

**Avis n° 2018-082 du 22 novembre 2018  
relatif à la procédure de passation du contrat d'exploitation des activités de distribution  
de carburant et de boutique sur l'aire de Mâcon la Salle (A6) par la société Autoroutes  
Paris-Rhin-Rhône (APRR)**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code de la voirie routière ;

Vu le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession ;

Vu la saisine du ministre chargé de la voirie routière nationale, enregistrée au greffe de l'Autorité et déclarée complète le 23 octobre 2018, relative à la procédure de passation du contrat portant sur l'exploitation des activités de distribution de carburant et de boutique sur l'aire de Mâcon la Salle (A6) par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) ;

Après en avoir délibéré le 22 novembre 2018 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. CADRE JURIDIQUE**

1. Les articles L. 122-23, L. 122-24 et L. 122-25 du code de la voirie routière disposent que les contrats passés par le concessionnaire d'autoroute « *en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé* », sont attribués à la suite d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.
2. En application des articles L. 122-27 et R. 122-42 du code de la voirie routière, le concessionnaire d'autoroute doit, préalablement à la conclusion d'un contrat mentionné à l'article L. 122-23 du code de la voirie routière, ou à la cession du contrat à un nouvel exploitant, obtenir l'agrément de l'attributaire ou du cessionnaire, par l'autorité administrative.

3. L'agrément est délivré par le ministre chargé de la voirie nationale après avis de l'Autorité, qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de la saisine pour se prononcer.
4. Aux termes de l'article L. 122-27 du code de la voirie routière, l'avis rendu par l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'agrément délivré par le ministre chargé de la voirie nationale, porte sur le respect des règles mentionnées aux articles L. 122-24 et L. 122-25 du même code et précisées par voie réglementaire.
5. Ces règles prévoient notamment que, sauf dans les cas où le concessionnaire d'autoroute constitue un pouvoir adjudicateur, les contrats qu'il passe en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial situées sur le réseau autoroutier concédé sont soumis aux dispositions des titres II et III du décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession, sous réserve des adaptations prévues à l'article R. 122-41 du code de la voirie routière.
6. Le 23 octobre 2018, le ministre chargé de la voirie routière nationale a saisi l'Autorité pour avis sur la procédure de passation du contrat relatif à la distribution de carburant et de boutique sur l'aire de Mâcon la Salle (A6) par la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR).

## 2. PROCEDURE DE PASSATION

7. Par un avis de concession envoyé à la publication le 4 janvier 2017, la société APRR a lancé une procédure restreinte en vue du renouvellement du contrat relatif à l'exploitation des activités de distribution de carburant et de boutique généraliste sur l'aire de Mâcon la Salle située sur l'autoroute A6.
8. Aux termes du 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière, « [I]es critères mentionnés aux articles 26 et 27 du même décret sont pondérés et comprennent au moins les critères relatifs aux éléments suivants : [...]

*c) L'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant au concessionnaire ;*

*d) Si le contrat d'exploitation porte sur la distribution de carburants, la politique de modération tarifaire pratiquée par l'exploitant, la pondération de ce critère étant au moins égale à celle du critère relatif aux rémunérations ».*

### 2.1. Sur le critère de la valeur financière des offres

9. Il résulte des documents de la consultation que la redevance totale versée par l'exploitant à la société concessionnaire peut être résumée par l'équation suivante :  
$$\text{Redevance totale} = \text{Redevance fixe} + \max \{ \text{Redevance proportionnelle}, \text{Redevance minimum} \}$$
10. Selon cette formule, la redevance totale reçue par la société concessionnaire est composée de la redevance fixe à laquelle est ajoutée, soit une redevance proportionnelle au volume distribué exprimé en €/m<sup>3</sup>, dont le taux varie en fonction des quantités atteintes, soit un montant minimum de redevance versé dans l'hypothèse où l'application de la formule de la redevance proportionnelle conduit à un montant inférieur à ce qui a été défini comme une « redevance minimum garantie ». Les montants de ces différentes composantes de la redevance (fixe, proportionnelle, minimum) sont proposés par chacun des candidats dans le respect des conditions fixées par le règlement de consultation et précisés dans leur offre.
11. L'Autorité relève que, pour apprécier le critère relatif à la valeur financière des offres, la société concessionnaire a choisi d'évaluer, au titre des montants minimums garantis versés par l'exploitant, le

seul montant de la « redevance minimum garantie », sans prendre en compte le montant de la redevance fixe à laquelle elle doit s'ajouter.

12. Or, ainsi qu'il a été dit au point 9, le montant minimum de redevance versé au concessionnaire par l'exploitant résulte de la somme de la redevance fixe et de la redevance minimum garantie (dès lors que l'application de la formule retenue pour le calcul de la redevance proportionnelle aboutirait à un montant inférieur). Afin de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, et conformément aux dispositions du 4° de l'article R. 122-41 du code de la voirie routière qui imposent de prendre en compte l'ensemble des rémunérations versées par l'exploitant lors de l'analyse des offres, il convient donc de prendre en compte l'addition de la redevance fixe et de la redevance minimum garantie qui seront réellement perçues par le concessionnaire, quel que soit le volume de vente de l'exploitant.
13. Par ailleurs, dans le cadre de l'analyse du critère de la valeur financière des offres, la société APRR évalue un sous-critère relatif à la « crédibilité des prévisions ». A cet effet, elle compare les hypothèses de chiffres d'affaires prévisionnels retenues par les candidats dans leurs offres avec la moyenne des chiffres d'affaires réalisés par l'actuel exploitant, les hypothèses des candidats, dont celles de l'actuel exploitant, étant toutes inférieures à cette moyenne. Elle attribue alors une note chiffrée évaluant la crédibilité de l'écart entre les hypothèses retenues et cette moyenne, sans recourir à une échelle de notation préétablie et sur la base de considérations non fondées sur des critères objectifs. Au demeurant, il s'avère que lesdites considérations conduisent à pénaliser les candidats concurrents au profit de l'actuel exploitant.
14. L'Autorité considère qu'à défaut d'être justifiée et objectivée par la société concessionnaire, l'approche de l'évaluation de ce sous-critère retenue constitue une atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats.

## 2.2. Sur le critère de la modération tarifaire

15. L'Autorité relève que la société concessionnaire ne précise pas, dans les documents de la consultation, le référentiel et la temporalité sur lesquels seront évalués les dispositifs de modération tarifaire proposés par les candidats.
16. Cette absence d'information nuit à la bonne compréhension des attentes de la société concessionnaire par les différents soumissionnaires, en contradiction avec le principe de transparence des procédures. En outre, dans la mesure où cette imprécision peut conduire à ce que les candidats se fondent sur une temporalité de référence différente pour élaborer leurs propositions, elle est de nature à générer un risque en termes de comparabilité des offres sur l'appréciation du niveau des engagements pris par les candidats sur ce critère.
17. A ce titre, l'Autorité relève que ni l'expression de l'écart (pourcentage ou €TTC) devant être proposé par le candidat, ni l'étalon de comparaison n'ont été définis au préalable par la société concessionnaire. Au regard des éléments du dossier soumis à l'Autorité, l'Autorité comprend néanmoins que la méthode de notation des engagements de modération tarifaire repose sur la prise en compte de l'écart maximal par rapport au prix moyen hebdomadaire DGEC.
18. L'Autorité constate qu'à défaut de précision suffisante sur la forme de l'écart maximal avec le prix DGEC, les soumissionnaires ont proposé des engagements de modération tarifaire hétérogènes qui ne pouvaient pas être comparés entre eux. Ainsi, deux candidats se sont engagés sur des écarts en pourcentages par rapport aux prix hebdomadaires DGEC alors que deux autres se sont engagés sur des écarts en €TTC.
19. Au regard de ce qui précède, l'Autorité considère que le critère de modération tarifaire n'a pu être apprécié dans des conditions garantissant le respect du principe d'égalité de traitement entre les différents candidats.

20. De plus, le candidat sortant, qui est aussi le nouveau titulaire pressenti, est le seul à avoir spécifié explicitement qu'il s'engageait à ce que ses prix moyens sur une année respectent un écart maximum par rapport au prix hebdomadaires DGEC, quand les autres candidats semblent s'être engagés sur un écart maximal hebdomadaire avec les prix moyens DGEC. La politique de modération tarifaire proposée par les autres candidats serait donc plus favorable à l'utilisateur que celle proposée par le candidat sortant du fait de la moindre volatilité des prix du carburant sur une semaine, comparée à la volatilité d'une année entière.
21. Enfin, s'agissant du mécanisme de modération tarifaire lui-même, et dans le cas où le titulaire pressenti serait désigné attributaire, la période de référence retenue lui permettrait de rester libre d'ajuster ses prix au cours de l'année en fonction de l'intensité du trafic, mais également de la volatilité des prix des carburants, cette volatilité étant croissante avec l'augmentation de la durée de la période de référence retenue. L'effet réel des engagements de modération tarifaire de l'attributaire pressenti pourrait dès lors être limité, voire désavantageux, pour les usagers.
22. L'Autorité considère en conséquence que les engagements de modération tarifaire de l'attributaire pressenti ne permettent pas de garantir une modération efficace et pérenne des tarifs des carburants pour l'utilisateur.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur la procédure de passation du contrat relatif à l'exploitation des activités de distribution de carburant et de boutique sur l'aire de Mâcon la Salle située sur l'autoroute A6 au regard des règles mentionnées aux articles L. 122-24 et L. 122-25 du code de la voirie routière.

\*

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de la voirie routière nationale et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 22 novembre 2018.*

***Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Monsieur Philippe Richert, vice-président, Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.***

Le Président

Bernard Roman