COMMISSION NATIONALE DES MARCHES
DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES
OU D'OUVRAGES D'ART

RAPPORT D'ACTIVITE 2013

1. BREF HISTORIQUE DE LA COMMISSION NATIONALE DES MARCHES DES SOCIETES CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES

La concession autoroutière est un contrat de délégation de service public par lequel l'Etat (autorité concédante) confie à un opérateur économique (le concessionnaire), pour une durée définie, la construction, l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure autoroutière ou d'un ouvrage d'art, en contrepartie de la perception d'un droit d'utilisation de cette infrastructure (le péage) acquitté par l'usager.

Les premiers contrats de concession autoroutière sont apparus dans les années 1950 et, désormais, les ¾ du réseau autoroutier sont sous le régime de la concession. Sept concessionnaires privés exploitent le réseau autoroutier, dont le chiffre d'affaires représente 95% du chiffre d'affaires du secteur. Une seule société concessionnaire d'autoroute (SCA), COFIROUTE, est une société privée depuis l'origine, les six autres sociétés, anciennement sociétés d'économie mixte, ont été privatisées en 2006. Deux sociétés sont restées sous le statut de société d'économie mixte (SEMCA) depuis leur constitution, la Société des autoroutes et du tunnel du Mont Blanc (ATMB) et la Société française du tunnel du Fréjus (SFTRF)[1]. Les sept sociétés privées se répartissent entre trois groupes, dont deux groupes du BTP, le groupe VINCI (ASF, ESCOTA, COFIROUTE), le groupe EIFFAGE (APRR/AREA) et SANEF/SAPN qui n'est pas rattaché à un groupe du BTP.

La Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrage d'art (CNM) a été instituée par le décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004, modifié par le décret n° 2007-940 du 15 mai 2007.

La CNM a pour charge de veiller au respect, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art, de leurs obligations inscrites dans les cahiers des charges annexés à leurs conventions de concession en matière de passation et d'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services. La CNM émet des avis et formule des recommandations sur la composition et le fonctionnement des commissions internes des marchés des SCA, sur les règles définies par ces commissions pour la passation et l'exécution des marchés, sur le respect, par les SCA, des règles qui leur sont applicables pour la passation et l'exécution des marchés.

La CNM est compétente sur les six sociétés privatisées en 2006 (ASF, ESCOTA, APRR, AREA, SANEF, SAPN) mais pas sur COFIROUTE, elle est également compétente sur ATMB et SFTRF.

Conformément au décret précité, la CNM est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes, nommé pour une durée de trois ans. Celui-ci peut désigner un rapporteur et se faire assister d'experts. Participent également à la CNM, avec voix délibérative, le directeur général des routes, le directeur des affaires économiques et internationales, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le

---

[1] L'Etat détient 67,29% du capital d'ATMB et 99,94% du capital de SFTRF.

directeur des affaires juridiques. Enfin, assistent avec voix consultative, le chef de la mission de contrôle général économique et financier autoroutes et tunnels routiers et le chef de la mission du contrôle des concessions.

Ont été nommés successivement présidents de la CNMM, M. Pierre MURRET-LABARTHE, conseiller maître, par arrêté du 5 mars 2004, M. Pierre-Yves RICHARD, conseiller maître, par arrêté du 5 mai 2011 et M. Christian DESCHEEMAEKER, président de chambre maintenu, par arrêté du 6 février 2014.

2. ACTIVITE DE LA COMMISSION NATIONALE DES MARCHES

2.1 Obligations des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Conformément aux articles 6 et 6 bis du cahier des charges des contrats de concession, les sociétés privatisées :

- Doivent recourir à l'une des procédures formalisées prévues à l'article 7 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Cette procédure s'applique pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 2 M € HT et pour les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 240 000 € HT. Il convient, toutefois, de rappeler que, par avenant du 8 mars 2011 à son règlement intérieur, SFTRF a ramené les seuils de saisine de sa commission interne des marchés respectivement à 1 M € HT et à 150 000 € HT.
- Ne peuvent se prévaloir de la notion d'entreprises groupées ou liées pour se dispenser d'une procédure de mise en concurrence.
- Doivent avoir mis en place une commission interne des marchés dont l'activité est détaillée dans un rapport annuel remis à la CNM avant le 30 avril (article III du décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004, modifié par décret n° 2007-940 du 15 mai 2007).

Pour ce qui concerne 2013, la CNM constate que l'obligation de dépôt du rapport de chacune des commissions des SCA a été respectée à une exception près.

Un cas particulier concerne SFTRF, société concessionnaire de l'autoroute de la Maurienne, du tunnel du Fréjus avec son partenaire compétent sur la partie italienne du tunnel (SITAF) et membre du Groupement européen d'intérêt économique du Fréjus (GEF) avec la partie italienne. Les deux partenaires ont constitué une commission consultative mixte (CCMM) pour tous les marchés d'études et de construction intéressant les deux concessions du tunnel. Cette commission rend un avis sur les marchés de travaux d'un montant supérieur à 1 M € HT et sur les marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur à 200 000 €

HT. Les deux commissions mixtes sont présidées par la partie italienne, le secrétariat général étant assuré par le directeur général de SFTRF.

2.2 Objet du rapport d'activité 2013

La CNM établit un rapport annuel remis avant le 31 juillet de chaque année, au ministre chargé de la voirie nationale et au ministre chargé de l'économie. Ce rapport annuel peut être rendu public sur décision conjointe des ministres (décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004, modifié par décret n° 2007-940 du 15 mai 2007, article 2-II).

Le rapport 2013 a de nouveau effectué un bilan de la composition des commissions internes des marchés, de leur fonctionnement ainsi que des modalités du contrôle effectué pour la passation des marchés.

Dans ce cadre, ont été plus particulièrement examinés :

- Le degré d'indépendance des membres de la commission interne.
- Les délais et modalités de convocation des membres de la commission interne.
- Le fonctionnement des commissions internes.
- La transmission aux membres des commissions et à la CNM de la liste des marchés de travaux d'un montant supérieur à 500 000 € HT et des marchés de fournitures et services d'un montant supérieur à 90 000 € HT.
- La mise en place d'un indicateur relatif aux marchés attribués à des entreprises liées.
- Les règles en matière d'avenants.

3. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS INTERNES DES MARCHES

3.1 Composition des commissions internes des marchés

Les personnalités qualifiées indépendantes et leur participation à la commission interne des marchés

Conformément à l'article 6 du cahier des charges des contrats de concession, les commissions des marchés des SCA doivent être composées « *en majorité de personnalités indépendantes et n'ayant aucun lien direct ou indirect avec des entreprises de travaux publics.* ».

La CNM a porté son contrôle sur deux points, le recensement des personnalités qualifiées indépendantes et le nombre de réunions pour lesquelles les personnalités déclarées indépendantes sont majoritaires.

ATMB, l'obligation énoncée ci-dessus ne s'applique pas. La commission interne est composée de quatre membres. La liste des membres de la commission figure en annexe. Il est à noter que, par un vote du conseil d'administration d'ATMB du 19 septembre 2013, la charte de fonctionnement a fait l'objet d'un amendement visant à dissocier les rôles de président du conseil d'administration et de président de la commission interne des marchés, dont le président est désormais désigné par un vote du conseil d'administration. C'est ainsi que M. Claude HAEGI a succédé à M. François DROUIN le 20 septembre 2013. La commission interne des marchés s'est réunie six fois en 2013, la CNM relève trois absences, celle du président (22 mai 2013), celle du directeur général (23 avril 2013) et celle du représentant de l'Etat (17 décembre 2013).

SFTRF, l'obligation énoncée ci-dessus ne s'applique pas non plus. Côté français, la commission interne est composée de quatre membres, dont deux personnalités qualifiées indépendantes. La liste des membres de la commission figure en annexe. La commission interne des marchés s'est réunie deux fois en 2013, ses membres étaient présents aussi bien pour la partie française que pour la partie italienne.

APRR/AREA, deux commissions internes des marchés fonctionnent pour chacune des deux sociétés, mais leur composition est la même. La liste des membres de la commission figure en annexe. La commission interne des marchés s'est réunie huit fois pour APRR et cinq fois pour AREA en 2013. Sur les six membres de la commission interne, quatre sont qualifiées de personnalités indépendantes. Pour APRR et AREA, la CNM constate que les personnalités indépendantes ont toujours siégé en majorité lors des réunions de la commission interne des marchés. Comme en 2010, 2011 et 2012, la CNM relève que trois personnes représentent les intérêts de MACQUARIE Capital Funds au sein de la commission.

SANEF/SAPN, la commission interne des marchés est composée de six membres, dont quatre personnalités qualifiées indépendants. La CNM relève que, pas plus qu'en 2012,

la quatrième personnalité qualifiée n'a été désignée en 2013. La liste des membres de la commission figure en annexe. La commission s'est réunie douze fois en 2013, la CNM constate que les personnalités indépendantes ont toujours siégé en majorité.

ASF, la commission interne des marchés est composée de sept membres, dont six personnes qualifiées indépendantes. La liste des membres de la commission figure en annexe. La commission s'est réunie dix-huit fois en 2013. La CNM constate que les personnalités indépendantes ont toujours siégé en majorité (trois membres à chacune des réunions).

ESCOTA, la commission interne des marchés est composée de cinq membres, dont quatre personnes qualifiées indépendantes. La liste des membres de la commission figure en annexe. La commission s'est réunie six fois en 2013. La CNM constate que les personnalités indépendantes ont toujours siégé en majorité.

S'agissant de leur composition, en 2013, tout comme en 2012, la CNM constate un fonctionnement conforme des commissions internes des marchés des SCA pour ce qui concerne la présence majoritaire des personnes qualifiées indépendantes.

La présence des représentants de la DGCCRF aux réunions des commissions internes des marchés

ATMB, la CNM relève l'absence de représentants de la DGCCRF à deux réunions sur six de la commission interne. En revanche, un représentant du Contrôle d'Etat est présent.

SFTRF, la CNM relève l'absence de représentants de la DGCCRF aux deux réunions de la commission interne. En revanche, un représentant du Contrôle d'Etat est présent.

APRR/AREA, la CNM constate que les représentants de la DGCCRF ont siégé à toutes les réunions de la commission interne.

SANEF/SAPN, la CNM constate que les représentants de la DGCCRF ont siégé à toutes les réunions de la commission interne.

ASF, la CNM constate que les représentants de la DGCCRF ont siégé à toutes les réunions de la commission interne.

ESCOTA, la CNM relève une absence d'un représentant de la DGCCRF sur les six réunions de la commission interne.

En 2013, la CNM constate que trois sociétés (APRR/AREA, SANEF/SAPN, ASF) ont vu siéger les représentants de la DGCCRF à toutes les réunions de leurs commissions internes, ce qui est satisfaisant. La situation demeure perfectible pour ATMB, SFTRF et ESCOTA.

3.2 Organisation des réunions des commissions internes des marchés

Délais de convocation des membres des commissions

En 2011 et 2012, la CNM constatait que les convocations aux réunions, accompagnées du dossier, étaient bien transmises aux membres des commissions internes des marchés au minimum 5 jours avant la réunion. Le constat est le même en 2013.

ATMB, les dates de réunions sont programmées à l'avance et le règlement intérieur prévoit, depuis 2009, que les convocations et les dossiers sont transmis au moins cinq jours avant la réunion.

SFTRF, les convocations sont adressées au moins une semaine avant la réunion.

APRR/AREA, les dates de réunions des commissions internes sont fixées en début d'année.

SANEF/SAPN, les convocations sont adressées au moins cinq jours avant la réunion.

ESCOTA, le délai de convocation est fixé à quinze jours.

ASF, le délai de convocation de la réunion est fixé à quinze jours et le délai de communication des dossiers est fixé à cinq jours.

Contenu des dossiers envoyés aux membres de la commission

En 2011, la CNM avait souligné que les membres des commissions devaient disposer de l'avis public d'appel à la concurrence, du rapport d'analyse des candidatures, du dossier de consultation des entreprises, de l'estimation financière, du rapport d'analyse des offres, du rapport de présentation du marché et tout autre document jugé utile.

En 2012, la CNM constatait que ces dispositions étaient respectées par quatre sociétés, APRR/AREA, SANEF/SAPN, ESCOTA et ASF. Ce constat demeure valide pour 2013.

En revanche, la CNM relevait que les membres de la commission interne d'ATMB ne disposaient pas de tous les éléments énoncés ci-dessus, notamment de l'estimation financière. Cette observation est maintenue pour 2013. Pour SFTRF, la CNM relevait que la société ne précisait pas, tout comme en 2011, le contenu des documents fournis aux membres des commissions. En 2013, la CNM relève qu'une liste des documents est produite mais que celle-ci est insuffisante, les membres de la commission interne des marchés ne disposant pas en particulier de l'estimation financière.

La CNM constate que l'organisation des réunions des commissions internes des marchés des SCA est satisfaisante pour ce qui concerne les délais de convocation des membres et que, s'agissant du contenu des dossiers remis aux membres, la situation est satisfaisante pour APRR/AREA, SANEF/SAPN, ESCOTA et ASF, mais qu'elle reste perfectible pour ATMB et SFTRF.

3.3 Fonctionnement des commissions internes des marchés

Importance de l'activité

En 2012, la CNM constatait une tendance à la baisse du nombre de réunions des commissions internes des marchés par rapport à 2011. La situation est globalement à la reprise en 2013, avec une hausse pour APRR/AREA, SANEF/SAPN, ESCOTA et ASF, une tendance importante à la baisse pour SFTRF et une relative stagnation pour ATMB.

Nombre de réunions des commissions internes des marchés

Sociétés	2011	2012	2013
ATMB	7	8	6
SFTRF	10	10	2
APRR	8	6	8
AREA	6	5	5
SANEF/SAPN	14	9	12
ESCOTA	9	5	6
ASF	10	7	18
Total	**64**	**50**	**57**

Source : rapports des commissions internes des SCA

Tenue des procès-verbaux des commissions internes

En 2011, la CNM observait qu'elle avait apprécié les analyses d'ensemble développées dans certains rapports annuels (ASF et ESCOTA), permettant en particulier d'évaluer la participation des personnes qualifiées indépendantes aux réunions des commissions. La CNM relevait toutefois le caractère succinct des procès-verbaux des réunions d'ATMB, SFTRF, SANEF/SAPN et APRR/AREA.

En 2012, la CNM constatait une amélioration sensible de l'information financière pour ATMB et SFTRF, mais qui restait perfectible.

En 2013, la CNM constate une amélioration de la présentation des procès-verbaux des commissions internes d'ATMB et SFTRF. **La CNM estime que les procès-verbaux de SANEF/SAPN et d'APRR/AREA sont insatisfaisants car ils ne sont pas assez complets pour permettre d'évaluer la participation des personnes qualifiées indépendantes aux débats des commissions internes.**

Avis défavorables des commissions internes

En 2012, la CNM n'avait relevé aucun avis défavorable émanant des commissions internes. Il en est de même en 2013.

Typologie des marchés soumis aux commissions internes

Globalement, de 2011 à 2013, la CNM constate une nette tendance à la baisse du nombre de marchés soumis aux commissions internes des SCA. En annexe figure le tableau détaillé pour chacune des SCA, qui met en évidence que la baisse est générale.

La procédure majoritairement utilisée est l'appel d'offres restreint, 59 % en 2011 et 2012, 51 % en 2013. La proportion est beaucoup plus élevée parmi les SCA privatisées, entre 80 % et 90 % pour certaines d'entre elles. L'appel d'offres ouvert vient en deuxième position, essentiellement porté par ATMB et SFTRF. Aucun dialogue compétitif n'a été enregistré en 2013.

Typologie des marchés soumis aux commissions internes

	AO ouvert	**AO restreint**	**Marchés négociés + avenants**	**Dont suite AO infructueux**	**Dont mis en concurrence**	**Dialogue compétitif**	**TOTAL**
2011	47	91	16	0	12	1	154
2012	32	65	12	0	10	3	109
2013	33	50	15	0	0	0	98

Source : rapports des commissions internes des marchés des SCA

Nombre de candidats par appel d'offres

En 2013, pour la première fois, toutes les SCA produisent un tableau du nombre de candidats par appel d'offres, ce dont la CNM se félicite.

4. MODALITES DE CONTROLE DES COMMISSIONS INTERNES DES MARCHES

4.1 Liste des marchés d'un montant supérieur à 500 000 € HT pour les travaux et à 90 000 € HT pour les fournitures et services

Aux termes de l'article 11 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005, le pouvoir adjudicateur ne peut se soustraire au respect des règles de publicité et de mise en concurrence en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée des marchés autres que celles prévues par ce texte.

La CNM doit pouvoir vérifier la bonne application de ces dispositions. C'est la raison pour laquelle elle a, comme les années précédentes, demandé aux SCA de lui produire la liste de l'ensemble de leurs achats d'un montant supérieur à 500 000 € HT pour les travaux et 90 000 € HT pour les fournitures et services. La CNM ne peut rester dans l'ignorance de la passation de ces marchés par les SCA et ne pas pouvoir ainsi déceler des fractionnements importants, en particulier pour les SCA qui appartiennent à des grands groupes du BTP.

Comme en 2011 et 2012, ATMB, SFTRF et SANEF/SAPN ont produit cette liste pour 2013, ce dont la CNM se félicite. En revanche, comme les années précédentes, APRR/AREA, ESCOTA et ASF indiquent qu'elles estiment que leur commission interne des marchés n'est pas compétente pour examiner les marchés de travaux d'un montant inférieur à 2 M € HT et les marchés de fournitures et de services d'un montant inférieur à 240 000 € HT. Dès lors, aucune liste n'a été produite à la CNM.

La CNM a donc demandé avec insistance à APRR/AREA, ESCOTA et ASF de produire dorénavant cette liste.

La CNM estime que le refus de communication de la liste de l'ensemble des marchés ne lui permet pas d'exercer sa mission prévue à l'article 1 du décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004, à savoir veiller au respect, par les sociétés, de la réglementation applicable et de leurs obligations inscrites dans les cahiers des charges annexés à leurs conventions de concession, ni en matière de passation et d'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services.

La CNM rappelle par ailleurs que l'article 2.IV du décret du décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004 prévoit qu'elle « *peut décider, par la voix de son président, d'examiner tout marché particulier de travaux, de fournitures et de services passé par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art* », sans restriction de seuils, ce qui fonde pleinement sa demande de disposer de la liste de tous les marchés.

4.2 Indicateur relatif à la part des marchés attribués aux entreprises liées

ATMB, SFTRF et SANEF/SAPN n'appartenant pas à un grand groupe du BTP, dès lors la notion d'entreprise liée n'a pas de sens. Depuis plusieurs années, la CNM demande aux autres SCA que les membres des commissions internes des marchés soient informés si l'attributaire d'un marché est ou non une entreprise liée à la SCA.

ASF fait figurer dans chaque procès-verbal de la commission interne des marchés les liens éventuels avec le groupe VINCI. Pour 2013, la CNM constate que 11 marchés sur 18 (61 %) ont été attribués à une entreprise liée, 62% en valeur, hors marchés à bon de commande.

ESCOTA indique ne pas avoir contracté avec une entreprise liée au groupe VINCI en 2013.

APRR/AREA produit un tableau où figurent les entreprises liées au groupe EIFFAGE pour les marchés soumis à la commission interne, en 2013, 8 marchés sur 25 (32%), 23 % en valeur hors marchés à bon de commande.

S'agissant des marchés passés par les SCA avec des entreprises liées, la CNM recommande la mise en place d'un indicateur pour les marchés soumis à l'examen des commissions internes, porté sur le procès-verbal d'examen de chacun des marchés, ainsi que sur un tableau récapitulatif des marchés soumis à la commission.

4.3 Appréciation du niveau général des prix

Dans son rapport 2011, la CNM insistait pour que lui soient produits, pour chaque marché, l'écart entre la moyenne générale des prix et l'estimation du montant du marché, ainsi que l'écart entre l'offre retenue et la moyenne générale des prix/l'offre économiquement la moins avantageuse. En 2012, toutes les SCA s'étaient conformées à cette demande, à l'exception d'ASF, ce que la CNM regrettait.

ATMB produit un tableau qui détaille, par marché, l'écart entre l'offre retenue et l'offre économique la moins avantageuse, l'estimation du maître d'ouvrage et l'écart entre la moyenne des offres et l'estimation. La CNM relève une tendance à la surestimation du coût par le maître d'ouvrage, alors qu'en 2012 elle relevait une situation plus contrastée que pour les autres SCA, avec des surestimations et des sous-estimations.

SFTRF produit un tableau sensiblement identique à celui d'ATMB. En 2012, la CNM relevait une tendance à la surestimation du coût par le maître d'ouvrage. En 2013, le constat est plus contrasté que pour les autres SCA, avec des surestimations et des sous-estimations.

APRR/AREA produit un tableau qui détaille, par marché, l'écart entre l'offre retenue et la moyenne générale des prix, l'écart entre l'offre retenue et l'offre économiquement la moins avantageuse, ainsi que l'écart entre la moyenne générale des prix et l'estimation financière. En 2013, comme en 2011 et 2012, la CNM relève une tendance dominante à la surestimation du coût par le maître d'ouvrage. De même, comme en 2011 et 2012, la CNM

relève des écarts parfois significatifs entre le montant des offres retenues et le niveau général des prix, 13 écarts supérieurs à 10 % mais qui demeurent inférieurs à 20 % sur 25 marchés.

SANEF/SAPN en 2012 la CNM observait avec satisfaction que la société fournissait désormais un document complet, mentionnant, par marché, l'écart entre l'estimation du maître d'ouvrage et le prix du marché, l'écart entre le niveau général des prix et l'estimation, l'écart entre l'offre retenue et le niveau général des prix, l'écart entre l'offre retenue et l'offre économiquement la moins avantageuse. En 2013, la CNM relève que la présentation est revenue à celle effectuée en 2011, c'est-à-dire limitée à l'écart entre l'estimation et l'offre retenue. La CNM relève également une tendance à la surestimation du coût par le maître d'ouvrage, mais parfois avec quelques sous-estimations.

ESCOTA ne produit aucun document permettant d'apprécier le niveau général des prix.

ASF, comme en 2012, la société ne produit aucun document permettant d'apprécier le niveau général des prix.

La CNM s'inquiète de la dégradation dans la production de documents lui permettant d'apprécier le niveau général des prix. En 2012, toutes les SCA, à l'exception d'ASF, avaient produit les documents demandés. En 2013, SANEF/SAPN produit une documentation limitée à ce qu'elle produisait en 2011 et ESCOTA ainsi que ASF ne produisent aucun document permettant d'apprécier le niveau général des prix par la commission interne des marchés.

La CNM recommande à toutes les SCA de produire les éléments permettant d'apprécier avec précision le niveau général des prix.

4.4 Critères de sélection des offres

Deux critères de sélection des offres par les commissions internes dominent, le critère prix et le critère valeur technique, comme le montre le tableau en annexe 3. Il est à noter qu'ATMB a introduit un critère de développement durable qui varie de 5% à 20%.

Le critère prix domine largement pour ASF, APRR/AREA et ATMB, le plus souvent 60% contre 40% pour le critère valeur technique. S'agissant d'ASF, la CNM relève que 4 marchés sur un total de 16 ne retiennent que le seul critère prix. Pour ESCOTA et SFTRF la répartition est plus nuancée. Enfin SANEF/SAPN ne fait pas état de critères de sélection.

La CNM demande à SANEF/SAPN de préciser désormais son tableau par les critères de sélection des offres.

4.5 Règles en matière d'avenants

En 2011, la CNM avait rappelé que les commissions internes des marchés doivent contrôler non seulement la procédure de passation des marchés, mais également leur exécution. Afin de donner une portée pleine et effective à ce contrôle, les commissions internes des marchés doivent avoir connaissance des avenants et des marchés complémentaires passés par les SCA.

Lors de sa réunion du 13 décembre 2011, la CNM avait proposé aux SCA de créer un seuil progressif pour les marchés de travaux. Cette proposition avait été validée par la direction des affaires juridiques du ministère des finances, par lettre du 18 janvier 2012 :

- Pour les marchés entre 2 M € HT et 5 M € HT, soumission à la commission des avenants dont le montant augmente de plus de 10 % le montant initial du marché.
- Pour les marchés de plus de 5 M € HT soumission à la commission des avenants dont le montant augmente de plus de 15 % le montant initial du marché.

En 2011 et 2012, la CNM avait relevé que les politiques des SCA n'étaient pas toujours homogènes en matière d'avenants et que ses recommandations n'étaient pas toujours prises en compte. Par ailleurs, la CNM rappelle que les avenants d'un montant très élevé, supérieurs à 20%, sont de nature à conduire à ce que le juge administratif les qualifie de bouleversement de l'économie du marché.

ATMB, la commission interne est saisie pour tout avenant supérieur à 5%. En 2013, la CNM relève deux cas, avec des avenants de 5,8 % et 7,1 %.

SFTRF, jusque 2012, la commission interne était saisie de tout avenant supérieur à 20 %. Par une décision du 16 juillet 2013, le seuil a été ramené à 5 %[2]. Un avenant a été soumis à la commission en 2013, mais le procès-verbal ne fait pas état du % d'augmentation.

APRR/AREA, en 2011 et 2012, APRR/AREA avait refusé de communiquer sur ce point, ce que la CNM avait regretté. En 2013, la société indique que la commission interne des marchés est saisie de tout avenant ayant pour effet de porter le montant d'un marché au-delà du seuil de 2 M € HT. La CNM constate que, en 2013, la commission interne a été saisie d'un avenant augmentant le montant initial du marché de 14 %. Le 3 juin 2014, le PDG d'APRR a indiqué au Président de la CNM que, désormais, les avenants d'un montant égal ou supérieur à 15 % seront soumis aux commissions internes d'APRR/AREA.

SANEF/SAPN, la commission interne est saisie pour tout avenant supérieur à 5 %. En 2013, la CNM constate deux avenants, respectivement de 20 % et 43 %.

ESCOTA, la commission interne est saisie pour tout avenant supérieur à 25 %. En 2013, la CNM constate deux avenants, respectivement de 19 %[3] et de 39 %.

---

2 Dispositions également applicables sur la partie italienne du tunnel.

3 Il s'agit du quatrième avenant, le seuil de 25 % était dépassé auparavant.

ASF, la commission interne est saisie pour tout avenant supérieur à 20 %. En 2013, la CNM relève deux avenants n° 2 ayant eu pour effet d'augmenter le montant initial du marché respectivement de 27 % et 52 %.

La CNM relève que certains avenants, supérieurs à 15 %, sont de nature à bouleverser l'économie initiale du marché. La CNM estime ainsi qu'elle n'est pas en mesure de vérifier que les sociétés ESCOTA et ASF respectent leurs obligations en matière de passation et d'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services. Par ailleurs, en parallèle de la demande visée au 4.1, la CNM demande la communication de la liste de chaque avenant, pour les mêmes raisons.

5. PERSPECTIVES POUR 2014

La CNM effectuera en 2014 une étude approfondie de la conformité de quelques marchés.

Elle maintiendra sa demande de communication de la liste de tous les marchés et, en cas de refus persistant des SCA, étudiera les voies contractuelles et précontentieuses lui permettant d'assumer pleinement ses fonctions.

Pour approfondir le déroulement des commissions internes des marchés, la CNM analyse les comptes rendus de chaque réunion de ces commissions.

Le Président de la Commission nationale des marchés

Christian DESCHEEMAEKER

Président de Chambre à la Cour des comptes

Paris, le 3 juillet 2014

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNALITES QUALIFIEES INDEPENDANTES PARTICIPANT AUX COMMISSIONS INTERNES DES MARCHES DES SCA

1. Commission interne d'ATMB

L'obligation énoncée par l'article 6 du cahier des charges ne s'applique pas à ATMB. La commission est composée de 4 membres :

- M. François DROUIN, président d'ATMB et de SFTRF, membre du conseil de surveillance du GEIE Tunnel du Mont Blanc, administrateur du fonds pour le développement d'une politique intermodale de transports dans le massif alpin.
- M. Claude HAEGI a succédé à M. François DROUIN à la présidence de la commission interne des marchés d'ATMB par suite d'une décision de son conseil d'administration du 20 septembre 2013. M. Claude HAEGI est le représentant de la République et du canton de Genève au conseil d'administration d'ATMB. Il est le président de la Fondation européenne pour le développement durable des régions, vice-président d'Energie ouest Suisse Holding, vice-président des services industriels de Genève, membre du conseil de surveillance du GEIE Tunnel du Mont Blanc.
- M. Philippe REDOULEZ, directeur général d'ATMB, membre du conseil de surveillance du GEIE Tunnel du Mont Blanc.
- M. Jean-Claude ALBOUY, représentant l'Etat au conseil d'administration d'ATMB, membre du conseil de surveillance du GEIE Tunnel du Mont Blanc.
- M. Pierre RIMATTEI est membre de la commission interne des marchés d'ATMB depuis le 17 décembre 2013, directeur général d'ALBEA, président de la société d'exploitation de l'autoroute A 150, administrateur de SFTRF, administrateur du groupement franco-italien GEIE-GEF, membre de la commission des marchés d'APRR.

2. Commission interne de SFTRF

L'obligation énoncée par l'article 6 du cahier des charges ne s'applique pas à SFTRF. La commission est composée de 4 membres côté français et de 4 membres côté italien. Pour la partie française:

- M. Hugues HOURDIN, président de SFTRF jusqu'au 7 juin 2013.
- M. François DROUIN, président de SFTRF à compter du 25 juin 2013, président d'ATMB.
- M. Didier SIMONNET, directeur général de SFTRF.
- M. Jean PERRA, personnalité qualifiée indépendante, IGPEF en retraite depuis 1997.
- M. Pierre GARNIER, personnalité qualifiée indépendante, IGPEF, membre du CGEDD de 2006 à 2011.

Pour la partie italienne :

- M. Gianni LUCIANI, administrateur délégué de SITAF.
- M. Emilio SANTUCCI, membre du conseil d'administration de SITAF.
- M. Bernardo MAGRI, directeur général de SITAF.
- M. Salvatore SERGI, directeur du groupement franco-italien GEIE-GEF.

3. Commissions internes d'APRR/AREA

Chacune des commissions est composée de six membres :

- M. Philippe NOURRY, PDG d'APRR et directeur général d'AREA.
- M. Philippe DETOURS depuis 2005, senior vice-président, responsable de l'activité placements de MACQUARIE Capital Funds, président de la commission interne jusqu'en août 2013.
- M. Olivier BERANGER, manager de l'activité infrastructures de MACQUARIE Capital Funds depuis 2007.
- M. Vincent PORTAL, manager de l'activité infrastructures de MACQUARIE Capital Funds depuis 2007, a succédé à M. Philippe DETOURS comme président de la commission interne lors du départ de ce dernier.
- M. Michel AMILHAT, IGPEF en retraite, ancien directeur général de SANEF, décédé en mai 2013.
- M. Patrice RAULIN, IGPEF en retraite, a succédé à M. Michel AMILHAT, vice-président du conseil de surveillance de la société des aéroports de Lyon.
- M. Pierre RIMATTEI, ancien directeur général d'AREA (1998/2006), consultant indépendant depuis juin 2008.
- M. Jean-Claude KERBOEUF, toujours pas de CV produit en 2013 comme en 2012, présenté comme retraité et président d'EFFAIME.

4. Commission interne de SANEF/SAPN

La commission est composée de six membres, dont quatre personnalités qualifiées indépendantes :

- M. François GAUTHEY, PDG de SANEF.
- M. Henri Pierre CHAVAZ, vice-président de SANEF.
- M. Alain PATRIZIO, retraité depuis 2002.
- M. André BERNARD, membre de la mission d'audit du réseau routier national au sein de la direction des infrastructures de transports du ministère depuis 2008, chargé de la fonction d'inspecteur général des routes pour le pôle Nord de la France.
- M. Pierre-Yves DONJON DE SAINT MARTIN, retraité depuis 2008.
- Pas plus qu'en 2012 la quatrième personnalité n'a été désignée en 2013.

5. Commission interne d'ASF

La commission est composée de sept membres, dont six personnes qualifiées indépendantes :

- M. Bernard FER est le président de la commission interne des marchés, mais il n'est pas le PDG d'ASF (M. Pierre COPPEY).
- M. Jean-Marc DENIZON, ancien PDG d'ESCOTA (2001/2006), ancien DDE, depuis 2008 ingénieur conseil à la société Savoir-Faire et Entreprise.
- M. Jacques FUNEL, ancien contrôleur d'Etat, retraité depuis 2007.
- M. François LEPINGLE, ancien président de la mission de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes (1995/2005).
- M. Jean-Pierre MARCHAND, ancien directeur de l'infrastructure, de l'aménagement et l'environnement à ASF (1992/2002), retraité depuis 2006.
- M. Jean-Marc PHEBY, ancien directeur de la sécurité, de la qualité et de la prospective à ASF (2004/2009).
- M. Yves GASCOIN, ancien de la direction des routes au ministère (1986/1999).

6. Commission interne d'ESCOTA

Jusque septembre 2013, la commission interne des marchés était présidée par le PDG d'ESCOTA, M. Pierre DAUSSY. Lui a succédé M. Bernard FER, par ailleurs président de la commission interne d'ASF. Les quatre personnes qualifiées indépendantes sont :

- M. Michel BICHOT, ancien directeur général puis PDG d'ESCOTA (2001/2006), retraité.
- M. Jean-Marc DENIZON, ancien PDG d'ESCOTA (2001/2006), ancien DDE, depuis 2008 ingénieur conseil à la société Savoir-Faire et Entreprise. Par ailleurs membre de la commission interne d'ASF.
- M. François LEPINGLE, ancien président de la mission de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes (1995/2005). Par ailleurs membre de la commission interne d'ASF.
- M. Joël CHATAIN, ancien DDE du Var (1999/2006).

ANNEXE 2 : TYPOLOGIE DES MARCHES

AYANT FAIT L'OBJET D'UN AVIS

ATMB

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés +avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	20	1	1	0	1	1	23
2012	16	14	1	1	0	1	32
2013	17	3	0	0	0	0	20

SFTRF

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	17	0	7	0	7	0	24
2012	9	2	4	2	2	1	16
2013	11	2	3	0	0	0	15

APRR/AREA

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	3	24	4	3	4	0	31
2012	2	22	3	4	2	1	28
2013	0	22	3	0	0	0	25

SANEF/SAPN

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	4	21	2	2	0	0	27
2012	1	8	0	0	0	0	9
2013	0	12	3	0	0	0	15

ESCOTA

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	3	15	2	1	0	0	21
2012	4	3	2	0	2	0	9
2013	5	0	4	0	0	0	9

ASF

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	0	30	0	0	0	0	30
2012	0	7	4	0	4	0	11
2013	0	16	2	0	0	0	18

TYPOLOGIE GLOBALE DES MARCHES

	AO ouvert	AO restreint	Marchés négociés + avenants	Dont suite AO infructueux	Dont mis en concurrence	Dialogue compétitif	TOTAL
2011	47	91	16	0	12	1	154
2012	32	65	12	0	10	3	109
2013	33	50	15	0	0	0	98

ANNEXE 3 : CRITERES DE SELECTION ET PONDERATION

APRR/AREA

Critères	Prix	Valeur technique	Nombre de marchés
	60%	40%	20
	40%	60%	2
TOTAL			22

ASF

Critères	Prix	Valeur technique	Nombre de marchés
	100%	-	4
	60%	40%	9
	50%	50%	1
	40%	60%	1
	35%	65%	1
TOTAL			16

ESCOTA

Critères	Prix	Valeur technique	Délais	Nombre de marchés
	65%	35%		1
	60%	40%		1
	30%	50%	20%	1
	40%	60%		2
TOTAL				5

SFTRF

Critères	Prix	Valeur technique	Nombre de marchés
	100%		1
	80%	20%	1
	70%	30%	2
	60%	40%	1
	55%	45%	1
	50%	50%	1
TOTAL			7

SANEF/SAPN

Non produit

ATMB

Critères	Prix	Valeur technique	Délais	Développement durable	Nombre de marchés
	80%	10%	10%		1
	70%	30%			2
	70%	25%		5%	1
	60%	40%			2
	60%	20%		20%	6
	50%	50%			1
	40%	60%			3
	35%	50%		15%	1
	30%	70%			2
TOTAL					19

Annexe 4 : Marchés de travaux > 2M€

Marchés de travaux > 2M€ attribués à des entreprises liées à chaque SCA

Part des marchés de travaux en nombre

	APRR	AREA	ASF	ESCOTA	ATMB	SANEF - SAPN	SFTRF
2013	20%	50%	61%	20%	NC	NC	NC
2012	33%	40%	36%	22%	NC	NC	NC
2011	17%	43%	40%	39%	NC	NC	NC
2010	33%	67%	32%	50%	NC	NC	NC
2009	33%	67%	30%	17%	NC	NC	NC
Moyenne	27%	53%	40%	30%			

Part des marchés de travaux en valeur

	APRR	AREA	ASF	ESCOTA	ATMB	SANEF - SAPN	SFTRF
2013	13%	48%	62%	52%	NC	NC	NC
2012	52%	48%	65%	70%	NC	NC	NC
2011	57%	55%	47%	53%	NC	NC	NC
2010	37%	75%	26%	55%	NC	NC	NC
2009	64%	77%	62%	77%	NC	NC	NC
Moyenne	45%	61%	52%	61%			

NC : non concerné

Sources : comptes rendus d'activité des commissions internes des marchés des SCA