

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 2024

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 ont légèrement augmenté en 2024. Le nombre de répondants par appel d'offres est stable et reflète une intensité concurrentielle réelle.

Néanmoins, le taux d'attribution des marchés de travaux passés en commissions des marchés des sociétés du groupe Vinci Autoroutes et des sociétés APRR-Area à des entreprises qui leur sont capitalistiquement liées est en forte hausse en 2024. Malgré une première alerte formulée par l'ART en 2023, la part de tels marchés attribués par les sociétés APRR-Area s'établit à 47 %, son point le plus haut depuis la prise de compétence de l'ART en matière de contrôle des marchés. Si elle pouvait être considérée comme conjoncturelle l'an passé, cette nouvelle hausse appelle à un suivi approfondi par l'ART.

L'ART maintiendra donc le contrôle *a posteriori* des conditions de passation des principaux marchés attribués par les sociétés APRR-Area aux entreprises du groupe Eiffage, et par les sociétés ASF-Cofiroute-Escota aux entreprises du groupe Vinci.

Comme annoncé dans le rapport précédent, l'ART a maintenu un contrôle renforcé des avenants en 2024. Bien que ce contrôle n'ait pas révélé d'irrégularités majeures, et alors que le taux d'avenant est en forte baisse en 2024, l'ART a procédé à une analyse fine des avenants conclus selon le lien capitalistique liant les SCA et les entreprises attributaires, et a constaté une hausse importante des avenants attribués à des entreprises liées.

L'ART procédera à un contrôle simple des avenants en 2025, avec un suivi particulier des avenants conclus avec des entreprises liées.

Les contrats de sous-concession

En 2024, dix 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.

Le contrôle de l'ART sur ces procédures pourrait être amené à évoluer avec la modification du cadre réglementaire relatif à l'encadrement des redevances. Si le projet de décret est publié, le contrôle de l'ART sur la modération tarifaire n'aura plus lieu d'être et se concentrera alors sur les modalités de procédure permettant de garantir une intensité concurrentielle satisfaisante.

L'ART ajoute deux points de doctrine pour ses futurs contrôles. Premièrement, elle constate, après plusieurs exercices, que les pénalités en cas de méconnaissance des engagements tarifaires ne sont pas toujours bien calibrées.

Ainsi, l'ART rendra désormais systématiquement des avis défavorables si elle est saisie de projets de contrats prévoyant une pénalité insuffisante.

Deuxièmement, l'ART a pu constater que les procédures portant sur une seule activité étaient en moyenne plus concurrentielles que les marchés globaux.

Elle recommande donc aux SCA, d'examiner, lors du renouvellement de leurs sous concessions, 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.

SYNTHÈSE	3	02	
01		Les contrats de sous-concession	21
Les marchés des sociétés concessionnaires et leur contrôle par l'ART en 2024	5	Le contrôle des procédures de passation et les avis sur les textes réglementaires en 2024	23
État des lieux des achats des SCA et de l'activité des commissions des marchés en 2024	7	En 2024, 10 procédures de mise en concurrence ont été conduites pour l'exploitation d'activités sur des aires de services	23
Le montant des marchés passés par les SCA historiques et la part relevant du contrôle des commissions des marchés est en hausse en 2024	7	L'encadrement réglementaire des redevances versées au concessionnaire est susceptible d'évoluer en 2025	26
Les procédures soumises aux commissions des marchés portent essentiellement sur des marchés de travaux qui sont souvent attribués à l'un des quatre grands groupes de travaux publics	9	L'Autorité assurera un suivi de l'évolution du prix de la recharge sur autoroute	26
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	11	Deux points de doctrine pour les futurs contrôles	27
Le contrôle des marchés effectué par l'ART en 2024	14	Premier point de doctrine : les montants des pénalités en cas de méconnaissance des engagements tarifaires doivent être justement calibrés	27
L'ART a mené un contrôle renforcé des avenants	15	Second point de doctrine : les modalités d'allotissement devraient être choisies pour maximiser la concurrence	28
L'ART a conduit un contrôle renforcé des marchés attribués à des entreprises liées en 2023 et 2024	17		

1. Les marchés des sociétés concessionnaires et leur contrôle par l'ART en 2024

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 autoroutiers¹ : 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 issues du code de la commande publique lors de la passation de leurs marchés et de leurs avenants. La majorité d'entre elles est également soumise à un double contrôle². 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 de toutes les SCA – en pratique, principalement des SCA historiques – 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 routiers (section 1.1).
- 2- **Un bilan du contrôle de l'ART** qui vise à rendre compte de son action, à présenter, le cas échéant, 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.

¹ Selon le niveau de substituabilité des travaux routiers et autoroutiers, la concurrence en serait plus ou moins affectée. Si l'on considère que les travaux routiers et autoroutiers sont parfaitement substituables, le risque pour la concurrence est inexistant : le secteur des travaux publics routiers maintient un vivier de fournisseurs potentiels sans barrières à l'entrée, auxquels pourraient avoir recours de nouveaux acteurs du secteur autoroutier. En revanche, si l'on considère que travaux publics routiers et autoroutiers ne sont pas du tout substituables, le risque pour la concurrence est extrême, puisqu'en cas d'attribution préférentielle par les SCA intégrées, aucune société indépendante ne pourrait se maintenir dans les travaux publics autoroutiers, ce qui rendrait dès lors le secteur autoroutier inaccessible aux sociétés non verticalement intégrées. En cas de substituabilité imparfaite, de nouveaux acteurs pourraient émerger, mais avec des barrières à l'entrée plus ou moins fortes, venant nuire au libre jeu de la concurrence, au détriment des usagers. Il n'existe pas, à ce stade, d'étude venant répondre définitivement à la question de la substituabilité de ces deux secteurs.

² Les SCA devant instituer une commission des marchés sont celles dont la longueur contractuelle des ouvrages de la concession est supérieure aux seuils prévus à l'article R. 122-33 du code de la voirie routière. Cela concerne notamment toutes les SCA dites « historiques ».

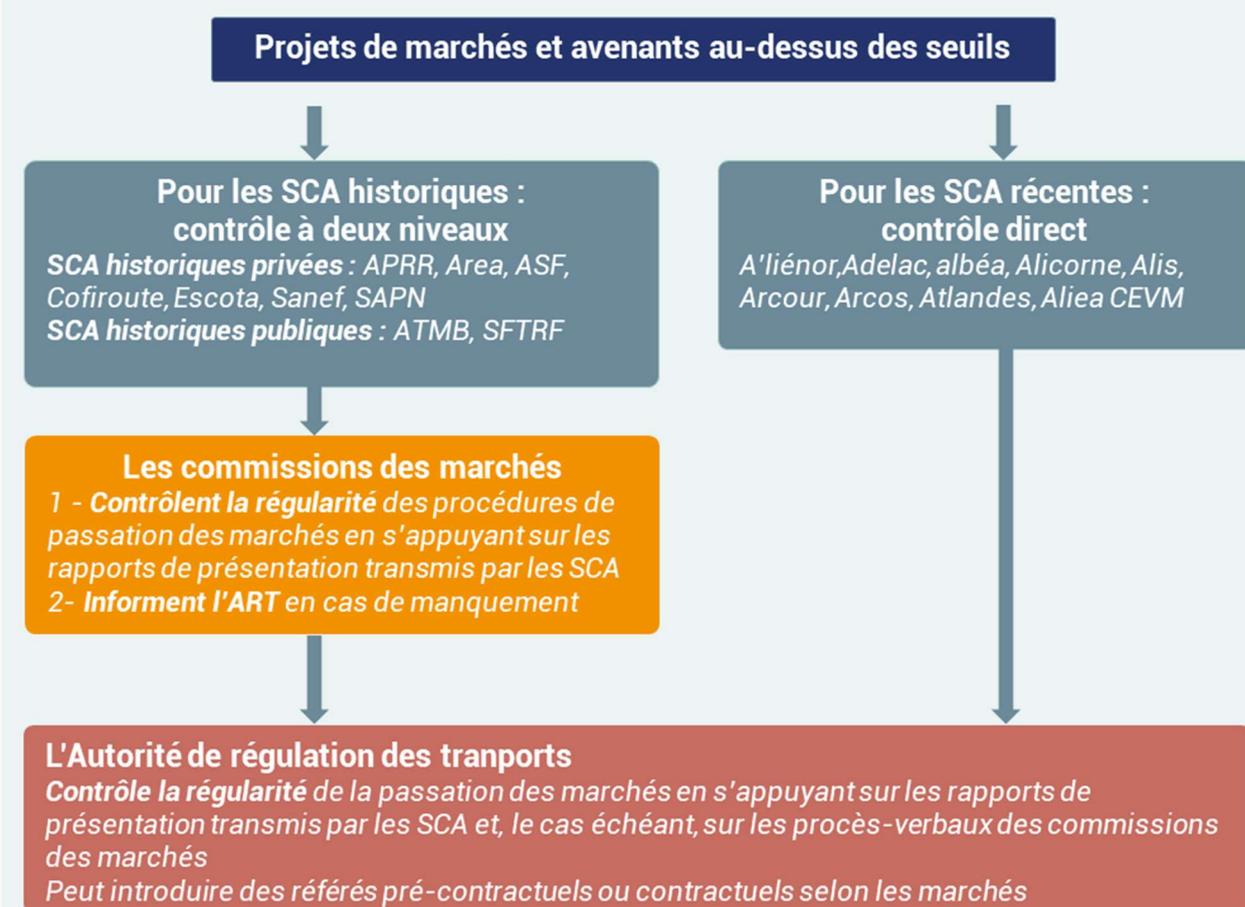
Figure 1 : Les seuils de publicité et de mise en concurrence du code la voirie routière

Pour les 18 SCA privées	≥ 500 k€ HT pour les marchés de travaux
	≥ 240 k€ HT pour les marchés de fourniture et services
Pour les 2 SCA publiques	≥ 2 M€ HT pour les marchés de travaux
	≥ 221 k€ HT pour les marchés de fourniture et services

Pour toutes les SCA, passer les marchés selon une procédure formalisée lorsque le montant prévisionnelle dépasse un certain seuil : ces obligations figurent aux articles L. 122-12 et suivants ainsi que R. 122-38 et suivants du code de la voirie routière.

Pour les SCA historiques, instaurer une commission des marchés, en application notamment de l'article L. 122-17 du code de la voirie routière.

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

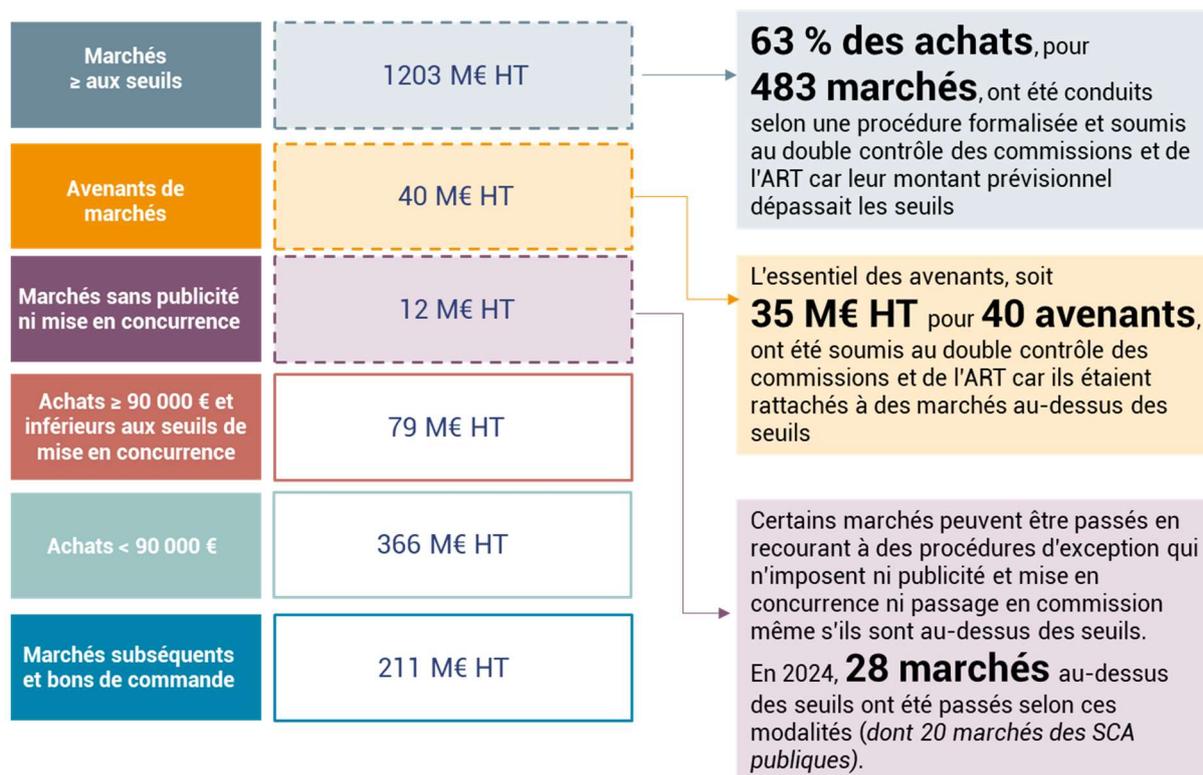


1.1.État des lieux des achats des SCA et de l'activité des commissions des marchés en 2024

1.1.1. Le montant des marchés passés par les SCA historiques et la part relevant du contrôle des commissions des marchés est en hausse en 2024

En 2024, les achats des SCA historiques s'élèvent à 1 911 M€. Ce montant était de 1 652 M€ en 2023, soit une hausse de 16 % 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 à des seuils définis réglementairement³. En dessous de ces seuils, les SCA ne sont pas tenues de respecter un formalisme spécifique pour la passation de leurs marchés. Elles achètent également via des avenants à des contrats existants ainsi que via des marchés subséquents ou à 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, sans publicité ni 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 2024

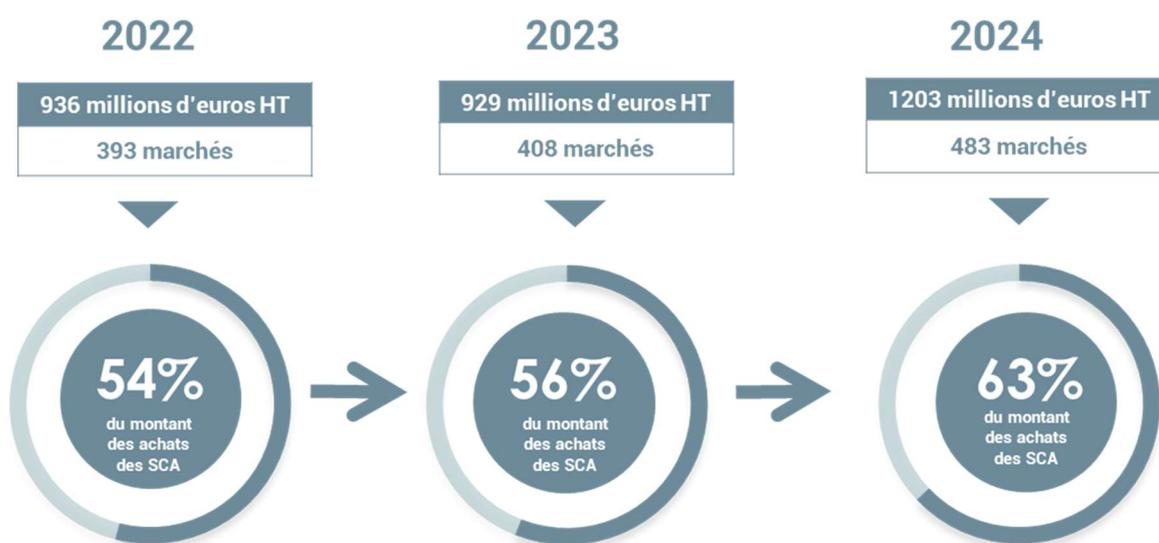


³ À savoir, en vertu des articles R. 122-31 et R. 122-32-1 du code de la voirie routière :

- Pour les SCA privées, les marchés de travaux dont la valeur estimée du besoin est supérieure ou égale à 500 000 € HT et les marchés de fournitures ou services dont la valeur estimée du besoin est supérieure ou égale à 240 000 € HT ;
- Pour les SCA publiques, les marchés de travaux dont la valeur estimée du besoin est supérieure ou égale à 2 000 000 € HT et les marchés de fournitures ou services dont la valeur estimée du besoin est supérieure ou égale à 221 000 € HT.

Plus de la moitié des marchés passés par les SCA concernées relevaient d'un passage en commission des marchés⁴. Ainsi, les commissions ont été saisies de 483 marchés des SCA historiques, représentant 63 % de leurs achats en montant, part en augmentation de 7 points de pourcentage par rapport à l'année dernière, en lien avec la hausse du montant moyen des marchés. La part des marchés d'un montant supérieur au seuil de procédure formalisée est également en hausse chez l'ensemble des SCA : le groupe Sanef-SAPN et les sociétés de Vinci Autoroutes maintiennent des parts élevées, à près de 75 %, tandis que le groupe APRR-Area connaît une forte augmentation en 2024, par rapport à l'année dernière, avec près de 71 %. Par ailleurs, comme régulièrement, l'essentiel des avenants, soit plus de 87 % en montant en 2024, ont également été présentés aux commissions, leur avis étant notamment requis lorsque le marché initial correspondant dépassait les seuils de publicité et de mise en concurrence et/ou que l'avenant remplissait certaines conditions de montant⁵.

Figure 4 : Part des marchés en montant soumis à l'avis des commissions des marchés de 2022 à 2024



Source : Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

En étudiant la structure des achats sur plusieurs années, trois évolutions notables ressortent pour 2024 :

- 1. Le volume d'avenants est stable en nombre mais connaît une forte décroissance en montant en 2024.** Si on observe toujours annuellement de 30 à 40 avenants relevant d'un passage en commission des marchés, leur montant cumulé a fortement chuté en 2024 par rapport à 2023 : il représente, en montant, 2 % des achats des SCA contre 5 % l'année dernière.
- 2. Le montant cumulé des marchés passés en recourant à des procédures d'exception, c'est-à-dire sans publicité ni mise en concurrence, et dont le montant unitaire est supérieur au seuil de recours des procédures formalisées, a sensiblement diminué.** Il est passé de 16 M€ en 2023 à 12 M€ en 2024. Bien que le volume de marchés concernés soit en forte hausse (28 contre 7 en 2023), l'ART n'a pas détecté de pratique

⁴ En revanche, les achats inférieurs au seuil de 90 000 € ainsi que des marchés subséquents et bons de commande ne font pas l'objet d'un passage en commission préalablement à leur signature. Ces achats n'en demeurent pas moins soumis à un contrôle. Les accords-cadres initiaux sont contrôlés en commission des marchés préalablement à leur signature tandis que les achats inférieurs au seuil de 90 000 € sont contrôlés annuellement par les commissions des marchés. L'ART s'assure par ailleurs que les marchés de moins de 90 000 € n'ont pas été artificiellement divisés afin de passer en dessous du seuil de publicité et de mise en concurrence.

⁵ Ces conditions sont prévues au I de l'article R. 122-39 du code de la voirie routière.

irrégulière et remarque qu'il s'agit de marchés de faible montant, avec 20 marchés⁶ de moins 100 k€.

3. **La part des marchés passés par la voie d'un accord-cadre est en forte hausse.** La part de marchés passés par la voie d'un accord-cadre représente 735 M€ pour 261 marchés en 2024, soit près du double du montant observé en 2023. L'ART avait encouragé à plusieurs reprises les SCA à recourir aux accords-cadres pour leurs besoins récurrents pour gagner en flexibilité d'achat sans toutefois renoncer aux bénéfices d'une procédure concurrentielle. Force est de constater l'effort important réalisé par les SCA sur ce sujet en 2024.

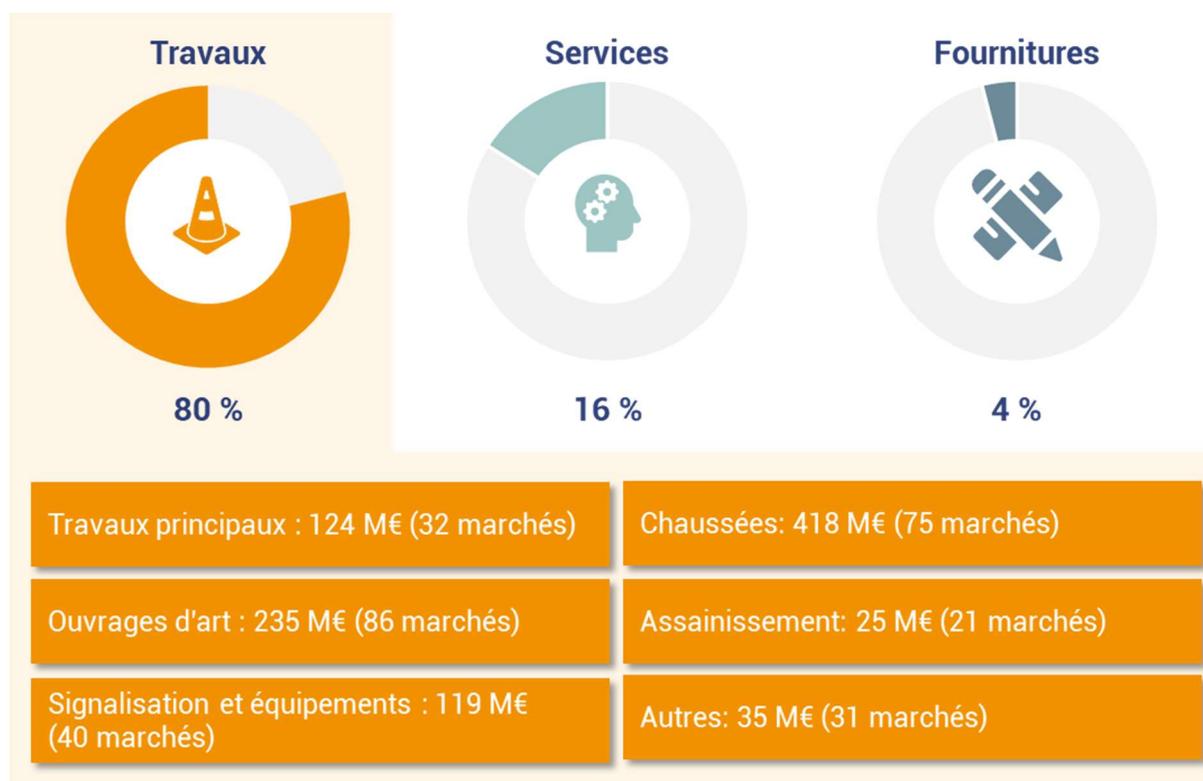
1.1.2. Les procédures soumises aux commissions des marchés portent essentiellement sur des marchés de travaux qui sont souvent attribués à l'un des quatre grands groupes de travaux publics

L'essentiel des marchés soumis aux commissions des marchés ont pour objet la réalisation de travaux. En 2024, ceux-ci représentent 80 % des marchés en montant, une proportion qui varie peu selon les années : en 2023, elle était par exemple de 73 %. 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 classés 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.).

⁶ Bien que ces marchés ne soient pas soumis à une procédure formalisée, certaines SCA ont fait le choix de recourir à ce type de formalisme pour ces marchés spécifiques de faible montant.

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



Source : Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

Les quatre grands groupes de travaux publics, Bouygues, Eiffage, NGE et Vinci, ont remporté 71 % des marchés de travaux attribués par les SCA en 2023 en montant. Eiffage a retrouvé une part de marché au niveau de 2022 à 13 %, contre 7% en 2023. La part de marché de NGE se rapproche de celle du trio principal. Le reste de l'activité se répartit entre plusieurs acteurs représentant chacun moins de 10 % du montant total, mais dont la part totale est en forte diminution, passant de 46 % à 29 % : alors que le rapport précédent témoignait d'un signal encourageant sur le développement de ces acteurs, les acteurs principaux du secteur renforcent leur position en 2024, ce qui peut être mis en relation avec la forte augmentation du taux d'attribution aux entreprises liées également constatée en 2024.

Le positionnement des groupes de travaux publics n'est par ailleurs pas homogène. Alors que le groupe Vinci réalise près de 90 % de son activité sur les chaussées et ouvrages d'art, le groupe Eiffage, bien que toujours positionné sur les chaussées, qui pèsent 61 % de son activité, se diversifie avec les signalisations et équipements, qui pèsent près de 25 % de son activité. Cette diversification est également présente chez le groupe Bouygues, dont 45 % de l'activité se concentre sur les signalisations et équipements et travaux principaux.

Tableau 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 2024		
	Nombre de marchés	Montants cumulés (M€)	Part des montants cumulés
Bouygues	43	177	18 %
Eiffage	43	124	13 %
Vinci	75	254	27 %
NGE	24	121	13 %
Autres⁷	111	280	29 %
Total TP	296	956	100 %

Source : 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 :

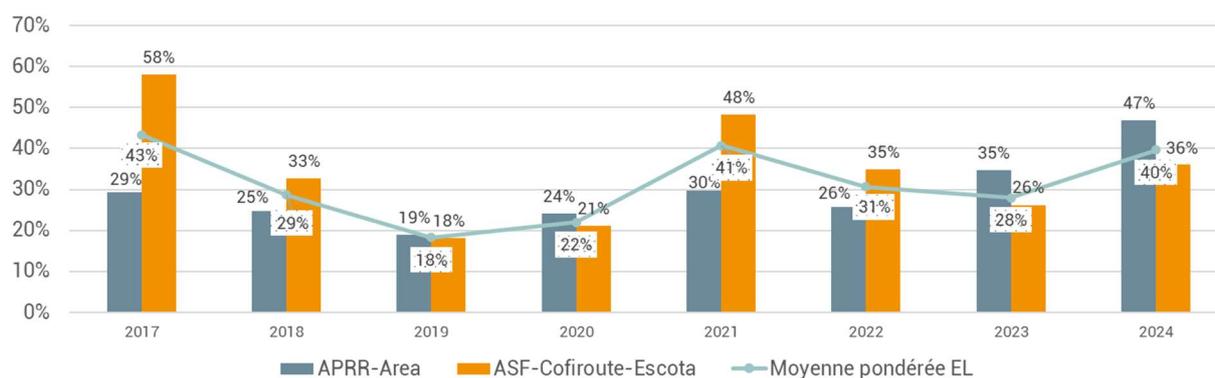
1. **Le taux d'attribution aux entreprises liées**, c'est-à-dire le pourcentage et le montant, pour chaque groupe de SCA, des marchés de travaux attribués à des entreprises avec lesquelles elles ont un lien capitalistique. Cet indicateur permet de contrôler si davantage de marchés sont attribués aux entreprises liées qu'aux entreprises appartenant aux autres groupes de travaux publics. Si, sur plusieurs années, le taux d'attribution aux entreprises liées venait à apparaître sensiblement plus important que la moyenne des attributions à ces mêmes entreprises toutes SCA confondues, cela pourrait alors être le signe statistique d'une attribution préférentielle.
2. **Le nombre de répondants aux procédures d'appel d'offres**, afin de mesurer le niveau de concurrence effectif. 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. Le taux d'attribution à des entreprises liées est en forte hausse, après deux années de repli, avec un pic historique pour APRR-Area

Après deux années de baisse successive, le taux d'attribution à des entreprises liées est en forte hausse et se rétablit presque au pic de 2021. En 2024, il s'établit à 40 % pour les SCA

⁷ La catégorie Autres comprends près de 80 entreprises de travaux publics. Il s'agit, d'une part, de groupes de travaux publics - Spie Batignolles, Charier et Demathieu et Bard - intervenant peu sur le réseau concédé : ils représentent 11 marchés pour 28 millions d'euros. Il s'agit, d'autre part, d'un ensemble de TPE-PME du secteur intervenant localement ou sur des prestations spécialisées.

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). Parallèlement la part des marchés attribués par les sociétés ASF-Cofiroute-Escota (Vinci Autoroutes) aux entreprises liées du groupe Vinci est en forte hausse, en s'établissant à 36%, soit 10 points de pourcentage de plus que l'année dernière, celle d'APRR-Area poursuit sa forte croissance depuis 2022 et atteint son plus haut historique avec 47 %, soit près du double de sa moyenne historique en amont de cette croissance (25 %). Ainsi, pour la seconde fois de suite 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 des marchés de travaux attribués à au moins une entreprise liée (en montant)



Source : Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

Les entreprises qui sont liées à des SCA remportent, en proportion, plus de marchés auprès de ces dernières qu'auprès des autres SCA. Ainsi, les entreprises de travaux publics du groupe Vinci remportent en moyenne 27 % des marchés toutes SCA confondues, soit 7 points de pourcentage de moins que pour les seuls marchés des sociétés ASF-Cofiroute-Escota. Quant aux entreprises de travaux publics du groupe Eiffage, elles remportent en moyenne 13 % des marchés toutes SCA confondues, soit 24 points de pourcentage de moins que pour les seuls marchés des sociétés APRR-Area. Cet écart est considéré comme statistiquement significatif.

Tableau 8 : Part des marchés de travaux attribués aux groupes de travaux publics selon les groupes de SCA⁸

Groupe de SCA	Vinci	Eiffage	Autres
ASF-Cofiroute-Escota	34 %	6 %	60 %
APRR-Area	22 %	37 %	41 %
Autres	14 %	4 %	82 %
Taux moyen	27 %	13 %	60 %

Source : Calcul ART sur la base des chiffres des SCA

⁸ Les légères différences de chiffres entre la figure7 et le tableau 8 s'expliquent par la considération d'un périmètre distinct pour ces deux statistiques : la figure 7 concerne l'ensemble des marchés de travaux attribués à au moins une entreprise liée tandis que le tableau 8 concerne l'ensemble des marchés de travaux où le mandataire est une entreprise liée.

Tableau 9 : Écart entre la part des marchés attribués à Vinci et Eiffage par leur SCA liées et leur part de marché moyenne (en point de pourcentage)

	Vinci	Eiffage
2021	19 %	5 %
2022	10 %	6 %
2023	6 %	16 %
2024	7 %	24 %

Source : Calcul ART sur la base des chiffres des SCA
 Note de lecture : En 2024, il y avait un écart de 24 point de pourcentage entre la part des marchés attribués par APRR à Eiffage (37 %) et la part des marchés attribués par l'ensemble des SCA à Eiffage (13 %).

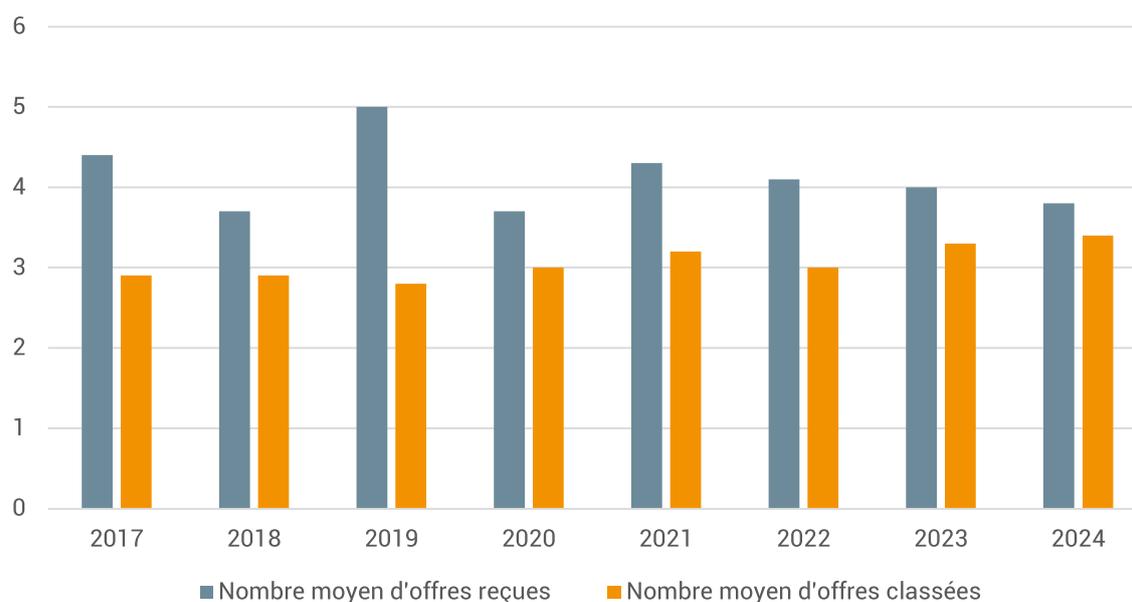
La hausse des marchés attribués par APRR-Area au groupe Eiffage sur ces deux dernières années est un point d'attention fort. Comme l'ART l'indiquait dans son précédent rapport, ce phénomène pouvait être le reflet d'effets de structure conjoncturels liés à la nature des travaux achetés par ces SCA. Néanmoins, le fait que cette situation perdure interroge. En tout état de cause, l'ART a mis en place un contrôle renforcé sur ce sujet en 2024, à la suite des résultats de 2023.

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

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

En 2024, le nombre de répondants pour les marchés de travaux s'établit en moyenne autour de 3,8, et reste globalement stable depuis 2017. Il reste proche de sa moyenne historique, soit 4,1 répondants sur la période 2017 – 2024. Par ailleurs, le nombre moyen d'offres classées – c'est-à-dire les offres jugées, conformément à l'article R. 2152-6 du code de la commande publique, régulières, acceptables et appropriées – par rapport aux offres reçues – poursuit sa croissance et atteint, pour la deuxième année consécutive, son maximum, avec 3,4 offres pour l'année 2024, soit un taux record de 90 % des offres reçues contre 71 % pour la période 2017-2022.

Figure 10 : Évolution annuelle du nombre moyen de répondants et d'offres classées sur la période 2017-2024 (marchés de travaux)



Source : calcul ART sur la base des chiffres des SCA

Les procédures prévues par le code de la voirie routière et le code de la commande publique visent à permettre l'émergence d'offres concurrentes en vue de permettre au maître d'ouvrage de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse. À cet égard, les procédures pour lesquelles un seul soumissionnaire dépose une offre présentent une difficulté : en 2024, 7 % des marchés de travaux se sont retrouvés dans ce cas de figure, un chiffre stable par rapport à 2023.

1.2. Le contrôle des marchés effectué par l'ART en 2024

Compte-tenu du volume de marchés passés par les SCA (les marchés soumis à l'avis des commissions de marchés en 2024 représentaient à eux seuls 483 marchés), l'ART procède à un **contrôle des marchés par sondage** au cours de l'année, ainsi qu'à des **contrôles thématiques**.

Les contrôles thématiques se déroulent en deux temps :

- **Tout d'abord, une « marche à blanc » est organisée** : il s'agit d'un contrôle *a posteriori* qui vise à ouvrir le dialogue avec les SCA concernées lorsque des fragilités dans leur méthode de passation des marchés sont identifiées, pour comprendre leurs pratiques et échanger sur leurs justifications au regard 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, introduire un référé en application, notamment, de l'article L. 122-20 du code de la voirie routière.

Pour l'année 2024, deux contrôles thématiques ont été menés par l'ART :

- **D'une part, elle a consolidé son contrôle renforcé sur les avenants**, à la suite d'une marche à blanc menée en 2022 sur ce sujet (cf. section 1.2.1). Dans le cadre de ce contrôle, l'ART a aussi mené des études spécifiques sur des avenants passés avec des entreprises liées.
- **D'autre part, conformément à ce qu'elle avait annoncé dans son précédent rapport, elle a procédé à un examen approfondi des marchés attribués par les sociétés APRR et Area aux entreprises du groupe Eiffage et par les sociétés ASF, Cofiroute et Escota aux entreprises du groupe Vinci**. Deux marchés ont notamment nécessité une analyse approfondie (cf. section 1.2.2).

Par ailleurs, l'ART a continué sa marche à blanc concernant le recours aux procédures sans publicité ni mise en concurrence. Le contrôle n'ayant pas révélé d'irrégularité, il n'est pas restitué dans ce rapport et le contrôle renforcé est fermé.

1.2.1. L'ART a mené un contrôle renforcé des avenants

- a. **Le contexte et l'approche du contrôle : à la suite d'une marche à blanc en 2022, l'ART a ouvert un contrôle renforcé sur les avenants conclus en 2023 et 2024**

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 autorisés 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 initial de plus de 97 %. Au terme des échanges avec la SCA en cause, l'ART avait estimé que ses éléments de justification n'apportaient pas une réponse satisfaisante⁹. Cet examen a lieu dans le cadre d'une « marche à blanc », c'est à dire que le contrôle a été effectué *a posteriori* avec pour principale visée de faire un bilan des pratiques effectives des SCA et de faire émerger une doctrine. Il n'a donc pas donné lieu à un référé contractuel mais a motivé l'ouverture d'un contrôle renforcé des conditions de recours aux avenants. Ce contrôle a été maintenu en 2024.

- b. **Son résultat : l'ART n'a pas identifié d'irrégularité majeure mais identifié deux points de vigilance**
 - L'ART a analysé en détail les 40 avenants qui lui ont été soumis

Au cours de l'année 2024, l'ART a réalisé un contrôle des 40 avenants qui lui ont été soumis, sans détecter d'avenant potentiellement litigieux.

⁹ Cet exemple est détaillé rapport 2023 sur les marchés passés par les SCA en 2022 : l'ART a initié en 2022 son contrôle dans le cadre du « marche à blanc », c'est à dire que le contrôle a été effectué après les délais de recours avec pour simple visée de faire un bilan des pratiques effective des SCA et de faire émerger une doctrine. Les quatre avenants mentionnés ont abouti à l'ouverture du contrôle renforcé, c'est-à-dire d'une phase où le contrôle est fait systématiquement et peut déboucher, le cas échéant, sur la saisie du juge des contrats..

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 aux commissions des marchés emportaient une augmentation du montant du marché d'environ 850 000 € HT, soit 13 % du marché initial. Pour chaque marché examiné, le montant cumulé des avenants était en moyenne de 1,8 M € HT, soit 28 % du marché initial, et n'a jamais dépassé 46 %.

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 proposé par l'ART¹⁰. Ainsi, les avenants qui ont fait l'objet d'un contrôle par l'ART étaient motivés par des travaux devenus nécessaires et pour lesquels un changement d'opérateur était techniquement ou économiquement impossible (article R. 2194-2 du code de la commande publique) ou bien par des travaux devenus nécessaires à la suite de circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait prévoir (article R. 2194-5 du code de la commande publique).

- c. **Un point de vigilance : les SCA concluent des avenants plus importants avec les entreprises qui leurs sont liées**

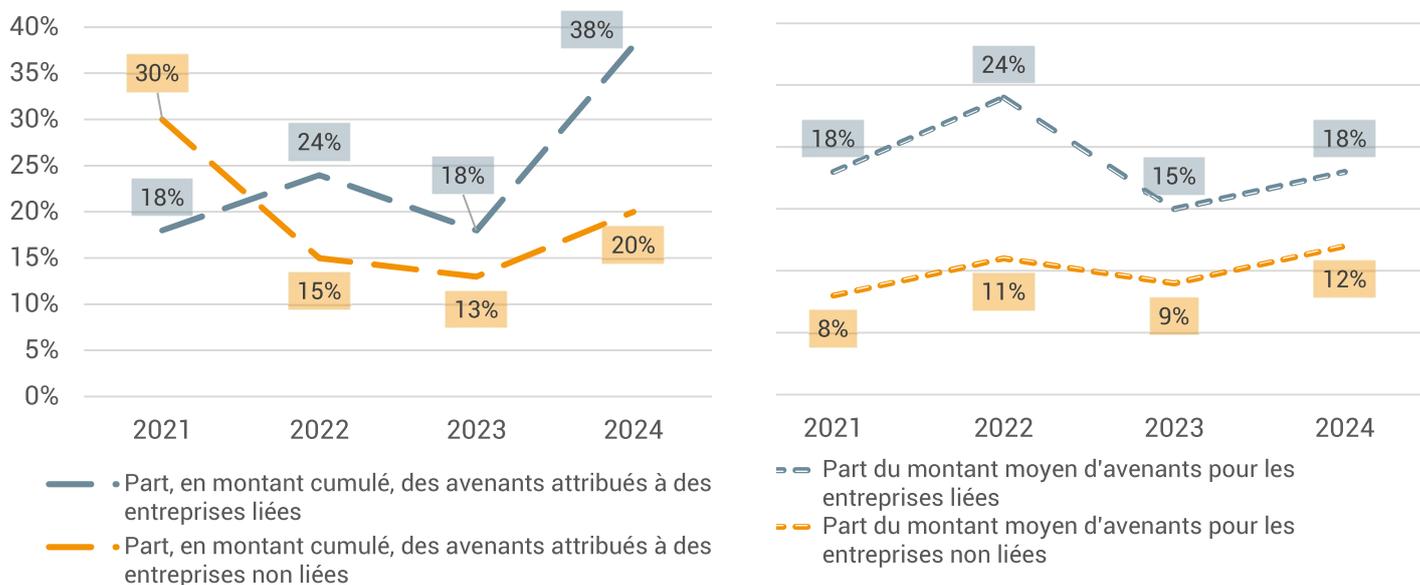
Un deuxième point de vigilance a été relevé : les SCA concluent des avenants aux montants plus importants quand ils concernent des contrats attribués à des entreprises liées. Ainsi, en 2024, les avenants aux contrats conclus avec des entreprises liées représentent en moyenne 18 % du montant initial des marchés, contre 12 % pour les avenants aux contrats passés avec d'autres entreprises. Si l'on considère le montant cumulé des avenants conclus à partir de l'attribution d'un marché, l'écart est encore plus important : l'ensemble des avenants conclus dans le cadre de contrats avec des entreprises liées représente 38 % du montant initial des marchés – proche du ratio de 50 % qui est usuellement toléré¹¹ - contre 20 % pour les autres contrats.

Cette conclusion demeure en examinant les avenants sur une plus longue période. Entre 2021 et 2024, les avenants passés avec les entreprises liées représentent systématiquement des montants plus importants : ramené au montant initial, l'écart est d'au moins 6 points de pourcentage et monte jusqu'à 13 points de pourcentage en 2022. En examinant le cumul des avenants par marché sur cette même période, il apparaît également que le nombre d'avenants conclus est plus important pour les contrats passés avec des entreprises liées.

¹⁰ Voir page 29 du rapport 2023 de l'ART sur les marchés passés par les SCA en 2022 qui présente une grille d'analyse des conditions de recours à un avenant. Sa portée est générale et indicative.

¹¹ Le rapport 2023 de l'ART sur les marchés passés par les SCA en 2022 explique ce seuil de 50 %. En effet, le rapport précise qu'aucune des modifications autorisées dans les deux cas visés par les articles R. 2194-2 et R. 2194-5 du code de la commande publique ne peut être d'un montant supérieur à 50 % du montant du marché initial. Si l'article R. 2194-3 du code de la commande publique autorise plusieurs modifications successives, la limite de 50 % du prix initial du marché s'appliquant alors au montant de chacune d'elles, ces modifications successives ne doivent pas [le code ne comporte pas le mot « ensemble » : merci de vous en tenir à la lettre du texte et de ne pas ajouter ce type de mot qui en modifie le sens] avoir pour objet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence.

Figure 11 : Évolution de la part des avenants aux marchés de travaux attribués à au moins une entreprise liée, pour les marchés ayant eu un avenant au cours de l'année



Source : calcul ART sur la base des chiffres des SCA

- d. Les suites à donner : l'ART revient à un contrôle au fil de l'eau pour l'année 2025 mais restera vigilante s'agissant des avenants avec des entreprises liées

Les éléments mis en exergue dans le contrôle soulignent l'attention à porter aux avenants conclus dans le cadre de contrats avec des entreprises liées. Si aucune irrégularité n'a été détectée, il convient de s'assurer que les pratiques sont homogènes quel que soit le lien capitalistique de la SCA avec l'entreprise.

Action de l'ART : L'ART concentrera son contrôle renforcé des avenants sur ceux conclus dans le cadre des contrats passés avec des entreprises liées. Le montant des avenants conclus avec des entreprises liées sera suivi et restitué dans le prochain rapport.

1.2.2. L'ART a conduit un contrôle renforcé des marchés attribués à des entreprises liées en 2023 et 2024

- a. Le contexte et l'approche du contrôle : une hausse des attributions aux entreprises liées en 2023 a poussé l'ART à ouvrir un contrôle renforcé de ces marchés

Le contrôle de l'attribution de marchés à des entreprises liées est au cœur des missions attribuées par le législateur à l'ART. C'est en effet en s'appuyant sur le constat d'un fort taux d'attribution à des entreprises liées que l'Autorité de la concurrence a recommandé de renforcer les règles relatives à la passation des marchés par les SCA et de charger un régulateur indépendant de veiller à une concurrence juste et équitable¹².

Or, en 2023, il a été observé que les entreprises qui sont liées à des SCA remportaient, en proportion, plus de marchés auprès de ces dernières qu'auprès des autres SCA. Précisément, les entreprises de travaux publics du groupe Vinci remportaient en moyenne 26 % des

¹² Avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.

marchés des sociétés ASF, Cofiroute et Escota, soit 5 points de pourcentage de plus que pour les marchés toutes SCA confondues. Néanmoins, compte-tenu du nombre de marchés considérés (38 marchés ont été attribués en 2023 au groupe Vinci), cet écart ne pouvait être considéré comme significatif. Quant aux entreprises de travaux publics du groupe Eiffage, elles remportaient en moyenne 35 % des marchés des sociétés APRR et Area, contre 7 % des marchés toutes SCA confondues, soit cinq fois plus. Cet écart peut être considéré comme statistiquement significatif. Ce constat a été confirmé en 2024 (voir section 1.3.3).

C'est pourquoi un contrôle renforcé a été ouvert. Ainsi, l'ART a examiné en détail les dossiers des marchés et les avis des commissions des 125 marchés attribués à des entreprises liées en 2023 et 2024. Il s'agissait de 93 marchés attribués par les sociétés ASF, Escota et Cofiroute à des sociétés du groupe Vinci et 22 marchés attribués par les sociétés APRR et Area à des sociétés du groupe APRR.

Sur les marchés examinés, aucun n'a révélé d'irrégularités majeures. Néanmoins, deux procédures de passation de marchés de travaux à des entreprises liées révèlent des marges de progrès s'agissant de la préparation des marchés et de leur analyse.

- b. Première marge de progrès identifiée : ne pas imposer une charge de travail excessive aux soumissionnaires

Un premier marché a donné lieu à une analyse approfondie compte-tenu de la mise en concurrence qui a pu être dissuasive pour certains soumissionnaires. Le marché portait sur des travaux de rénovation de couches de roulement sur une autoroute. Deux solutions étaient envisagées : réaliser les travaux (1) « sous basculement »¹³, ce qui permet de limiter les circulations sur les réseaux secondaires, ou (2) « sous fermeture » pour limiter la durée du chantier. En amont de la procédure de mise en concurrence, aucun choix n'a été arrêté par la SCA qui a imposé aux soumissionnaires de présenter des offres pour ces deux scénarios. En l'espèce, le marché prévoyait une **clause de réexamen** du marché permettant, le cas échéant, de passer d'une réalisation « sous basculement » (la solution de référence) vers une réalisation « sous fermeture ».

Qu'est-ce qu'une clause de réexamen ?

Contrairement aux variantes, la clause de réexamen donne de la souplesse au pouvoir adjudicateur. Elle permet à l'acheteur de modifier certains aspects du marché en cours d'exécution si ces changements ont été clairement prévus dès le départ.

En effet, l'article R.2194-1 du code de la commande publique précise qu'un marché peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de variation du prix, ou d'options claires, précises et sans équivoque. En outre, ces clauses doivent indiquer le champ d'application et la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage.

Les clauses de réexamen sont principalement utilisées dans les marchés publics lorsqu'on souhaite anticiper contractuellement une modification future du marché, sans devoir relancer une nouvelle procédure, tout en respectant le code de la commande publique.

Dans les faits, la procédure a été particulièrement exigeante pour les soumissionnaires. Le marché a été publié sur la période de congés estivaux avec un temps restreint, à savoir

¹³ Les travaux sous basculement désignent des travaux routiers réalisés sur une infrastructure en maintenant la circulation par basculement temporaire du trafic des deux sens sur une seule chaussée.

55 jours (comprenant des délais supplémentaires à la suite de modifications du dossier de consultation des entreprises), pour la rédaction de l'offre, compte tenu de la technicité de l'opération. Un des deux soumissionnaires a par ailleurs demandé un délai de 15 jours – ce qui apparaît classique dans un tel contexte – et seul un délai de 7 jours a été octroyé. À ces difficultés s'est ajoutée l'obligation de chiffrer deux scénarios alors même que les offres n'ont été finalement jugées que sur un scénario avec une réalisation sous basculement.

Il n'est donc guère surprenant que ce marché ait été décevant d'un point de vue concurrentiel.

Seuls deux candidats se sont manifestés et l'un d'eux a fini par se retirer, estimant ne pouvoir soumettre une offre concurrentielle en cas de scénario sous basculement, compte-tenu des exigences de cadences en travaux de nuit. Finalement, seule une entreprise liée à la SCA acheteuse a remis une offre et s'est vu attribuer le marché. Dans un tel cas, il aurait été nécessaire d'arrêter la stratégie de réalisation avant le lancement du marché afin de ne pas imposer une surcharge de travail inutile en exigeant des soumissionnaires de produire un scénario qui ne sera pas noté. À défaut, il aurait au moins été nécessaire de prévoir un temps supplémentaire pour la réponse à l'appel d'offres. L'ART rappelle que les critères de notation et les modalités de leur mise en œuvre doivent être clairement indiqués dans les documents de la consultation.

Recommandation : L'ART invite les SCA à annoncer clairement la stratégie de réalisation prévue pour chaque marché, afin de maximiser l'intensité concurrentielle sur leurs marchés.

- c. **Seconde marge de progrès identifiée : la pondération effective des critères doit être transparente**

Un second marché a été analysé en détail du fait d'une méthode de notation insuffisamment transparente. Il portait sur des travaux de réfection de chaussées et a été attribué, notamment, en fonction d'un critère prix, d'un critère délai et d'un critère technique. Compte-tenu des pondérations retenues (respectivement 60 %, 20 %, et 20 %), un soumissionnaire pouvait légitimement estimer que le besoin de l'acheteur impliquait que son offre propose un arbitrage entre ces trois critères.

Or, les méthodes de notation retenues venaient modifier la pondération réelle de ces critères, de deux façons :

- Premièrement, la méthode de notation du critère délai venait gonfler artificiellement son importance. La notation du critère délai est en effet établie par le biais d'une formule cubique entre l'offre avec le délai le plus court et l'offre jugée (c'est-à-dire une formule où ce ratio est porté à la puissance 3). De telles formules ont tendance à discriminer fortement les écarts si bien que des offres proches se voient attribuer des notes très différentes. Le critère délai était donc plus impactant sur la note finale que ne le laissait envisager sa pondération. Le critère prix (qui repose sur une formule avec un passage au carré) voyait aussi son impact artificiellement renforcé, mais à un moindre degré. Seul le critère technique était noté par une formule linéaire qui n'aboutit pas à un impact disproportionné.
- Deuxièmement, le critère prix était noté selon une méthode proportionnelle, contrairement au critère technique. Dans une méthode proportionnelle, on attribue la meilleure note à l'offre la plus performante (ici la moins chère), puis on calcule les notes des autres offres en proportion. Ainsi, dans ce marché, la meilleure offre prix se voyait attribuer le maximum de point sur ce critère, tandis que la meilleure offre technique ne bénéficiait pas d'un traitement équivalent, réduisant de ce fait l'impact de la note technique au global.

Ainsi, le poids apparent du critère technique était, dans les faits, neutralisé par les méthodes de notation des offres. Cela pose un problème de lisibilité : la faible importance du critère technique dans le classement n'était pas mise en avant de façon claire et compréhensible

dans les documents de la consultation, si bien que l'adéquation des offres des soumissionnaires avec les attentes réelles de la SCA a pu s'en ressentir.

Recommandation : L'ART rappelle que les critères de notation des offres indiqués dans les documents d'appel d'offres doivent être transparents, aisément compréhensibles et refléter la réalité de leurs poids dans le jugement des offres. Elle recommande donc de recourir à des formules permettant aux soumissionnaires d'estimer le poids réel de chaque critère dans la notation finale de leur offre, notamment des formules de notation linéaires.

d. **Les suites à donner :** L'ART maintient un contrôle renforcé sur les marchés attribués à des entreprises liées

Si aucune irrégularité ayant eu des conséquences sur la mise en concurrence n'a été constatée en 2024, l'ART maintient son contrôle renforcé sur les marchés attribués à des entreprises liées, notamment au regard de la forte augmentation du taux d'attribution constaté en 2024 et des points de vigilance évoqués précédemment.

Action de l'ART : L'ART maintient le contrôle renforcé sur les marchés attribués par les sociétés APRR et Area aux entreprises du groupe Eiffage et sur ceux attribués par les sociétés ASF, Escota et Cofiroute aux entreprises du groupe Vinci.

2. Les contrats de sous-concession

Le réseau autoroutier concédé français compte 364 aires de services, 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'ART une mission de contrôle de la passation des contrats de sous-concession pour les aires de services¹⁴ :

- L'ART 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 électriques¹⁵, l'ART 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'ART 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 concédante.

Cette partie est structurée en trois temps :

- **La première section rend compte du contrôle de l'ART en la matière ;**
- **La deuxième présente les effets des recommandations de l'ART en matière de modération tarifaire ;**
- **La troisième présente deux focus, l'un sur les pénalités et l'autre sur les méthodes d'allotissement.**

¹⁴ En application des articles L. 122-23 et suivants et R. 122-40 et suivants du code de la voirie routière.

¹⁵ 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 12 : Organisation générale du contrôle des procédures de passation de sous-concessions

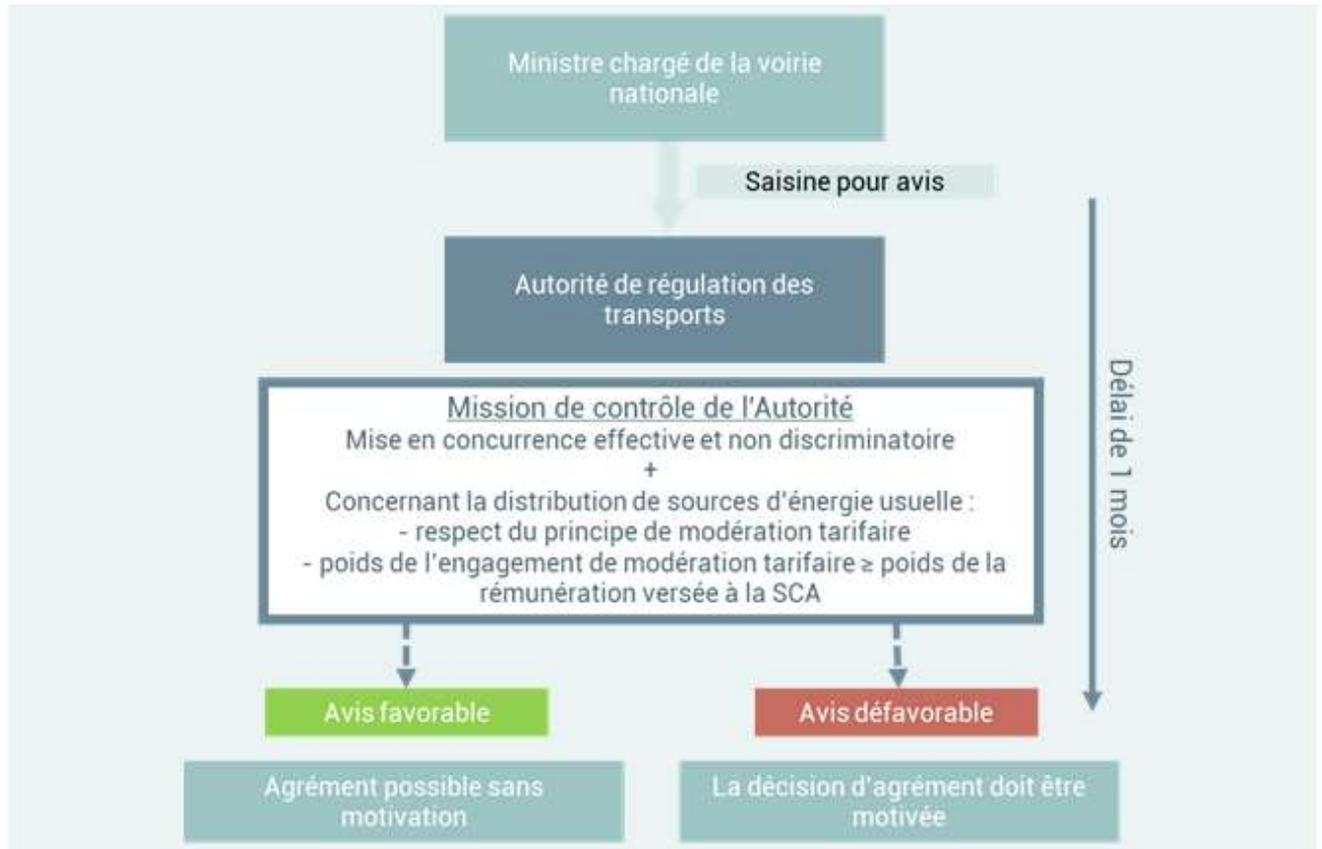


Figure 13 : Prix moyen des différentes sources d'énergie sur autoroute en 2024¹⁶

Prix moyen des différentes sources d'énergie sur autoroute en 2024



¹²Prix HT moyen payé par les usagers pour la recharge de véhicules électriques, calculé comme le ratio entre chiffre d'affaires de la borne et le volume de kWh vendus. De nombreux usagers payant leur prix de leur recharge via des cartes d'abonnement, cet indicateur ne correspond pas au prix affiché à la borne pour la recharge mais à la moyenne des prix réellement acquittés par les usagers.

2.1. Le contrôle des procédures de passation et les avis sur les textes réglementaires en 2024

2.1.1. En 2024, 10 procédures de mise en concurrence ont été conduites pour l'exploitation d'activités sur des aires de services

En 2024, l'ART a rendu 10 avis sur des procédures de mise en concurrence portant sur un total de 28 aires de services. En particulier :

- deux avis, concernant au total 16 aires, portaient 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 trois ans ;
- huit 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 un cas sur quatre, le déploiement d'IRVE.

L'ART a rendu quatre avis défavorables, dont trois pour une prise en compte insuffisante du critère de modération tarifaire dans la notation des offres s'agissant des IRVE. Cela répondait au constat, fait dans le précédent rapport, de méthodes de notation mal calibrées. Pour rappel, le rapport relatif à l'exercice 2023 présente des méthodes de notation que l'ART juge conforme au cadre réglementaire. Il convient de noter, en revanche, que la société Alis a mis en œuvre la méthode de notation proposée par l'ART.

Le dernier avis défavorable¹⁷ était justifié par une modification du cahier des charges en cours de négociation. Durant la phase de négociation, la SCA a demandé au candidat retenu d'inclure dans son offre une activité de recharge de poids lourd électrique par l'ajout d'une borne de recharge électrique dédiée. Cette demande, qui n'était pas mentionnée dans les documents de la consultation, constitue une évolution de l'objet de la concession qui aurait pu permettre la participation d'autres candidats si elle avait été annoncée dès l'avis de concession.

Il subsiste par ailleurs plusieurs points d'amélioration pour mieux mettre en concurrence et modérer les prix. En particulier, deux recommandations, répétées à plusieurs reprises par l'ART dans ses avis et mises en avant dans ses rapports, ne sont pas encore mises en œuvre par toutes les SCA.

¹⁷ Avis n° 2024-018 du 29 février 2024 relatif à la procédure de passation, par la société ASF, d'un contrat portant sur la construction, l'exploitation et l'entretien d'installations annexes à caractère commercial assurant des activités de distribution de carburants, de boutique, de restauration et de services de recharge électrique pour poids lourds sur l'aire de Trémentines située sur l'autoroute A87.

Tableau 14 : Le suivi de deux recommandations de l'ART

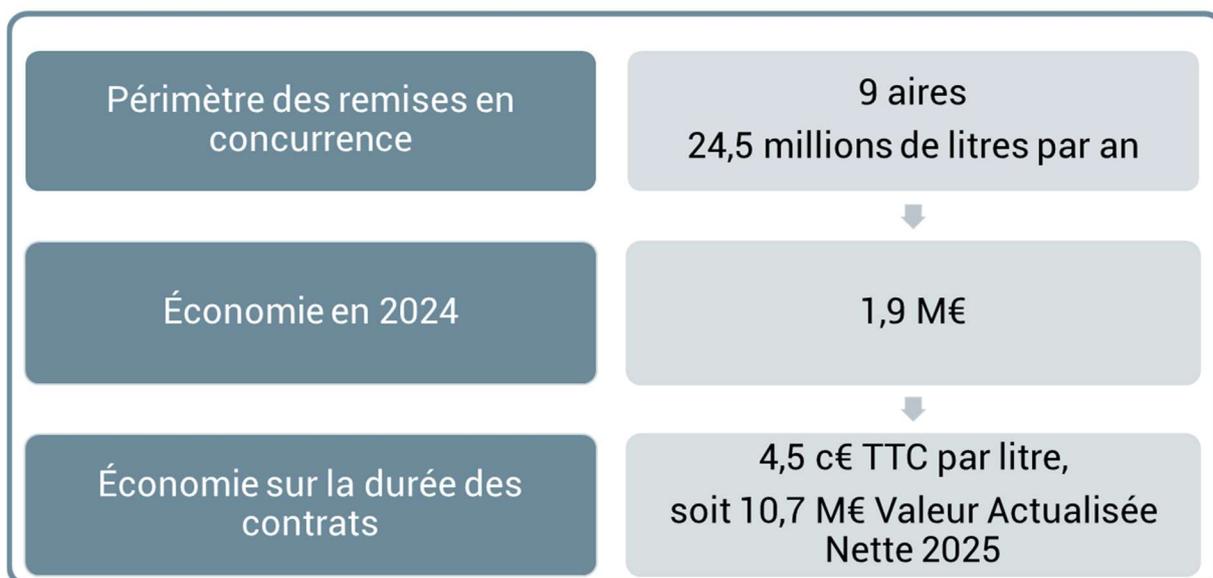
Recommandation	Mise en œuvre par les SCA
<p>Recommandation 1 : Calibrer les sanctions pécuniaires en cas de non-respect des engagements de modération tarifaire de sorte qu'elles soient dissuasives¹⁸.</p>	<p>En progression La majeure partie des SCA prévoit des formules suffisamment dissuasives, mais certaines continuent à utiliser des pénalités forfaitaires, pour des montants parfois insuffisants (voir section 2.2.1 pour détail).</p>
<p>Recommandation 2 : Tenir compte, pour apprécier les engagements de modération tarifaire en matière de recharge électrique, des prix réellement payés par les usagers¹⁹.</p>	<p>Insuffisante. En 2024, 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.</p>

La remise en concurrence des contrats de sous-concession portant sur la vente de carburant a permis de réduire le prix du carburant. En 2024, sept des procédures soumises à l'ART pour neuf aires de service comprenaient une activité de distribution des carburants. Les nouveaux titulaires ont pris, conformément aux exigences du code de la voirie routière, un engagement tarifaire : le prix du carburant qu'ils proposent ne pourra pas dépasser un plafond, égal au prix à la pompe moyen en France augmenté d'un écart fixé. En pratique, les engagements de modération tarifaire viennent effectivement baisser les prix : toutes choses égales par ailleurs, ces engagements se traduiront par une diminution de 4,5 centimes d'euro TTC par litre en 2025.

¹⁸ Rapport sur les marchés et contrats passés par les SCA, exercice 2021

¹⁹ Rapport sur les marchés et contrats passés par les SCA en 2022

Figure 15 : Estimations des économies pour les usagers des aires de services sur le domaine autoroutier concédé²⁰



Source : ART

²⁰ Actualisation à un taux 4,5 %

2.1.2. L'encadrement réglementaire des redevances versées au concessionnaire est susceptible d'évoluer en 2025

À plusieurs reprises, l'ART a noté que le dispositif d'encadrement des redevances était imparfait. D'une part, sur le principe, le « *cadre réglementaire limite le risque de capture de rente par la SCA, sans pour autant nécessairement l'annuler*²¹ ». D'autre part, dans les faits, les appels d'offres particulièrement concurrentiels se traduisent parfois par des redevances élevées, suggérant que le jeu de la concurrence joue alors en faveur de la redevance versée aux SCA plutôt que sur la modération des tarifs. Une telle situation a été observée en 2023 et 2024 pour les procédures de mise en concurrence relatives aux IRVE – la redevance versée aux SCA représentait alors plus de 15 % du chiffre d'affaires sur la durée des contrats.

Dans ces conditions, l'ART a recommandé de faire évoluer cet encadrement. Tel était l'objet de la recommandation 8 du rapport sur l'exercice 2022 : « *faire reposer le calcul du montant des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire sur des éléments objectifs et [...] interroger l'opportunité d'en faire un critère de notation des offres et de le faire dépendre du résultat de la consultation* ». Ainsi, le montant des redevances serait fixé par la SCA dans les documents de la consultation et les candidats auraient une incitation claire à faire porter leur effort sur la modération tarifaire, à qualité égale : la concurrence jouerait alors pleinement dans le sens des intérêts de l'utilisateur, sans que cela pénalise pour autant la SCA.

Le 6 décembre 2024, l'ART a été saisie, par le ministre chargé des transports, d'un projet de décret venant modifier le cadre réglementaire en ce sens. Celui-ci viendrait plafonner les redevances selon le type d'activité : 40 euros par m³ pour le carburant, 3 centimes d'euro par kWh pour l'énergie électrique et 10 % du chiffre d'affaires HT pour les autres activités (qui comprennent principalement la restauration et la boutique). L'ART a accueilli favorablement cette modification, sous réserve d'apporter certaines modifications au projet de texte, en particulier d'abaisser la redevance-plafond sur les IRVE à 1 centime d'euro par kWh, faute de quoi l'électrification progressive du parc roulant se traduirait mécaniquement par une hausse des redevances à mesure que le chiffre d'affaires IRVE augmenterait et que diminuerait le chiffre d'affaires carburant.

Dès lors que le projet de décret sera publié, le contrôle de l'ART sur la modération tarifaire n'aura plus lieu d'être. Il se concentra alors sur les modalités de la procédure afin de s'assurer que l'intensité concurrentielle soit maximale, dès lors que celle-ci se traduira mécaniquement en baisse de tarifs.

2.1.3. L'autorité assurera un suivi de l'évolution du prix de la recharge sur autoroute

Il n'existe actuellement pas d'indicateur permettant de suivre le prix payé pour la recharge sur autoroute. Ceci est dû en large partie au fait qu'il est difficile de connaître le prix payé par chaque utilisateur, la majorité d'entre eux passant par des abonnements. **Le prix affiché à la borne ne reflète donc pas le prix payé par la majorité des utilisateurs.**

L'ART considère qu'il est nécessaire d'assurer ce suivi. En effet, alors que l'électrification du parc de véhicule, et avec elle le besoin en IRVE, va être amenée à se poursuivre, il est important de s'assurer que le prix de la recharge sur autoroute n'est pas un frein à l'électrification. Pouvoir détecter hausse et baisse est un prérequis à cette fin. L'ART publiera donc désormais chaque année le prix moyen payé pour la recharge sur autoroute.

²¹ Rapport sur les marchés passés par les SCA – exercice 2020, pages 107 et 108.

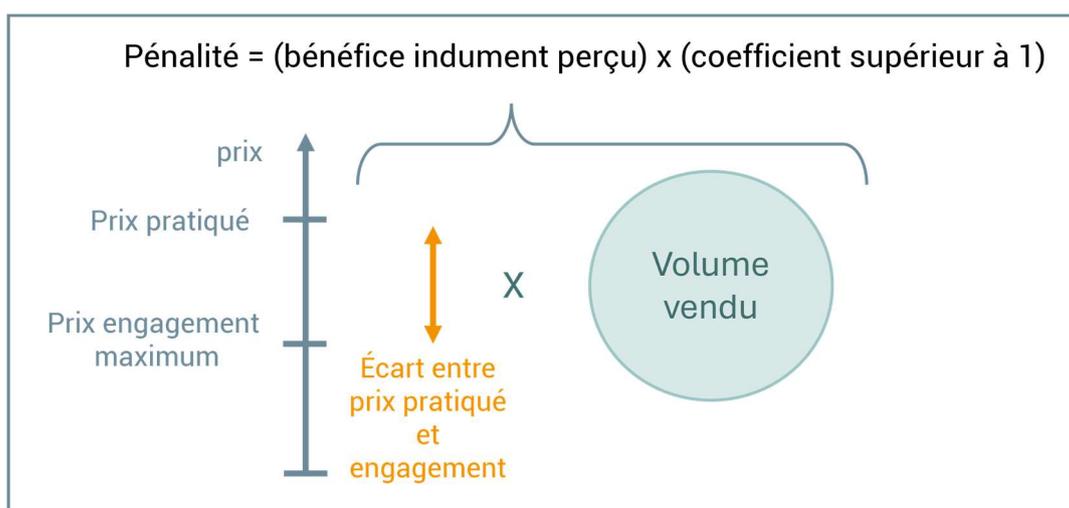
En 2024, le prix réel moyen de la recharge sur une borne IRVE est de 46 centimes par kWh. Cet indicateur a été calculé à partir du chiffre d'affaires et du volume vendu en 2024 par les principaux opérateurs sur le marché de l'IRVE en France, collecté par l'ART.

2.2. Deux points de doctrine pour les futurs contrôles

2.2.1. Premier point de doctrine : les montants des pénalités en cas de méconnaissance des engagements tarifaires doivent être justement calibrés

Dans son rapport sur l'exercice 2020, l'ART a recommandé de rendre les pénalités fixées dans les projets de contrats en cas de méconnaissance des engagements de modération tarifaire plus dissuasives. Un grand nombre de SCA prévoyaient alors des pénalités forfaitaires par manquement ou, le cas échéant, par jour de retard. De plus, leur montant était peu dissuasif au regard du chiffre d'affaires supplémentaires que pouvait percevoir l'exploitant en cas de violation de son engagement. L'ART a donc recommandé d'adopter des formules de pénalité qui tiennent compte non seulement 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 (voir formule recommandée par l'ART ci-dessous). Ainsi le titulaire est-il incité au juste niveau à respecter ses engagements.

Figure 16 : Formule recommandée par l'ART



Sur l'exercice 2024, l'ART constate que la plupart de SCA ont adopté la formule de pénalité recommandée. En effet, plusieurs groupes ont transformé leur pénalité forfaitaire en une pénalité proportionnelle au bénéfice indûment perçu par l'exploitant du fait du non-respect de son engagement de modération tarifaire. Ces pénalités proportionnelles étant plus dissuasives, l'ART recommande aux SCA qui ne l'auraient pas encore fait de modifier leurs dispositifs de pénalités pour renforcer les sanctions en cas de non-respect de leurs engagements par les sous-concessionnaires afin de les rendre réellement dissuasives.

Certaines SCA continuent, au contraire, à recourir à des pénalités forfaitaires par jour de manquement. Comme elles sont souvent non différenciées selon l'activité et l'aire considérée, cela peut avoir deux effets :

- Dans certains cas, elles sont trop faibles au regard du chiffre d'affaires journalier. En général, l'ART a considéré que si la pénalité est inférieure à 10 % de celui-ci, alors elle est insuffisamment dissuasive. Dans ce cas, le titulaire du contrat n'est pas incité à respecter ses engagements : il peut aisément augmenter ponctuellement ses prix de 10 % et en tirer un bénéfice même s'il devait, finalement, s'acquitter de la pénalité.

- Dans d'autre cas, elles sont très importantes ce qui pose également question. Par exemple, retenir une pénalité forfaitaire identique respectivement pour les activités carburant et recharge électrique n'est pas pertinent car ces deux activités ont des chiffres d'affaires très différents (avec un ratio de 8 à 10 sur la durée du contrat). Dans certains cas, le poids des pénalités est tel qu'il pourrait décourager des soumissionnaires.

L'ART réitère donc sa recommandation et invite toutes les SCA à recourir à des modalités de calcul des montants de pénalités justement dimensionnés. Pour cela, il est nécessaire de tenir compte des spécificités des activités et des aires. Une pénalité forfaitaire ne peut répondre à cet objectif et cette pratique devrait être abandonnée. Cette analyse porte sur les pénalités en cas de modération tarifaire. Cependant, le même type de raisonnement pourrait s'appliquer aux autres pénalités prévues au contrat (par exemple, en cas de retard constaté durant la phase de travaux) : en tout état de cause, le juste dimensionnement des montants des pénalités est un facteur important de l'efficacité autant que de la transparence des procédures concurrentielles.

Action : L'ART rendra systématiquement des avis défavorables à l'avenir si elle est saisie de projets de contrats prévoyant une pénalité insuffisante.

2.2.2. Second point de doctrine : les modalités d'allotissement devraient être choisies pour maximiser la concurrence

L'allotissement d'un contrat de concession résulte d'un arbitrage entre recherche d'intensité concurrentielle et efficacité économique. D'un côté, l'allotissement augmente le nombre de candidats potentiels, notamment en ouvrant l'accès à des acteurs spécialisés qui ne pourraient pas répondre à une offre globale. Il stimule la concurrence sur chaque segment d'activité, ce qui peut conduire à de meilleurs prix ou à une plus grande qualité de service. D'un autre côté, diviser un marché en plusieurs lots peut réduire les synergies économiques et techniques et générer des coûts de coordination. Ne pas allotir peut également permettre au soumissionnaire de construire un modèle économique où il compense des activités structurellement déficitaires par d'autres, plus profitables.

Depuis plusieurs années, les SCA privilégient les marchés globaux, regroupant les activités de distribution de carburant, restauration et boutiques en un unique contrat de sous-concession. Ce n'a pas toujours été le cas : en 2017, on dénombrait 130 aires sur 360 où les activités étaient réparties sur plusieurs contrats. Depuis la prise de compétence de l'ART, les procédures regroupant vente de carburant, restauration et boutiques ont été majoritaires, même s'il arrive encore qu'une SCA décide de les allotir. Les différents acteurs de ces métiers répondent en groupement avec, comme mandataire, un distributeur de carburant. Rien ne laisse présager qu'un plus grand allotissement améliorerait le résultat des procédures. Néanmoins, l'arrivée de l'activité recharge électrique a conduit les SCA à faire évoluer leurs pratiques. Contraintes par le cadre réglementaire à déployer un réseau d'IRVE sur leurs aires de service, les SCA ont dû lancer de nombreuses procédures de mise en concurrence portant exclusivement sur la construction et l'exploitation d'IRVE.

Or, il s'est avéré que ces procédures ont été particulièrement concurrentielles. D'une part, l'on a enregistré plus de candidatures avec, en moyenne, 7 offres par lots en 2024 contre 1,9 offre pour des contrats globaux, c'est-à-dire comportant l'ensemble des activités d'une aire. Cela s'explique par le grand nombre d'acteurs fournissant des IRVE et par l'intérêt des investisseurs pour un marché en pleine croissance. D'autre part, les contrats portant uniquement sur l'installation d'IRVE présentent, en moyenne, des engagements de modération tarifaire plus favorables aux usagers. Sur les années 2023 et 2024, les engagements sur le prix de l'électricité sont en moyenne sept centimes plus bas dans les contrats portant uniquement sur les IRVE que dans les contrats incluant d'autres activités, ce qui bénéficie au consommateur.

Tableau 17 : Moyenne des engagements sur les prix de l'électricité pour les procédures de 2023 et 2024

Type de contrat	Engagement <150 KW	Engagement >150 KW
Contrats globaux	0,46	0,53
Contrats IRVE	0,39	0,46

Source : calcul ART sur la base des données des appels d'offres sous-concession

Ce constat amène 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. C'est une pratique d'ores et déjà observée chez certaines SCA : en 2024, la société Alis a choisi d'allotir séparément les IRVE et les autres activités au sein d'un même appel d'offres. Il est important d'approfondir cette réflexion : d'ici la fin des concessions, plus de 150 contrats de sous-concessions vont être renouvelés et, dans de nombreux cas, la question d'inclure la gestion des IRVE avec l'activité carburant devra se poser.

Recommandation : Les SCA devraient examiner, lors du renouvellement de leurs sous-concessions, quelles modalités d'allotissement seraient les plus à même de maximiser la concurrence sur chacun des services proposés dans ces aires, afin d'offrir le meilleur prix aux usagers. À cette occasion, elles devraient se poser la question de la pertinence d'attribuer des contrats globaux, incluant notamment des activités de construction et d'exploitation d'IRVE, alors que l'allotissement séparé de ces activités renforce l'efficacité de la concurrence au bénéfice des usagers.

Directeur de la publication : Thierry Guimbaud

Pilotage et coordination : Pauline Henriot, Nicolas Wagner

Auteurs et contributeurs : Marc Eloy, Anaëlle Ginestet, Adel Kerroum

Impression : Atelier Central Ministère des finances Bercy en 200 exemplaires

Dépôt légal : Juin 2025 - ISSN : 2678-4556

L'édition 2024 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