministre chargé de la voirie routière nationale doit délivrer son agrément au titulaire pressenti dans un délai de 45 jours à compter de sa saisine en cas d'avis favorable de l'Autorité, et de 2 mois en cas d'avis défavorable¹⁷⁰. Par ailleurs, dans le cadre de cette procédure accélérée, le silence du ministre ne vaut pas refus d'agrément tacite mais délivrance tacite de l'agrément.

5.2.2. Les avis rendus par l'Autorité en 2021 ont été l'occasion d'émettre des recommandations visant à développer la concurrence sur les secteurs concernés

a. L'Autorité a rendu 17 avis en 2021

Les saisines de l'Autorité en 2021 ont donné lieu à 17 avis rendus en 2021¹⁷¹ et 3 avis rendus en 2022.

¹⁶⁶ Articles L. 122-27 et R. 122-44 et suivants du code de la voirie routière.

¹⁶⁷ Article R. 122-42 du code de la voirie routière et article R. 3114-2 du code de la commande publique.

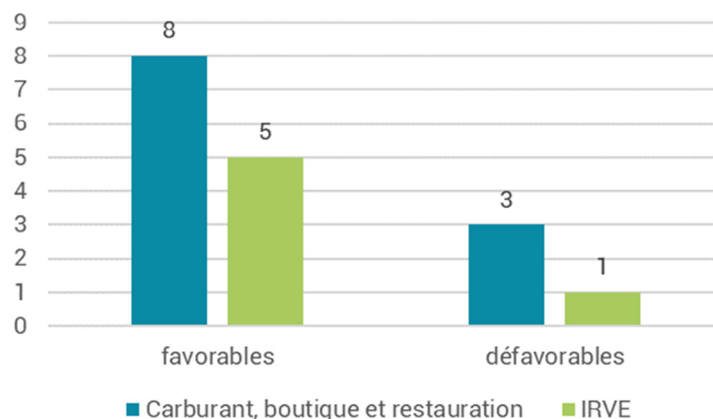
¹⁶⁸ Article R. 122-43 du code de la voirie routière.

¹⁶⁹ Article L. 122-27 du code de la voirie routière.

¹⁷⁰ Alinéa II de l'article R. 122-43 du code de la voirie routière.

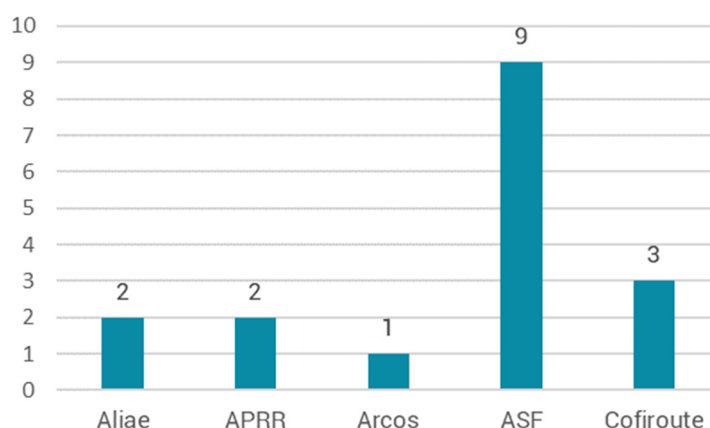
¹⁷¹ En outre, l'Autorité a rendu en 2021 un avis correspondant à 4 projets de contrats sur lesquels elle avait été saisie fin 2020.

Avis rendus par l'Autorité en 2021



Source : ART!

Nombre d'avis rendus par l'Autorité par SCA découlant des saisines de 2021, par SCA



Source : ART

b. L'Autorité a rendu 4 avis défavorables

L'Autorité a rendu trois avis défavorables, en raison du maintien d'une méthode de notation conduisant à neutraliser le critère de la modération tarifaire. Depuis son avis du 15 octobre 2020¹⁷², l'Autorité avait relevé que la méthode de notation du critère de modération tarifaire employée par les sociétés concessionnaires du groupe Vinci avait pour effet de neutraliser ce critère en minorant les écarts entre les prix, de sorte que les offres n'étaient finalement différenciées qu'à travers les autres critères de sélection. Tout en rendant des avis favorables sur les procédures concernées, elle avait d'abord invité les sociétés concessionnaires à mettre en place une méthode de notation permettant de refléter les écarts entre les engagements de modération tarifaire proposés par les candidats. Dans ses avis du 8 juillet 2021¹⁷³ et du 29 juillet 2021¹⁷⁴, constatant que la société Cofiroute avait toutefois appliqué la méthode de notation en cause, l'Autorité a émis un avis défavorable sur les

¹⁷² Avis n° 2020-066 du 15 octobre 2020 portant sur l'aire de Corbières Nord

¹⁷³ Avis n° 2021-0037 du 8 juillet 2021 portant sur l'aire de la Vallée de l'Erve.

¹⁷⁴ Avis n° 2021-0042 et avis n° 2021-0043 du 29 juillet 2021 portant sur les aires de Limours Briis-sous-Forge, Meung-sur-Loire et Beaugency-Messas.

procédures de passation concernées. Par la suite, elle a pu constater que la société avait fait évoluer ses pratiques de notation dans le sens des recommandations de l'Autorité.

Par ailleurs, l'Autorité a rendu un avis défavorable¹⁷⁵ sur deux procédures, compte tenu du délai manifestement excessif entre l'agrément des candidats jugés recevables et la mise à disposition à ces derniers des documents de la consultation. Le 16 décembre 2021, l'Autorité a rendu un avis défavorable concernant les procédures de passation des contrats relatifs à la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de bornes de recharge de véhicules électriques sur les aires de Mornas Les Adrets et de Mornas Village. La société concessionnaire avait mis les documents de consultation à disposition des entreprises environ trois ans après avoir jugé leur candidature recevable, ce qui apparaît manifestement excessif au regard des principes d'égalité de traitement des candidats et de liberté d'accès au marché des IRVE. En premier lieu, une telle pratique ne permet pas de prendre en considération l'évolution de la situation des candidats entre le moment où leur candidature a été appréciée et le moment où la phase d'offres est engagée. En second lieu, elle affecte directement le développement de la concurrence. D'une part, certains opérateurs (par exemple, de nouveaux entrants sur le marché) sont potentiellement privés de la possibilité de participer à la procédure. D'autre part, le nombre de candidatures susceptibles de déboucher sur une offre diminue à mesure que s'allonge le délai séparant l'admission de la remise du dossier de consultation des entreprises (dans les procédures examinées, l'Autorité a observé un nombre important de candidatures déposées, mais seulement trois des candidats agréés ont finalement remis une offre à chaque fois).

c. L'Autorité a formulé des recommandations sur la passation des contrats relatifs à la distribution de carburant

En ce qui concerne les contrats portant sur la distribution de carburant, l'Autorité a émis des recommandations concernant la formule de l'engagement relatif à la modération tarifaire, la méthode de notation et les clauses contractuelles.

S'agissant de la formule de l'engagement relatif à la modération tarifaire, elle a pu recommander :

- de prévoir une modération tarifaire pour l'ensemble des carburants distribués, y compris le GPL¹⁷⁶ ;
- de prévoir une formule de modération tarifaire ne permettant pas de tirer avantage de variations de prix entre les différentes périodes de la semaine, compte tenu des différences d'affluence sur le réseau¹⁷⁷.

Concernant la méthode de notation, elle a pu recommander :

- de prévoir une méthode de notation du critère qui permette de juger les écarts réels entre les engagements des candidats, afin de conserver à chaque critère sa fonction discriminante¹⁷⁸ ;
- d'augmenter la pondération du critère de politique de modération tarifaire¹⁷⁹ ;

¹⁷⁵ Avis n° 2021-070 relatif aux procédures de passation, par la société Autoroutes du Sud de la France (« ASF »), des contrats portant sur la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations de recharge pour véhicules électriques sur les aires de Mornas Les Adrets et Mornas Village, situées sur l'autoroute A7.

¹⁷⁶ Avis n° 2021-008.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ Idem.

- de prévoir une formule de notation du critère de modération tarifaire qui tienne compte des volumes de vente de chaque catégorie de carburant et qui permette de discriminer les engagements des candidats au regard de leur intérêt pour les usagers¹⁸⁰.

En ce qui concerne les clauses contractuelles, elle a pu recommander :

- de prévoir des sanctions suffisamment dissuasives en cas de manquement aux engagements de modération tarifaire, tenant compte des avantages de toute nature qui résulteraient, pour le preneur, de l'application de tarifs plus élevés que ceux qu'il s'est engagé à pratiquer en application du contrat¹⁸¹ ;
- de mettre en place un dispositif contractuel permettant de vérifier régulièrement le respect des engagements du preneur concernant la politique de modération tarifaire sur la distribution de carburants¹⁸².

d. L'Autorité a formulé des recommandations sur la passation des contrats relatifs aux IRVE

En ce qui concerne les contrats portant sur les IRVE, l'Autorité a émis des recommandations concernant la formule de l'engagement relatif à la modération tarifaire, les clauses contractuelles et la procédure.

S'agissant de la formule de l'engagement relatif à la modération tarifaire, elle a pu recommander :

- d'accorder au critère de notation relatif à la politique tarifaire un poids au moins égal à celui du critère relatif aux rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire¹⁸³.

Concernant les clauses contractuelles, elle a pu recommander :

- de prévoir, dans les clauses contractuelles, un engagement sur le niveau d'occupation maximal des bornes de recharge conforme à la réglementation applicable¹⁸⁴ ;
- de mettre en place un dispositif contractuel permettant de suivre le niveau d'occupation maximal des bornes de recharge et d'adapter en conséquence le nombre de points de distribution¹⁸⁵ ;
- de prévoir des sanctions suffisamment dissuasives en cas de manquement aux engagements de politique tarifaire, tenant compte des avantages de toute nature qui résulteraient, pour le preneur, de l'application de tarifs plus élevés que ceux qu'il s'est engagé à pratiquer en application du contrat¹⁸⁶ ;
- de mettre en place un dispositif contractuel permettant de vérifier régulièrement le respect des engagements de politique tarifaire¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Avis n° 2021-041.

¹⁸¹ Par exemple, avis n° 2021-037.

¹⁸² Par exemple, avis n° 2021-059.

¹⁸³ Par exemple, avis n° 2021-045.

¹⁸⁴ Par exemple, avis n° 2021-045.

¹⁸⁵ Par exemple, avis n° 2021-044.

¹⁸⁶ Par exemple, avis n° 2021-045.

¹⁸⁷ Par exemple, avis n° 2021-044.

En ce qui concerne la procédure, elle a pu recommander :

- de retenir une méthode de notation du sous-critère relatif à la politique tarifaire reposant sur une formule de calcul et non sur une grille subjective¹⁸⁸ ;
- d'apprécier les critères de sélection conformément à la description dont les soumissionnaires ont eu connaissance¹⁸⁹ ;
- de retenir, pour le sous-critère relatif à la formule de révision des tarifs, une méthode de notation reposant sur une formule de calcul¹⁹⁰.

5.2.3. L'Autorité, informée des modifications apportées aux contrats de sous-concession, a observé qu'un seul avenant concernait l'installation d'IRVE sur une aire de service en 2021

L'Autorité est uniquement informée des projets de modifications (ou « avenants ») aux contrats de sous-concession dont la publicité a été engagée après le 1^{er} avril 2016¹⁹¹. L'Autorité ne délivre pas d'avis sur ces projets et peut simplement 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 2021, l'Autorité a été destinataire de dix-neuf projets d'avenants à des contrats de sous-concession : quatre concernant des aires de service situées sur les réseaux des sociétés ASF et Escota et quinze concernant les aires de service situées sur les réseaux des sociétés Sanef et SAPN. Elle observe que le recours à des avenants aux contrats de sous-concession est constant entre 2019 et 2021.

¹⁸⁸ Par exemple, avis n° 2021-045.

¹⁸⁹ Par exemple, avis n° 2021-052.

¹⁹⁰ Par exemple, avis n° 2021-058.

¹⁹¹ Alinéa V de l'article R. 122-43 du code de la voirie routière.

Objet des avenants aux contrats de sous-concession transmis à l'Autorité en 2021

Objet de l'avenant	Nombre
Installation de bornes de recharge de véhicules électriques (ASF)	1
Modification de l'année de référence de la modulation de la redevance minimale garantie (Escota)	2
Changement d'enseigne (Escota)	1
Total	4

Source : ART à partir des données collectées auprès des SCA

5.3. L'Autorité invite le ministre et les sociétés concessionnaires à prendre en compte ses recommandations récurrentes

5.3.1. Des travaux doivent être menés pour déterminer les indices pertinents auxquels se référer pour exprimer les engagements de modération tarifaire dans le cadre de la passation des contrats relatifs aux IRVE

Pour les contrats relatifs aux carburants traditionnels, les engagements de modération tarifaire figurant dans les offres sont exprimés par rapport à des indices de référence sur les prix : les indices publiés par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires¹⁹².

Pour les contrats relatifs aux IRVE, il n'existe pas d'indice de prix de référence. Il n'est donc pas possible de noter les candidats en comparant leurs prix plafonds à un tel indice.

En pratique, dans le cadre des procédures pour lesquelles elle a été saisie en 2021, l'Autorité a relevé que les SCA notaient les candidats selon un seul paramètre : le prix de départ. À la suite des recommandations de l'Autorité à ce sujet, les SCA prennent désormais en compte deux paramètres : le prix de départ et la formule d'évolution des prix sur la durée du contrat.

Les SCA sont plus ou moins directives quant à la manière dont les candidats doivent formuler leur engagement en termes d'évolution des prix sur la durée du contrat. Dans certains cas, les preneurs sont totalement libres du choix de leur indice de référence. Pour comparer les offres, la SCA doit alors faire des hypothèses sur l'évolution de chacun des indices envisagés, ce qui nuit à l'objectivité de la notation. Dans d'autres cas, les preneurs doivent fournir un plafond d'évolution de leurs prix en valeur absolue ou se positionner par rapport à un même indice, déterminé par la SCA. L'Autorité constate que les indexations opérées à ce stade correspondent à des évolutions de coûts : par exemple, à travers la référence à la somme des évolutions de différents composants du prix de l'électricité, ou à la combinaison d'évolutions de coûts comme celui du travail et celui de la production pour l'industrie française. La comparabilité des offres est alors parfaite, mais l'approche n'est sans doute pas optimale. Premièrement, les engagements de modération tarifaire pourraient être moins favorables aux usagers : plafonner ses tarifs en valeur absolue ou en référence à un indice inadapté au modèle économique de la recharge de véhicules électriques peut être risqué pour les candidats, qui peuvent alors prévoir des marges de sécurité supplémentaires. Deuxièmement, la référence à un indice de coût spécifique pourrait favoriser certains candidats ; en effet, si l'indice choisi

¹⁹² <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/prix-des-produits-petroliers#e4>.

réflétait davantage le modèle économique de certains candidats (par exemple, parce qu'il reposerait sur une pondération élevée du coût du travail qui correspondrait à leur choix de recourir à une main d'œuvre plus importante), ces derniers prendraient moins de risque pour un même niveau d'engagement de modération des hausses tarifaires.

L'Autorité a invité le concédant, pour favoriser la comparaison objective des offres concurrentes, à définir un référentiel pertinent par rapport auquel les SCA demanderaient aux candidats d'exprimer leurs engagements de modération tarifaire pour l'électricité distribuée aux véhicules électriques. Elle recommande plus particulièrement que soit mis en place un indice de prix, similaire à ceux publiés par la DGEC pour les carburants traditionnels.

5.3.2. Les variations infra-hebdomadaires de fréquentation des aires de service et le poids des différents carburants consommés devraient être pris en compte pour apprécier la portée des engagements de modération tarifaire

Dans le cadre de la passation des contrats de sous-concessions, les SCA demandent généralement aux candidats d'exprimer leur engagement de modération tarifaire sous la forme d'un plafond unique qui concerne leurs tarifs moyens hebdomadaires pour un litre de carburant.

Sous réserve que les prix pratiqués respectent en moyenne l'engagement, les sous-concessionnaires ont alors la possibilité de faire fluctuer leurs tarifs selon les périodes de la semaine et selon les types de carburants. Toutefois, les volumes de carburants consommés varient, parfois considérablement, au cours de la semaine (par exemple, entre les jours ouvrés et les jours de week-end) et selon les catégories de carburants.

Comparer les offres sur le fondement des engagements moyens des candidats ne permet pas de sélectionner celle qui est la plus favorable aux usagers pris dans leur ensemble, comme le montre l'exemple ci-après, où il est supposé qu'il n'existerait qu'un type de carburant.

Il apparaît ainsi, dans le tableau ci-dessous, que le candidat 1, qui s'engage à ce que son tarif moyen hebdomadaire ne dépasse pas l'indice DGEC de plus de 15 centimes par litre, obtient la meilleure note.

Simulation des notations des candidats sans distinction de carburant

	Engagement moyen (c€/L)	Note sur 10 ¹⁹³
Candidat 1	15,0	10,0
Candidat 2	16,0	9,3
Candidat 3	15,5	9,7

Source : ART

Le tableau ci-après montre toutefois que si les candidats décomposaient leur engagement en fonction des périodes de forte affluence et de faible affluence, et si le concessionnaire pondérait les engagements par les volumes de vente associés à ces deux catégories de périodes, alors le candidat 3, dont l'offre est globalement plus avantageuse pour les usagers, serait retenu.

¹⁹³ La note la plus élevée est attribuée au candidat s'engageant sur l'écart le plus faible par rapport au tarif moyen hebdomadaire de la DGEC. La note des autres candidats est calculée en appliquant à la note la plus élevée l'écart proportionnel entre l'engagement tarifaire du candidat et l'engagement tarifaire correspondant à l'écart le plus faible.

Simulation des notations des candidats avec prise en compte des périodes d'affluence

	Période de faible affluence		Période de forte affluence		Engagement pondéré par les volumes	Note sur 10 ¹⁹⁴
	Engagement (c€/L)	Volume de vente (L)	Engagement (c€/L)	Volume de vente (L)		
Candidat 1	13,0	10	17,0	90	16,6	9,0
Candidat 2	14,0	10	18,0	90	17,6	8,3
Candidat 3	17,0	10	14,0	90	14,3	10,0

Source : ART

Le même raisonnement peut être tenu pour les types de carburants. L'Autorité constate que certaines SCA demandent déjà aux candidats de différencier leurs engagements de modération tarifaire par type de carburant et qu'elles notent les offres en tenant compte des différents volumes de vente. Elles sélectionnent ainsi le candidat qui propose l'offre qui est globalement la plus avantageuse pour les usagers. Cette pratique devrait être généralisée.

En conclusion, l'Autorité recommande que l'ensemble des SCA exigent que les engagements de modération tarifaire soient déclinés à la fois à une échelle infra-hebdomadaire et pour chaque type de carburants, de façon à tenir compte des volumes vendus aux différentes périodes de la semaine et pour les différents types de carburants. À cette fin, les SCA pourraient notamment établir, pour leur réseau, une segmentation pertinente des périodes infra-hebdomadaires en considérant les variations de trafic qui sont susceptibles de se traduire par des variations de volumes de vente.

5.3.3. Une réflexion devrait être engagée sur le calibrage des sanctions pécuniaires en cas de manquement aux engagements de politique tarifaire

Afin de garantir aux usagers une application effective de la politique tarifaire à laquelle le sous-concessionnaire s'est engagé, il appartient à la société concessionnaire de s'assurer, au cours de l'exécution du contrat, de l'application de ces engagements et de prévoir une clause de pénalité sanctionnant leur éventuelle inexécution qui soit suffisamment dissuasive.

En pratique, dans la majorité des contrats relatifs aux carburants traditionnels et aux IRVE, les clauses de pénalité prévoient que des sanctions financières forfaitaires (par jour) s'appliquent en cas de non-respect de l'engagement de modération tarifaire. Dans certains de ses avis, l'Autorité a pu relever que le montant de la sanction pourrait s'avérer trop peu dissuasif au regard des volumes de vente concernés.

L'Autorité estime que les sanctions financières ne devraient pas être forfaitaires. Dans ses avis, elle a invité les SCA à prévoir des sanctions « *tenant compte des avantages de toute nature qui résulteraient, pour le preneur, de l'application de tarifs plus élevés que ceux qu'il s'est engagé à pratiquer en application du contrat* ». L'Autorité estime ainsi que les sanctions financières devraient résulter de l'application d'une formule qui permettrait de tenir compte non seulement de l'ampleur de l'écart entre les prix de vente réellement pratiqués et ceux que le sous-concessionnaire s'est engagé à ne pas dépasser, mais aussi des volumes de vente concernés par le non-respect de l'engagement. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le non-respect des engagements ne serait pas systématiquement sanctionné (la SCA n'étant pas

¹⁹⁴ La note la plus élevée est attribuée au candidat proposant l'engagement le plus faible. La note des autres candidats est calculée en appliquant à la note la plus élevée l'écart proportionnel entre l'engagement du candidat et l'engagement le plus faible.

nécessairement en mesure de contrôler en permanence les tarifs pratiqués), il conviendrait que la sanction dépende de la fréquence des contrôles, qui est un déterminant de la probabilité d'être sanctionné en cas de non-respect des engagements.

La sanction pourrait ainsi prendre la forme suivante (pour chaque type de carburants) :

$$\text{Montant de la sanction} = V * (P - P_e) * \frac{k}{f}$$

Avec :

- V le volume vendu le jour où le non-respect de l'engagement a été constaté,
- P le prix de vente constaté,
- P_e le prix de vente plafond sur lequel le preneur s'était engagé,
- f la proportion de jours susceptibles de donner lieu à un contrôle,
- k un facteur incitatif strictement supérieur à 1 (en moyenne, il est ainsi moins coûteux pour le sous-concessionnaire de respecter son engagement que de ne pas le faire).

L'AUTORITÉ FORMULE DES RECOMMANDATIONS SUR LA PASSATION DES CONTRATS RELATIFS AUX IRVE ET AUX CARBURANTS TRADITIONNELS



RECOMMANDATION 1

Déterminer un indice de prix pertinent pour exprimer les engagements de modération tarifaire dans le cadre de la passation des contrats relatifs aux IRVE

- Les indexations opérées à ce stade, correspondant à des évolutions de coûts, permettent une comparaison objective entre les offres mais l'approche n'est pas optimale
- Les engagements de modération tarifaire devraient être exprimés selon un indice de prix similaire à celui publié par la DGEC pour les carburants traditionnels



RECOMMANDATION 2

Tenir compte des variations infra-hebdomadaires de fréquentation des aires et des poids des différents carburants pour apprécier la portée des engagements de modération tarifaire

- Comparer les offres sur le fondement des engagements moyens des candidats ne permet pas de sélectionner celle qui est la plus favorable aux usagers pris dans leur ensemble
- Les engagements de modération tarifaire devraient être déclinés à la fois à une échelle infra-hebdomadaire et pour chaque type de carburant



RECOMMANDATION 3

Calibrer les sanctions pécuniaires en cas de non respect des engagements de modération tarifaire de sorte qu'elles soient dissuasives

- Les sanctions financières forfaitaires sont faibles au regard des volumes de vente concernés
- La sanction devrait dépendre de l'écart entre le plafond de prix annoncé et le prix appliqué, du volume vendu lors du constat du non-respect de l'engagement, de la fréquence des contrôles et d'un coefficient incitatif

ANNEXES

Annexe 1 – Répartition des marchés par segment d'achats et par SCA historique

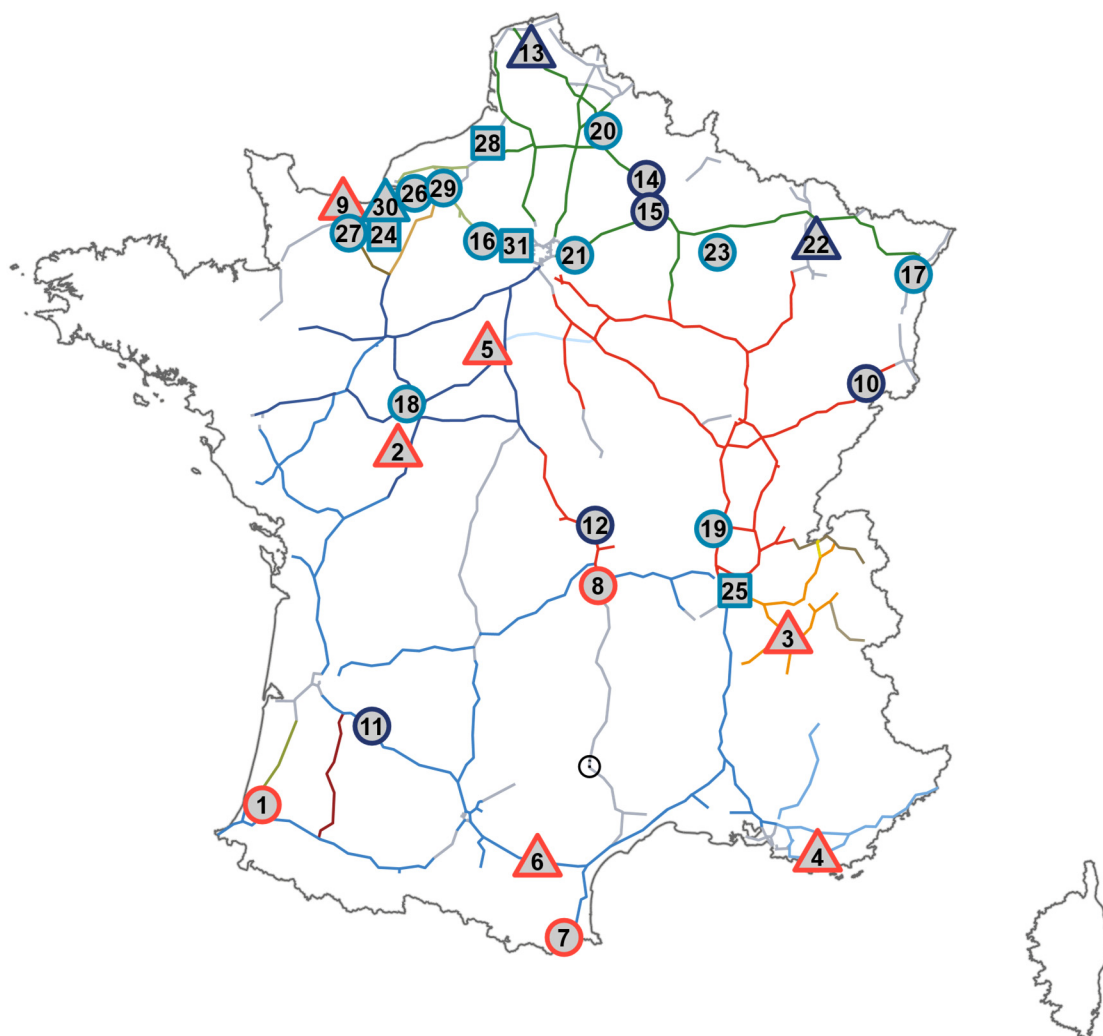
	APRR		APRR-Area		Area		ASF		ATMB		Cofiroute	
	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part
Marchés passés pour avis à la commission des marchés	137,76	42 %	49,92	23 %	26,17	21 %	159,03	52 %	15,58	34 %	64,16	39 %
Avenants passés pour avis à la commission des marchés	1,17	0 %	0,00	0 %	1,13	1 %	3,51	1 %	2,40	5 %	3,31	2 %
Marchés sans publicité ni mise en concurrence	0,00	0 %	0,75	0 %	0,00	0 %	0,00	0 %	0,34	1 %	0,00	0 %
Achats < 90 k€	123,81	38 %	162,87	74 %	39,06	31 %	92,30	30 %	14,94	33 %	50,65	31 %
90k€< achats < seuils	14,94	5 %	5,62	3 %	3,92	3 %	47,45	16 %	11,03	24 %	31,16	19 %
Marchés subséquents et bons de commandes > seuils	47,42	14 %	0,00	0 %	53,21	42 %	0,00	0 %	1,42	3 %	15,92	10 %
Avenants hors avis de la commission des marchés	2,77	1 %	0,00	0 %	3,82	3 %	0,71	0 %	0,15	0 %	0,69	0 %
Total	327,88	100 %	219,16	100 %	127,30	100 %	303,00	100 %	45,84	100 %	165,90	100 %

	Escota		Sanef		Sanef-SAPN		SAPN		SFTRF		Total SCA	
	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part	Montant (en M€)	Part
Marchés passés pour avis à la commission des marchés	51,83	47 %	85,02	71 %	16,55	80 %	39,19	68 %	1,67	14 %	646,88	43 %
Avenants passés pour avis à la commission des marchés	1,10	1 %	3,93	3 %	0,00	0 %	7,18	12 %	0,00	0 %	23,73	2 %
Marchés sans publicité ni mise en concurrence	3,23	3 %	0,00	0 %	2,85	14 %	0,39	1 %	0,84	7 %	8,41	1 %
Achats < 90 k€	36,70	34 %	21,30	18 %	0,00	0 %	5,73	10 %	3,65	30 %	551,00	37 %
90k€< achats < seuils	15,81	14 %	6,73	6 %	0,53	3 %	3,67	6 %	5,29	44 %	146,16	10 %
Marchés subséquents et bons de commandes > seuils	0,50	0 %	1,83	2 %	0,64	3 %	0,00	0 %	0,22	2 %	122,66	8 %
Avenants hors avis de la commission des marchés	0,37	0 %	1,22	1 %	0,10	0 %	1,52	3 %	0,37	3 %	10,37	1 %
Total	109,54	100 %	120,03	100 %	20,68	100 %	57,78	100 %	12,05	100 %	1509,21	100 %

Annexe 2 – Répartition des marchés en nombre par SCA

SCA	Appels d'offres ouverts	Appels d'offres restreints	Procédures avec négociation	Dialogues compétitifs	Procédures sans publicité et mise en concurrence	Procédures adaptées	Total
APRR	43	0	1	1	0	0	45
APRR-Area	27	4	2	0	0	0	33
Area	5	0	0	0	0	0	5
ASF	47	8	1	0	0	0	56
ATMB	15	0	2	0	1	1	19
Cofiroute	22	12	0	0	0	0	34
Escota	29	3	0	0	0	0	32
Sanef	42	0	8	0	0	0	50
Sanef-SAPN	33	0	9	0	0	0	42
SAPN	17	0	17	0	0	0	34
SFTRF	1	0	0	0	1	0	2
Total	281	28	40	1	2	0	352

Annexe 3 – 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 des opérations :

- Achevées
- Divers
- En travaux

Annexe 4 – Segmentation des marchés par nature de travaux

Nature de travaux	Définition	Nombre de marchés	Montant moyen (M€)	Part des travaux autoroutiers (en montant)
Assainissement (Échantillon trop réduit)	Travaux de requalification de l'assainissement routier (réseaux de collecte et bassins)	29	1,7	2,5 %
Chaussées	Création et réfection de chaussées	175	3,5	32,9 %
Ouvrages d'art	Création et réfection d'ouvrages d'art, ouvrages de soutènement, écrans acoustiques, barrières de péage et ouvrages hydrauliques	181	1,9	19,9 %
Signalisation et équipements	Travaux de signalisation horizontale, verticale et directionnelle, de pose d'équipements statiques et dynamiques, de réseaux secs	165	1,1	8,4 %
Travaux principaux	Création de nouvelles structures autoroutières (notamment marchés cumulant des opérations de terrassement-assainissement - ouvrage d'art)	68	11,5	31,9 %
Marchés non classés (Segment non homogène)	Divers : environnement, bâtiment, etc.	98	0,8	4,5 %

Annexe 5 – 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-Egrève et Claix, notamment aménagement à 2x3 voies de l'A480 au droit de Grenoble	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 (Sevenans)	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 (protection ressource en eau + bruit)	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 Gravières (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 (millions d'euros) compensé objet du PRA / Montant de construction initial (millions d'euros) (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 » du groupe SAPN

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

GLOSSAIRE

Termes	Définition
Adossement (pratique)	Pratique consistant à financer le déficit de la concession d'une nouvelle section d'autoroute non rentable par la prolongation d'une concession autoroutière existante au-delà de la durée nécessaire à l'amortissement des ouvrages.
Appel d'offres ouvert / restreint	L'appel d'offres, ouvert ou restreint, est la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats. L'acheteur choisit librement entre les deux formes d'appel d'offres. L'appel d'offres est dit ouvert lorsque tout opérateur économique peut remettre une offre. L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls les opérateurs économiques qui y ont été autorisés, après sélection, peuvent remettre des offres.
Attributaire	L'attributaire d'un marché est le soumissionnaire auquel il est envisagé d'attribuer ledit marché. Il est celui retenu pour l'exécution du marché, sous réserve de la vérification de la régularité de sa situation.
Commission des marchés	Commission d'une SCA, composée majoritairement de membres indépendants, qui examine et rend un avis sur chaque procédure formalisée de passation de marchés de travaux, fournitures ou services dont le montant estimé dépasse certains seuils (cf. §2.2.2.a.).
Computation des seuils	La computation des seuils, inhérente aux règles de la commande publique, est effectuée en fonction du calcul de la valeur estimée du besoin du marché ou, le cas échéant, de l'ensemble des marchés à passer relevant d'une même opération de travaux, de fournitures ou de services.
Concédant	Entité qui octroie une concession, une autorisation d'exploitation.
Concessionnaire	Entité titulaire d'une concession.
Contrat d'exploitation	Contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.
Contrat de sous-concession	La sous-concession consiste à concéder une activité qui avait déjà fait l'objet d'une concession. Le contrat de sous-concession est ainsi un contrat passé entre le concessionnaire au contrat de concession – lequel devient concédant au contrat de sous-concession – et une autre personne – lequel est concessionnaire au contrat de sous-concession.
Convention de mise à disposition du personnel	Contrat consistant, pour une entreprise, dite « prêteuse », à prêter un ou plusieurs salarié(s) pour une durée déterminée à une autre entreprise, dite « utilisatrice », afin de mettre en œuvre une compétence ou une technique particulière.
CPV (code)	Les codes CPV ou « <i>Common Procurement Vocabulary</i> » correspondent à une nomenclature des biens et services utilisée au niveau européen dans les avis d'appels publics à la concurrence. Ils sont définis par le règlement (CE) n° 213/2008. À chaque code CPV est associée une description d'un objet de marché, pour laquelle il existe une version dans chacune des langues officielles de l'Union Européenne.
DAJ	Direction des Affaires Juridiques

DGEC	Direction Générale de l'Énergie et du Climat
Dialogue compétitif (procédure formalisée)	Le dialogue compétitif est une procédure par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.
DRR01	Index INSEE – Divers de la construction : « Fourniture de dispositifs de retenue de route »
DRR02	Index INSEE – Divers de la construction : « Fourniture et pose de dispositifs de retenue de route »
Écopont	Pont permettant le passage de la faune au-dessus d'une voie routière très fréquentée, généralement une autoroute.
Entreprise liée	Toute entreprise sur laquelle le concessionnaire peut exercer, directement ou indirectement, une influence dominante, ou toute entreprise qui peut exercer une influence dominante sur le concessionnaire ou qui, comme le concessionnaire, est soumise à l'influence dominante d'une autre entreprise du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. L'influence dominante est présumée lorsqu'une entreprise, directement ou indirectement, à l'égard d'une autre entreprise : a) détient la majorité du capital souscrit de l'entreprise ; ou b) dispose de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ; ou c) peut désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.
FNTP	Fédération Nationale des Travaux Publics
Groupe	Entité économique composée d'une société contrôlante et de l'ensemble des sociétés qu'elle contrôle.
Installations annexes	Aires d'autoroutes (aires de repos, aires de service, comportant en outre une distribution permanente d'énergies usuelles aux véhicules et des prestations de restauration, et aires de stationnement associées aux gares de péage).
IRVE	Installations de Recharge pour Véhicules Électriques
LOM	Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
PIA	Plan d'Investissement Autoroutier
Pouvoir adjudicateur / entité adjudicatrice	Les notions de « pouvoir adjudicateur » et d' « entité adjudicatrice » désignent tous les acheteurs publics ou privés, entrant dans le champ du code de la commande publique pour la passation de leurs marchés et de leurs contrats de concession. Les pouvoirs adjudicateurs recouvrent trois catégories de personnes : les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé poursuivant une mission d'intérêt général et contrôlées ou financées principalement sur fonds publics et les personnes morales de droit privé dotées de la personnalité juridique constituées par des pouvoirs adjudicateurs dans le but de réaliser certaines activités en commun. Les entités adjudicatrices sont des pouvoirs adjudicateurs exerçant des activités d'opérateur de réseaux, des entreprises publiques qui exercent une de ces mêmes activités lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs et des organismes de droit privé qui ne sont ni des pouvoirs adjudicateurs ni des entreprises publiques lorsqu'ils bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs ayant pour effet de leur réserver l'exercice d'une des activités d'opérateur de réseaux et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques à exercer cette activité.

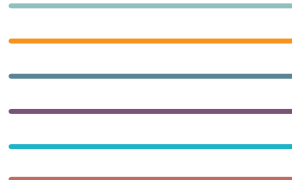
PRA	Plan de Relance Autoroutier
Preneur	Personne disposée à acheter ou à conclure un marché (<i>Synon. acquéreur, acheteur</i>).
Procédure adaptée	Procédure libre de passation d'un marché dont le montant est inférieur aux seuils nécessitant une procédure formalisée, qui doit néanmoins, dans le respect des principes constitutionnels de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, être adaptée : - à la nature et aux caractéristiques du besoin à satisfaire, - au nombre et à la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre, - aux circonstances de l'achat.
Procédure avec négociation (procédure formalisée)	La procédure avec négociation est la procédure par laquelle un acheteur négocie les conditions du marché public avec un ou plusieurs opérateurs économiques autorisés à participer aux négociations. Pour les pouvoirs adjudicateurs, la procédure avec négociation peut être mise en œuvre dans certaines hypothèses limitativement énumérées à l'article R. 2124-3 du code de la commande publique. Le pouvoir adjudicateur doit pouvoir justifier que les conditions de recours à ces procédures sont remplies. À défaut, le marché est entaché d'une nullité que le juge est tenu de soulever d'office.
Procédure formalisée	Procédure de passation de marchés sur le modèle de celles prévues par le code de la commande publique, à savoir : l'appel d'offres (ouvert ou restreint), la procédure avec négociation et le dialogue compétitif.
Profil acheteur	Plateforme de dématérialisation permettant notamment aux SCA de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique et de réceptionner par voie électronique les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires.
Référé contractuel	Voie de droit permettant de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence des contrats, dans les conditions limitativement énumérées du code de la commande publique et de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009, après leur signature.
Référé précontractuel	Voie de droit permettant de sanctionner les manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence au cours de la procédure de passation de marché et avant la signature du contrat, conformément aux dispositions du code de la commande publique et de l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009.
SCA	Société concessionnaire d'autoroutes à qui l'État a concédé une autoroute ou partie du réseau autoroutier national.
Soumissionner	S'engager, par écrit, au respect d'un cahier des charges d'un appel d'offres en précisant les tarifs pour effectuer la prestation demandée.
Sources d'énergie usuelles	Constitue une source d'énergie usuelle, au sens de l'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière, 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.
TP	Travaux Publics
TP01	Index INSEE – Travaux Publics : « Général – Tous travaux »

TP02	Index INSEE – Travaux Publics : « Travaux de génie civil et d'ouvrages d'art neufs ou rénovation »
TP09	Index INSEE – Travaux Publics : « Fabrication et mise en œuvre d'enrobés »

Directeur de la publication : Bernard Roman
Pilotage et coordination : Jennifer Siroteau, Nicolas Wagner
Auteurs et contributeurs : Guillaume Brassier, Louise Cassou, Marion Escargueil-Raynaud, Christophe Godé, Corentin Pétillon, Aurélie Six
Impression : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 150 exemplaires

Dépôt légal : Juin 2022 - ISSN : 2678-4556

L'édition 2021 du rapport annuel sur les marchés et les contrats passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes est consultable en ligne sur le site internet : <https://www.autorite-transports.fr>



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon
CS 30054 - 75675 Paris Cedex 14
Tél. +33 (0)1 58 01 01 10

 @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-transports.fr