

**Autorité**  
DE RÉGULATION  
DES TRANSPORTS



Autorité  
DE RÉGULATION  
DES TRANSPORTS

**RAPPORT ANNUEL**

**LES MARCHÉS ET LES CONTRATS  
PASSÉS PAR LES SOCIÉTÉS  
CONCESSIONNAIRES  
D'AUTOROUTES  
> Exercice 2023**



## Synthèse

### Les marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Le montant des marchés passés par les SCA historiques et la part soumise au contrôle des commissions des marchés sont globalement stables en 2023. Le nombre de répondants par appels d'offres est stable et reflète une intensité concurrentielle réelle.

Toutefois, en 2023, les sociétés APRR-Area ont attribué plus de marchés à des entreprises qui leur sont capitalistiquement liées que les années précédentes. Alors que la part des marchés attribués par le groupe Vinci Autoroutes à ses entreprises liées est en baisse, celle d'APRR-Area suit la tendance inverse, et s'établit à 35%, son point le plus haut depuis 2017. Si cette situation peut être conjoncturelle, Cette hausse appelle à un examen approfondi.

**L'Autorité mènera donc un contrôle *a posteriori* des conditions de passation des principaux marchés attribués par les sociétés APRR-Area au groupe Eiffage.**

En 2022, l'Autorité avait mené une analyse de type « marche à blanc » des avenants passés par les SCA, qui avait révélé des irrégularités potentielles. Cela a poussé l'ART à conduire un contrôle renforcé en 2023. Ce contrôle n'a pas révélé d'irrégularités.

**L'Autorité maintiendra un contrôle renforcé des avenants pour l'année 2024. Si, à nouveau, elle n'identifie pas d'irrégularités, elle reviendra à un contrôle simple.**

En 2023, l'autorité a constaté une augmentation du recours aux procédures d'exception, c'est-à-dire les procédures sans publicité ni mise en concurrence, dont le montant prévisionnel du marché est au-dessus des seuils d'application de procédures formalisées et sous certaines conditions strictes imposées par le code la voirie routière. Elle a donc réalisé un contrôle de type « marche à blanc » à ce sujet. Deux situations problématiques ont été identifiées.

**Par conséquent, en 2024, l'Autorité maintiendra son contrôle de type « marche à blanc » sur les marchés passés sans publicité ni mise en concurrence dont le montant est supérieur au seuil d'application des procédures formalisées pour l'année 2024.**

### Les contrats de sous-concession

En 2023, neuf procédures de mise en concurrence ont été conduites pour l'exploitation d'activités sur des aires de service. La remise en concurrence des contrats s'est traduite par une économie substantielle pour les usagers.

Les cinq procédures portant sur l'installation d'IRVE ont été particulièrement concurrentielles, mais cette concurrence accrue a surtout poussé à une hausse des redevances versées aux SCA. En effet, l'Autorité a constaté que pour les IRVE, les méthodes de notation du critère de modération tarifaire actuellement retenues par les SCA incitent les candidats à privilégier dans leurs offres le montant des redevances versées au concédant au détriment de la modération tarifaire. Les redevances versées aux SCA s'avèrent d'ailleurs plus élevées que la moyenne pour les sous-concessions portant sur des IRVE, atteignant 18% du chiffre d'affaires. En revanche, les prix de recharge restent comparables à ceux du carburant

**L'Autorité recommande donc d'améliorer les méthodes de notation dans les appels d'offres liés aux IRVE. Elle émettra systématiquement des avis défavorables pour les appels d'offres dont le système de notation rendrait significativement plus coûteux pour un candidat de gagner un point en baissant ses prix que de gagner un point en augmentant la redevance versée au concédant.**



## 01

### Les marchés des sociétés concessionnaires et leur contrôle par l'ART en 2023

#### État des lieux des achats des SCA et de l'activité des commissions en 2023

Le montant des marchés passés par les SCA historiques, ainsi que la part soumise au contrôle des commissions des marchés, est globalement stable en 2023

Les procédures présentées en commission portent essentiellement sur des marchés de travaux et sont souvent remportés par un des trois grands groupes de travaux publics

Le niveau de concurrence pour les marchés de travaux apparaît bon mais les sociétés APRR-Area attribuent de plus en plus de marché à leurs entreprises liées

#### Le contrôle des marchés exercé par l'Autorité en 2023

Le contrôle renforcé des avenants n'a pas révélé d'irrégularités mais sera prolongé en 2024

L'Autorité a réalisé une marche à blanc concernant les procédures d'exception sans publicité ni mise en concurrence

7

9

9

10

12

17

17

19

## 02

### Les contrats de sous-concession pour l'exploitation des aires de service

#### Le contrôle des procédures de passation en 2023

En 2023, neuf procédures de mise en concurrence ont été conduites pour l'exploitation d'activités sur des aires de service

La remise en concurrence des contrats s'est traduit par une économie substantielle pour les usagers

... mais les redevances versées aux SCA s'avèrent plus élevées qu'en moyenne

#### Un point de doctrine : les méthodes à retenir pour la notation du critère de modération tarifaire s'agissant d'une IRVE

Le principe : des méthodes de notation incorrectement calibrées pourraient permettre au concessionnaire de capturer une rente

L'application concernant le prix des recharges : les méthodes de notation actuellement retenues par les SCA sont incorrectement calibrées

L'Autorité recommande donc d'améliorer les méthodes de notation dans les appels d'offres

27

29

29

30

33

35

35

35

36



## 1 LES MARCHÉS DES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES ET LEUR CONTRÔLE PAR L'ART EN 2023

Les marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) constituent un débouché incontournable pour les entreprises actives dans le secteur des travaux publics autoroutiers. Or, certaines SCA sont intégrées dans des groupes de travaux publics. Cette intégration verticale est susceptible d'affecter la concurrence dans le secteur des travaux publics autoroutiers : il existe un risque d'attribution préférentielle des marchés à des entreprises liées, entraînant une éviction des entreprises concurrentes. Le jeu de la concurrence en serait ainsi faussé, nuisant à l'efficacité du secteur.

**Pour garantir une concurrence effective et loyale, le législateur a soumis les SCA à des obligations à respecter lors de la passation de leurs marchés et de leurs avenants.** Elles sont également soumises à un double contrôle. D'une part, les commissions des marchés, organes collégiaux institués au sein des SCA et composées en majorité de membres indépendants des SCA opèrent un premier contrôle des projets de marchés et d'avenants des SCA historiques. D'autre part, l'ART exerce un contrôle de second niveau des projets de marchés et d'avenants des SCA afin de vérifier qu'elles se conforment à leurs obligations de publicité et de mise en concurrence.

**Cette partie présente l'activité liée aux marchés des SCA sous deux angles :**

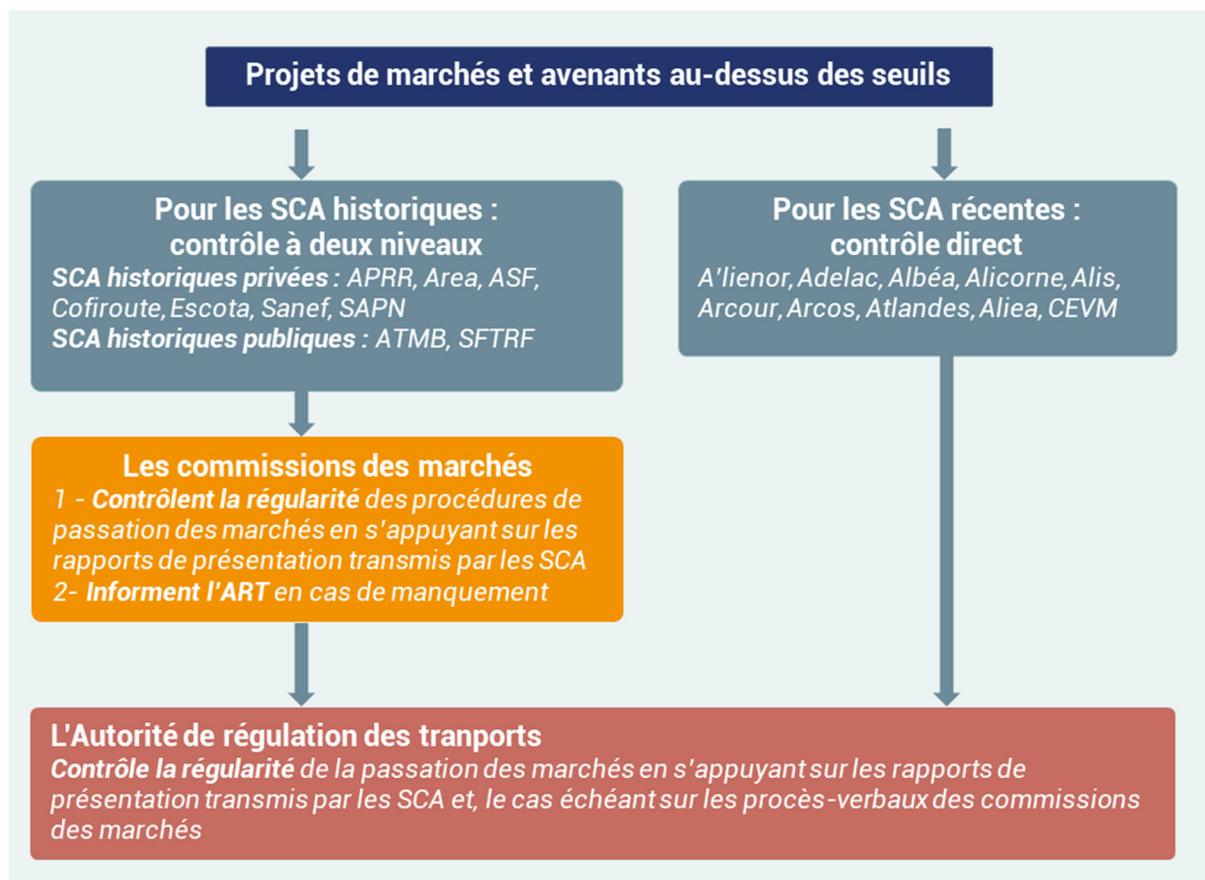
- 1- **Un état des lieux des achats des SCA**, notamment des marchés soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Celui-ci, qui relève principalement de l'observation, permet de fournir une information objective sur les pratiques des SCA en matière de passation des marchés et de mesurer leurs effets sur le secteur des travaux publics (section 1.1).
- 2- **Un bilan du contrôle de l'Autorité** qui vise à rendre compte de son action, à présenter sa lecture du cadre juridique applicable et à formuler des recommandations (section 1.2).

**Ces deux sections se concentrent sur les marchés et avenants passés par les SCA historiques.** En effet, les achats des SCA récentes sont peu nombreux comparativement à ceux des SCA historiques et, le plus souvent, d'un montant inférieur aux seuils de passation en procédure formalisée.

Figure 1 : Les obligations et seuils imposés par le code de la voirie routière aux SCA



Figure 2 : Organisation générale du contrôle des marchés et des avenants des SCA

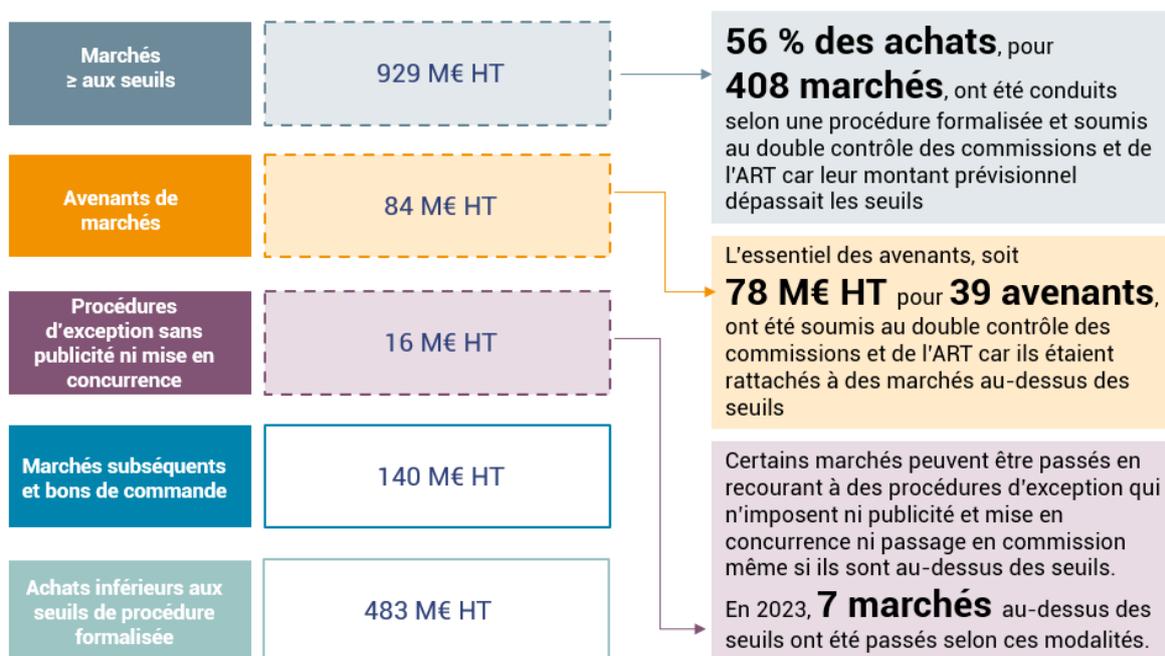


## 1.1 État des lieux des achats des SCA et de l'activité des commissions en 2023

### 1.1.1 Le montant des marchés passés par les SCA historiques et la part soumise au contrôle des commissions des marchés sont globalement stables en 2023

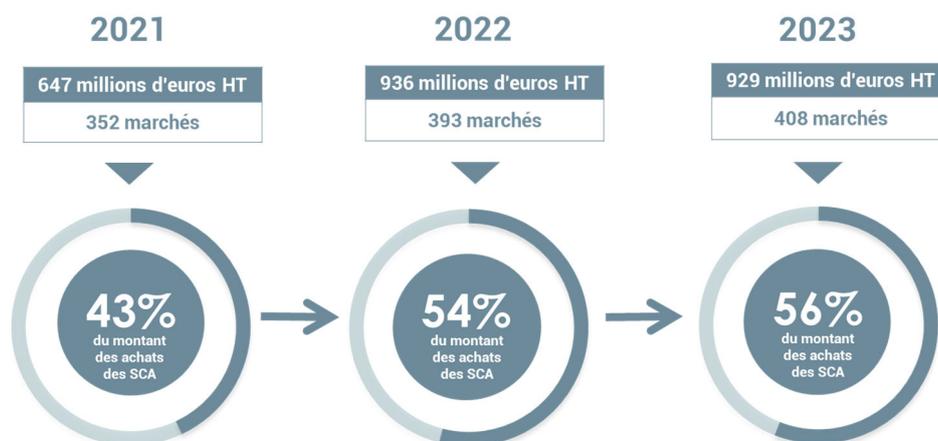
En 2023, les achats des SCA historiques s'élèvent à 1 652 M€. Ce montant était de 1 733 M€ en 2022, soit une baisse de 5 % par rapport à l'année dernière. Ces achats sont réalisés selon plusieurs procédures distinctes. Une procédure formalisée est imposée dès lors que le montant prévisionnel, qui reflète la valeur estimée du besoin, est supérieur aux seuils. En dessous de ces seuils, les SCA n'ont pas d'obligations spécifiques. Elles achètent également via des avenants à des contrats existants ainsi que via des marchés subséquents ou bons de commande sur le fondement d'accords-cadres conclus à l'issue de procédures formalisées. Enfin, les SCA recourent parfois à des procédures d'exception, c'est-à-dire des procédures qui ne recourent ni à une publicité ni à mise en concurrence pour des valeurs estimées de marché supérieures au seuil d'application des procédures formalisées, lorsque les conditions strictes prévues par le code de la voirie routière et le code de la commande publique sont respectées.

Figure 3 : Les achats des SCA historiques et leur contrôle en 2023



Les commissions des marchés ont rendu des avis sur plus de la moitié des achats des SCA. Ainsi, les commissions ont été saisies de 408 marchés des SCA historiques représentant 56 % de leurs achats en montant. Cette part est en légère augmentation depuis 2021, dans un contexte de hausse du montant moyen des marchés passés par les SCA. La part des marchés d'un montant supérieur au seuil de procédure formalisée varie cependant selon les groupes de SCA : le groupe Sanef-SAPN a la part la plus élevée, quoiqu'en baisse (74% en 2022) ; le groupe APRR-Area conserve la proportion la plus basse, avec des chiffres toutefois un peu supérieurs à ceux de 2022 (44 %). Par ailleurs, l'essentiel des avenants, soit plus de 90 % en montant, ont également été présentés aux commissions, leur avis étant requis lorsque le marché correspondant dépassait les seuils de mise en concurrence.

Figure 4 : Part des marchés en montant soumis à l'avis des commissions de marchés par groupe de SCA de 2021 à 2023



Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

En étudiant la structure des achats sur plusieurs années, trois évolutions notables ressortent pour 2023 :

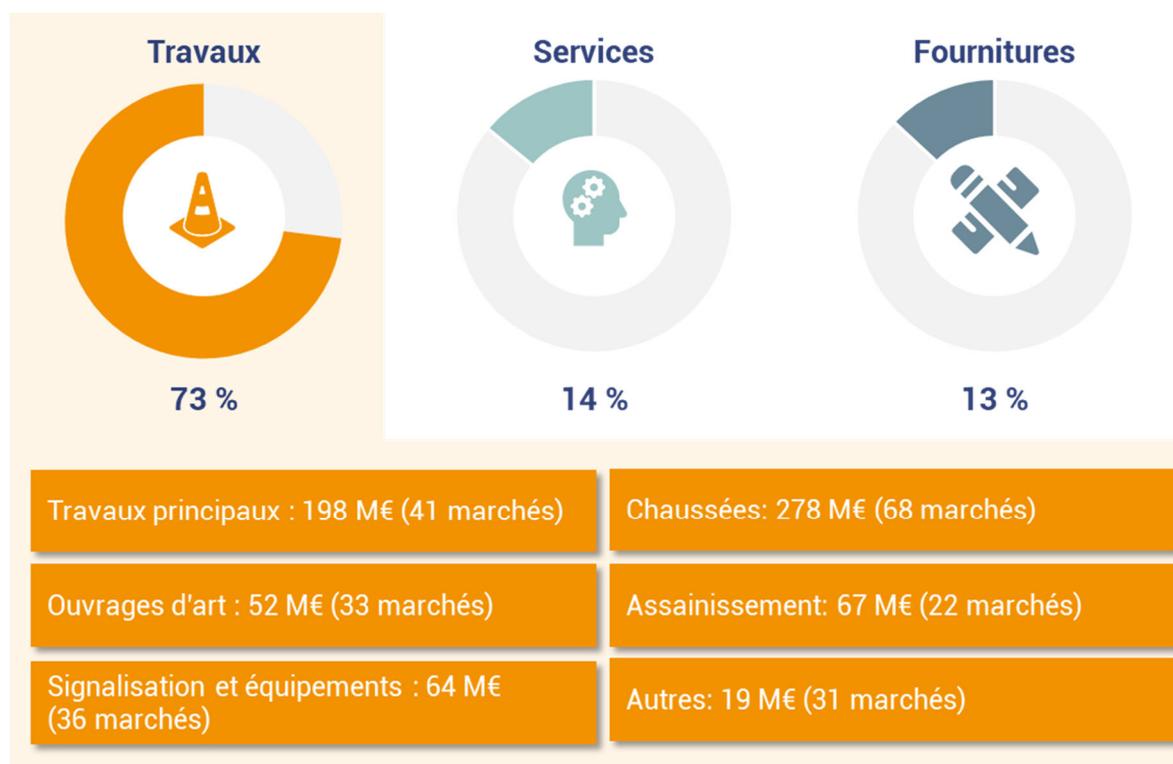
1. **Le volume d'avenants est stable en nombre mais croît en montant.** Ainsi, on observe annuellement de 30 à 40 avenants relevant d'un passage en commission des marchés. Néanmoins, leur montant moyen a cru si bien qu'ils pèsent de plus en plus dans les achats : ils représentent aujourd'hui 5 % des achats contre 1 % en 2019. **C'est l'une des raisons qui ont motivé l'ART à ouvrir un contrôle thématique renforcé sur ce sujet (voir section 2).**
2. **Le volume des marchés passés en recourant à des procédures d'exception, c'est-à-dire sans publicité ni mise en concurrence et dont le montant est supérieur au seuil de recours des procédures formalisées, connaît un bond.** Il est passé de 8 M€ en 2021 à 16 M€ en 2023. La régularité du recours à ces procédures étant cruciale, **l'ART a ouvert un contrôle thématique de type « marche à blanc » sur ce sujet (voir section 2).**
3. **La part des marchés passés par le biais d'un accord-cadre est en baisse.** En 2022, 353 marchés pour 536 M€ ont été passés par le biais d'un accord-cadre, soit en montant 54 % des marchés présentés en commissions. En 2023, ce volume baisse à 209 marchés pour 383 M€ et ne représente plus que 41%, en montant, des marchés passés en commissions. Cette tendance est un point d'attention : l'ART a encouragé à plusieurs reprises les SCA à recourir aux accords-cadres pour leurs besoins récurrents. Les accords-cadres conservent en effet tous les bénéfices d'une procédure concurrentielle, tout en facilitant la réponse à des besoins urgents.

1.1.2 Les procédures présentées en commission portent essentiellement sur des marchés de travaux qui sont souvent remportés par l'un des trois grands groupes de travaux publics

**L'essentiel des marchés soumis aux commissions des marchés ont pour objet la réalisation de travaux.** En 2023, ceux-ci représentent 73 % des marchés en montant, une proportion qui varie peu selon les années : en 2022, elle était par exemple de 72 %. Ces marchés, dont l'objet peut être des opérations d'entretien ou de développement de l'infrastructure autoroutière, sont de nature variée. Schématiquement, ils peuvent être décomposés en six grandes catégories :

- les marchés de travaux à dominante principale (quatre catégories), de type :
  - o ouvrages d'art ;
  - o chaussées ;
  - o assainissement ;
  - o signalisation/équipements ;
- les marchés de types travaux principaux regroupant, dans un même marché, plusieurs des catégories de travaux mentionnées ci-dessus ;
- les autres marchés de travaux plus sommaires (travaux de bâtiment, clôtures, gares de péage, etc.).

Figure 5 : Répartition des marchés soumis aux commissions par catégorie (en montant)



Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

**Les trois grands groupes de travaux publics, Bouygues, Eiffage et Vinci, ont remporté 54 % du montant des marchés de travaux attribués par les SCA en 2023.** Eiffage a néanmoins vu sa part reculer, passant de 13 % en 2022 à 7 % en 2023. Le reste de l'activité se répartit entre plusieurs acteurs représentant chacun moins de 10 % du montant total. La part totale de ces petits acteurs est en augmentation, passant de 39 % à 46 % : il s'agit d'un signal encourageant. Le positionnement des groupes de travaux publics n'est par ailleurs pas homogène. Le groupe Bouygues réalise 71 % de son activité sur les travaux principaux, alors que le groupe Eiffage est plutôt positionné sur les chaussées, qui pèsent 55 % de son activité.

Figure 6 : Attribution des marchés de travaux ayant fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres aux différents groupes de travaux publics

Groupe de travaux publics	Global 2023		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés
<b>Bouygues</b>	30	173	26 %
<b>Eiffage</b>	18	48	7 %
<b>Vinci</b>	37	140	21 %
<b>Autres</b>	116	254	46 %
<b>Total TP</b>	226	678	100 %

Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

1.1.3 Le niveau de concurrence pour les marchés de travaux apparaît bon mais les sociétés APRR-Area attribuent de plus en plus de marchés à leurs entreprises liées

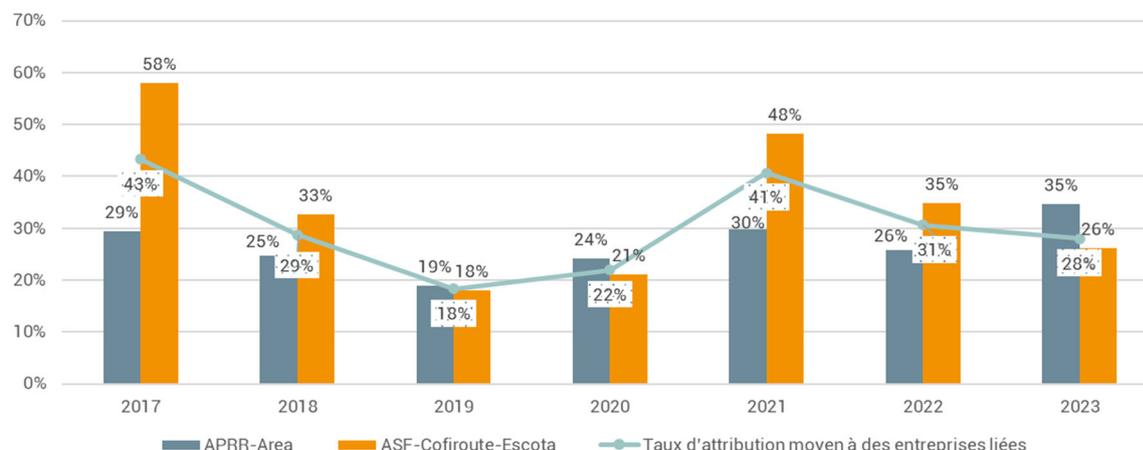
**Pour mesurer le niveau de concurrence sur les marchés de travaux, l'ART mobilise deux indicateurs :**

1. **Le taux d'attribution aux entreprises liées**, c'est-à-dire le pourcentage, en montant et pour chaque groupe de SCA, des marchés de travaux attribués à des entreprises avec lesquelles elles ont un lien capitalistique. Cet indicateur permet de contrôler si davantage de marchés sont attribués aux entreprises liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de travaux publics. Si, sur plusieurs années, le taux d'attribution aux entreprises liées était sensiblement plus important que la moyenne des attributions à ces mêmes entreprises toutes SCA confondus, cela pourrait alors être le signe d'une attribution préférentielle.
2. **Le nombre de répondants aux procédures d'appel d'offres**, afin de mesurer le niveau de concurrence effectif à l'occasion des appels d'offres. Contrairement au précédent, cet indicateur se lit en variation plutôt qu'en niveau. En effet, il n'existe pas de référence quant à un nombre de répondants satisfaisant, mais une dégradation significative du nombre de répondants serait une alerte qu'il conviendrait d'étudier.
  - a. Alors que la part des marchés attribués par le groupe Vinci Autoroutes à ses entreprises liées est en baisse, APRR-Area suit la tendance inverse

**Après un pic en 2021, le taux d'attribution à des entreprises liées est en baisse depuis deux ans.** En 2023, il s'établit à 28 % pour les SCA intégrées dans un groupe de travaux publics opérant en France, à savoir APRR-Area (qui sont intégrées dans le groupe Eiffage) et ASF-Cofiroute-Escota (qui sont intégrées au sein du groupe Vinci). Ce chiffre recouvre de fortes disparités. Alors que la part des marchés attribués par les sociétés ASF-Cofiroute-Escota (Vinci Autoroutes) à ses entreprises liées est en forte baisse, celle d'APRR-Area est au contraire en forte hausse, atteignant 35 %, son point le plus haut depuis 2017. Ainsi, pour la première fois depuis 2020, les sociétés

APRR-Area attribuent plus de marchés à leurs entreprises liées que celles du groupe Vinci Autoroutes.

Figure 7 : Évolution de la part (en montant) des marchés de travaux attribués à au moins une entreprise liée



Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

**Dans les deux cas, ces deux groupes de SCA attribuent plus de marchés à leurs entreprises liées que les autres SCA.** Ainsi, les entreprises de travaux publics du groupe Vinci remportent en moyenne 21 % des marchés toutes SCA confondues soit 5 points de pourcentage de moins que pour les seuls marchés des sociétés ASF-Cofiroute-Escota. Néanmoins, compte-tenu du nombre de marchés considérés (38 marchés ont été attribués en 2023 au groupe Vinci), cet écart ne peut être considéré comme significatif. Quant aux entreprises de travaux publics du groupe Eiffage, elles remportent en moyenne 7 % des marchés toutes SCA confondues, soit 28 points de pourcentage de moins, ou cinq fois moins, que pour les seuls marchés des sociétés APRR-Area. Cet écart peut être considéré comme statistiquement significatif.

**La part des marchés attribués par APRR-Area au groupe Eiffage est un point d'attention mais il est impossible, à ce stade, de conclure à une attribution préférentielle.** Cela peut être le reflet d'effets de structure conjoncturels émanant de la nature des travaux achetés par la SCA, de la spécialisation de ses entreprises liées ou de leur situation géographique. Cette situation appelle néanmoins à la vigilance : un taux d'attribution qui resterait durablement à ce niveau pourrait révéler un dysfonctionnement.

**Action de l'ART : Même si le contrôle au fil de l'eau réalisé par l'Autorité n'a rien révélé, la hausse du taux d'attribution d'APRR-Area à ses entreprises liées appelle à un examen approfondi. L'Autorité mènera un contrôle *a posteriori* des conditions de passation des principaux marchés attribués par les sociétés APRR-Area au groupe Eiffage.**

Figure 8 : Part des marchés de travaux attribués aux groupes de travaux publics selon les groupes de SCA

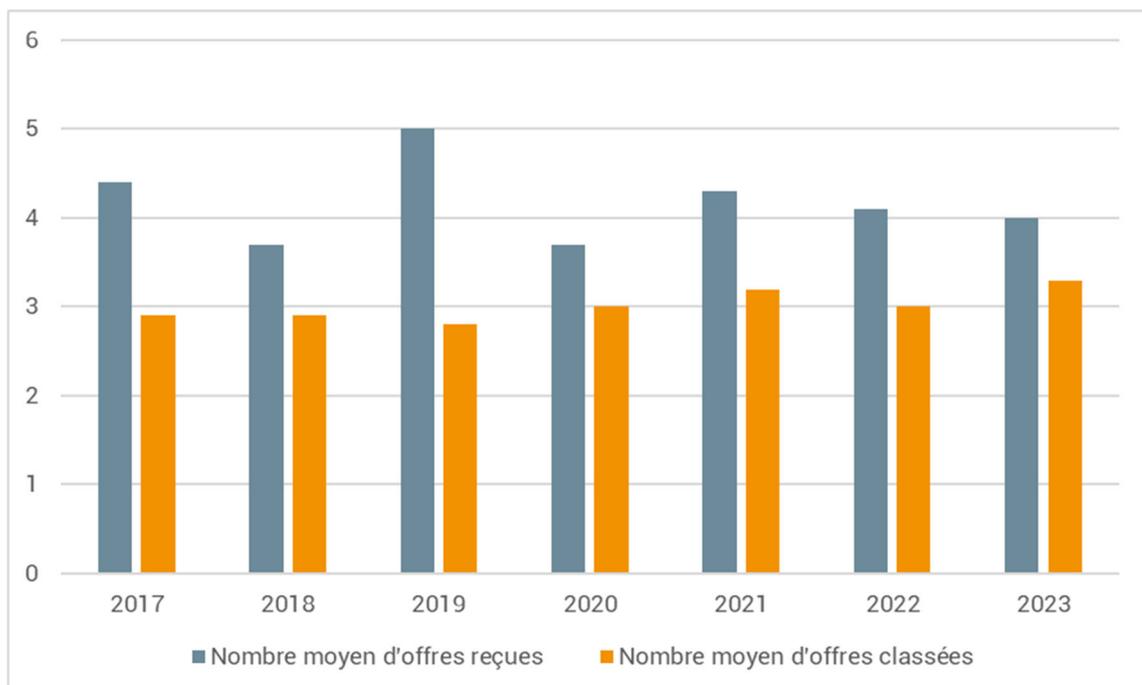
Groupe de SCA	Vinci	Eiffage	Autres
ASF-Cofiroute-Escota	26 %	1 %	73 %
APRR-Area	18 %	35 %	47 %
Autres	8 %	10 %	82 %
<b>Taux moyen</b>	<b>21 %</b>	<b>7 %</b>	<b>72 %</b>

Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

- b. Le nombre de répondants par appel d'offres pour les marchés de travaux est stable, reflet d'une intensité concurrentielle satisfaisante

**En 2023, le nombre de répondants par procédure de mise en concurrence pour des marchés de travaux s'établit autour de 4, et est globalement stable depuis 2017.** La moyenne du nombre de répondants sur la période 2017 – 2023 est de 4,2 avec un pic à 5 répondants pour l'année 2019. Par ailleurs, le taux d'offres classées – c'est-à-dire les offres jugées, conformément à l'article R. 2152-6 du code de la commande publique, comme étant régulières, acceptables et appropriées – par rapport aux offres reçues est en hausse depuis 2020, et atteint son maximum pour l'année 2023, témoignant d'une solidité accrue des répondants au fil des ans.

Figure 9 : Évolution annuelle du nombre de répondants et du nombre d'offres classées sur la période 2017-2023 (marchés de travaux)



Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

**Il existe une variabilité importante selon les marchés :** dans près de 10 % des appels d'offres des marchés de travaux (pour 4 % du montant) il y a un unique soumissionnaire. C'est particulièrement vrai pour deux types de marchés.

- D'une part, les marchés de signalisation et d'équipement pour lesquels le nombre moyen de répondants est d'un peu plus de trois répondants, soit un répondant de moins que la moyenne. Cela s'explique notamment par le faible nombre d'entreprises opérant sur ce segment.
- D'autre part, les marchés d'un montant inférieur à 90 k €, dont le nombre moyen de répondants est légèrement supérieur à deux. Il existe également des disparités de réponses selon les groupes de SCA. Ainsi sur la période 2020-2023, APRR-Area est celle qui a reçu le plus de réponses à ses appels d'offres, à 4,4 en moyenne.



## 1.2 Le contrôle des marchés exercé par l'Autorité en 2023

**Le contrôle de l'Autorité est priorisé.** En effet, compte-tenu du volume de marchés passés par les SCA (408 marchés soumis à l'avis des commissions de marchés en 2023), un contrôle exhaustif serait inefficace. Pour cela, l'ART procède à un contrôle au « fil de l'eau » des marchés par sondage ainsi qu'à des contrôles thématiques.

**Les contrôles thématiques se déroulent en deux temps :**

- **Tout d'abord, une « marche blanc » est organisée :** il s'agit d'un contrôle *a posteriori* qui vise à ouvrir le dialogue avec les SCA concernées pour identifier de potentielles fragilités dans leurs approches de passation des marchés et échanger sur la lecture des textes applicables.
- **Ensuite, si cela apparaît nécessaire, l'ART entame une phase de contrôle renforcé.** Il s'agit, en général, d'un contrôle *a priori* et quasi-systématique. En cas d'irrégularité constatée, l'ART alerte la SCA concernée et peut, le cas échéant, saisir le juge d'un référé en application notamment de l'article L. 122-20 du code de la voirie routière.

**Pour l'année 2023, deux contrôles thématiques ont été menés par l'Autorité :**

- **D'une part, l'ART a mis en œuvre un contrôle renforcé sur les avenants** à la suite d'une marche à blanc menée en 2022 sur ce sujet (cf. section 1.2.1) ;
- **D'autre part, elle a engagé une marche à blanc concernant le recours aux procédures sans publicité et mise en concurrence** (cf. section 1.2.2).

### 1.2.1 Le contrôle renforcé des avenants n'a pas révélé d'irrégularités mais sera prolongé en 2024

- a. Le contexte et l'approche du contrôle : une marche à blanc conduite en 2022 a révélé des irrégularités potentielles, ce qui a poussé l'ART à conduire un contrôle renforcé

**En 2022, l'ART a conduit une marche à blanc concernant les conditions de recours aux avenants.** Il s'agit en effet d'un sujet crucial au regard de ses missions : la modification d'un marché par voie d'avenant est susceptible de remettre en cause les conditions de mise en concurrence initiales observées lors de la passation du marché si elle ne s'inscrit pas dans les cas de modifications autorisées par le code de la commande publique. Ce peut être le cas, par exemple, si des prestations qui n'étaient pas initialement prévues sont ajoutées ou si les volumes sont significativement augmentés.

**Dans le cadre du contrôle de 2022, un marché de travaux qui avait fait l'objet de modifications de grande ampleur et potentiellement irrégulières avait été identifié.** Quatre avenants de grande ampleur avaient été passés sur ce marché, qui avaient eu pour effet d'en augmenter le montant de plus de 97 %. Au terme des échanges avec la SCA en cause, l'Autorité avait estimé que ses éléments de justification n'apportaient pas une réponse satisfaisante.

**En conséquence, l'Autorité a conduit en 2023 un contrôle renforcé des conditions de recours aux avenants.**

- b. Son résultat : l'ART n'a pas identifié d'irrégularité sur les 39 avenants examinés

**Au cours de l'année 2023, l'Autorité a réalisé un contrôle des 39 avenants qui lui ont été soumis : aucun avenant litigieux n'a été détecté.**

**D'une part, elle n'a identifié aucun avenant dont le montant était comparable, en valeur absolue ou en pourcentage du marché initial, au cas identifié en 2022** (augmentation de la valeur du marché de 97 %). Ainsi, en moyenne les avenants soumis au passage en commission des marchés portaient une augmentation du montant du marché d'environ deux millions d'euros, soit 18 % du montant du marché. Les avenants confondus ont conduit à une augmentation cumulée du montant initial du marché de 49 %.

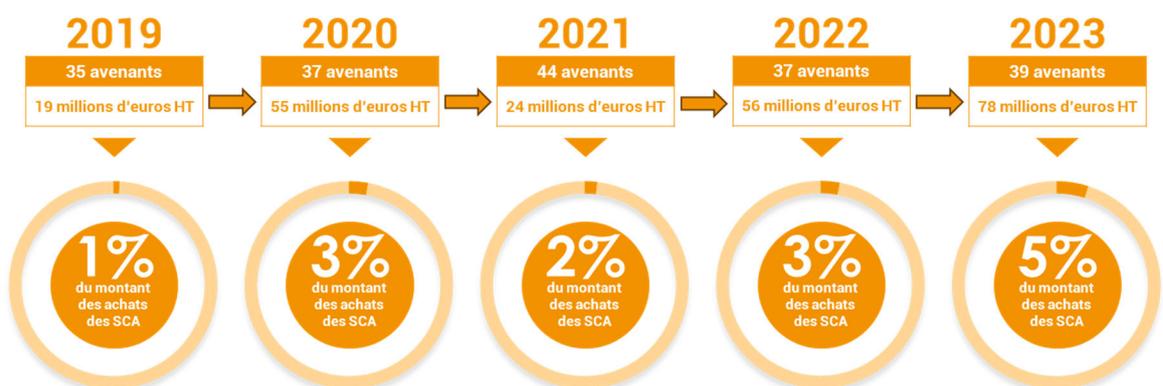
**D'autre part, tous les avenants ont été conclus conformément aux exigences du code de la commande publique (CCP).** De plus, tous les rapports des commissions des marchés portant sur des avenants ont eu soin de justifier le recours aux avenants en se fondant sur la grille de lecture de l'Autorité. Ainsi, parmi les avenants qui ont fait l'objet d'un contrôle par l'Autorité :

- 31 % sont motivés par des travaux devenus nécessaires pour lesquels un changement d'opérateur est techniquement ou économiquement impossible (article R. 2194-2 du code de la commande publique). Il s'agissait, par exemple, d'évolutions de programme en cours d'exécution du marché, dans le cas de travaux liés à l'empierrement d'un chemin impacté par les travaux, pour sécuriser les trajets des piétons, à la demande d'une collectivité locale ;
- 69% se justifient pour des travaux devenus nécessaires à la suite de circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent n'aurait pas pu prévoir (article R. 2194-5 du code de la commande publique). Il s'agissait, par exemple, d'évolution des quantités réellement consommées ou d'évolutions de méthodes de construction liées à la découverte de sujétions techniques en phase travaux.

c. Les suites à donner : l'Autorité maintient un contrôle renforcé pour l'année 2024

**Le recours aux avenants par les SCA reste historiquement élevé.** Si leur nombre est stable depuis quelques années, de l'ordre d'une quarantaine, leur montant moyen croît tendanciellement. Les avenants présentés en commission des marchés représentent ainsi 5 % des achats en 2023 contre uniquement 2 % en 2021. Le groupe Vinci a la part la plus élevée de recours aux avenants, qui pèsent plus de 6 % de ses achats, malgré une légère baisse par rapport à 2022.

Figure 10 : Poids des avenants passés en commission des marchés dans les achats des SCA historiques



Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

Même si aucune irrégularité n'a été détectée, l'Autorité restera donc vigilante sur ce sujet.

**Action de l'Autorité : maintenir le contrôle renforcé pour l'année 2024. Si, à nouveau, elle n'identifie pas d'irrégularités, alors l'Autorité reviendra à un contrôle au fil de l'eau.**

## 1.2.2 L'Autorité a réalisé une marche à blanc concernant les procédures d'exception

- a. Le contexte et l'approche du contrôle : une augmentation du recours aux procédures d'exception pousse l'Autorité à entamer une marche à blanc

**Le code de la commande publique (CCP) prévoit des procédures d'exception permettant l'attribution de marchés au-dessus des seuils de procédure formalisée sans publicité ni mise en concurrence, régies par ses articles L. 2122-1 et R. 2122-1 et suivants.** Celles-ci permettent, dans des cas bien précis, de ne pas recourir aux procédures de publicité et de mise en concurrence. Le recours à une procédure formalisée ainsi que le passage en commission des marchés avant la contractualisation du marché ne sont alors plus nécessaires. Le bon usage de ces procédures est essentiel : un usage extensif viendrait priver d'effets utiles le dispositif de contrôle mis en place par le législateur pour les marchés passés par les SCA.

**En 2023, l'Autorité a observé un recours accru à des procédures d'exception.** Dans le cadre d'une marche à blanc, elle a donc analysé les procédures de ce type relevant de son périmètre de contrôle. Deux procédures ont donné lieu à des échanges approfondis avec les SCA concernées. Dans un cas, une irrégularité a été identifiée et a pu être corrigée. Dans l'autre, l'ART a conclu que l'un des critères justifiant une procédure d'urgence impérieuse était imparfaitement rempli mais ne faisait pas obstacle à l'attribution directe au regard des risques pour la sécurité des riverains et des usagers de l'autoroute.

Figure 11 : Les cas le plus souvent rencontrés par les SCA justifiant le recours à une procédure sans publicité ni mise en concurrence

Cas	Conditions
<b>Lorsqu'une procédure formalisée s'est révélée infructueuse (R. 2122-2)</b>	Dans certains cas d'infructuosité <sup>1</sup> d'un marché passé en procédure formalisée (hors procédure avec négociation ou dialogue compétitif), une SCA peut recourir à une procédure sans publicité ni mise en concurrence. Dans ce cas, les conditions initiales du marché ne doivent pas être substantiellement modifiées. Elles peuvent en revanche être adaptées dans des limites raisonnables pour tenir compte des résultats de la première consultation.
<b>Lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un unique opérateur économique (R. 2122-3)</b>	Pour recourir à cette disposition, les SCA doivent démontrer que l'attributaire retenu est le seul à pouvoir répondre à leurs besoins et qu'aucun autre procédé ne peut raisonnablement le satisfaire. Elles doivent également démontrer que cette nécessité repose sur des raisons artistiques, techniques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, les raisons économiques ou financières n'étant pas de nature à justifier le recours à cette procédure dérogatoire au droit commun de la commande publique. Les SCA ne doivent pas artificiellement réduire la concurrence par une définition du besoin excessivement spécifique.
<b>En cas d'urgence impérieuse (R. 2122-1)</b>	Cas détaillé ci-après.
<b>Pour effectuer des livraisons complémentaires (R. 2122-4)</b>	Cas détaillé ci-après.

Les deux derniers cas mentionnés dans le tableau ci-dessus sont présentés ci-après afin de rendre compte du contrôle de l'Autorité et de partager sa grille d'analyse.

---

<sup>1</sup> Plus précisément, il peut être recouru au dispositif prévu par l'article R. 2122-2 du code de la commande publique soit lorsque aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais prescrits, soit lorsque seules des candidatures irrecevables ou des offres inappropriées ont été présentées,

- b. Premier cas rencontré : en cas d'urgence impérieuse, il est possible de recourir à une procédure d'exception

#### *Le cadre juridique applicable*

**Les procédures d'urgence impérieuse permettent, notamment lorsque des travaux sont urgents compte-tenu d'enjeux de sécurité, de conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence.**

Ainsi, en application de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique (CCP), les SCA peuvent passer des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable pour faire face à des circonstances extérieures et imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais nécessaires aux procédures formalisées. Parmi les cas les plus fréquents figure la survenue d'une catastrophe naturelle qui nécessite de rétablir la circulation des biens et des personnes par des moyens extraordinaires.

**Le recours à une procédure d'urgence impérieuse est soumis à deux critères cumulatifs :**

- 1- Le traitement de l'urgence impérieuse doit être incompatible avec les délais exigés par les procédures formalisées ;
- 2- L'urgence impérieuse doit résulter de circonstances imprévisibles pour l'acheteur, qui ne doit donc pas en être responsable : elle ne peut ainsi résulter d'irrégularités ou de négligences commises lors de la passation d'un marché ou du manque de diligence de l'acheteur lui-même.

Les SCA doivent ainsi démontrer que le marché passé dans ce cadre présente un lien de causalité réel avec l'événement imprévisible, qui se traduit notamment par la proximité temporelle avec cet événement. Le marché doit se limiter aux prestations nécessaires pour parer à l'urgence : il ne peut inclure des travaux de plus long terme, sauf à démontrer que ces travaux sont indissociables des mesures à prendre pour parer à l'urgence.

#### *Le cas rencontré lors de la marche à blanc et la grille de lecture proposée par l'Autorité*

**L'Autorité a examiné un marché passé sans publicité ni mise en concurrence en raison d'une situation d'urgence impérieuse.** À la suite d'une inspection des tirants (câbles sous tension) d'un mur de soutènement le long d'une autoroute à fort trafic, il a été identifié des fragilités susceptibles d'entraîner son effondrement. La SCA a alors mis en œuvre une solution technique pour prévenir ce risque au moyen d'une procédure en urgence impérieuse.

Figure 12 : Grille de lecture de l'Autorité appliquée au cas rencontré

Conditions de recours à la procédure en urgence impérieuse	
Les délais étaient-ils compatibles avec le recours à une procédure formalisée ?	<b>Non.</b> Les tirants des murs de soutènement présentaient un risque de rupture fragile pouvant entraîner à tout instant un effondrement. Il convenait de réaliser les travaux de sécurisation au plus tôt. L'incompatibilité avec les délais d'une procédure formalisée est donc avérée.
Les circonstances de l'événement étaient-elles imprévisibles pour l'acheteur ?	<b>Une interrogation peut subsister.</b> En l'absence d'un audit détaillé, il est impossible de prévoir une telle défaillance. Néanmoins, une politique de surveillance adaptée et conforme aux derniers guides techniques en vigueur aurait pu permettre de détecter plus tôt les problèmes de corrosion impactant les tirants. L'imprévisibilité pour l'acheteur pourrait donc être questionnée.
Conditions de mise en œuvre de la procédure en urgence impérieuse	
La date de la procédure est-elle la plus proche possible de la survenance de l'événement imprévisible ?	<b>Oui.</b> La SCA a rapidement alerté les services du ministère. Elle a rapidement conçu une technique provisoire, elle a retenu une solution spécifique et brevetée et l'a mise en œuvre dans des délais courts.
La prestation visait-elle uniquement à rétablir le désordre engrangé par l'événement imprévisible ?	<b>Oui.</b> Des travaux provisoires de sécurisation ont été mis en œuvre. Ils devront être complétés par des travaux définitifs visant à pérenniser l'ouvrage.

**Compte-tenu des risques pour les usagers et les riverains, le recours à la procédure d'urgence impérieuse ne peut guère être remis en cause,** quand bien même l'imprévisibilité de l'événement pour l'acheteur pourrait être discutée en ce qu'elle pourrait résulter, au moins partiellement, d'un déficit de sa politique de surveillance de l'état des ouvrages.

- c. Second cas rencontré : pour les marchés de fournitures en cas de livraisons complémentaires il est possible de recourir à une procédure d'exception

#### *Le cadre juridique applicable*

**Les SCA peuvent recourir à des livraisons complémentaires de fournitures ou d'installations exécutées par le fournisseur initial lorsque le recours à un autre prestataire n'est pas envisageable.** Ainsi, en application de l'article R. 2122-4 du code de la commande publique, les SCA peuvent passer des marchés sans publicité ni mise en concurrence préalable dans ce cadre. Ils peuvent être destinés : (i) au renouvellement partiel de fournitures ou d'installations, ou (ii) à l'extension de fournitures ou d'installations existantes, lorsque le changement de fournisseur les obligerait à acquérir des fournitures ayant des caractéristiques techniques différentes entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées.

**Le recours à la procédure pour des livraisons complémentaires est soumis à trois critères cumulatifs :**

- Il concerne des livraisons de fournitures ou d'installations ;
- Les livraisons ou les installations viennent compléter un marché initial préexistant ;
- Le recours à un autre fournisseur induirait une incompatibilité ou des difficultés techniques ou des surcoûts d'entretien ou de développement disproportionnés.

Pour les pouvoirs adjudicateurs<sup>2</sup>, la durée des marchés passés dans ce cas de figure est limitée à trois ans, sauf cas dûment justifié. Ils peuvent être conclus avant ou après la fin du marché initial.

#### *Le cas rencontré lors de la marche à blanc et la grille de lecture proposée par l'Autorité*

**L'Autorité a examiné un marché passé sans publicité ni mise en concurrence dans le cadre de livraisons complémentaires.** Il s'agissait d'un achat complémentaire de stations de comptage composées de boucles électro-magnétiques et d'un appareil de comptage sur le bord de la route, pour un volume de l'ordre de 5 % du marché initial.

---

<sup>2</sup> En application de l'article R. 122-31 du code de la voirie routière et pour l'application des dispositions des livres Ier et II de la deuxième partie du code de la commande publique, les SCA sont assimilées à des pouvoirs adjudicateurs.

Figure 13 : Grille de lecture de l'Autorité appliquée au cas rencontré

<b>Le recours à la procédure pour livraison complémentaire est-il justifié ?</b>	
<b>Les livraisons complémentaires sont-elles réalisées par le fournisseur initial, et sont-elles destinées à compléter ou renouveler partiellement, ou étendre les installations existantes ?</b>	<b>Oui.</b> La livraison est bien effectuée par le fournisseur initial. Elle vise en outre à étendre un réseau déjà constitué à 95 % et à créer un lot de pièces de rechange.
<b>Le recours à un autre fournisseur entraînerait-il des difficultés techniques ou d'entretien disproportionnées ?</b>	<b>Oui.</b> Le dossier transmis par l'acheteur démontre bien une difficulté technique qui se serait traduite par un surcoût important.
<b>La mise en œuvre de la procédure pour livraisons complémentaires est-elle conforme aux dispositions invoquées ?</b>	
<b>La technique d'achat employée par l'acheteur est-elle adéquate au regard des besoins ?</b>	<b>Oui.</b> La forme du marché est correcte. L'acheteur a décidé de recourir à un accord-cadre. Les recommandations du ministère chargé de l'économie sur ce point considèrent qu'il peut être recouru indifféremment à un accord-cadre ou à un marché.
<b>La durée du marché est-elle compatible avec le recours à l'art. R. 2122-4 du CCP ?</b>	<b>Non.</b> L'article du CCP dispose que la durée du marché ne peut excéder trois ans. L'acheteur proposait une durée de contrat de six ans, contrevenant à ce principe.

**Le recours à la procédure est globalement justifié.** Néanmoins, l'analyse détaillée du cas, présentée en Figure 11, indique que la durée de l'accord ne respecte pas les obligations du CCP. L'ART a ainsi demandé à la SCA de ramener la durée de l'accord-cadre à 3 ans, pour se mettre en conformité avec l'article R. 2122-4 du CCP, ce qu'elle a fait.

- d. Les suites à donner : L'Autorité poursuivra en 2024 son contrôle sur les procédures d'exception

Les résultats de la première marche à blanc confirment l'importance de maintenir une veille de l'ART sur ce sujet. Elle permettra en particulier d'examiner d'autres cas de recours à une procédure sans publicité ni mise en concurrence.

**Action de l'Autorité : L'Autorité maintient un contrôle de type « marche à blanc » sur les marchés d'exception, c'est-à-dire les marchés sans publicité ni mise en concurrence et dont le montant est supérieur au seuil d'application des procédures formalisées, pour l'année 2024.**

Par ailleurs, le dispositif de contrôle de ces procédures apparaît devoir être renforcé. Il semblerait en particulier utile que les commissions de marchés puissent examiner les conditions de recours aux procédures passées sans publicité ni mise en concurrence préalable – dès lors que le seuil de recours aux procédures formalisées est normalement dépassé – et rendre un avis sur leur régularité.

**Recommandation : Afin de veiller à la meilleure application possible des procédures d'exception, l'Autorité invite les SCA à recueillir l'avis de leur commission des marchés préalablement à leur signature, même en l'absence d'obligation fixée par le code de la voirie routière sur ce point, à l'exception des procédures relevant de l'urgence impérieuse.**





## 2 LES CONTRATS DE SOUS-CONCESSION POUR L'EXPLOITATION DES AIRES D'AUTOROUTE

**Le réseau autoroutier concédé français compte plus de 360 aires de service** sur lesquelles sont proposés des services de distribution de carburant et de restauration et où sont établis des boutiques et des hôtels. Ces activités sont principalement externalisées auprès de tiers via des contrats dits de « sous-concession », visant à faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé.

**Depuis 2016, le législateur a confié à l'Autorité une mission de contrôle de la passation des contrats de sous-concession** pour les aires de service<sup>3</sup> :

- Elle s'assure, d'une part, que ces contrats, qui encadrent la vente de carburant, la restauration et les services de recharge de véhicules électriques, font l'objet d'une mise en concurrence effective et non discriminatoire. Un cadre favorisant la concurrence est en effet la manière la plus efficace d'assurer une offre de qualité et à des prix raisonnables pour les usagers ;
- Lorsqu'un contrat de sous-concession porte sur la distribution de carburants ou la recharge de véhicules électriques<sup>4</sup>, l'Autorité contrôle également le respect du critère de modération tarifaire : l'appel d'offres doit inciter les candidats à proposer les tarifs les plus avantageux possibles aux usagers. L'Autorité vérifie que les engagements des candidats quant à la modération tarifaire sont pris en compte dans la procédure de sélection pour un poids au moins équivalent aux engagements qu'ils prennent en matière de rémunérations versées à la SCA.

**Cette partie est structurée en deux temps :**

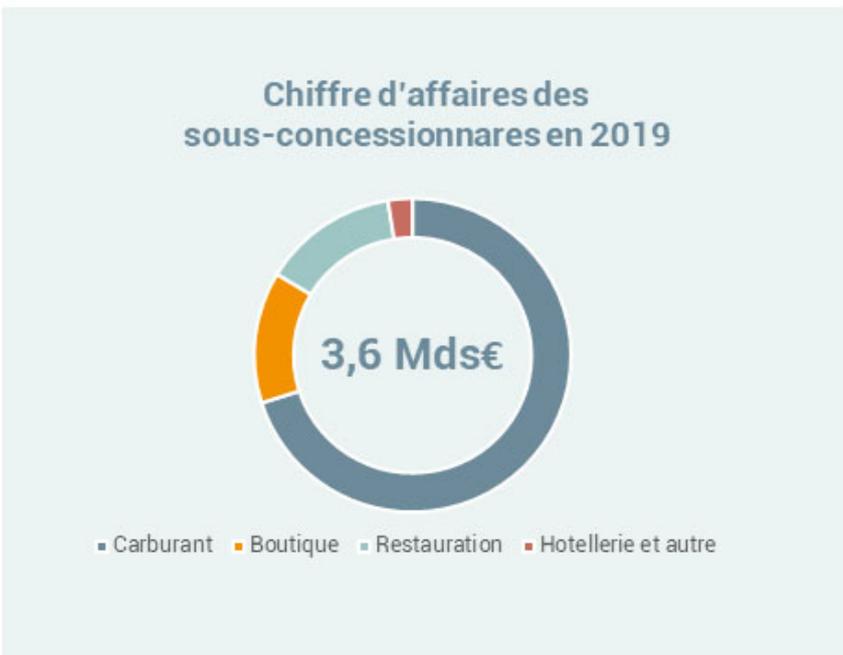
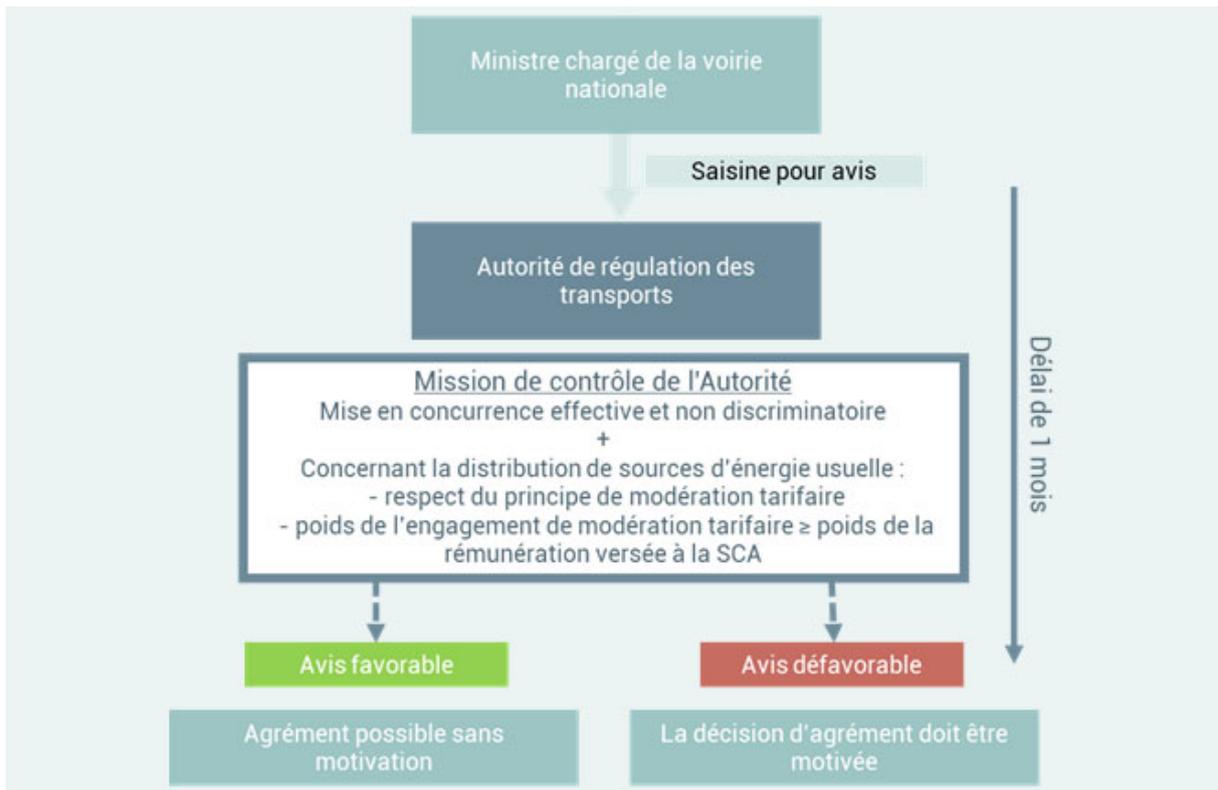
- **La première section rend compte du contrôle de l'ART en la matière ;**
- **La seconde présente un point de doctrine** développé durant l'année 2023, concernant les méthodes à retenir pour noter les engagements tarifaires des exploitants d'installation de recharge de véhicules électriques (IRVE).

---

<sup>3</sup> En application des articles L. 122-23 et suivants et R. 122-40 et suivants du code de la voirie routière.

<sup>4</sup> L'article D. 122-46-1 du code de la voirie routière définit une source d'énergie usuelle comme « 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 ».

Figure 14 : Organisation générale du contrôle des procédures de passation de sous-concessions



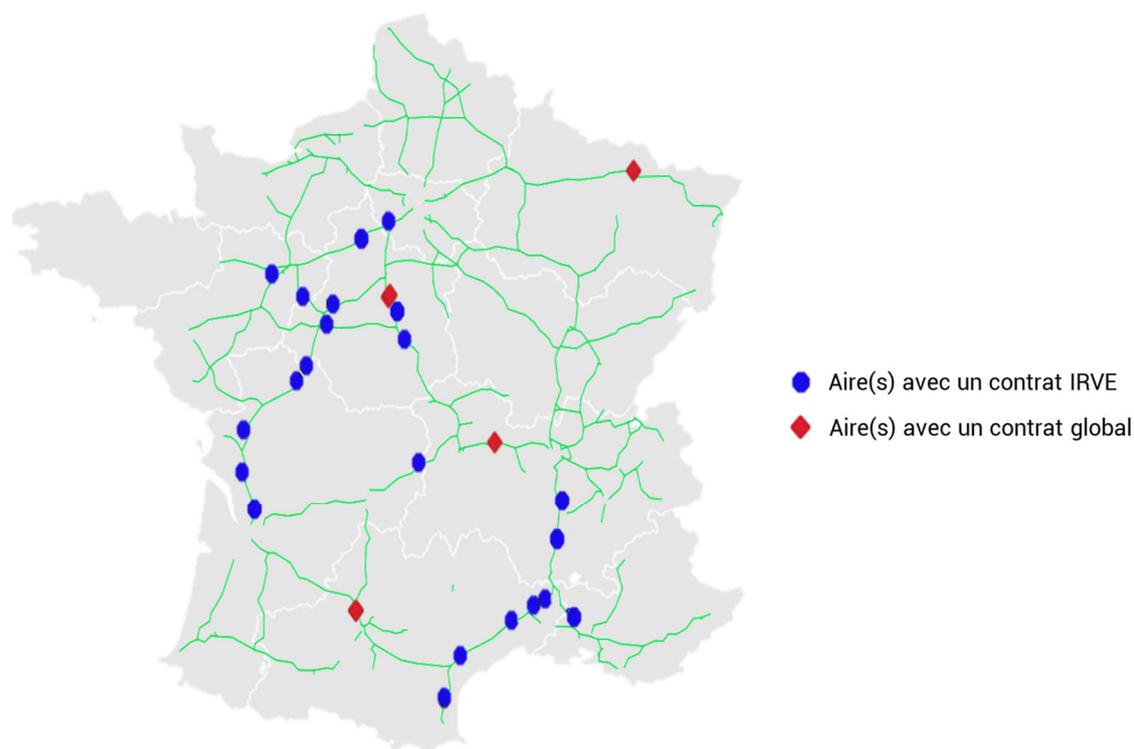
## 2.1 Le contrôle des procédures de passation en 2023

2.1.1 En 2023, neuf procédures de mise en concurrence ont été conduites pour l'exploitation d'activités sur des aires de service

**En 2023, l'ART a rendu 9 avis sur des procédures de mise en concurrence portant sur un total de 40 aires de service.**

- La majorité des procédures, soit 5 avis portant sur 35 aires, portait exclusivement sur le déploiement d'infrastructures de recharge de véhicules électriques (IRVE). Elles viennent achever la vague d'équipement du réseau initiée il y a deux ans.
- 4 procédures portaient sur des contrats de sous-concession globaux, c'est-à-dire incluant plus généralement la distribution de carburant, les activités de boutique et de restauration. Ces contrats globaux intégraient, dans 3 cas sur 4, le déploiement d'IRVE.

Figure 1. Figure 15 : Localisation des aires concernées par une mise en concurrence



Source : points localisés via Google Maps, fond de carte issu du site [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)

Par ailleurs, l'ART a rendu 15 avis portant sur des cessions de contrats, c'est-à-dire un changement du titulaire du contrat, sans changement dans ses conditions. Elles sont généralement motivées par des restructurations internes.

**L'ensemble des avis sur les procédures de passation ont été favorables.** L'ART a en effet estimé que les exigences de publicité et de mise en concurrence ont été respectées par les concessionnaires. Néanmoins il existe plusieurs points d'amélioration qui permettraient d'en

améliorer encore l'efficacité et, en particulier, de s'assurer que la procédure de mise en concurrence vient effectivement modérer les prix payés par l'utilisateur. En particulier, deux recommandations, répétées à plusieurs reprises par l'ART dans ses avis et mises en avant dans ses rapports, ne sont pas toujours mises en œuvre par les SCA.

Figure 16 : Le suivi de deux recommandations de l'ART

Recommandation	Mise en œuvre par les SCA
<b>Recommandation 1 : Calibrer les sanctions pécuniaires en cas de non-respect des engagements de modération tarifaire de sorte qu'elles soient dissuasives.</b>	<b>Partielle.</b> En 2023, l'ART fait le constat de sanctions pécuniaires insuffisamment dissuasives car elles restent faibles au regard du chiffre d'affaires journalier.
<b>Recommandation 2 : Tenir compte, pour apprécier les engagements de modération tarifaire en matière de recharge électrique, des prix réellement payés par les usagers.</b>	<b>Insuffisante.</b> En 2023, les engagements de modération tarifaire ne concernaient que les tarifs indiqués à la borne alors que la plupart des recharges sont payées via des abonnements.

### 2.1.2 La remise en concurrence des contrats s'est traduite par une économie substantielle pour les usagers ...

**Dans les faits, la remise en concurrence des contrats d'exploitation pour cinq aires de service a permis de réduire le prix du carburant de près de 12 centimes d'euro par litre.** Ainsi, chacun des nouveaux titulaires a pris un engagement tarifaire : son contrat de sous-concession prévoit que le prix du carburant ne peut pas dépasser un plafond, exprimé comme un écart maximal avec le prix à la pompe moyen en France. On observe que les engagements de modération tarifaire viennent baisser sensiblement les prix. Toutes choses égales par ailleurs, ces engagements devraient aboutir à une baisse de 11,8 centimes d'euro TTC par litre en 2024. En 2022, les remises en concurrence des contrats d'exploitation pour 28 aires avaient eu un effet comparable, de 10 centimes d'euro par litre.

**Cette baisse est la conséquence directe de procédures de mise en concurrence efficaces et soumises au contrôle de l'ART.** En effet, l'engagement de modération tarifaire de chaque soumissionnaire est un critère de l'appel d'offres. Les soumissionnaires sont donc, en principe, incités à proposer un prix bas. Mais un contrôle rigoureux est nécessaire pour s'assurer que le jeu de la concurrence vient bien bénéficier aux usagers. Les SCA pourraient en effet être incitées à retenir des méthodes de notation qui viennent privilégier les soumissionnaires proposant le versement d'une redevance élevée à la SCA à ceux qui prennent des engagements tarifaires favorables aux usagers. Depuis sa prise de compétence en 2016, l'ART a largement contribué à faire évoluer les pratiques (voir encadré ci-dessous).

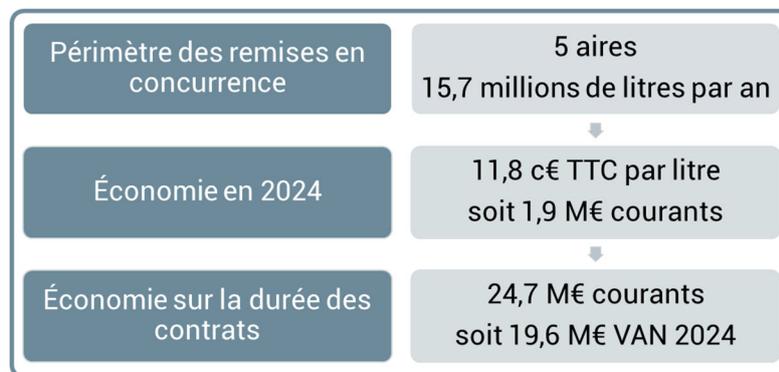
<sup>5</sup> Dans son rapport sur les marchés passés par les SCA en 2022, où cette recommandation a été faite, l'Autorité précise « Une manière d'appréhender le prix effectif de la recharge est de mesurer la recette moyenne perçue par les opérateurs de point de recharge. Celle-ci se calcule comme le chiffre d'affaires de l'opérateur de point de recharge divisé par le volume d'électricité fourni aux usagers (opérateurs de mobilité électrique et usagers finaux payant en direct). »

## L'ART agit depuis plusieurs années pour améliorer les procédures de passation des contrats de sous-concession

*Depuis plusieurs années, l'ART agit pour que la modération tarifaire soit correctement prise en compte dans la notation des candidats aux appels d'offres. Jusqu'en 2021, le critère de modération tarifaire et les formules de notation mis en place par les SCA n'aboutissaient pas à une modération efficace des tarifs du carburant. En conséquence, l'ART a rendu plusieurs avis défavorables, induisant des changements de méthodologie durables de la part des SCA : ainsi, depuis 2021, le critère de modération porte sur le plafond d'écart de prix du candidat par rapport à la moyenne des prix et les formules de notation des offres accordent plus de poids qu'avant à la modération tarifaire. Ces nouvelles méthodes de notation, initiées par l'ART et analysées par elle dans ses avis, permettent une meilleure prise en compte de la politique tarifaire proposée par les candidats dans leurs offres.*

**Compte-tenu des volumes de carburant vendus, l'économie cumulée pour les usagers devrait être de 1,9 millions d'euros<sup>6</sup> en 2024.** En effet, les cinq aires de services délivrent annuellement 15,7 millions de litres. Cette économie devrait perdurer sur l'ensemble de la durée des contrats de sous-concession. Ceux-ci durant 13,4 années en moyenne, l'économie globale peut être évaluée à 24,7 millions d'euros courants soit, en actualisant<sup>7</sup>, à 19,6 millions d'euros 2024 (voir méthodologie précise de calcul présentée en Figure 13). Ce montant vient s'ajouter aux millions d'euros 2024 d'économies déjà réalisés par les usagers grâce aux remises en concurrence effectuées entre 2016 et 2022.

Figure 17 : Estimations des économies pour les usagers des aires de service sur le domaine autoroutier concédé – année 2023



Source : ART

<sup>6</sup> Les montants présentés dans ce paragraphe sont exprimés en euros TTC.

<sup>7</sup> L'actualisation est l'application de taux, dits taux d'actualisation, à des flux financiers portant sur des durées différentes. Cette opération permet de tenir compte de la préférence pour le présent des usagers.

**Figure 18 : Estimation des effets de la remise en concurrence et du contrôle de l'ART sur les prix payés par l'utilisateur des aires de service sur le domaine autoroutier concédé**

### 1. Définition de 2 scénarios (pour chaque aire)

Le scénario réel correspond à la situation actuelle, dans laquelle l'exploitant de l'ancien contrat est remplacé par l'exploitant du nouveau contrat.

Le scénario contrefactuel correspond à une situation fictive, dans laquelle l'exploitant de l'ancien contrat serait reconduit dans le nouveau contrat aux mêmes conditions que l'ancien.

### 2. Calcul de l'économie au litre (pour chaque aire)

Pour chaque carburant, l'économie au litre est estimée en appliquant la formule :

$$eco = prix_0 - (prix_{DGEC} + x)$$

où  $preis_0$  est le prix moyen pratiqué par l'ancien exploitant sur l'année N-1, prix DGEC est le prix moyen du carburant l'année N-1 tel que calculé par la DGEC, et x est le supplément que le nouvel exploitant s'engage à ne pas dépasser par rapport au prix DGEC.

En supposant une stabilité dans le temps de la valeur calculée *eco*, celle-ci est égale à l'écart entre le prix maximal que l'exploitant pourra pratiquer dans le scénario réel (égal à  $preis_{DGEC} + x$ ) et le prix moyen qu'aurait pratiqué l'exploitant dans le scénario contrefactuel (égal à  $preis_0$ ). La valeur *eco* constitue donc une estimation minimale de l'économie au litre réalisée dans le nouveau contrat.

### 3. Calcul de l'économie globale

À partir de l'économie au litre calculée sur chaque carburant et sur chaque aire, ainsi que des volumes prévisionnels, il est possible de calculer l'économie pour l'année N+1, ainsi que l'économie globale sur la durée des contrats, en euros courants puis en euros actualisés (à un taux de 4,5 %<sup>8</sup>).

<sup>8</sup> Ce taux a été établi sur la base du rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective : *L'évaluation socioéconomique des investissements publics* (2013).

### 2.1.3 ... mais les redevances versées aux SCA s'avèrent plus élevées qu'en moyenne

**Les cinq procédures portant sur l'installation d'IRVE ont été particulièrement concurrentielles.** On observe en moyenne 7,8 candidats par appel d'offres portant uniquement sur l'installation d'IRVE contre 2,75 sur les appels d'offres portant sur des contrats globaux, c'est-à-dire incluant d'autres activités que les IRVE (carburant, boutique, restauration). Cela s'explique par le grand nombre d'acteurs présents sur ce segment et par l'intérêt des investisseurs pour un marché en pleine croissance. Douze entreprises sont actuellement présentes sur le marché de l'exploitation des IRVE du réseau autoroutier concédé et plusieurs autres ont cherché à se positionner. Au contraire, le secteur de la distribution de carburant est plus concentré.

**Ce constat amène l'ART à s'interroger sur l'opportunité d'allotir IRVE et carburants dans des lots différents, les acteurs susceptibles de répondre à ces deux types d'appel d'offres n'étant pas toujours les mêmes.** La première phase d'équipement des aires de service en IRVE a été faite pour partie par appel d'offres dédié, et pour partie par avenant à des contrats de sous-concession globaux. Lors du renouvellement de ces sous-concessions, il sera nécessaire que les SCA examinent quelles modalités d'allotissement seraient le plus à même de maximiser la concurrence sur chacun des services proposés dans ces aires, afin d'offrir le meilleur prix aux usagers.

**Malgré ce fort niveau concurrentiel, les prix de recharge restent comparables à ceux du carburant.** En 2022, une analyse des prix payés par une voiture électrique de taille moyenne de type Zoe effectuée à partir des données du comparateur de prix Chargeprice révèle que, en fonction du lieu de recharge et de la carte de mobilité utilisée, un usager pourra payer un prix variant entre 0,4 et 1€ / kWh. En supposant une consommation de 25 kWh aux 100 km, cela correspond à un prix de 10 à 25 € pour 100 km. À titre de comparaison, en 2022, un usager d'une voiture à essence moyenne payait environ 13 € pour 100 km en faisant le plein sur autoroute. Il convient de noter que cela n'implique pas que les prix de recharges soient plus chers sur le réseau autoroutier que sur le reste du réseau routier interurbain. Cette comparaison est impossible car il n'existe pas de suivi précis des prix de recharge<sup>9</sup>, mais force est de constater que plusieurs opérateurs d'IRVE pratiquent aujourd'hui le même prix sur l'ensemble de leurs bornes. Néanmoins, le prix élevé de la recharge électrique relativement au prix du carburant interroge car il s'agit là d'un frein à l'électrification du parc automobile.

**Parallèlement, sous le double effet de la pression concurrentielle et de la méthode de notation des offres, les redevances que les exploitants s'engagent à verser aux SCA sont élevées en ce qui concerne les IRVE.** Les projets de contrats de sous-concession soumis à l'ART en 2023 prévoient des engagements de versement de redevances à hauteur de 18 % du chiffre d'affaires des recharges électriques<sup>10</sup>. À titre de comparaison, les contrats globaux de 2023 prévoient des redevances de 9 %. Plus généralement, le taux de redevance moyen payé par les exploitants, c'est-à-dire le ratio entre les redevances perçues par les SCA et le chiffre d'affaires de l'ensemble des

---

<sup>9</sup> Il serait en particulier nécessaire de disposer d'observation différenciant les prix des recharges ultra-rapides (plus de 130 kW) des autres types de recharges, car celles-ci nécessitent des équipements et des connections qui ne sont pas les mêmes. En pratique, le réseau autoroutier est principalement équipé de bornes ultra-rapides.

<sup>10</sup> Il convient de noter que certains contrats assoient la redevance sur les volumes vendus (c'est-à-dire les kWh) : l'estimation présentée ici en tient compte. Par ailleurs, certaines parties affirment que, par conséquent, le concessionnaire aurait tout intérêt à maximiser les volumes en baissant les prix si bien que le contrôle de l'ART est superflu. Ce raisonnement est inexact. D'une part, le concessionnaire a intérêt à maximiser le produit « Volume x Redevance unitaire » si bien qu'il a davantage intérêt à faire augmenter la redevance unitaire. D'autre part, force est de constater que les taux de redevance sont élevés. Voir le rapport sur les marchés exercice 2020 ([lien](#), encadré page 107) pour une présentation plus détaillée des risques de prélèvement de rente économique dans les sous-concession.

activités sur les aires de service, est de 4,2 % (en 2019, date des dernières informations disponibles)<sup>11</sup>.

Figure 19 : Part du chiffre d'affaires reversée au concédant, selon l'objet de la sous-concession

Objet de la sous-concession	% du chiffre d'affaires hors taxes versé au concédant
Contrat IRVE soumis à l'ART en 2023	18,0 %
Contrats globaux soumis à l'ART en 2023	8,7 %
Ensemble des contrats	4,2 %

Source : calculs ART, les redevances pour les contrats 2023 ont été calculées à partir d'un échantillon représentatif

**Cette situation soulève des interrogations quant à l'efficacité des procédures de mise en concurrence.** Naturellement, le prix élevé des recharges électrique s'explique principalement par les coûts de la fourniture d'un tel service sur une aire de service. Le sous-concessionnaire doit amortir les coûts de construction des bornes de recharge et, parfois, d'importants coûts de raccordement au réseau électrique. Il doit également entretenir les bornes. Néanmoins, force est de constater que les soumissionnaires ont choisi, dans leurs offres, de proposer des redevances élevées, et ainsi de privilégier les versements aux SCA au détriment du prix payé par l'utilisateur. Il y a là un levier pour diminuer le prix des recharges : mieux prendre en compte le prix des usagers dans la sélection des offres afin d'inciter les soumissionnaires à proposer des prix plus bas. Des procédures mieux pensées devraient permettre d'aboutir à des prix plus bas car, du point de vue du soumissionnaire, il s'agit d'une simple question d'arbitrage entre le concessionnaire et l'utilisateur : pour un soumissionnaire, il est équivalent de proposer une redevance élevée et un prix élevé ou bien un prix bas et une redevance basse tant que le chiffre d'affaires après paiement de la redevance reste le même. Concrètement, en baissant le taux de redevance de 18 % à 5 %, le soumissionnaire pourrait simultanément baisser ses prix de plus de 10 % tout en conservant la même rentabilité.

---

<sup>11</sup> Ce taux de 4,2% aboutit à un montant de rémunération versée au concessionnaire qui se situe dans le haut de la fourchette des loyers versés pour l'usage du foncier sur un marché concurrentiel. Voir précédent rapport pour une analyse détaillée sur ce sujet, [lien](#), pages 63 et 64.

## 2.2 Un point de doctrine : les méthodes à retenir pour la notation du critère de modération tarifaire s'agissant d'une IRVE

### 2.2.1 Le principe : des méthodes de notation incorrectement calibrées pourraient permettre au concessionnaire de capturer une rente

Lors des appels d'offres, les candidats sont notés sur différents critères, notamment la modération tarifaire et le montant des redevances versées au concessionnaire. Le code de la voirie routière impose que la pondération du critère de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant soit au moins égale à celle du critère de la rémunération versée au concessionnaire. L'objectif est que les candidats aux appels d'offres soient incités à offrir des prix bas plutôt qu'à augmenter les redevances versées aux concessionnaires.

Pour s'assurer de cet équilibre, l'ART a cherché à développer un indicateur pour mesurer les incitations induites par les formules de notation couramment utilisées par les SCA. Cette méthode est présentée dans le rapport sur les marchés<sup>12</sup> passés par les SCA en 2020 et a été systématiquement mise en œuvre depuis 2021 dans les avis portant sur des contrats relatifs à la distribution de carburant. Constatant, au regard de cette analyse, que les méthodes alors utilisées par les SCA ne vérifiaient pas ce critère, l'ART avait rendu plusieurs avis défavorables à ce sujet. À la suite de cela, les SCA ont fait évoluer leur approche si bien que, s'agissant des carburants, la modération tarifaire est mieux valorisée dans les offres<sup>13</sup>. Néanmoins ce n'est pas encore le cas pour le prix des recharges : ainsi l'ART a rendu deux avis défavorables en février 2024<sup>14</sup> sur des projets de contrats pour des sous-concessions portant sur des IRVE qui ne respectaient pas l'équilibre recommandé<sup>15</sup>.

En pratique, la méthode retenue par l'ART consiste à traduire les échelles de notation de chacun des critères en coûts pour le soumissionnaire. Elle repose sur les deux étapes de calcul suivantes :

- en s'appuyant sur des données prévisionnelles pour la durée de la sous-concession, l'ART estime le coût  $C_{MT}$  pour le soumissionnaire de baisser ses prix de manière à gagner un point sur le critère de modération tarifaire<sup>16</sup> ;
- ensuite, l'ART estime le coût  $C_R$  pour le soumissionnaire d'augmenter la redevance versée au concessionnaire, de sorte qu'il gagne un point sur le critère financier.

Dans les calculs ci-dessus, les pondérations sont prises en compte afin que  $C_{MT}$  et  $C_R$  soient comparables. Si  $C_{MT}$  est nettement supérieur à  $C_R$ , alors il est possible de conclure que les méthodes de notation incitent objectivement le soumissionnaire à privilégier le critère financier au détriment de celui de la modération tarifaire. C'est pourquoi le ratio entre  $C_{MT}$  et  $C_R$  ne doit pas être significativement supérieur à 1.

---

<sup>12</sup> [lien](#), voir page 134

<sup>13</sup> Voir précédent rapport pour une évaluation quantitative de l'impact de la bonne application du critère de modération tarifaire ([lien](#), pages 59 et suivantes).

<sup>14</sup> Voir par exemple l'avis n° 2024-019 du 29 février 2024 ([lien](#))

<sup>15</sup> Dans le cadre de son avis 24-A-03 du 30 mai 2024, l'Autorité de la concurrence a d'ailleurs confirmé les analyses de l'ART, en indiquant : « l'Autorité souscrit aux analyses de l'ART selon lesquelles le critère des redevances versées au concessionnaire d'autoroutes ne devrait pas être privilégié par rapport à celui de modération tarifaire, critère dont la mise en œuvre peut être améliorée, sur le fondement des préconisations de l'ART. » ([lien](#), page 8).

<sup>16</sup> Plus précisément, l'ART évalue la moyenne entre le coût pour le soumissionnaire de baisser ses prix de manière à gagner un point, et le bénéfice perçu par le soumissionnaire en augmentant ses prix de manière à perdre un point. Une démarche similaire est appliquée pour la redevance (tirez suivant).

## 2.2.2 L'application concernant le prix des recharges : les méthodes de notation actuellement retenues par les SCA sont incorrectement calibrées

**Pour noter les engagements en matière de prix des recharges, les SCA utilisent classiquement une méthode dite « proportionnelle ».** Elle consiste à procéder ainsi : 1) la note maximale est attribuée au candidat proposant le prix de recharge le plus bas, 2) la note des autres candidats est réduite proportionnellement à l'écart entre leur proposition tarifaire et celle du mieux-disant.

**Or cette formule présente un inconvénient majeur :** elle aboutit à des notes très proches pour tous les candidats, ce qui entraîne une différenciation trop faible. Dès lors, il devient plus coûteux pour un candidat de gagner des points en améliorant les tarifs proposés qu'en améliorant la redevance versée à la SCA. Les candidats ont en conséquence intérêt à augmenter la redevance versée à la SCA, au détriment de l'effort de modération tarifaire. Dans l'exemple présenté dans l'encadré ci-après, le soumissionnaire est trois fois plus incité à augmenter la redevance qu'à réduire ses prix.

### Un exemple d'analyse des formules de notation

*Dans une procédure soumise à l'ART, les formules de notation retenues aboutissaient à la situation suivante pour un candidat C.*

**S'agissant du coût d'un point sur le critère de modération tarifaire :** étant donné ses tarifs, le candidat C a reçu une note de 13,8 (sur 15). Pour gagner un point de plus, il aurait dû baisser ses tarifs de 6,7%, ce qui aurait représenté une perte de 1,3 M€ de chiffre d'affaires sur l'ensemble de la durée du contrat.

**S'agissant du coût d'un point sur le critère de la redevance versée à la SCA :** étant donné le montant des rémunérations qu'il propose, le candidat C a reçu une note de 11 (sur 13) pour les redevances. Pour gagner un point de plus, il devrait augmenter les redevances qu'il verse à la SCA de 26 %, ce qui représenterait une hausse de 0,4 M€ sur l'ensemble de la durée du contrat.

*Le ratio entre ces deux montants est de 3. Ainsi, le candidat est incité à réduire ses engagements tarifaires (et donc à augmenter ses prix) pour rehausser les redevances qu'il versera à la SCA. Il améliore ainsi sa notation sans détériorer sa rentabilité.*

## 2.2.3 L'Autorité recommande donc d'améliorer les méthodes de notation dans les appels d'offres

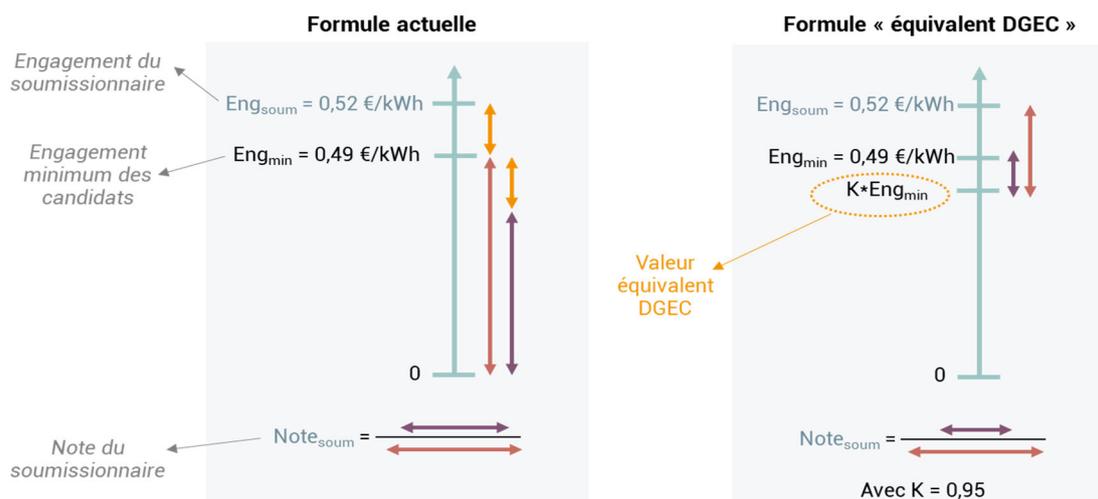
**Dans le cadre de la vente de carburant, l'Autorité avait recommandé de noter les engagements vis-à-vis de l'indice DGEC,** c'est-à-dire de l'indice national des prix du carburant publié hebdomadairement par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Dans cette approche, les candidats s'engagent à suivre l'indice DGEC à une constante près : c'est cette constante qui est ensuite notée selon une méthode proportionnelle. Cette méthode de notation, dite formule « DGEC », permet d'équilibrer les incitations entre modération tarifaire et redevances. Elle est en effet plus discriminante : elle différencie plus fortement les candidats en fonction de leur engagement tarifaire.

**L'approche s'appuyant sur l'indice DGEC n'est cependant pas praticable pour le prix des recharges électriques.** Il n'existe en effet aucun suivi statistique public des prix des recharges au niveau national et donc aucun équivalent de la formule DGEC. Pour trouver un équivalent raisonnable, l'ART a donc réalisé un certain nombre de simulations pour proposer une formule de notation alternative. Il s'agissait de trouver une formule assez discriminante pour donner un juste

ponds au critère de modération tarifaire, ce que la méthode proportionnelle ne permet pas, en tenant compte de la dispersion standard des engagements tarifaires dans une procédure.

**En se fondant sur ces analyses, l'ART recommande une formule s'inspirant de la formule « DGEC ».** L'indice DGEC n'existant pas pour la recharge de véhicules électriques, il est possible de s'appuyer sur un référentiel *ad hoc*, qui peut être, par exemple, calculé comme 95 % de l'offre la plus basse. Le référentiel doit être inférieur à l'offre la plus basse, mais en rester proche pour maintenir une notation suffisamment discriminante.

**Figure 20 : Différences de note obtenues entre la formule actuelle et la formule « équivalent DGEC » proposée par l'ART**



**Suite de l'exemple d'analyse des formules de notation**

*Avec l'ancienne méthode, les notes des différents candidats s'étalent de 13,6 à 15. Le candidat C obtient une note de 13,85. Avec la nouvelle méthode, les notes sont beaucoup plus étalées, elles vont de 4,9 à 15. Le candidat C obtient une note de 5,6. Mais surtout, gagner un point de plus sur la modération tarifaire ne lui coûte que 0,3 M€, contre 1,3 M€ précédemment. Gagner un point de redevance continue à lui coûter 0,4 M€. Le ratio entre ces deux montants est maintenant légèrement inférieur à 1 : **le candidat C aura donc tout intérêt à faire porter son effort sur la modération tarifaire.***

**L'Autorité recommande donc aux concessionnaires d'utiliser, dans leurs prochains appels d'offres, cette formule « équivalent DGEC » ou, à défaut, une autre formule ayant les mêmes propriétés.** En tout état de cause, les concessionnaires devront s'assurer que la formule choisie permet de suffisamment différencier les offres des candidats sur chaque critère et incite les candidats à renforcer leurs engagements en matière de tarifs que sur la redevance qu'ils reverseront au concessionnaire, conformément aux exigences du code de la voirie routière. Le juste calibrage de la formule de notation permettra de mieux valoriser les offres proposant une modération tarifaire intéressante par rapport à celles proposant des redevances élevées. En revanche, cette recommandation n'a aucun impact sur le poids des critères techniques dans le classement final : les SCA restent libres de pondérer ces critères, en particulier la qualité de service et l'environnement, de la manière qui leur paraît la plus adéquate.

**L'Autorité émettra systématiquement des avis défavorables pour les appels d'offres dont le système de notation rend significativement plus coûteux pour un candidat de gagner un point en baissant ses prix que de gagner un point en augmentant la redevance versée au concédant.**



**Directeur de la publication** : Thierry Guimbaud

**Pilotage et coordination** : Pauline Henriot, Nicolas Wagner

**Auteurs et contributeurs** : Marc Eloy, Anaëlle Ginestet, Adel Kerroum, Aymeric Lafond

**Impression** : Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative en 200 exemplaires

**Dépôt légal** : Juin 2024 - ISSN : 2678-4556

L'édition 2023 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-transport.fr>



11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon - 75014 Paris  
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-transport.fr**