

Évaluation et avenir des concessions autoroutières à péage



Remis par
PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A.
à L'ASECAP

2014





Table des matières

1	Introduction	5
1.1	Objectif de l'Étude	5
1.2	Sources d'information	5
1.3	Structure de l'Étude	5
2	Description du schéma de la concession à péage classique	7
2.1	Qu'est-ce qu'une concession autoroutière à péage	7
3	Description du réseau de l'ASECAP	10
3.1	Présentation de l'ASECAP	10
3.2	Modèles de concession s'appliquant aux réseaux exploités par les membres de l'ASECAP	11
3.3	Valeur ajoutée de la concession autoroutière à péage	22
3.4	Conclusions	38
4	Enjeux et risques	40
4.1	Répartition des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire	40
4.2	Événements imprévus affectant la répartition des risques	45
4.3	Aspects affectant l'acceptabilité sociale des systèmes de péage	49
4.4	Cas d'évolutions/divergences dans l'interprétation des contrats	50
4.5	Conclusions	53
5	Formes de financement	54
5.1	Formes de péage routier	54
5.2	Vue d'ensemble des instruments financiers de soutien aux infrastructures de transport en Europe	59
5.3	Conclusions	62
6	Le cadre législatif européen régissant le secteur de la concession	64
6.1	Initiatives législatives de l'UE dans le secteur des transports	64
6.2	Législation en matière d'aide d'État	69
6.3	Conclusions	70
7	Conclusions et recommandations	71
7.1	Avantages du schéma de la concession autoroutière à péage	71
7.2	Recommandations	72
	Annexes	74
	Annexe I. Application de la Directive 1999/62/CE dans le réseau des membres de l'ASECAP	74
	Annexe II. Liste des sources	76

*“ Le modèle de la concession représente
l’outil le plus souple pour construire,
entretenir et exploiter un réseau
autoroutier ”*

Chiffres-clés*



187
sociétés



48 265,01
km en service



26 660 884
abonnés au télépéage



27 346
voies de télépéages



26 milliards
d’euros de recettes de
péage

*Source: ASECAP Bulletin statistique 2014

1. Introduction

1.1 Objectifs de l'Étude

Dans un contexte volatile, marqué par le fait qu'un grand nombre d'initiatives de l'UE sont susceptibles d'affecter les schémas de la concession autoroutière à péage, les objectifs de l'étude sont :

- d'explicitier ce qu'est une concession autoroutière à péage,
- de faire la lumière sur les enjeux relatifs aux concessions ainsi que sur les obstacles au développement des infrastructures routières,
- de mettre en avant les avantages des schémas de concession et les conditions nécessaires pour garantir leur bonne mise en œuvre dans toute l'Europe.

1.2 Sources d'information

L'Étude s'appuie sur des données et des informations recueillies dans le cadre de recherches documentaires et d'une enquête de performance.

Les recherches documentaires ont consisté en particulier à analyser et comparer plusieurs sources afin de disposer d'une vue d'ensemble globale et cohérente des schémas de la concession à péage en Europe. Ces sources sont :

- Des rapports et publications de l'ASECAP et de ses membres,
- Des données et statistiques produites par les institutions concernées (pour une liste complète des sources, voir l'Annexe 3),
- Des contributions supplémentaires provenant d'interventions, de retours d'expérience et de discussions consacrés à des sujets spécifiques qui se sont tenus lors des Journées d'étude de l'ASECAP à Athènes (26-28 mai 2014).

Outre les recherches documentaires, une enquête de performance a été adressée en mars 2014 à l'ensemble des membres de l'ASECAP afin de recueillir toutes les informations non publiques existantes sur les systèmes de péage et les régimes de concession. L'Enquête de performance visait plus particulièrement à obtenir une vue d'ensemble et une représentation exhaustive des questions relatives aux contrats de concession autoroutière à péage, et elle a permis de recueillir des avis, des bonnes pratiques et des recommandations concernant le développement futur des schémas de concession dans les pays européens.

1.3 Structure de l'Étude

La présente Publication comprend les chapitres ci-après :

- *Le Chapitre 2* dresse une description du modèle de concession classique, en en présentant les principales caractéristiques et en livrant la définition qui en prévaut à la fois au niveau européen et au niveau des membres de l'ASECAP.
- *Le Chapitre 3* dresse une vue d'ensemble globale des modèles de concession qui s'appliquent aux réseaux exploités par les membres de l'ASECAP (c'est-à-dire le cadre juridique national, les obligations du Concessionnaire et les aspects financiers relatifs aux mécanismes de péage). Cette section fournit également des données et des informations sur la performance du réseau autoroutier sous concession (en termes de longueur du réseau bâti, de matériel de péage, de volumes de trafic et de sécurité) ainsi que des analyses concernant l'intérêt socioéconomique des schémas de concession à péage au niveau local et régional.



- *Le Chapitre 4* fournit une représentation claire des enjeux et des risques qui menacent la bonne utilisation de l'outil qu'est la concession autoroutière, en évaluant les impacts possibles que des circonstances spécifiques pourraient avoir sur les schémas de concession.
- *Le Chapitre 5* décrit les différentes formes de financement (péage direct, péage indirect et péage virtuel) et à présenter les instruments financiers qui permettent actuellement de soutenir l'infrastructure de transport en Europe.
- *Le Chapitre 6* présente le cadre législatif existant au niveau européen, ainsi que ses impacts directs ou indirects sur les modèles de concession à péage. Cette section décrit en particulier l'état de la législation en vigueur au regard des initiatives législatives passées, récentes et à venir de l'UE qui se rapportent au développement du secteur des routes à péage.
- *Le Chapitre 7* formule des recommandations et des éléments concrets concernant le soutien à apporter au modèle de la concession, qui représente l'outil le plus souple pour construire, entretenir et exploiter un réseau durant une période donnée.
- *L'Annexe I* dresse une vue d'ensemble de la mise en œuvre du système Eurovignette dans le réseau des membres de l'ASECAP.
- *L'Annexe II* fournit la liste des sources examinées dans le cadre des recherches documentaires.

2 Description du schéma de la concession à péage

Les gouvernements sont aujourd'hui constamment en recherche de nouveaux moyens de développer leurs réseaux routiers et les autres axes de circulation, de manière à répondre aux besoins économiques, politiques et sociaux de leurs administrés. Les nouvelles autoroutes coûtent cher et les gouvernements n'ont souvent pas les moyens, ou pas la volonté, d'engager des dépenses en faveur des routes. La pénurie de moyens publics a conduit à déployer de nouveaux modèles de financement et de gestion des routes à péage, qui vont de la perception de péages au recours au financement privé par le biais de modèles de concession plus « sophistiqués ». Chaque modèle envisage différemment la relation entre l'État – qui est le propriétaire du réseau routier – et la Société – qui doit prendre en charge les activités de gestion et d'exploitation de la route.

Cette relation peut aujourd'hui prendre différentes formes au niveau européen :

- Le schéma de la concession autoroutière à péage ;
- Le contrôle direct de l'État (ainsi que d'agences spécifiques) ;
- Des sociétés d'économie mixte.

2.1 Qu'est-ce qu'une concession autoroutière à péage

En général, une concession est une forme de partenariat public-privé (PPP) au titre duquel une autorité publique (l'Autorité concédante) accorde des droits spécifiques de longue durée à un organisme privé ou semi-public (le Concessionnaire) pour construire, rénover, entretenir et exploiter une infrastructure. Sur la base de la convention établie entre un Gouvernement ou ses entités et une entreprise privée, le Concessionnaire s'engage à utiliser tous les biens publics concédés et a la responsabilité de l'ensemble de l'exploitation et des investissements à réaliser, tandis que la propriété du bien demeure à

l'autorité et que les biens reviennent à cette dernière à l'issue de la période de concession.

Dans le cadre d'une convention de concession, les revenus du Concessionnaire proviennent d'ordinaire directement du consommateur, sous la forme d'un péage, et/ou des pouvoirs publics, sous la forme de rétributions calculées en fonction du trafic constaté sur l'autoroute.

Trois mécanismes permettent de générer des revenus :

1. **Péage routier direct** : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire, qui s'acquitte de la mission à ses frais. La société perçoit un péage auprès des usagers (tarification à la distance) afin de rembourser l'investissement et de couvrir les coûts d'entretien (voir également le paragraphe 5.1.1).
2. **Péage routier indirect** : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire, qui s'acquitte de la mission à ses frais. Les usagers paient un péage aux pouvoirs publics, généralement sous la forme d'une « vignette » (tarification à la durée). L'exploitant est rémunéré par les pouvoirs publics, d'ordinaire sous la forme d'indemnités de disponibilité (voir également le paragraphe 5.1.2).
3. **Système de péage virtuel** : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire. La société ne perçoit aucun péage de la part de l'utilisateur, pour lequel l'infrastructure est gratuite (voir également le paragraphe 5.1.3). La société est directement rémunérée par l'autorité publique adjudicatrice.

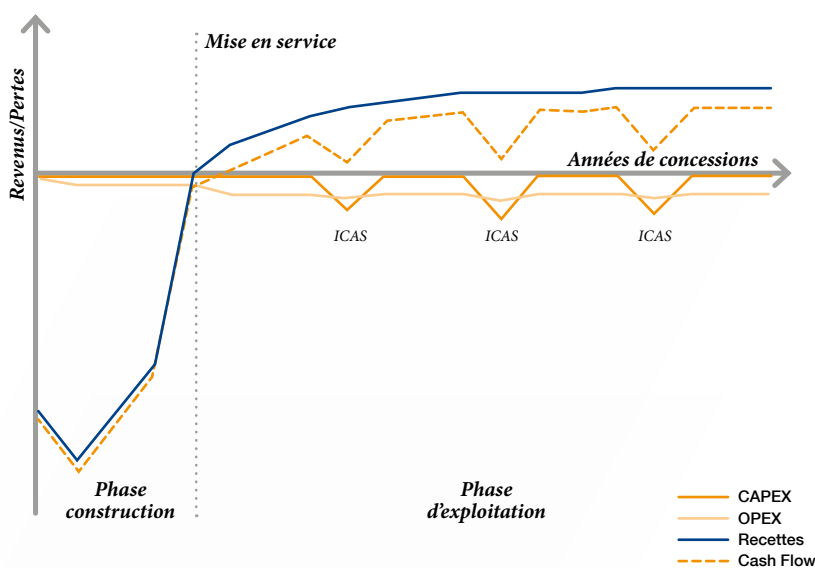
Pour le Concessionnaire, le flux financier d'exploitation d'un contrat de concession classique présente des pertes lors de la phase initiale – c'est-à-dire d'ordinaire du début du contrat de concession aux premières années d'exploitation – en raison des dépenses d'investissement (CAPEX) et des dépenses d'exploitation (OPEX) que requièrent la phase de construction et la phase de démarrage de l'activité de péage. Mais au terme de quelques années d'exploitation de l'infrastructure, le flux d'exploitation se caractérise d'ordinaire par une hausse des revenus grâce à la consolidation du trafic et à la diminution des charges, qui se limitent généralement à l'entretien courant et exceptionnel des routes. L'exemple fourni par la Figure 1 met en lumière (1) les coûts, aussi bien en CAPEX

contrat et la répartition des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire.

De manière logique, un contrat de concession ne couvre pas uniquement la construction : il intègre également l'entretien et l'exploitation d'une infrastructure. Par conséquent, un contrat de concession confère à la fois la responsabilité de réaliser un programme de construction et d'assurer un service à long terme.

En outre, un contrat de concession entraîne un transfert de responsabilité (risques) de l'Autorité concédante au Concessionnaire, et cet aspect constitue d'ordinaire clairement, pour les administrations nationales en charge des routes, une composante essentielle du contrat de concession. Un contrat de concession distingue en général quatre catégories de risque : (i) les risques juridiques et politiques, (ii) les risques techniques, (iii) les risques commerciaux et (iv) les risques économiques et financiers. En théorie, les risques sont répartis selon le principe que tous les risques ne se valent pas et qu'ils ne doivent par conséquent pas tous incomber à la même entité : ils doivent être assumés par l'entité qui dispose des outils structurels adaptés pour réduire les coûts associés au fait de supporter les risques en question. Par conséquent, il est essentiel de répartir les risques de manière équilibrée dès le début de la période de concession pour éviter d'avoir à réviser les clauses contractuelles par la suite, avec les négociations et les coûts que cela implique. Les risques ne sont pas uniquement partagés entre les Autorités concédantes et les sociétés concessionnaires, mais également avec les maîtres d'œuvre, les sociétés d'exploitation et les assureurs (voir le chapitre 4).

Figure 1 – Flux de trésorerie d'un contrat de concession classique



Source: PwC élaboration - ICAS : investissements complémentaires sur autoroute en service

(par exemple, le matériel de construction, l'acquisition des terrains, etc.), qu'en OPEX (par exemple, le coût du travail, les coûts de gestion et de surveillance, etc.), qui sont encourus au démarrage pour construire l'infrastructure ; (2) les coûts, aussi bien en CAPEX qu'en OPEX, qui sont encourus après le début d'exploitation de l'infrastructure, pour l'entretien exceptionnel et courant et la gestion de l'infrastructure ; (3) les revenus et (4) le flux d'exploitation.

Deux aspects du schéma de concession sont particulièrement intéressants à étudier : le **périmètre du**

2.1.1 Définition de la concession autoroutière à péage au niveau européen

Au niveau européen, dans le cadre de la politique relative à la passation de marchés publics et aux concessions, plusieurs directives ont fourni au fil du temps des définitions différentes de la concession. La Directive 2014/23/EC actuellement en vigueur fournit les définitions de la « **concession** » qui sont rapportées aux points (a) et (b) :

- a. la « **concession de travaux** » désigne un contrat à titre onéreux conclu par écrit, aux termes duquel une ou plusieurs autorités contractantes ou entités contractantes confient l'exécution de tra-

¹ En particulier la Directive 71//305/CEE et la Directive 2004/18/CE.

vaux à un ou plusieurs opérateurs économiques, en contrepartie soit du seul droit d'exploiter les travaux concernés par le contrat, soit de ce droit accompagné d'une rétribution ;

- b. la « **concession de services** » désigne un contrat à titre onéreux conclu par écrit, aux termes duquel une ou plusieurs autorités contractantes ou entités contractantes confient la fourniture et la gestion de services autres que l'exécution de travaux définie au point (a) à un ou plusieurs opérateurs économiques, en contrepartie soit du seul droit d'exploiter les services concernés par le contrat, soit de ce droit accompagné d'une rétribution.

Dans le cas des autoroutes, la définition des schémas de concession peut relever de la concession de travaux et/ou de la concession de services (voir le paragraphe 2.1.2).

2.1.2 Définition de la concession autoroutière à péage dans les pays européens membres de l'ASECAP

Il n'existe pas de modèle unique de la concession autoroutière à péage et, par conséquent, pas de définition unique. À titre d'exemple, le Tableau ci-après présente les différentes définitions fournies par les membres de l'ASECAP.

Tableau 1 – Définition de la concession autoroutière à péage dans les pays européens*

Pays	Définition
Autriche	En Autriche, la « concession » (statut juridique : contrat d'usufruit, Fruchtgenussvertrag) entre la République d'Autriche et ASFINAG est définie par un contrat entre ces deux entités et par d'autres lois afférentes : ASFINAG est habilitée à percevoir un péage sur l'ensemble du réseau autoroutier autrichien (le niveau des taux de péage étant ratifié par l'État). En contrepartie du péage perçu, ASFINAG est tenue de financer, construire, entretenir et exploiter le réseau autrichien de voies rapides et d'autoroutes.
Espagne	Une concession est un contrat de travaux publics et d'exploitation d'un service public. Dans le cadre de la concession, le Concessionnaire, désigné dans le cadre d'un appel d'offres public, exploite un service public consistant par exemple à mettre à la disposition des personnes une infrastructure de circulation et de transport par route, et en parallèle, le Concessionnaire occupe et utilise un bien du domaine public afin d'exploiter ce service.
France	Une concession est un contrat de travaux publics et d'exploitation d'un service public. Dans le cadre de la concession, le Concessionnaire, désigné dans le cadre d'un appel d'offres public, exploite un service public consistant par exemple à mettre à la disposition des personnes une infrastructure de circulation et de transport par route, et en parallèle, le Concessionnaire occupe et utilise un bien du domaine public afin d'exploiter ce service.
Grèce	En Grèce, une concession est un outil permettant aux pouvoirs publics d'achever et d'entretenir le réseau autoroutier grâce aux péages perçus.
Hongrie	En Hongrie, une concession est un outil développé par des investisseurs privés, et financé par le biais d'indemnités de disponibilité qui sont reçues directement de la part de l'État afin de construire, entretenir, améliorer et exploiter l'infrastructure.
Italie	Les « concessions de travaux publics » sont des contrats écrits et homologués comportant des clauses financières qui recouvrent soit la seule exécution, soit la conception détaillée de la construction puis son exécution, soit la conception définitive et le projet de construction détaillé ainsi que l'exécution des travaux publics et des travaux qui leur sont structurellement et directement associés ; ainsi que leur exploitation opérationnelle et financière.
Pologne	Une concession est un type de contrat, entre l'État et l'entrepreneur privé, par lequel le Concessionnaire accepte de prendre en charge l'objet de la concession en contrepartie d'une rémunération qui prend la forme du droit d'utiliser l'objet de la concession, accompagné du droit d'en percevoir les bénéfices (péages).
Slovénie	Une concession est une relation juridique bilatérale entre l'État et entité publique, en tant que concédant, et toute entité juridique en tant que Concessionnaire, par laquelle l'autorité adjudicatrice accorde au Concessionnaire un droit spécial ou exclusif à exercer un service public ou une autre activité d'intérêt public, ce qui peut intégrer la construction d'équipements et de systèmes relevant en partie ou intégralement de l'intérêt public.

* Le Tableau livre les définitions fournies par les membres de l'ASECAP dans le cadre de l'Enquête de Performance 2014.

3 Description du réseau de l'ASECAP

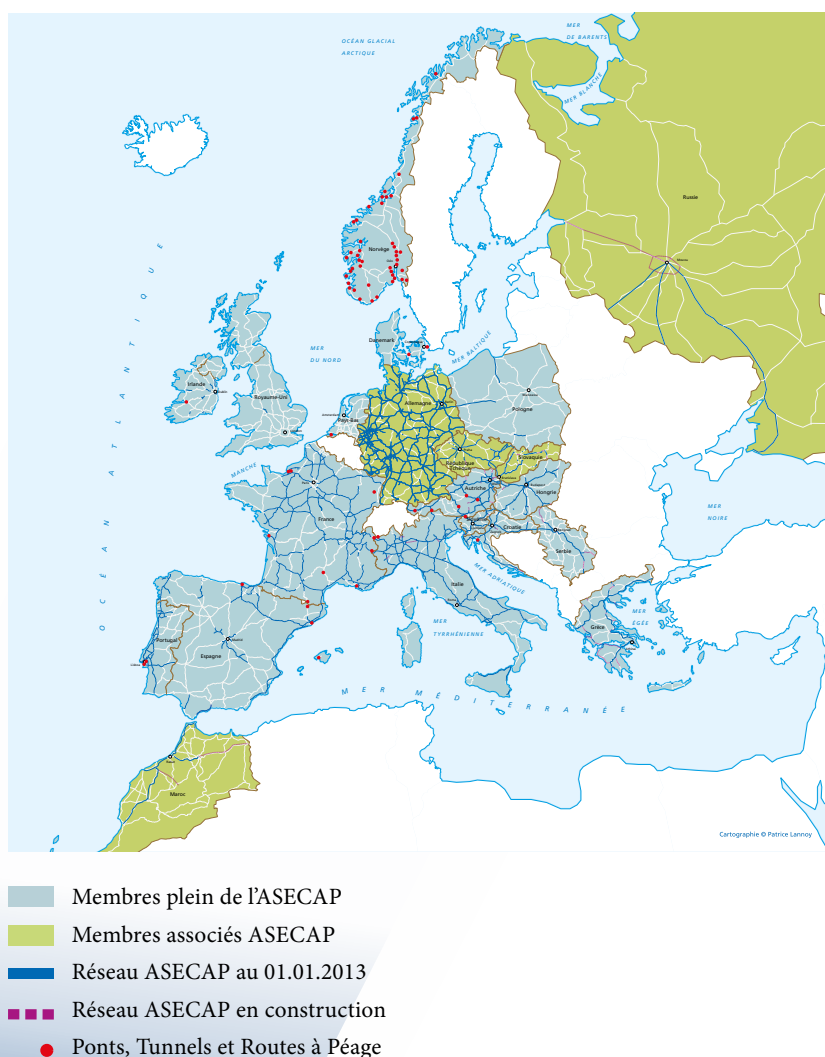
3.1 Présentation de l'ASECAP

L'ASECAP est l'Association européenne des concessionnaires d'autoroutes et ouvrages à péage. En 2014, les réseaux exploités par ses membres couvraient plus de 48 000 km d'autoroutes, de ponts et de tunnels dans 21 pays, sous l'égide de 187 sociétés.

L'ASECAP a pour objet de défendre et de développer le système des infrastructures routières et autoroutières en Europe ayant recours au péage comme un moyen d'assurer le financement de leur construction, de leur entretien et de leur exploitation.

Les membres de l'Association sont soit des membres pleins, soit des membres associés :

Figure 2 – Réseau et membres de l'ASECAP (au 01.01.2013)



Source: ASECAP

- **Seize membres pleins:** ASFINAG (Autriche), HUKA (Croatie), SUND & BÆLT Holding A/S (Danemark), SEOPAN (Espagne), ASFA (France), Hellastron (Grèce), Alföld Koncessziós Autópálya Zrt. (Hongrie), Irish Tolling Industry Association (Irlande), AISCAT (Italie), NORVEGFINANS (Norvège), N. V. Westerscheldetunnel (Pays-Bas), AWSA (Pologne), APCAP (Portugal), Macquarie Motorway Group (Royaume-Uni), Entreprise publique « Routes de Serbie » (Serbie), DARS d. d. (Slovénie) ;
- **Cinq membres associés:** TOLL COLLECT GmbH (Allemagne), Société Nationale des Autoroutes du Maroc (Maroc), AVTODOR (Russie), Národná diaľničná spoločnosť, a. s. (République slovaque), Kapsch Telematic Services spol. s r. o. (République tchèque).

Les membres pleins sont des associations de sociétés ou des sociétés détenant au moins un tronçon d'autoroute à péage ou un ouvrage à péage en Europe et dont les revenus proviennent principalement de la perception des péages payés par les usagers.

Les membres associés sont des associations nationales, des groupes d'autoroutes à péage ou des titulaires de concession exerçant dans des pays non-européens limitrophes et bénéficiant d'une liaison directe avec les membres européens de l'Association par voie terrestre ou par la mer Méditerranée, ou encore – sous certaines conditions – des sociétés chargées de percevoir une redevance d'utilisation à la distance auprès des usagers de la route.

3.2 Modèles de concession s'appliquant aux réseaux exploités par les membres de l'ASECAP²

Les membres de l'ASECAP exploitent leurs réseaux routiers sous un certain nombre de schémas de concession différents, qui varient principalement en fonction du statut du Concessionnaire (i.e. public ou mixte), des obligations du Concessionnaire (par exemple, la construction, l'entretien, l'exploitation, la fourniture de services annexes, etc.) et d'aspects financiers tels que le processus d'instauration et d'ajustement du prix des péages. Ci-après figure, pour chaque membre plein de l'ASECAP, un court descriptif du cadre juridique des modèles de concession, des obligations du Concessionnaire et des aspects financiers.

Les obligations spécifiques de sécurité sont présentées au paragraphe 3.2.1.

Autriche - ASFINAG



© ASFINAG

■ Cadre juridique

La société concessionnaire ASFINAG est régie par le droit privé et est détenue à 100 % par la République d'Autriche. Le contrat d'usufruit entre la République d'Autriche et ASFINAG permet à ASFINAG de percevoir des péages sur le réseau routier primaire autrichien. La durée de la concession de ASFINAG est illimitée.

■ Obligations

Le Concessionnaire ASFINAG a l'obligation d'entretenir, exploiter et financer les voies rapides actuelles. Il est tenu en outre, selon les termes de la Loi sur les routes fédérales (BSTG – Bundesstraßengesetz), de construire de nouveaux tronçons sous concession.

Toutes les dépenses sont financées sur le budget d'ASFINAG.

■ Aspects financiers

Le paiement du péage constitue un contrat entre ASFINAG et les usagers, dans le cadre duquel l'usager paie pour utiliser le réseau routier d'ASFINAG.

Le droit de péage est prélevé selon un schéma de péage réel (en fonction de la distance parcourue pour les poids lourds ; en fonction du temps passé pour les véhicules légers), et sur certains tronçons (principalement des tunnels) les véhicules légers paient également un péage en fonction de la distance parcourue et non en fonction du temps passé.

Les taux de péage sont déterminés suivant la Directive Eurovignette de l'UE. Le tarif est modulé en fonction du nombre d'essieux pour un poids lourd, et de la catégorie d'émission Euro des véhicules. Pour certains tronçons, conformément à la Directive Eurovignette, une majoration destinée au financement croisé des réseaux ferroviaires européens est prélevée. Les tarifs des véhicules légers sont modulés uniquement en distinguant les motos des voitures particulières.

Croatie - HUKA



© HUKA

■ Cadre juridique

Les concessions autoroutières sont régies par la Loi sur les routes publiques et la Loi sur les concessions, ainsi que par les Conventions de concession particulières entre le concédant (l'État) et le Concessionnaire, aux termes desquelles l'État

² Source : Informations relatives aux Membres pleins provenant de l'Enquête de Performance 2014 et de la publication Les Infrastructures à péage au sein de l'ASECAP 2007.

confie au Concessionnaire l'entière responsabilité de construire et d'exploiter les autoroutes.

Le Concessionnaire ou la société d'autoroute est chargé de concevoir, de construire, d'entretenir, de développer et d'exploiter l'infrastructure. Il doit respecter le permis d'implantation délivré par l'État, adapter l'infrastructure en fonction du volume de trafic, et fournir des services annexes sur l'autoroute.

■ Obligations

Le Concessionnaire ou la société d'autoroute est chargé de concevoir, de construire, d'entretenir, de développer et d'exploiter l'infrastructure. Il doit respecter le permis d'implantation délivré par l'État, adapter l'infrastructure en fonction du volume de trafic, et fournir des services annexes sur l'autoroute.

■ Aspects financiers

Le terme croate CESTARINA désigne un droit payé par l'utilisateur pour utiliser un réseau ou un équipement autoroutier. Ce droit est fonction de la distance parcourue et de la catégorie du véhicule (les véhicules sont classés en cinq catégories en fonction du nombre d'essieux, de la hauteur et du poids du véhicule).

Aux termes de la Loi sur les routes, en Croatie, les usagers ne paient que pour emprunter les autoroutes et certains ouvrages (pont et tunnel), le reste du réseau routier étant gratuit. Le tarif est déterminé selon des critères précis : les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau, en tenant compte également du niveau du PIB.

Les sociétés sont habilitées en particulier à appliquer des tarifs différents en fonction de la catégorie, du moment de la journée, des segments et des portions de l'autoroute, du type d'utilisation du véhicule et de la catégorie d'émission Euro du véhicule.

Danemark - SUND & BAELT



■ Cadre juridique

Au Danemark, des péages ne sont perçus que pour deux ponts de grande taille : celui de Storebaelt (au Danemark) et celui d'Oeresund (entre le Danemark et la Suède). Le Groupe Sund & Baelte est régi par le droit privé et est détenu par l'État danois à 100 %. Les sociétés affiliées ont pour mission de construire les liaisons et par la suite d'assurer leur exploitation.

■ Obligations

Les sociétés concessionnaires sont tenues de concevoir, construire, entretenir, améliorer et exploiter l'infrastructure.

■ Aspects financiers

Les péages prélevés auprès des usagers servent à rembourser les emprunts levés pour couvrir les coûts de construction, et à assumer les charges d'exploitation et d'entretien des liaisons. Le montant du péage est déterminé en fonction de la longueur/hauteur du véhicule et, dans certains cas, du nombre de trajets. Le montant du péage dépend des coûts de construction de d'exploitation et est soumis à des considérations commerciales. Le montant du péage n'est pas ajusté en fonction du volume de trafic.

Espagne - SEOPAN-ASETA

© SEOPAN



■ Cadre juridique

Les concessions sont régies par le droit privé. L'attribution de la concession se fait dans le cadre d'un appel d'offres lancé par le ministère des Travaux publics pour le compte de l'État espagnol ou des Gouvernements régionaux. Sont éligibles à l'attribution les particuliers et les entreprises espagnols ou étrangers disposant d'une pleine capacité à agir et n'encourant aucune interdiction de conclure le contrat, conformément aux dispositions de la Législation sur les contrats de l'administration publique.

La concession relative aux travaux de construction et à l'équipement puis à l'exploitation du service sera attribuée, par Décret royal ratifié par le Cabinet à la demande du ministère des Travaux publics, à l'offre la plus pertinente. Ce Décret royal fait office de déclaration d'utilité publique pour ce qui est de l'expropriation. Un processus similaire se tient au niveau régional dans le cas où les projets en question relèvent de la compétence des Administrations régionales.

Le Concessionnaire gère le service, objet de la concession, sous la supervision, l'inspection et le contrôle de l'Administration adjudicatrice – ce rôle incombant au Département des sociétés concessionnaires des routes nationales à péage du Gouvernement. Le Secrétaire adjoint du ministère des Travaux publics est, dans le même temps, le Représentant du Gouvernement pour les sociétés concessionnaires des routes nationales à péage, comme le stipule le Décret royal réglementant l'organisation du ministère des Travaux publics.

La durée des concessions est en général de quarante ans pour les concessions de construction (avec la possibilité de les prolonger jusqu'à quarante-six ans) et de vingt ans pour les concessions d'exploitation (avec la possibilité de les prolonger jusqu'à vingt-cinq ans).

■ Obligations

Les sociétés concessionnaires sont tenues de financer, construire, entretenir, améliorer et exploiter l'infrastructure. Elles doivent garantir le meilleur niveau de service aux usagers et maintenir l'autoroute dans un état optimal.

■ Aspects financiers

Le Concessionnaire s'engage à organiser le financement de l'autoroute sur ses propres moyens ou à l'aide de moyens extérieurs (en faisant appel aux marchés financiers, en émettant des titres de créance).

En Espagne, un péage est le paiement qu'un usager effectue pour utiliser une infrastructure spécifique, en fonction de la distance parcourue et de certains paramètres physiques du véhicule (nombre d'essieux et présence de pneus jumelés).

Il existe trois catégories de tarif en fonction de la classification du véhicule.

Chaque année, le Concessionnaire, avec l'autorisation préalable de l'autorité adjudicatrice, augmente les taux de péage. La méthode utilisée pour calculer l'augmentation des taux de péage dans les concessions attribuées se base sur l'augmentation du coût de la vie lors de l'année précédente, ainsi que sur la différence entre le trafic prévu et le trafic réel. Le taux de péage peut être augmenté chaque année.

Toutes les recettes perçues de la part des usagers (à l'exception des taxes telles que la TVA) sont allouées au Concessionnaire qui est tenu d'investir pour entretenir correctement la route durant toute la durée du contrat de concession.

France - ASFA

© EFFAGE CEVM - Foster+Partners - D. Jamme



■ Cadre juridique

Le système autoroutier français repose sur le principe de la concession des travaux et services publics (construction et exploitation) et est issu de la Loi du 18 avril 1955. La convention de concession, assortie d'un cahier des charges, est un contrat par lequel l'État (le Concédant) confie à des sociétés concessionnaires, à leurs risques, l'ensemble des responsabilités de construction et d'exploitation des autoroutes pour un temps limité. Une prolongation du contrat de concession est autorisée pour une période maximale d'un an dans le cadre d'un accord contractuel ; une prolongation de plus d'un an doit être approuvée par un acte réglementaire spécifique.

■ Obligations

Les sociétés sont tenues de réaliser l'étude de faisabilité du projet et de construire, d'entretenir, de développer et d'exploiter l'infrastructure. Elles ont également l'obligation de fournir des services annexes. En revanche, elles n'ont pas l'obligation d'adapter ou de développer l'infrastructure en fonction du volume de trafic, en l'absence d'indications contraires dans le cahier des charges.

■ Aspects financiers

En France, un péage désigne le paiement d'une redevance d'usage pour emprunter une infrastructure ou un réseau routier, dont les recettes sont directement affectées à une entité juridique indépendante

responsable du financement, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de cette infrastructure. L'utilisateur paie en fonction de la distance parcourue, du nombre d'essieux et de la taille du véhicule et, pour les autoroutes de construction récente, de son coefficient d'émissions. Le tarif est établi en fonction des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien.

Grèce

© Atirik Odos



■ Cadre juridique

En Grèce, les concessions sont généralement régies par le droit privé et détenues en majorité par l'État. Il existe également en Grèce des sociétés intégralement privées, qui sont soumises à une législation différente. La durée moyenne de la concession est de trente ans. La législation nationale prévoit la possibilité de prolonger le contrat de concession (jusqu'à trois ans supplémentaires) si le taux de rentabilité interne (TRI) prévu est atteint.

■ Obligations

Le Concessionnaire est tenu d'entretenir et d'améliorer l'infrastructure, de fournir des services annexes et d'adapter voire de développer l'infrastructure en fonction du volume de trafic.

■ Aspects financiers

L'utilisateur paie en fonction de la distance parcourue et du nombre d'essieux du véhicule. Le péage est déterminé en fonction des coûts d'exploitation.

Hongrie - AKA Zrt.

© AKA Zrt.



■ Cadre juridique

Les concessions sont de droit public. La concession est accordée pour trente-cinq ans et est restituée à l'Autorité concédante au terme du contrat. Il n'y a aucune garantie d'État et les sociétés sont libres de déterminer leur politique d'emprunt. Bien que l'État ne fournisse aucune garantie, il exige une transparence totale de la part du concessionnaire, qui fonctionne comme une entreprise privée. La durée moyenne d'une concession est de trente-cinq ans. La législation nationale sur la passation de marchés publics ne permet aucune modification des termes du contrat, y compris pour prolonger le contrat de concession.

■ Obligations

En Hongrie, les sociétés concessionnaires sont tenues de construire, entretenir, améliorer et exploiter l'infrastructure. Elles doivent également adapter ou développer l'infrastructure en fonction du volume de trafic.

■ Aspects financiers

Les projets de construction de routes sont financés par un fonds public spécial, distinct du budget de l'État et alimenté par les péages payés par les usagers. Dans le cas des contrats de concession, la construction et l'exploitation des routes doivent être « préfinancées » par le Concessionnaire et l'État verse des indemnités de disponibilité.

Irlande - Irish Toll Industry Association (ITIA)

© ITIA



■ Cadre juridique

En Irlande, les contrats de partenariat public-privé (PPP) sont attribués à un Concessionnaire par l'Autorité nationale des routes (National Roads Authority, NRA) à la suite d'un processus d'appel d'offres.

■ Obligations

D'ordinaire, le contrat de PPP signé avec le Concessionnaire intègre la conception, la construction, le financement et l'exploitation de la nouvelle autoroute. Il est prévu que le Concessionnaire recouvre ses coûts initiaux et récurrents grâce à la combinaison i) des subventions reçues de la part de la NRA et ii) des péages facturés pour l'utilisation de la route. Dans certains cas, aucun péage n'étant facturé au public, le recouvrement des coûts repose exclusivement sur les indemnités de disponibilité reçues de la part de la NRA.

■ Aspects financiers

Le montant maximal des péages de base est fixé par des décrets d'application propres à chacune des autoroutes sur lesquelles des péages doivent être facturés. Les péages de base augmentent ou baissent chaque année en fonction d'un indice des prix à la consommation, conformément aux décrets d'application. Les péages sont modulés en fonction du nombre d'essieux et du temps de trajet (pour certaines infrastructures).

Italie - Associazione Italiana – Società concessionarie di autostrade e trafori (AISCAT)



© AISCAT

■ Cadre juridique

En Italie, les concessions sont régies par la loi, par les directives du CIPE³ et par le contrat de concession. Les Concessionnaires italiens sont soit des sociétés intégralement privées, soit des sociétés détenues en majorité par les pouvoirs publics (locaux et régionaux) mais avec des participations privées minoritaires. La concession doit être restituée à l'Autorité concédante à l'issue du contrat. La durée moyenne d'une concession est de trente ans et la prolongation du contrat de concession n'est autorisée que dans les cas prévus par les lois européennes sur les concessions.

■ Obligations

En Italie, en application du contrat de concession, les sociétés concessionnaires ont la responsabilité : de financer, construire, entretenir et moderniser les tronçons d'autoroute concernés, perception du péage incluse ; d'organiser et assurer l'information des automobilistes et les services d'assistance ; de tenir leur comptabilité selon les spécifications de l'Autorité concédante ; de fournir à l'Autorité concédante les informations nécessaires pour veiller au bon déroulement de la concession, conformément aux dispositions du contrat de concession.

■ Aspects financiers

Le péage est un paiement effectué par un usager en contrepartie de l'utilisation d'une infrastructure spécifique, en se fondant sur les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation de cette infrastructure. Les revenus sont directement affectés à un orga-

nisme juridique indépendant qui est responsable du financement, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'infrastructure.

Le montant du péage est déterminé en fonction de la distance parcourue, du nombre d'essieux, des niveaux de pollution – exclusivement pour les tunnels alpins – et de la hauteur du véhicule au niveau du premier essieu. Il dépend des coûts de construction et d'exploitation et n'est pas soumis à des considérations commerciales.

Norvège - Norvegfinans



© Norvegfinans

■ Cadre juridique

Au-delà de la planification, l'État se charge également de la construction et de l'entretien du réseau routier, autoroutes incluses (il n'existe pas de concessionnaires routiers en Norvège). Les sociétés du secteur sont uniquement chargées de financer certaines infrastructures et de percevoir les péages.

■ Obligations

La seule obligation liée à la concession est de fournir les financements nécessaires et de percevoir les péages.

■ Aspects financiers

Le cadre législatif concernant la perception de péages est établi par la Loi sur les routes, dans laquelle les péages sont considérés comme un moyen de financer les projets routiers publics ainsi que d'autres projets d'infrastructure, sous certaines conditions. Chaque projet de péage doit être approuvé à la fois au niveau local et par le Parlement.

Le montant du péage est déterminé par l'État en fonction des coûts de construction.

³ Le CIPE est le Comité interministériel italien pour la planification économique, un organisme chargé d'émettre des avis et de coordonner toutes les questions liées à la planification économique et financière au niveau national.

Pays-Bas - N. V. Westerscheldetunnel

© N.V. Westerscheldetunnel



■ Cadre juridique

La N. V. Westerscheldetunnel est la société chargée de construire, d'entretenir et d'exploiter l'infrastructure (à savoir le Westerscheldetunnel ou « Tunnel de l'Escaut occidental ») afin de recouvrer les coûts d'investissement et d'entretien en percevant des péages.

En 2033, l'infrastructure sera transférée au Gouvernement néerlandais.

■ Obligations

La société est tenue d'entretenir et d'exploiter l'infrastructure.

■ Aspects financiers

Selon la loi, la N. V. Westerscheldetunnel est habilitée à déterminer le montant des tarifs de péage. Le péage, perçu à titre de redevance, dépend principalement de la longueur et de la hauteur des véhicules et est modulé en fonction du nombre d'essieux et des normes d'émission Euro.

Pologne - AWSA

© AWSA



■ Cadre juridique

Les modèles de concession classiques appliqués en Pologne sont soit le modèle de financement sur projet, dans lequel le flux de trésorerie généré par les péages

sert au remboursement de la dette (contractée pour la construction), à l'entretien et à l'exploitation, soit des projets qui bénéficient d'un soutien des pouvoirs publics sous la forme du versement d'indemnités de disponibilité aux Concessionnaires et d'une garantie de remboursement de la dette. La durée moyenne d'une concession est de trente ans et il n'est pas permis de prolonger le contrat de concession.

■ Obligations

Les Concessionnaires sont tenus de concevoir et organiser le financement, de construire de nouvelles routes ou de refaire les routes existantes en adaptant les axes construits antérieurement par l'État, d'effectuer les mises à niveau qui s'imposent en fonction des exigences d'une autoroute moderne, et d'exploiter et entretenir l'ensemble du tronçon en fonction des conditions et des critères établis par les Conventions de concession.

■ Aspects financiers

En Pologne, il existe à la fois un schéma de financement traditionnel de la concession (paiement par le biais d'un péage perçu auprès de l'utilisateur), et des contrats public-privé accompagnés de remboursements qui reposent sur le schéma des indemnités de disponibilité. Contrairement aux péages perçus sur les tronçons d'autoroute gérés par l'État (GDDKiA – Administration en charge des routes), les péages autoroutiers perçus par les concessionnaires privés sont soumis à une TVA de 23 %.

Sur l'autoroute A1, le tarif du péage est fonction du barème qui a été convenu avec le Gouvernement dans la convention de concession. Le système de péage de l'autoroute A1 est de type « fermé », ce qui signifie que le paiement s'effectue à la fin du trajet, aux barrières de sortie. Le montant du péage est déterminé en fonction du taux kilométrique (par catégorie de véhicule) et de la distance parcourue. Les taux de péage, qui ne doivent pas dépasser le seuil défini dans la convention de concession, sont établis par les Concessionnaires sur l'autoroute A2 (cinq catégories) et l'autoroute A4 (deux catégories), et par le ministère sur l'autoroute A1 (deux catégories) et l'autoroute A2 II (cinq catégories).

En général, les taux des péages sont établis selon les recommandations issues des prévisions des experts de la circulation.

Portugal - Association des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou ponts à péage (APCAP)



© APCAP

■ Cadre juridique

Les concessions sont régies par le droit privé. L'Autorité concédante est EP – Estradas de Portugal S. A – l'autorité nationale en charge des routes mandatée par le Gouvernement portugais. La concession s'achève à l'issue du contrat, sans charges supplémentaires ni versement de fonds de restitution. La prolongation de contrat n'est pas autorisée.

■ Obligations

En application de la convention de concession, les Concessionnaires ont l'obligation de concevoir, construire, entretenir, élargir les voies (le cas échéant) et exploiter l'infrastructure (perception de péage incluse).

Le Concessionnaire doit organiser le service de perception du péage dans des conditions aussi sûres et efficaces que possible et de manière à provoquer le minimum de gêne et de perte de temps pour les usagers de l'autoroute.

■ Aspects financiers

De manière générale, chaque Concessionnaire finance intégralement son activité d'exploitation grâce aux ressources financières qui sont collectées, ou générées de façon autonome, par le biais des péages.

Le montant du péage n'est pas soumis à des considérations commerciales et dépend de la distance parcourue, du nombre d'essieux et de la hauteur du véhicule au niveau du premier essieu.

Le péage initial est instauré par l'État en fonction du tarif moyen de l'année de référence sur le réseau à péage national. Le Concessionnaire a la possibilité de réviser les taux de péage au premier mois de chaque année civile.

Royaume-Uni - Macquarie Motorway Group – Midland Expressway Ltd



© Macquarie Motorway Group

■ Cadre juridique

La société Macquarie Motorway Group – Midland Expressway Ltd est titulaire d'une concession de cinquante-trois ans pour construire, exploiter et entretenir la route à péage M6. À ce jour, la concession court encore pour une durée de quarante ans, à l'issue de laquelle elle sera restituée au Gouvernement.

■ Obligations

La société a été désignée pour construire, entretenir et exploiter la route à péage M6.

■ Aspects financiers

L'exploitant instaure les niveaux de péage selon une approche commerciale, sans aucune ingérence du Gouvernement. Le péage est établi en fonction de cinq classifications de base : moto, voiture, voiture avec remorque, véhicule utilitaire léger et poids lourd. Des taux spécifiques s'appliquent pour les véhicules lents et encombrants.

Serbie - ENTREPRISE PUBLIQUE ROUTES DE SERBIE



© PE "Roads of Serbia"

■ Cadre juridique

Toutes les autoroutes de Serbie sont détenues par l'État, et l'EP « Routes de Serbie » est la propriété intégrale de l'État. À l'heure actuelle, il n'existe pas

de société concessionnaire pour l'exploitation ou l'entretien des autoroutes en Serbie.

■ Obligations

L'EP « Routes de Serbie » est chargée d'entretenir, protéger, exploiter, développer et gérer les routes publiques de catégorie I et II de la République de Serbie. L'EP « Routes de Serbie » a également la responsabilité de percevoir les péages sur les autoroutes, au moyen de systèmes de perception de péage ouverts et fermés.

■ Aspects financiers

Les outils utilisés pour financer la construction et la réfection, l'entretien et la protection des routes publiques sont les péages, les prêts financiers, le budget de la République de Serbie ainsi que d'autres sources prévues par la loi.

Slovénie - DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D. D. (DARS D. D.)



© DARS

■ Cadre juridique

En Slovénie, le contrat de concession entre la République de Slovénie (l'Autorité concédante) et DARS d. d. (le seul Concessionnaire actuel, une société par action détenue par l'État à 100 %) a été signé pour toute la période de construction de l'autoroute et/ou pour la période de remboursement des emprunts et des titres de dettes levés et/ou émis à cette fin, mais pour une durée minimale de vingt ans. La législation nationale autorise des prolongations de contrat allant jusqu'à dix ans supplémentaires (pour une durée maximale de cinquante ans).

■ Obligations

Selon le droit national, DARS est chargé d'assumer l'ingénierie financière et de préparer, organiser et diriger la construction et l'entretien du réseau autoroutier, et est responsable de la gestion des autoroutes en République de Slovénie.

■ Aspects financiers

Un système de péage à part entière est déployé en Slovénie, puisque le péage est payé directement au Concessionnaire. Mais les tarifs sont réglementés par le gouvernement.

En tant que Concessionnaire, DARS d. d. finance toutes ses activités grâce aux péages (environ 94 % des revenus de DARS d. d.) et à d'autres types de revenus (baux en location, transport de charges exceptionnelles, télécommunications, servitudes). Concernant le montant des péages, DARS d. d. a uniquement le droit de suggérer des modifications de la politique de péage en fonction de la catégorie de péage, de la catégorie d'émissions Euro, du temps de trajet, etc. La décision revient au Gouvernement de la République de Slovénie – qui a coutume, au-delà de la proposition du Concessionnaire, de tenir compte de l'opinion publique et de l'avis des usagers, principalement des entreprises domestiques de transport routier. Il en va de même concernant l'établissement du prix des vignettes : DARS d. d. peut proposer des modifications, mais la décision finale revient au Gouvernement.

Le tableau ci-après livre une synthèse des principaux aspects des modèles de concession et des politiques de tarification routière qui s'appliquent dans les concessions gérées par les membres de l'ASECAP.

Tableau 2 – Membres de l'ASECAP : principaux aspects du modèle de la concession, des péages routiers et de la modulation tarifaire

Membres pleins	NOMBRE ET NATURE DES SOCIÉTÉS				DURÉE DE LA CONCESSION		TYPES DE PAIEMENT		MODULATION TARIFAIRE		
	Publique	Capital mixte	Privée	Total	Durée moyenne de la concession	Possibilité d'extension	Véhicules légers	Poids lourds	Norme Euro	Moment de la journée	Nombre d'essieux
Autriche	1			1	Illimitée	-	Vignette	À la distance parcourue	✓	✓ (autoroute Brenner)	✓
Croatie	2	2		4	30 ans	60 ans au maximum	À la distance parcourue	À la distance parcourue	✓	✓	
Danemark	2			2	-	-	À la distance parcourue	À la distance parcourue	✓	-	✓
France	2		21	23	30 ans	1 ans ⁴	À la distance parcourue	À la distance parcourue	✓ (tunnels déterminés)	✓ (routes déterminées)	✓
Grèce			8	8	30 ans	3 ans, sous conditions spécifiques ⁵	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	-	✓
Hongrie			5	5	35 ans	Non	Vignette	Vignette	-	-	-
Irlande			9	9	35 ans	-	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	✓ (tunnel du port de Dublin, uniquement les véhicules < 3,5 t)	✓
Italie	2	21	4	27	30 ans	Oui, sous conditions spécifiques ⁶	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	-	✓
Pays-Bas	1			1	30 ans	-	-	Vignette	-	-	-
Norvège			38	38	-	-	-	-	✓	-	✓
Pologne			4	4	30 ans	Non	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	-	✓
Portugal		1	20	21	30 ans	Non	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	-	✓
Serbie	1			1	Illimitée	-	-	-	✓	✓ (jour/nuit)	✓
Slovénie	1			1	20 ans	10 ans (50 ans maximum)	Vignette	À la distance parcourue	-	✓ (routes déterminées)	✓
Espagne	3		29	32	-46 ans au maximum pour les concessions de construction - 20 ans pour les concessions d'exploitation	-46 ans au maximum pour les concessions de construction - 25 ans au maximum pour les concessions d'exploitation	À la distance parcourue	À la distance parcourue	-	-	✓
Royaume-Uni			1	1	50 ans	Non	-	Vignette	-	✓	✓
Total	17	24	139	180							

Source : ASECAP, rapports nationaux, Enquête de Performance 2014 ; Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995 - Final (Rapport Ricardo – AEA/EC DG MOVE) ; Commission européenne

⁴ Une prolongation de plus d'un an doit être approuvée par le biais d'une loi.

⁵ La législation nationale prévoit la possibilité de prolonger le contrat de concession si le TRI prévu est atteint.

⁶ La prolongation du contrat de concession n'est autorisée que dans les cas prévus par les lois européennes sur les concessions.

3.2.1 Obligations relatives à l'amélioration de la sécurité ⁷

Les sociétés de concession jouent, aujourd'hui comme hier, un rôle important pour améliorer le niveau de sécurité du réseau routier. En effet, les questions de sécurité sont généralement prises en compte dès la première étape du schéma de concession. Au-delà des obligations générales qui se rapportent à la construction, à l'entretien et à l'exploitation, les contrats de concession autoroutière assignent souvent des obligations spécifiques au Concessionnaire concernant l'amélioration de la sécurité sur le réseau routier (pour ce qui est par exemple de l'entretien des chaussées, des glissières de sécurité, de l'éclairage des routes, etc.). Les résultats de l'Enquête de Performance ont montré en particulier que, dans six pays (l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Slovaquie, la Grèce et la Hongrie), les schémas contractuels en vigueur prévoient des obligations régulières en matière d'amélioration de la sécurité.

En outre, si des obligations imprévues surviennent dans ce domaine (avec, par exemple, la nécessité de moderniser les chaussées), les coûts associés sont financés de différentes manières parmi les membres de l'ASECAP :

- en Autriche, en Italie et en Slovaquie, les coûts de ce type sont pris en compte dans les péages payés par les usagers ;
- en France et en Espagne, les coûts de ce type sont intégralement ou partiellement intégrés dans les péages payés par les usagers ;
- en Pologne, les coûts de ce type sont intégralement assumés par le Concessionnaire, sans dédommagement ;
- en Grèce, les coûts de ce type sont financés par les autorités gouvernementales.

L'importance des problèmes de sécurité aux yeux des pouvoirs publics est confirmée par le travail de suivi mis en place par les membres de l'ASECAP. De fait, les pouvoirs publics de chaque pays suivent différents indicateurs de sécurité et procèdent régulièrement à des inspections de terrain, en particulier :

- En **Autriche**, les pouvoirs publics vérifient qu'AS-FINAG se conforme bien aux normes et obligations de sécurité en procédant à des inspections sur place et en examinant les projets et les études de faisabilité. Le nombre d'accidents et de tués figure au premier plan des priorités et des objectifs politiques de l'État/du concédant.
- En **Italie**, l'Autorité concédante vérifie en permanence l'état de sûreté des autoroutes en procédant à des inspections sur de nombreux indicateurs tels que : l'état des chaussées, l'efficacité des glissières de sécurité, l'éclairage (le cas échéant), le respect de tous les paramètres techniques définis par les normes de conformité, etc. Il est stipulé par ailleurs qu'un indicateur correspondant aux niveaux de sécurité ou d'accidents doit être pris en compte dans le mécanisme d'ajustement annuel des tarifs.
- En **France**, les aspects relatifs à l'amélioration de la sécurité figurent pour l'essentiel dans des « *Contrats de plan* » établis pour cinq ans et qui intègrent les investissements destinés à moderniser la concession ainsi que les augmentations de tarif permettant de les financer.
- En **Espagne**, même si aucune obligation de sécurité spécifique n'est mentionnée dans les contrats de concession à péage, il existe une obligation générale d'entretenir l'autoroute et de la maintenir dans un état optimal sous le strict contrôle de l'Autorité concédante. Dans les concessions sous péage virtuel, la sécurité est l'un des paramètres qui figurent parmi les indicateurs utilisés pour évaluer la bonne exploitation de la route.
- En **Pologne**, les pouvoirs publics assurent le suivi/procèdent à des inspections de la signalisation autoroutière afin de contrôler le respect du projet retenu, l'entretien courant, la préparation de l'entretien hivernal, les éléments de l'infrastructure de surveillance liés à la sécurité et la perception du péage. Les contrôles de ce type ont lieu plusieurs fois par an.

⁷ Source : Enquête de Performance 2014.

- En **Slovénie**, les améliorations à apporter en termes de sécurité sont déterminées en fonction du nombre d'accidents de la circulation ayant eu lieu sur les autoroutes et les voies express. Les indicateurs suivis sont le nombre de tués et le nombre de blessés graves.
- En **Grèce**, les pouvoirs publics surveillent l'état des glissières, le niveau d'éclairage, les caractéristiques de la surface asphaltée (conditions d'adhérence, régularité, ornierage), l'état de la signalisation et des marquages au sol, l'équipement des tunnels, etc. Les inspections des pouvoirs publics sont effectuées selon les dispositions prévues par les Documents contractuels.
- En **Hongrie**, les pouvoirs publics contrôlent périodiquement le respect d'une grande variété de critères techniques et de dispositions légales en matière d'exploitation et de gestion des routes.

3.3 Valeur ajoutée de la concession autoroutière à péage

Les concessionnaires ont su depuis plus de cinquante ans déployer et exploiter avec succès des routes à péage à travers l'Europe. La valeur ajoutée du secteur de la concession autoroutière à péage peut se mesurer à des résultats concrets, en considérant par exemple le développement du réseau, la part de trafic prise en charge et la contribution au développement de technologies qui aident à exploiter les péages, mais aussi à des impacts socioéconomiques au niveau local et régional en considérant par exemple la réduction des temps de trajet, la contribution au budget de l'État par le biais des systèmes d'imposition et la création de nouveaux emplois.

3.3.1 Caractéristiques du réseau de l'ASECAP : développement du réseau, part de trafic, résultats en matière de sécurité, contribution au développement technologique ⁸

Les membres de l'ASECAP exploitent plus de 55 % de l'ensemble du réseau autoroutier en Europe. 77,5 % des 30 501 km de réseaux de l'ASECAP sont exploi-

tés par des concessionnaires issus de cinq pays : **la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche** sont les pays possédant le plus long réseau sous concession (ils sont désignés collectivement ci-après sous le terme de « **réseaux majeurs** »).

Il convient de noter qu'en Espagne, le réseau sous concession représente moins du quart du réseau national des routes à grande capacité (voir le Tableau ci-après). Le reste du réseau – qui se déploie dans certains cas parallèlement à une route à péage existante – est constitué pour l'essentiel de voies express gérées en direct par l'État ou par les Gouvernements régionaux.

Table 3 – Longueur du réseau de l'ASECAP

Membres pleins	Longueur du réseau [km]	% de l'ensemble du réseau autoroutier
Autriche	2.177	100%
Croatie	1.289	100%
Danemark	34	3%
Espagne	9.048	78%
France	1.659	87%
Grèce	1.145	74%
Hongrie	337	37%
Irlande	5.814	86%
Italie	20	1%
Norvège	911	NA
Pays-Bas	468	34%
Pologne	2.943	98%
Portugal	603	100%
Royaume-Uni	607	79%
Serbie	3.404	23%
Slovénie	42	1%
Total	30.501	55%

Source: ASECAP, Enquête de Performance 2014

Dans cinq pays (**Autriche, Danemark, Pays-Bas, Serbie et Slovénie**), les autoroutes (ou les ouvrages à péage) sont exclusivement gérées par l'État au travers de sociétés qu'il contrôle à 100 %.

⁸ Les analyses figurant dans la présente section font uniquement référence aux membres pleins de l'ASECAP, auxquels les questionnaires ont été adressés.

En **Croatie**, en **Italie** et au **Portugal**, certaines autoroutes sont exploitées par des sociétés à capital mixte, mais il n'y a qu'en **Italie** que la majorité des sociétés concessionnaires sont à capital mixte alors même que, en termes de longueur de réseau, la majorité des autoroutes y sont exploitées par des sociétés privées. Il semble que ce modèle puisse également s'appliquer plus largement à l'avenir en Croatie (cette question est actuellement examinée par le Gouvernement, qui souhaite réduire la part de l'État au capital de l'autoroute O&M). Au **Portugal**, seule Vialitoral, la société exploitant les autoroutes de l'île de Madère, est détenue en partie par une entité publique (Région de Madère).

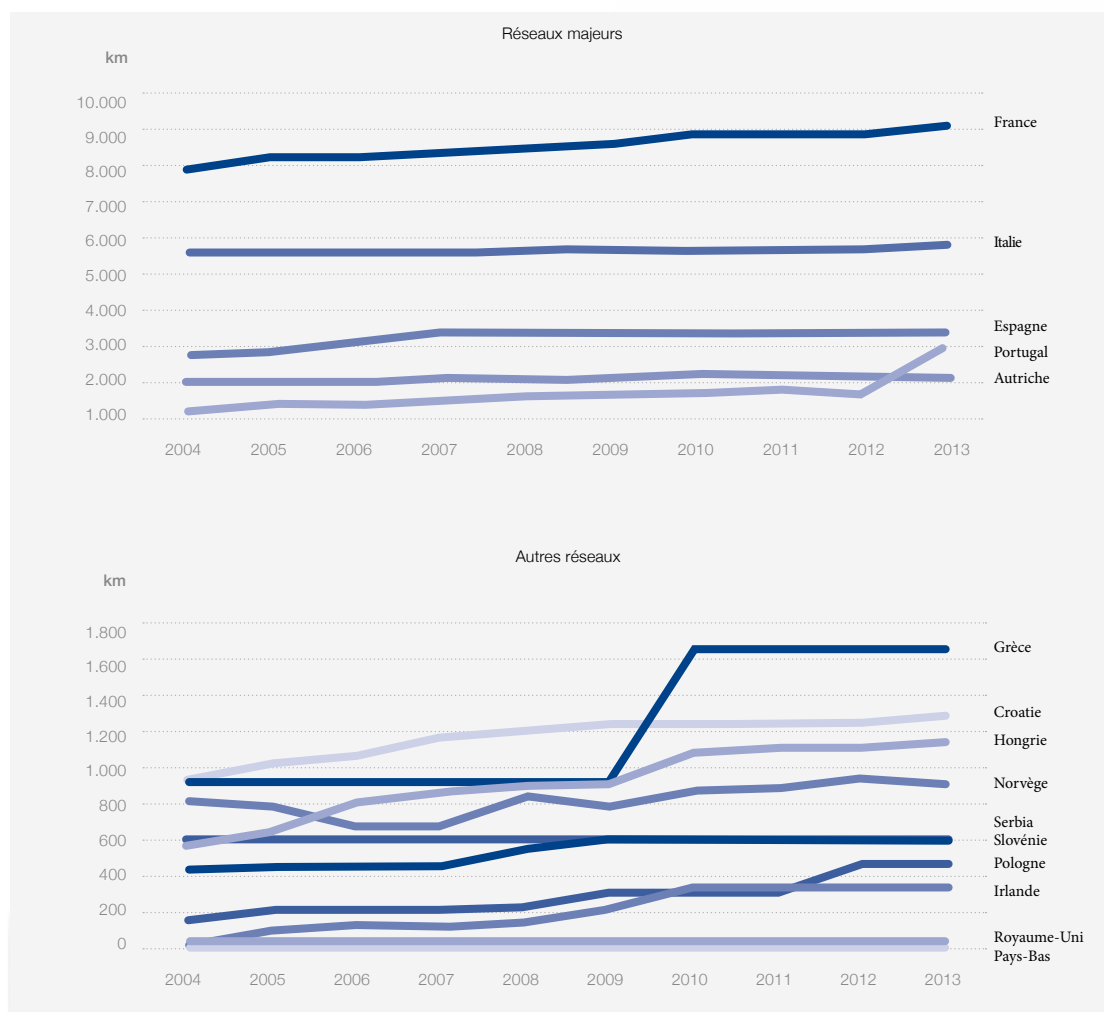
En **Autriche**, sur trois sociétés de concession (AS-FINAG, GROHAG, Felbertauern AG), une seule (AS-FINAG) exploite des autoroutes. Les deux autres sociétés exploitent des routes de montagne à péage.

Dans la présente étude, seule ASFINAG et son réseau sont pris en compte.

Au **Danemark**, en **Norvège**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**, seuls des tronçons spécifiques du réseau sont sous concession (c'est-à-dire des ponts, des tunnels ou des liaisons autoroutières de courte distance).

La Figure ci-après montre l'évolution des réseaux sous concession au cours des dix années écoulées. Parmi les réseaux majeurs, l'essor récent et prononcé du **réseau portugais** saute immédiatement aux yeux. En effet, en 2013, plusieurs autoroutes régionales qui étaient auparavant exploitées sous un régime de péage virtuel et concédées à des sociétés privées sont devenues des concessions sous péage réel, ce qui a ajouté près de 1 200 km au réseau.

Figure 3 – Évolution du réseau autoroutier de l'ASECAP



Source: ASECAP

Un essor marqué est également survenu en **Grèce** après 2009. En l'occurrence, cette expansion est due au fait que beaucoup d'autoroutes existantes, qui étaient auparavant exploitées par l'État hors périmètre ASECAP, ont été concédées à des sociétés privées.

3.3.1.1 Matériel de péage

Selon le principe de la tarification à l'usage, l'infrastructure est financée pour l'essentiel par un droit perçu auprès des usagers, généralement à des gares de péage.

Les systèmes de **Vignette**⁹ – ou « e-vignette » – ne sont actuellement utilisés qu'en **Autriche**, **Hongrie** et **Slovénie** (uniquement pour les véhicules légers dans ces trois pays).

Les Figures ci-après montrent le nombre de gares et de voies de péage pour chaque pays, à la fois en valeur absolue et en valeur relative.

L'**Autriche**, où un **système de péage sans arrêt**¹⁰ est en vigueur pour les poids lourds de plus de plus de 3,5 tonnes, est le pays présentant la plus forte densité de gares de péage (en nombre de gares de péage/km)¹¹.

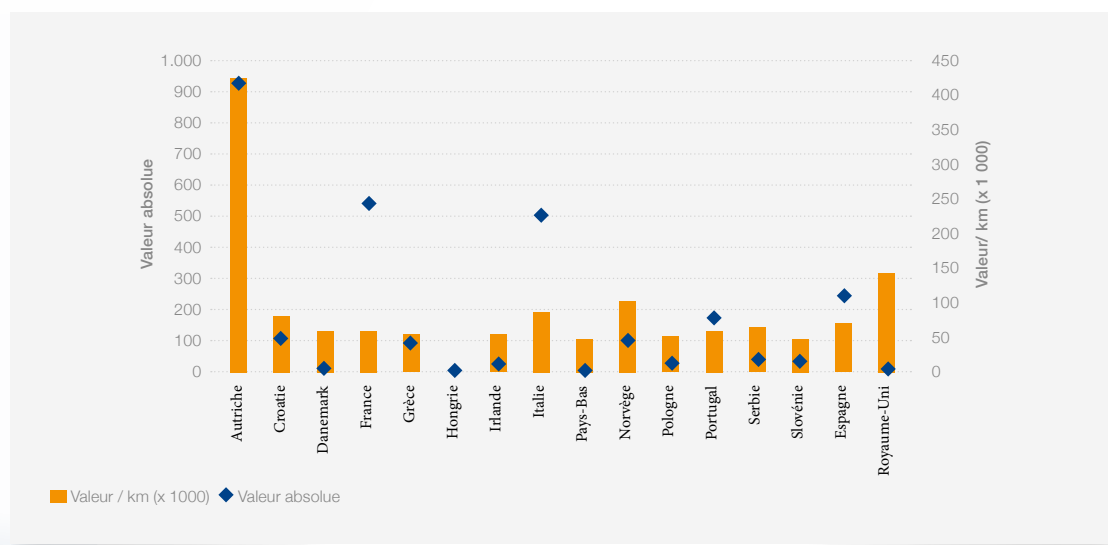
Parmi les autres pays, hormis le **Royaume-Uni** – où seuls 40 km d'autoroute sont sous concession – les autres réseaux présentant une forte densité de gares de péage sont la **Norvège**, l'**Italie**, la **Croatie** et le **Portugal**.

Pour ce qui est des voies de péage, hormis le **Danemark** (deux ponts sous concession), le **Royaume-Uni** et les **Pays-Bas** (un tunnel sous concession), les pays présentant la plus forte densité sont l'**Autriche**, l'**Espagne** et l'**Italie**.

En valeur absolue, l'**Autriche**, la **France** et l'**Italie** sont les pays présentant le plus grand nombre de gares et de voies de péage.

Aux **Pays-Bas** et en **Irlande**, quasiment toutes les voies de péage sont de type **télépéage**¹². Les autres pays présentant une forte proportion de télépéage (supérieure à 75 %) sont l'**Autriche**, le **Royaume-Uni**, le **Danemark** et la **Norvège**.

Figure 4 – Nombre de gares de péage (au 01.01.2014)



Source: ASECAP

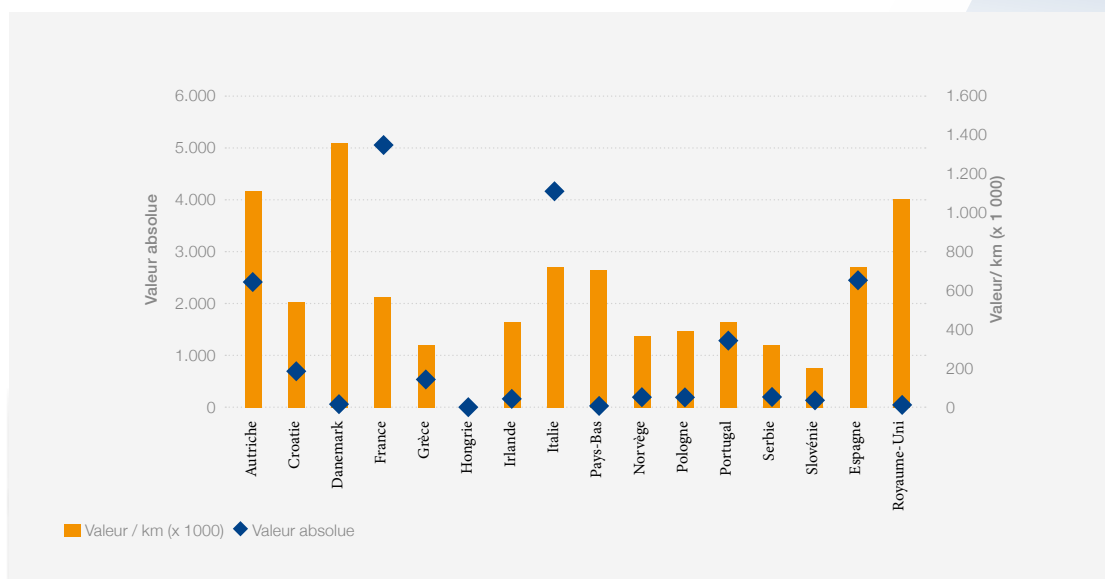
⁹ La vignette est une forme de tarification routière qui s'impose aux véhicules pour une durée donnée, contrairement au système habituel de péage routier qui dépend de la distance parcourue.

¹⁰ Les systèmes de péage sans arrêt permettent de faire payer le péage sans avoir à canaliser la circulation et, surtout, sans avoir à arrêter le véhicule. Ils prennent la forme de portiques recouvrant l'intégralité de la voie, sur lesquels des caméras, des antennes et des outils de classification détectent des appareils embarqués et/ou les plaques d'immatriculation des véhicules.

¹¹ En l'occurrence, chaque portique est considéré comme une seule gare de péage.

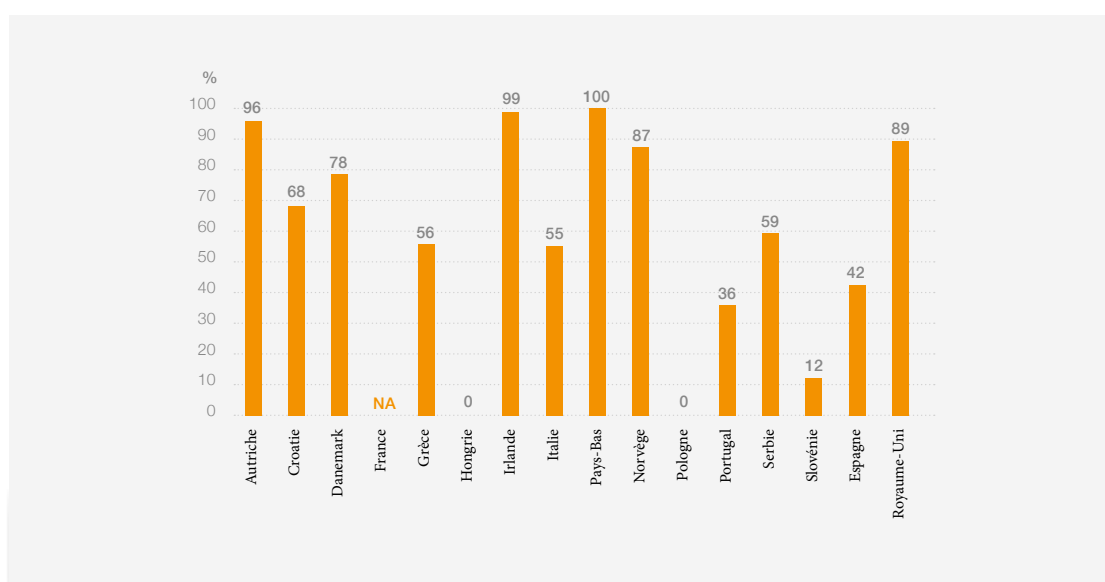
¹² Ou péage électronique (Electronic toll collection, ETC).

Figure 5 – Nombre de voies de péage (au 01.01.2014)



Source: ASECAP

Figure 6 – % télépéage/voies de péage (au 01.01.2014)



Source: ASECAP

3.3.1.2 Trafic

Les figures ci-après montrent l'évolution du trafic au cours des dix années écoulées. Le trafic est exprimé à la fois en termes de volume (trafic moyen journalier – TMJ –) et de distance parcourue (véhicules-kilomètres).

En 2013, le pays présentant le TMJ le plus élevé était le **Royaume-Uni** (environ 40 000 véhicules), suivi de **l'Italie** et de **l'Autriche**.

Pour ce qui est des kilomètres parcourus, les pays présentant les niveaux les plus élevés sont la **France** et **l'Italie** (plus de 75 milliards de véhicules-kilomètres par an). Tous les autres pays enregistrent moins de 30 milliards de véhicules-kilomètres par an.

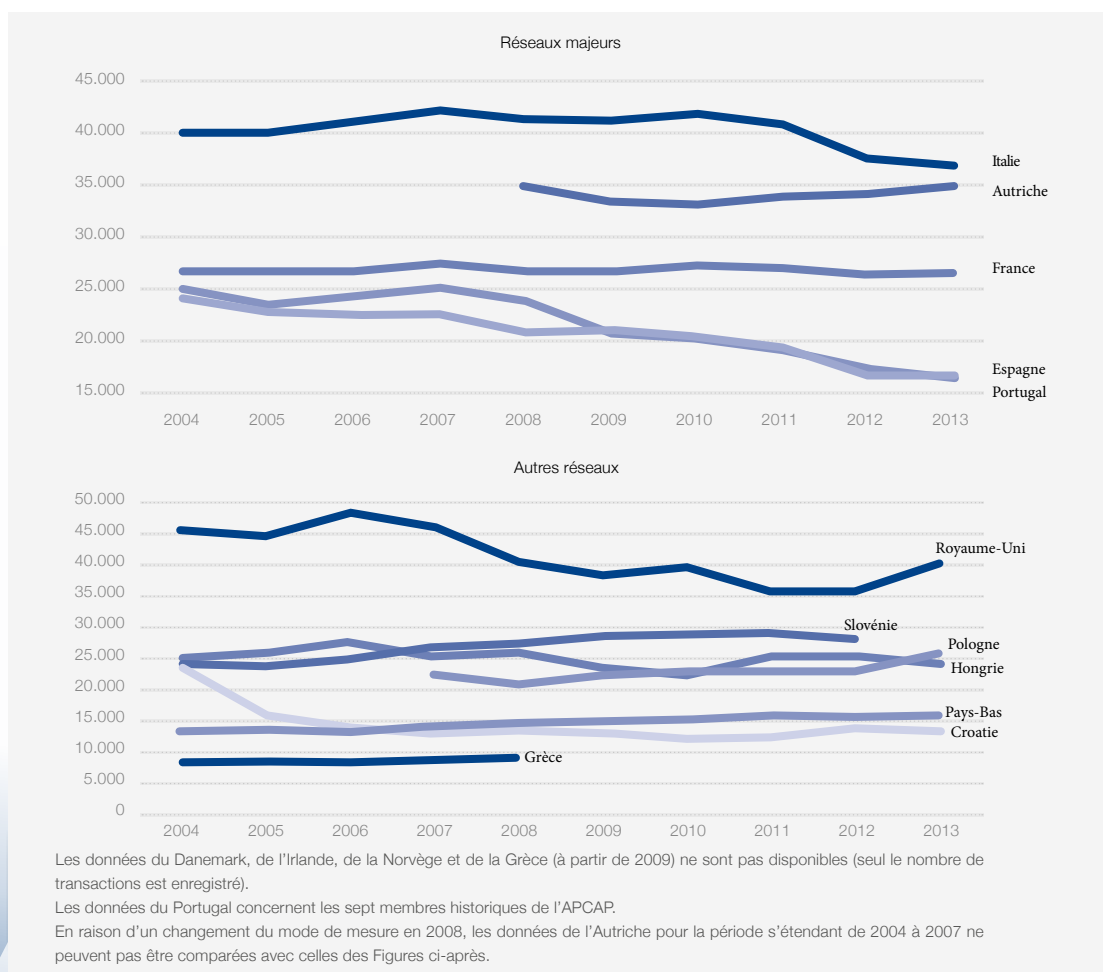
Le trafic dépend en général fortement de la conjoncture économique ; la croissance économique a tendance à engendrer une augmentation des dépla-

cements et du transport de marchandises. Dans une économie bénéficiant d'une croissance plus soutenue, la proportion de la population susceptible d'être en emploi et possédant davantage de revenu disponible est plus élevée, et la quantité de biens produits est plus importante avec, à la clé, la nécessité de transporter ces derniers et de s'approvisionner en matières premières.

Bien sûr, l'inverse peut également se produire : en cas de **récession économique**, le trafic diminue. Il s'agit du phénomène auquel nombre de pays européens assistent ces dernières années.

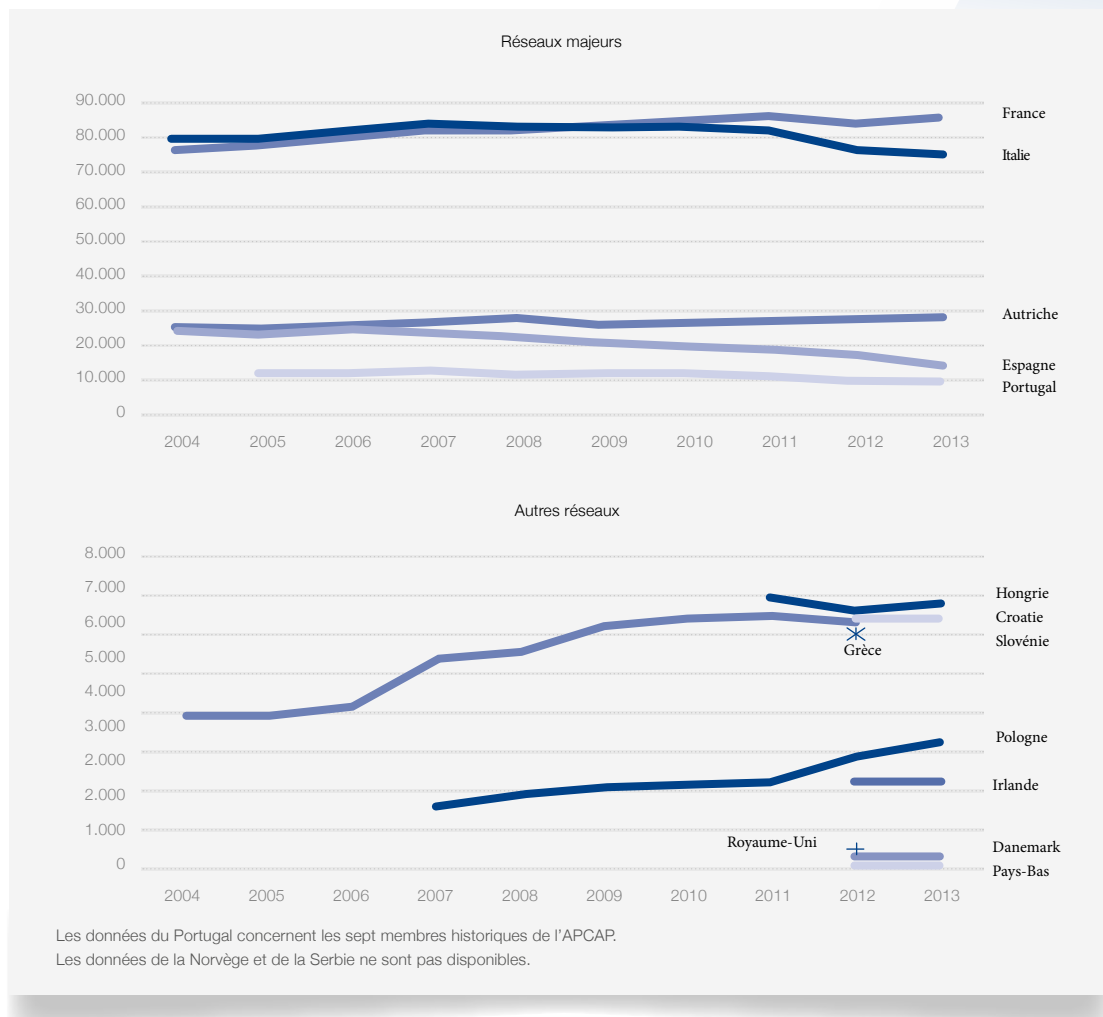
Néanmoins, en dépit de la crise économique mondiale actuelle, le trafic continue d'augmenter sur certains réseaux autoroutiers (par exemple en **Autriche**, + 5 % sur la période triennale 2010-2013 ; ou en **Pologne**, qui atteint même + 13 % de 2012 à 2013).

Figure 7 – Trafic moyen journalier (TMJ) sur le réseau de l'ASECAP



Source: ASECAP, Enquête de Performance 2014

Figure 8 – Nombre total de véhicules-kilomètres circulant sur le réseau (en millions de véhicules-kilomètres) concernant le réseau de l'ASECAP



Source: ASECAP, Enquête de Performance 2014

3.3.1.3 Sécurité

L'un des aspects les plus remarquables du service que procurent les autoroutes à péage est la **sécurité**. Il est établi que la sécurité sera convenablement prise en compte à chaque étape du cycle de vie d'une autoroute, c'est-à-dire lors des phases de conception, de construction et d'exploitation.

Toutes les autoroutes à péage possèdent des **équipements** spécialement conçus pour veiller à la sécurité routière, tel que des clôtures extérieures, des panneaux antireflets, un éclairage des gares de péage et des segments semi-urbains, des centres d'exploitation et de gestion du trafic équipés de technologies de pointe, de la vidéosurveillance, des systèmes de collecte des données, un service

client en continu, des bornes SOS, des stations météorologiques et d'autres systèmes de sécurité. Il existe des patrouilles routières d'intervention rapide chargées de ramasser les objets perdus et, en cas d'accident, de fournir une assistance immédiate et mettre en place des avertissements, ainsi qu'un service hivernal performant qui permet de surveiller la route et les conditions météorologiques en continu. Au niveau des zones de travaux de voirie, le trafic est sécurisé grâce à la présence d'avertissements efficaces en amont, à un marquage au sol et à la mise en place de dispositifs de protection tels que, notamment, des atténuateurs de choc montés sur camion.

La sécurité des personnes et des biens circulant sur l'ensemble du réseau de concessions autoroutières

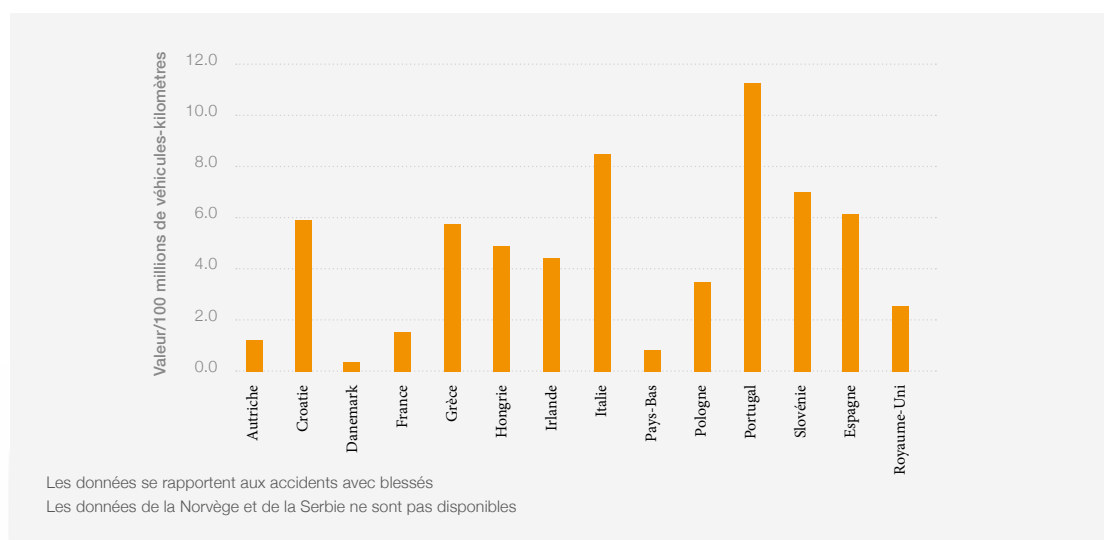
constitue une priorité constante. Ceci vaut aussi bien pour les automobilistes que pour les conducteurs de poids lourds, qui peuvent faire halte dans des aires de **services et de stationnement** intégralement équipées.

Les concessionnaires effectuent des investissements durables et cohérents dans le domaine de la recherche et développement, afin de mettre au point de nouveaux systèmes technologiques plus efficaces qui sont destinés à améliorer le niveau de sécurité. Il est important de souligner qu'une bonne partie du

matériel qui équipe aujourd'hui les réseaux routiers et autoroutiers européens avec efficacité a d'abord été développé par des sociétés d'autoroute (comme par exemple les glissières de sécurité, les systèmes de surveillance du trafic, la signalisation et le marquage, les systèmes de contrôle automatique de la vitesse, etc.). Un exemple est décrit dans l'Étude de cas 1.

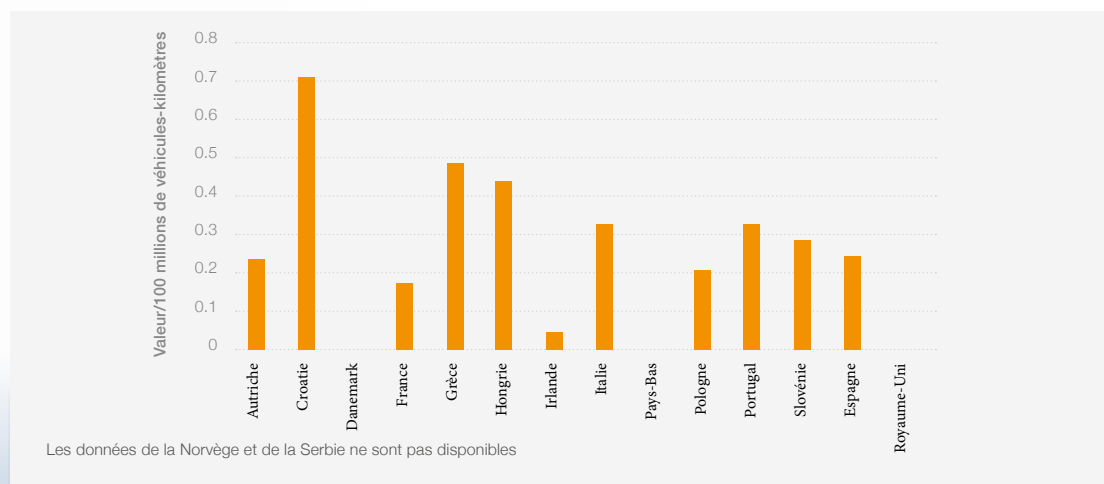
Les figures ci-après présentent les tendances de la sécurité routière pour ce qui est des taux d'accidents et de mortalité (en valeur absolue/véhicules-kilomètres) ¹⁴.

Figure 9– Taux d'accidents 2012



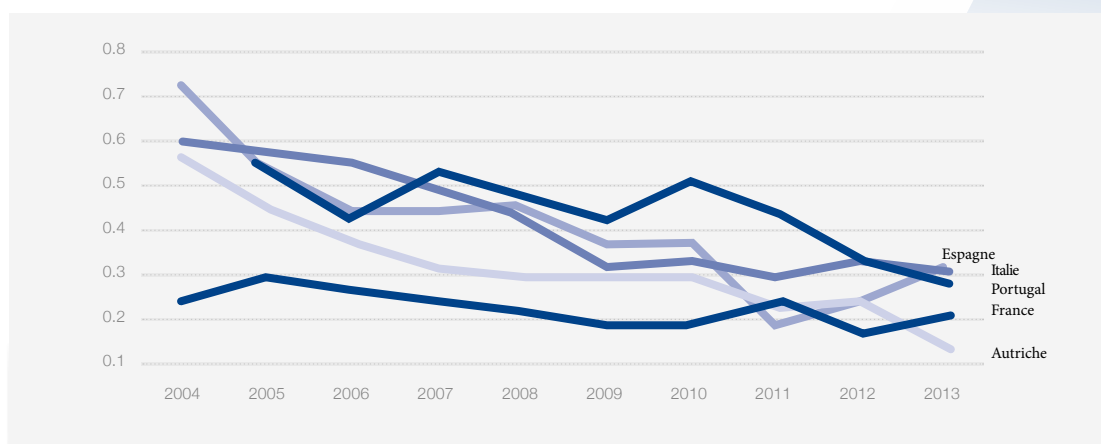
Source : ASECAP, rapports nationaux, Enquête de Performance 2014

Figure 10– Taux de mortalité 2012



Source : ASECAP, rapports nationaux, Enquête de Performance 2014

¹⁴ Il convient de noter que le taux d'accidents fluctue fortement en fonction des méthodes locales d'enquête statistique (autrement dit, la signification du terme « accident » peut différer d'un pays à l'autre). Il est donc recommandé, pour une comparaison plus fiable, d'examiner les taux de mortalité.

Figure 11– Évolution du taux de mortalité (réseaux majeurs uniquement)

Source : Enquête de Performance 2014

Hormis le Danemark et les Pays-Bas, où seules des liaisons routières spécifiques de courte distance sont sous concession, les taux d'accidents et de mortalité les plus faibles sont observés en France.

En 2012, le Portugal et l'Italie présentent les taux d'accidents les plus élevés (> 8 accidents/100 millions de véhicules-kilomètres) mais leurs taux de mortalité sont dans la moyenne. La Croatie, la Grèce et la Hongrie possèdent les taux de mortalité les plus élevés (> 0,4 tués/100 millions de véhicules-kilomètres).

Sur la période 2004–2013, des améliorations particulièrement significatives peuvent être observées dans l'ensemble des pays clés. La baisse la plus prononcée du taux de mortalité s'observe en Autriche (- 76 %), en Espagne (- 57 %) et en Italie (- 49 %). La France, qui avait déjà de bons résultats en matière de sécurité, a encore réduit son taux de mortalité de 16 %.

Étant donné qu'il est rare de disposer de la distance parcourue par les véhicules pour les autres types de

réseau routier, il n'est pas possible d'établir une comparaison fiable des taux de sécurité sur autoroute et sur le réseau routier. Cependant, quelques cas ont fait l'objet d'analyses particulières : l'ASFA (France)¹⁵ et l'APCAP (Portugal)¹⁶ estiment que le niveau de sécurité sur les autoroutes est de quatre à cinq fois plus élevé que sur le reste du réseau routier (le cas du Portugal est décrit en détail dans l'Étude de cas 2).

Le Tableau 4 compare l'évolution du nombre de tués sur les autoroutes aux chiffres du reste du réseau routier dans trois pays. Les résultats des réseaux autoroutiers sont incontestablement meilleurs. Sur les autoroutes, l'amélioration du niveau de sécurité routière est plus élevée d'environ 10 %.

Il convient de souligner que le réseau de l'ASECAP a mis dix ans pour atteindre l'objectif de la Commission européenne de diviser le nombre de tués par deux, soit quelques années de moins que le reste du réseau.

Table 4 – Évolution de la sécurité routière 2002/2012 : comparaison du nombre de tués sur les réseaux routier et autoroutier

Pays	Réseau routier			Réseau autoroutier		
	2002	2012	D%	2002	2012	D%
Autriche	956	531	-44%	152	59	-61%
France	7.655	3.653	-52%	328	143	-56%
Italie	6.980	3.653	-48%	625	250	-60%

Source : Commission européenne, rapports nationaux

¹⁵ ASFA – Sécurité des autoroutes / Accidents mortels / Chiffres clés (2013)

¹⁶ APCAP – As vantagens de viajar em autoestradas (2013)

Étude de cas 1 - Le projet de « Tuteur de la sécurité » en Italie

Le **Tuteur de la sécurité** est un système développé par Autostrade per l'Italia et mis à la disposition de la police de la route italienne depuis 2005 pour enregistrer, en fonction du temps mis à parcourir une distance donnée, la **vitesse moyenne** d'un véhicule.

Le Tuteur de la sécurité a été installé sur des portions du réseau autoroutier italien présentant un taux de mortalité supérieur à la moyenne. Il permet d'engager automatiquement les sanctions pour excès de vitesse et ne nécessite pas la présence physique de la police de la route sur l'autoroute.

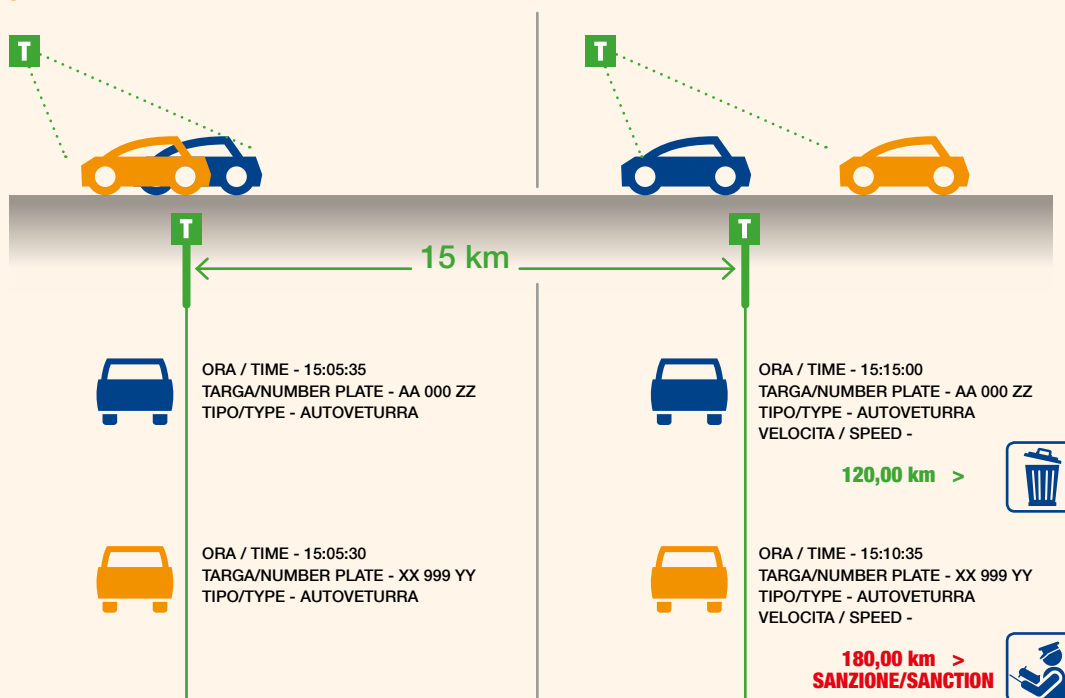
La vitesse moyenne du véhicule est contrôlée sur l'ensemble des voies et sur de longs tronçons d'autoroute (généralement de 10 à 25 km). Le

système fonctionne sous toutes les conditions climatiques (brouillard, pluie, etc.), jour et nuit. Il peut détecter des véhicules circulant tous feux éteints ou sur la bande d'arrêt d'urgence, deux circonstances qui menacent la sécurité des autres automobilistes et pour lesquelles les sanctions sont particulièrement lourdes.

Le système, qui est opérationnel sur plus de 2 500 km du réseau autoroutier italien, a eu un impact significatif sur la baisse de la vitesse moyenne (- 15 %), de la vitesse maximale (- 25 %), et, par conséquent, du taux d'accidents ¹⁷:

- Taux de mortalité : - 51 %
- Taux de blessés : - 27 %
- Taux d'accidents : -19%

Figure 12 – Le fonctionnement du Tuteur de la sécurité



Source: Infotrafficco.autovie.it

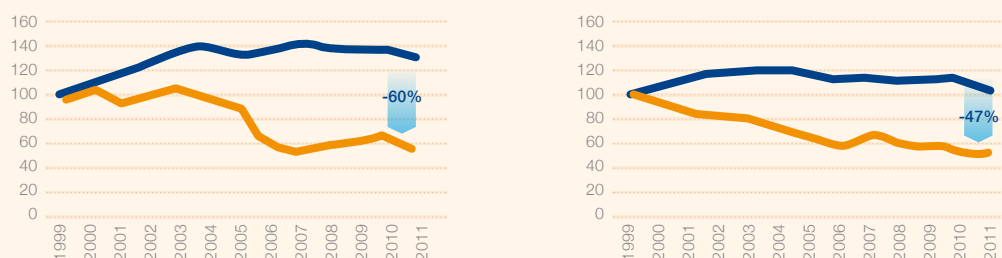
¹⁷ Les données se rapportent aux douze premiers mois de fonctionnement.

Étude de case 2 - Les avantages d'un trajet sur le réseau autoroutier portugais

L'APCAP, l'association portugaise des autoroutes, a démontré récemment que **les autoroutes sont plus sûres que les autres routes**. L'étude en question figure dans le rapport *As vantagens de viajar em autoestradas* (« Les avantages de voyager sur autoroute ») (juin 2013).

Une simple analyse de l'évolution récente (Figure ci-après) du trafic et des accidents sur les autoroutes et sur le réseau routier national montre que la baisse différentielle des accidents est plus importante sur le réseau autoroutier.

Figure 13 – Évolution du trafic (ligne bleue) et des accidents (ligne orange) sur les autoroutes (à gauche) et sur les autres types de routes (à droite)



Source: APCAP

L'APCAP a cependant voulu étudier ce phénomène plus en détail et a analysé dix routes, en comparant les trajets sur autoroute aux trajets effectués sur le réseau routier ordinaire. Le Tableau ci-après livre une synthèse des nombres d'accidents et de décès enregistrés sur les différents itinéraires.

Il apparaît à l'examen que pour tous les trajets, le taux d'accidents sur autoroute est plus bas que ce-

lui enregistré sur la route alternative. Il arrive que la différence entre les taux d'accidents de ces deux types d'itinéraires soit relativement patente, comme pour l'itinéraire Lisbonne-Albufeira sur lequel le taux de mortalité enregistré sur la route alternative est plus de sept fois plus élevé que celui sur autoroute. La Figure ci-après fournit une représentation graphique de ces résultats.

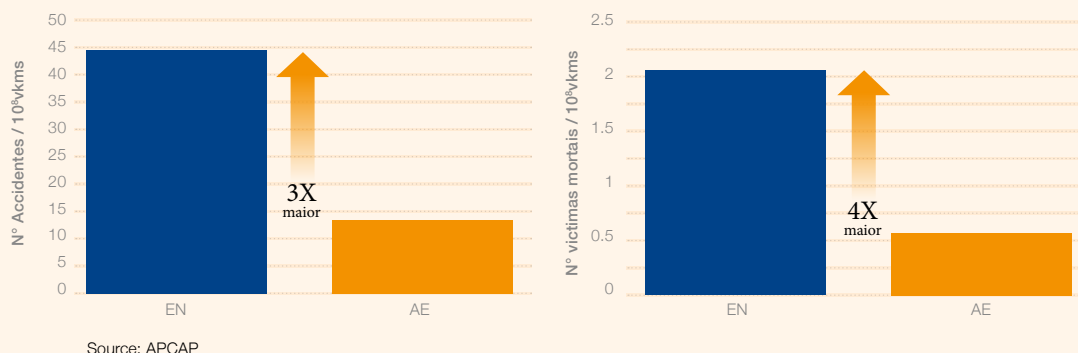
Table 5 – Données relatives aux accidents sur une sélection d'itinéraires

Route	Taux d'accidents			Taux de mortalité		
	Route	Autoroute	D %	Route	Autoroute	D %
Lisbonne - Nazaré	58.5	15.3	-74%	1.1	0.2	-81%
Santarém - Peniche	21.7	7.0	-68%	0.9	0.0	NA
Espinho - Valongo	44.0	13.3	-70%	2.1	0.6	-72%
Cascais - Mem Martins	13.3	10.3	-23%	0.6	0.0	NA
Braga - Apúlia	46.9	5.8	-88%	1.0	0.8	-23%
Lisbonne - Tróia	46.6	21.4	-54%	4.1	1.1	-74%
Lisbonne - Albufeira	42.7	13.0	-70%	4.7	0.6	-86%
Lisbonne - Porto	43.0	12.0	-72%	1.7	0.6	-64%
Porto - Valença	70.0	15.1	-78%	2.6	0.4	-84%
Leiria - Mira	40.2	7.9	-80%	1.4	0.9	-34%

Source: APCAP

Étude de case 2 - Les avantages d'un trajet sur le réseau autoroutier portugais (suite)

Figure 14 – Comparaison des taux d'accidents (à gauche) et de mortalité (à droite) entre les autoroutes (en bleu) et les autres types de route (orange)

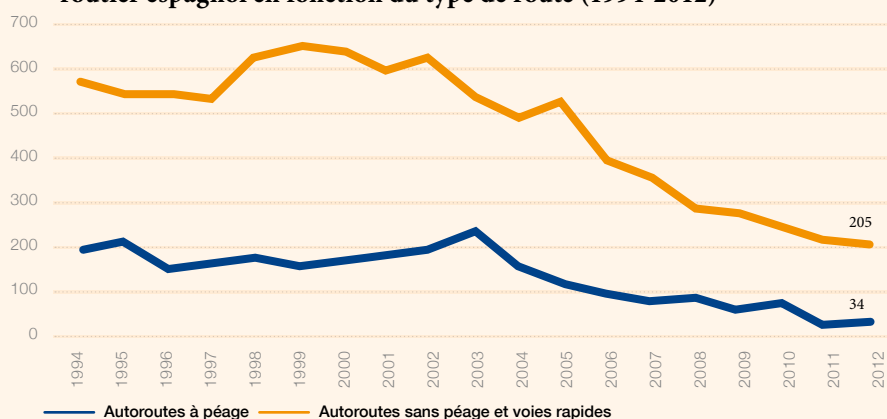


Étude de cas 3 – Comparaison entre le réseau à péage et le réseau sans péage en Espagne

Les autoroutes à péage sont, en valeurs absolue et relative, les routes les plus sûres du réseau routier espagnol. En effet, l'Espagne a réussi à dépasser sans peine l'objectif de la Commission européenne de diviser par deux le nombre de tués en dix ans (de 2001 à 2010), en parvenant à une baisse de 61,5 % (79,8 % si nous retenons les données de la période 2001-2012).

Les caractéristiques physiques et géométriques des autoroutes à péage, leur conception et les matériaux de haute qualité utilisés dans leur construction, leur équipement de qualité, la gestion efficace et adaptée des autoroutes à péage, ainsi que l'entretien régulier et périodique qui est effectué tout au long du cycle de vie de la concession autoroutière, garantissent le respect des normes de sécurité routière.

Figure 15 – Évolution du nombre de tués dans des accidents de la circulation sur le réseau routier espagnol en fonction du type de route (1994-2012)

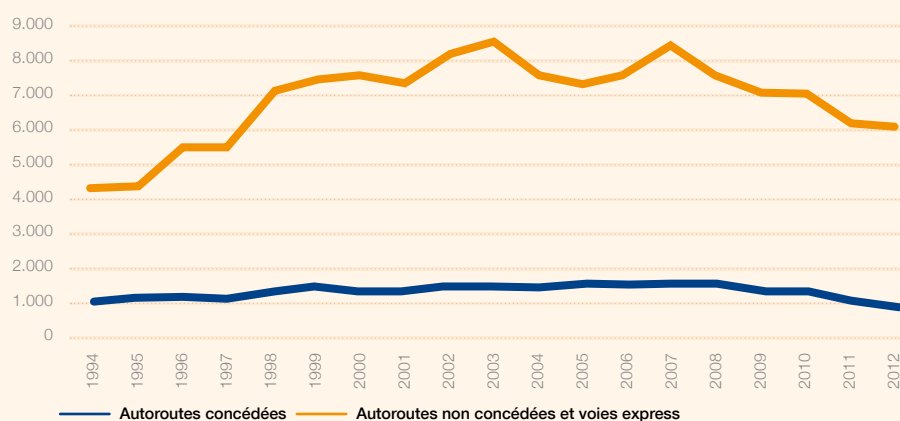


Source: Anuario Estadístico 2012 Ministerio de Fomento

Étude de cas 3 - Comparaison entre le réseau à péage et le réseau sans péage en Espagne

La baisse du nombre de tués sur le réseau autoroutier concédé a été de - 82,4 %, tandis qu'une baisse de - 64,1 % est intervenue sur les autoroutes gratuites et les voies rapides.

Figure 16 – Évolution du nombre de victimes d'accidents de la circulation sur le réseau routier espagnol en fonction du type de route (1994-2012)



Source: Anuario Estadístico 2012 Ministerio de Fomento

La baisse du nombre d'accidents impliquant des victimes sur le réseau autoroutier à péage espagnol a été de - 17,3 %. En revanche, le nombre d'accidents impliquant des victimes sur les autoroutes gratuites et les voies rapides a augmenté de 41,8%.

Le tableau ci-après montre que le réseau autoroutier à péage présente, de manière générale, un taux de sécurité près de deux fois plus élevé que les autoroutes gratuites et les voies rapides.

Table 6 – Comparaison des taux de sécurité routière

	Autoroutes à péage	Autoroutes	Voies rapides
Taux d'accidents mortels	0.15	0.26	0.26
Taux de tués	0.17	0.26	0.29
Taux de sécurité	6.92	12.78	7.5

3.3.2 Intérêt socioéconomique des concessions autoroutières à péage

Les projets d'infrastructure de transport tels que les autoroutes ont des effets significatifs sur le développement des économies régionales. L'intérêt socioéconomique de projets de transport tels que les autoroutes à péage peut en particulier se mesurer en termes de **bénéfices directs pour l'utilisateur** et de **retombées socioéconomiques** (voir la Figure 17).

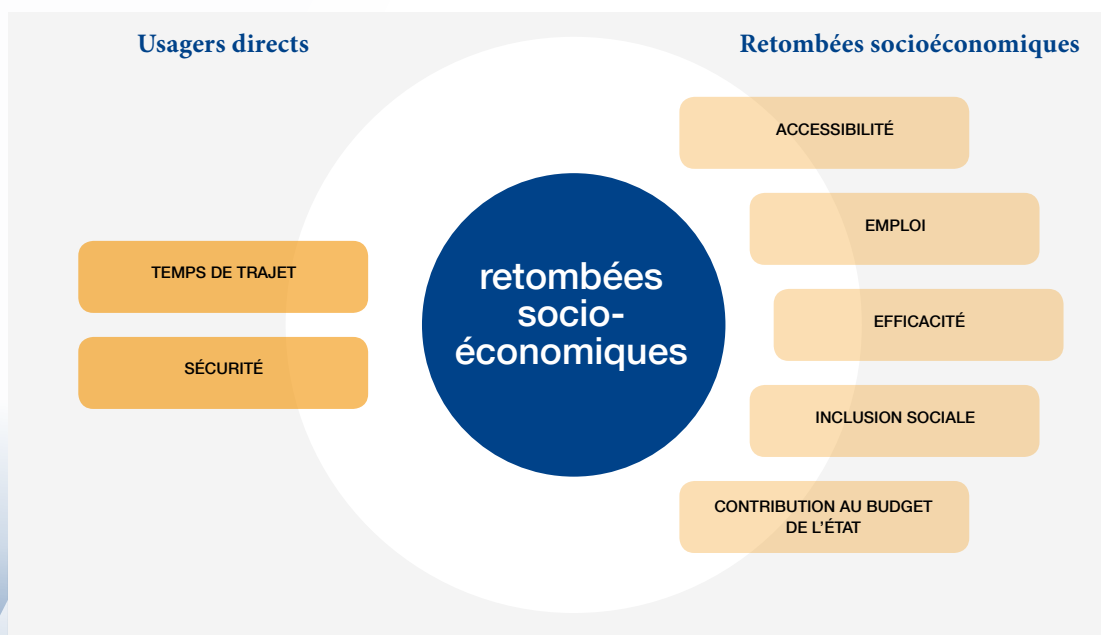
Selon les principes de l'analyse coût-bénéfice, il apparaît que les **principaux bénéfices directs pour l'utilisateur** générés par les investissements en faveur des infrastructures routières sont :

- **Temps de trajet** : les gains de temps sont dus au fait que le système de transport devient plus performant grâce au raccourcissement des itinéraires ou à la fluidification du trafic.
- **Sécurité** : les investissements nouveaux et/ou existants en faveur de projets d'infrastructure routière devraient permettre de faire baisser le risque d'accidents et le nombre de victimes. L'amélioration de la sécurité est généralement considérée comme un gain financier pour l'ensemble de la société, en raison de la baisse du nombre et de la gravité des accidents (voir le paragraphe 3.3.1.3).

Les **retombées socioéconomiques** les plus intéressantes (effets globaux ayant un impact au niveau régional et/ou national) sont :

- **Accessibilité**: les projets de transport par route sont généralement destinés à améliorer l'accessibilité d'une zone ou d'une région donnée en réduisant le temps de trajet ou en améliorant les capacités de circulation. Un meilleur niveau d'accessibilité est susceptible d'ouvrir un marché plus vaste aux activités industrielles, touristiques et/ou de main d'œuvre, ce qui génèrera davantage de concurrence et/ou de centralisation.
- **Emploi**: la construction, l'exploitation et l'entretien d'une infrastructure routière ont notamment des répercussions sur l'emploi en termes d'emplois directs, indirects et induits.
- **Efficacité**: les gains de temps et les baisses de coûts occasionnés par le déploiement d'une infrastructure de transport par route peuvent permettre à l'industrie d'une région donnée de développer ses activités de production et de distribution de manière à créer de nouvelles opportunités économiques et à stimuler la concurrence domestique, ce qui génère de nouveaux gains de rentabilité.
- **Inclusion sociale**: des projets de transport par route bien mis en œuvre peuvent améliorer l'accessibilité et la mobilité dans des régions confrontées à des problèmes économiques et sociaux.

Figure 17 – Intérêt socioéconomique des projets de transport par route



- **Contribution au budget de l'État:** les projets d'infrastructure routière contribuent utilement au budget national grâce aux différentes formes d'imposition qu'ils permettent de percevoir sur la durée, des activités de construction jusqu'aux activités d'exploitation.

Pour attester que le secteur de la concession autoroutière contribue utilement au développement global du réseau de transport par route et au développement socioéconomique local, il convient d'examiner le volume annuel des investissements effectués par les concessionnaires, ainsi que la contribution globale générée par le secteur de la concession autoroutière au profit du budget de l'État et du taux d'emploi¹⁸.

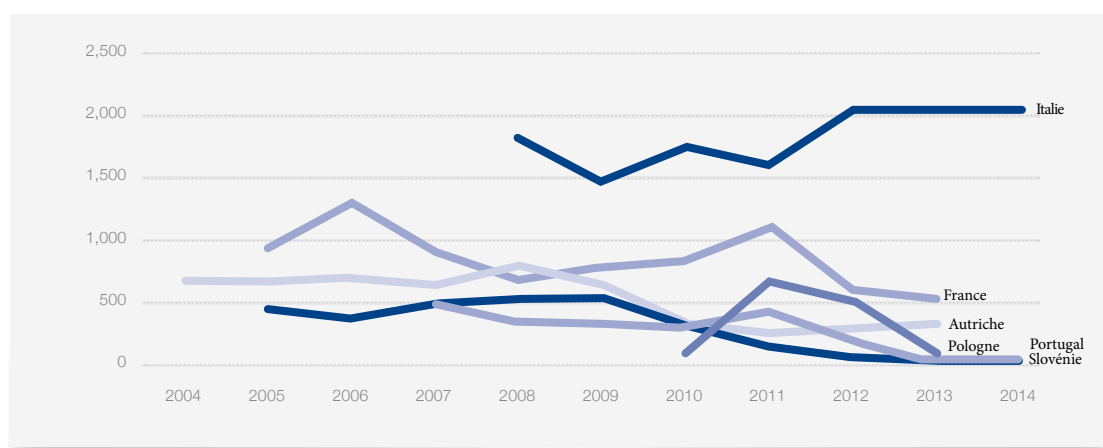
Les sociétés d'autoroute ont effectué au fil du temps des investissements utiles en faveur des nouvelles autoroutes et des autoroutes existantes, ce qui a eu des répercussions positives en termes de valeur directe, indirecte et induite au niveau local et régional. Les tableaux ci-après répertorient les investissements qui ont été réalisés au profit des nouvelles autoroutes (voir Figure 18) et des autoroutes existantes (voir Figure 19) au cours des dix années écoulées.

Au cours de la période 2004–2013, le montant total des investissements réalisés au profit des nouvelles autoroutes a été d'environ 28 598 millions d'euros¹⁹ pour l'échantillon des membres de l'ASECAP interrogés. L'Italie est le pays qui a le plus investi au cours de la période de référence : 14 120 millions d'euros d'investissement total sur la période de référence.

En outre, plusieurs membres de l'ASECAP ont prévu d'investir dans de nouvelles autoroutes :

- L'**Italie** a prévu environ 16 000 millions d'euros d'investissements pour la période 2013-2020 ;
- La **France** a prévu environ 1 800 millions d'euros d'investissements en 2014 ;
- La **Slovenie** a prévu environ 320 millions d'euros d'investissements pour la période 2014-2016 ;
- Le **Portugal** a prévu environ 280 millions d'euros d'investissements d'ici 2014 ;
- L'**Autriche** a prévu environ 4 500 millions d'euros d'investissements au profit d'infrastructures nouvelles et existantes pour la période 2014-2019.

Figure 18 – Investissements passés au profit des nouvelles autoroutes au cours des dix années écoulées (millions €/an)*



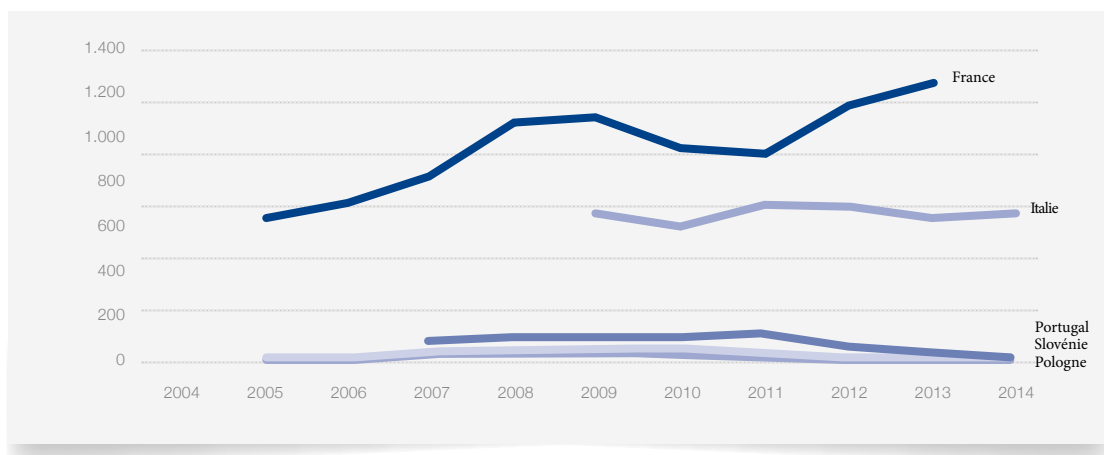
* Source : Enquête de Performance 2014

Les données relatives à l'Autriche intègrent également des investissements passés dans des autoroutes existantes.

¹⁸ Les données et figures ci-après se rapportent uniquement aux membres de l'ASECAP qui ont fourni les informations demandées dans le cadre de l'Enquête de Performance 2014.

¹⁹ Le montant total des investissements au profit de nouvelles infrastructures en Autriche ne figure pas dans ces statistiques car il n'est pas disponible (seules les statistiques sur les investissements globaux au profit des infrastructures nouvelles et existantes sont disponibles).

Figure 19 – Investissements passés en faveur de l'amélioration des autoroutes existantes (par exemple, création d'une troisième ou d'une quatrième voie, etc.) au cours des dix années écoulées (millions €/an)*



* Source : Enquête de Performance 2014

Les données relatives à l'Autriche rapportées dans la Figure 18 représentent la somme des investissements passés au profit d'autoroutes nouvelles et existantes.

Au cours de la période 2004–2013, le montant total des investissements effectués par l'échantillon des membres de l'ASECAP interrogés pour améliorer les autoroutes existantes a été d'environ 13 878 millions d'euros²⁰. La France est le pays qui a le plus investi au cours de la période de référence : 8 730 millions d'euros d'investissement total au cours de la période de référence.

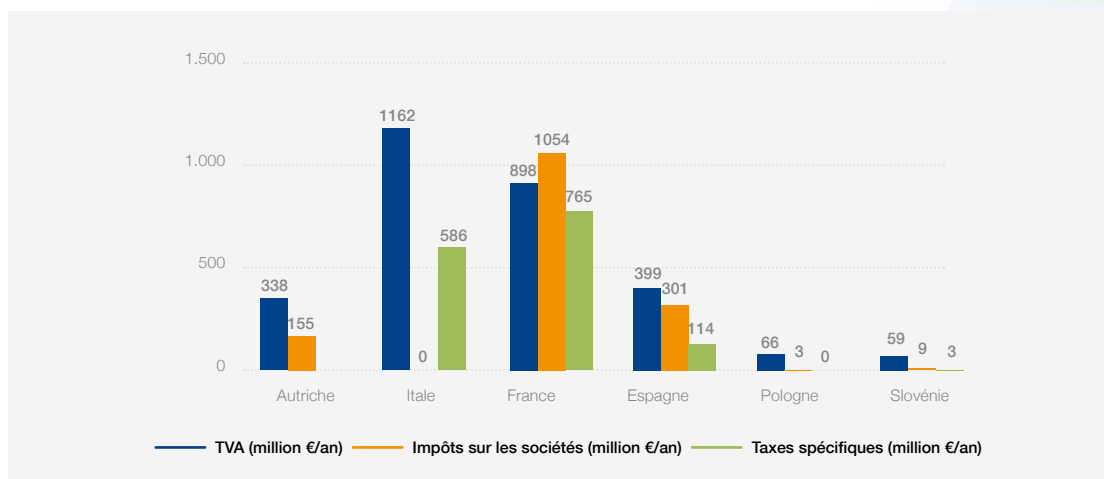
En outre, plusieurs pays ont prévu des investissements à venir pour améliorer les autoroutes existantes :

- La Pologne a prévu environ 210 millions d'euros d'investissement total pour la période 2014–2026 ;
- La Slovénie a prévu environ 130 millions d'euros d'investissement total pour la période 2014–2016 ;
- Le Portugal a prévu environ 60 millions d'euros d'investissement total d'ici 2014.

De manière logique, le secteur de la concession contribue largement au budget national de l'État pour lequel il représente, par le biais de différentes formes d'imposition, un contribuable important : TVA, Impôt sur les sociétés, taxes spécifiques éventuelles (voir Figure 20).

²⁰ Le montant des investissements en faveur de l'infrastructure existante en Autriche ne figure pas dans ces statistiques car il n'est pas disponible (seules les statistiques sur les investissements en faveur d'infrastructures nouvelles et existantes dans leur ensemble sont disponibles).

Figure 20 – Comptabilité financière (Concessionnaire) – Contribution annuelle au budget de l'État par le biais du système d'imposition (millions €/an)*



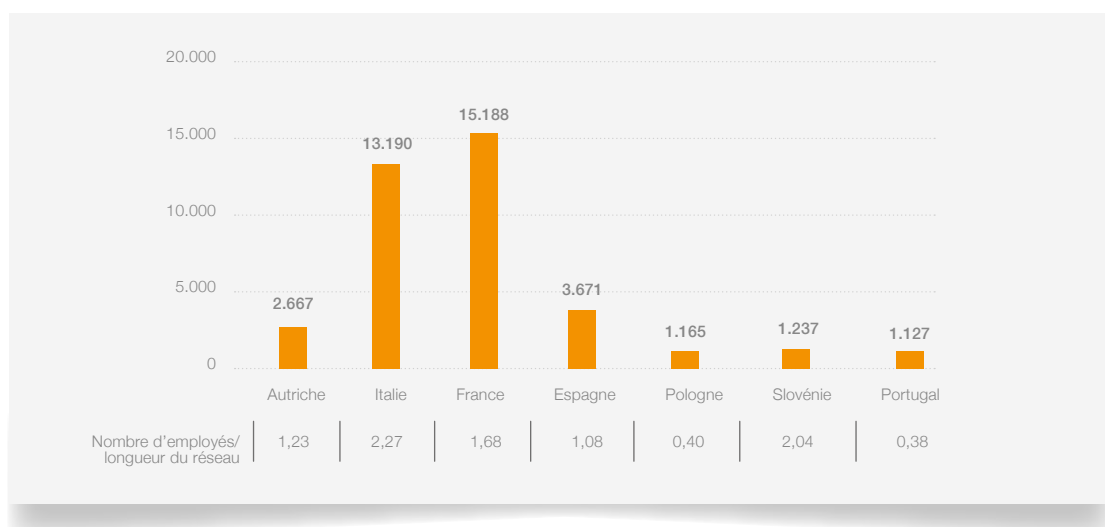
* Source : Enquête de Performance 2014

En Italie et en France²¹, les concessionnaires contribuent chaque année au budget de l'État, par le biais de la TVA, pour un montant total d'environ 1 100 et 900 millions d'euros. Pour ce qui est de l'imposition des revenus des sociétés, la France verse chaque année plus de 1 000 millions d'euros tandis que la contribution de l'Espagne représente un montant total de 300 millions d'euros. Enfin, la législation nationale peut dans certains cas prévoir des taxes spécifiques, comme en France où, en 2012, une

somme totale de 765 millions d'euros a été versée (191,8 millions d'euros au titre de la Redevance Domaniale et 573,5 millions d'euros au titre de la Taxe d'aménagement du territoire).

Les Concessionnaires européens sont également importants en termes d'effectifs directs (l'emploi indirect et induit étant un effet positif supplémentaire). Ainsi, l'échantillon des membres de l'ASECAP interrogés compte environ 38 000 employés directs (voir Figure 21).

²¹ Les chiffres de la France ne sont que partiels car toutes les sociétés ne déclarent pas à l'ASFA la TVA versée.

Figure 21 – Nombre total d'employés directs*

* Source : Enquête de Performance 2014

Ce sont en particulier la France, l'Italie et l'Espagne, les pays ayant le plus long réseau autoroutier, qui ont déclaré le plus grand nombre d'employés : respectivement 15 188, 13 190 et 3 671. Il convient de noter que les différences entre les effectifs d'employés directs tiennent au fait que dans certains pays, une partie des activités est externalisée.

En valeur relative, l'Italie est le pays présentant le plus grand nombre d'employés par kilomètre de réseau autoroutier (2,27).

3.4 Conclusions

Les modèles de concession autoroutière à péage en Europe prévoient l'obligation, pour le Concessionnaire, d'entretenir et d'exploiter le réseau ou le tronçon autoroutier au moyen d'un péage prélevé auprès des usagers.

Les modèles de concession peuvent être classés en fonction du type de concessionnaire, et trois modèles de concession différents ont été identifiés :

- Concession à une société privée : société détenue exclusivement par des investisseurs privés ;

- Concession à une société publique : société détenue par un Gouvernement ou par d'autres organismes publics ;
- Concession à une société à capital mixte : société au sein de laquelle l'État exerce un rôle de partenaire du capital privé.

Dans cinq pays (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Serbie et Slovénie), les autoroutes (ou les ouvrages à péage) sont gérées exclusivement par l'État par le biais de sociétés qu'il contrôle à 100 %. Certaines autoroutes sont exploitées par des sociétés à capital mixte en Croatie, en Italie et au Portugal, mais cette pratique n'est courante qu'en Italie (80 % des sociétés sont à capital mixte).

La durée d'une concession autoroutière à péage classique (de construction et d'exploitation) est normalement de trente ans ou davantage, tandis que la possibilité de prolonger la durée de la concession (et la période de prolongation elle-même) est fluctuante parmi les membres de l'ASECAP : dans certains cas, la législation nationale sur la passation de marchés publics ne prévoit pas de modification des clauses contractuelles existantes (en Hongrie, par exemple) ; dans d'autres cas, la prolongation est autorisée sous certaines conditions (en Grèce par exemple, il existe la possibilité de prolonger de

trois ans la durée de la concession si le TRI prévu est atteint).

Le péage est un paiement qu'un usager effectue en contrepartie de l'utilisation d'une infrastructure spécifique et qui se rapporte à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de cette infrastructure. En général, les taux de péage et leur évolution ont été déterminés initialement en fonction de la distance parcourue et de manière à couvrir le coût de construction et les coûts d'exploitation. Aujourd'hui, les concessionnaires sont de plus en plus nombreux à expérimenter diverses formes de modulation tarifaire, pour la plupart en fonction du nombre d'essieux (pour relier le péage aux coûts d'entretien), du temps de trajet (afin de contrôler la pollution aérienne et sonore et de réduire les embouteillages aux heures de pointe) et des émissions Euro (afin de réduire la pollution de l'air).

Trois des seize membres de l'ASECAP (Autriche, Croatie et Slovénie) modulent les tarifs routiers en fonction de la catégorie d'émission Euro du véhicule, du temps de trajet et du nombre d'essieux. Tous les membres de l'ASECAP, à l'exception de la Hongrie et de la Norvège qui n'appliquent aucune forme de modulation tarifaire, modulent le tarif routier en fonction du nombre d'essieux. La modulation tarifaire en fonction du temps de trajet ne s'applique que pour certains ouvrages en Autriche, en Espagne, en France, en Irlande, au Royaume-Uni et en Slovénie.

Les résultats de l'Analyse de Performance menée dans le cadre de l'Étude montrent que, même s'il n'existe pas de modèle unique de concession autoroutière à péage, les résultats obtenus sont excellents quand les modèles parviennent à s'adapter aux spécificités des différents marchés. Les modèles de concession des membres de l'ASECAP ont en effet contribué, au cours des dix années écoulées, au développement d'une grande partie du réseau autoroutier européen.

Parmi les membres de l'ASECAP, la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche sont les pays possédant le plus long réseau sous concession (ils représentent 77 % de l'ensemble du réseau de l'ASECAP).

En outre, les modèles de concession appliqués au sein des membres de l'ASECAP ont produit des résultats intéressants du point de vue des volumes de trafic. Le pays possédant le plus fort trafic journalier moyen (TMJ) en 2013, en particulier, était le Royaume-Uni (environ 40 000 véhicules), suivi de l'Italie et de l'Autriche. Pour ce qui est du nombre de véhicules-kilomètres, les pays présentant les niveaux les plus élevés sont la France et l'Italie (plus de 75 milliards de véhicules-kilomètres par an). Tous les autres pays enregistrent moins de 30 milliards de véhicules-kilomètres par an. De manière générale, le trafic observé sur le réseau autoroutier géré par les membres de l'ASECAP dépend fortement, comme sur le reste du réseau autoroutier, de la conjoncture économique. Au cours des trois années écoulées, de nombreux membres de l'ASECAP ont subi dans les faits une certaine baisse de trafic, alors même qu'ils continuent d'offrir un excellent service en termes de mobilité publique.

Enfin, il est important de relever que les modèles de concession autoroutière génèrent des impacts socioéconomiques non négligeables pour le développement des économies régionales, que ce soit en termes de bénéfices directs pour les usagers (avec par exemple les gains sur le temps de trajet, et l'amélioration de la sécurité du réseau routier au regard de la baisse des risques d'accidents et du nombre de victimes) ou de retombées socioéconomiques (accessibilité, emploi, performances des activités de production et de distribution, inclusion sociale des zones reculées, et contribution au budget de l'État par le biais du système d'imposition). Pour ce qui est en particulier de la sécurité, les modèles de concession effectuent des investissements durables et cohérents dans le domaine de la recherche et développement afin de mettre au point de nouveaux systèmes technologiques plus efficaces qui sont destinés à améliorer le niveau de sécurité. Les efforts menés hier comme aujourd'hui en matière de sécurité ont fortement amélioré la situation au plan de la baisse du taux de mortalité, en particulier en Autriche, en Espagne, en Italie et en France. De plus, des études récentes ont confirmé que les autoroutes étaient plus sûres que les autres types de route, aussi bien en termes de taux d'accidents que de taux de mortalité.

²² Voir en particulier le rapport *As vantagens de viajar em autoestradas* (« Les avantages de voyager sur autoroute ») (juin 2013) de l'APCAP (l'association portugaise des autoroutes).

4 Enjeux et risques

De nombreuses menaces planent aujourd'hui sur le bon usage de l'outil que représente la concession autoroutière, ce qui prive les pays d'un bien précieux à une période où la croissance et le développement en auraient pourtant grand besoin. La répartition des risques entre les deux acteurs clés d'un modèle de concession classique – l'Autorité concédante et le Concessionnaire – est un aspect fondamental pour lequel il conviendrait de suivre cette recommandation d'usage : « **la partie la mieux à même de faire face au risque devrait continuer de l'assumer** ».

Le schéma de répartition des risques est en général établi par la législation nationale, qui constitue en effet le socle juridique des contrats de concession. L'hétérogénéité des législations nationales transparaît dans la diversité des schémas de répartition des risques des contrats de concession (voir le paragraphe 4.1).

Plusieurs événements sont susceptibles d'affecter la répartition des risques initiale voire même, dans certains cas, d'entraîner une modification des clauses contractuelles entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire (voir le paragraphe 4.2).

L'acceptabilité sociale des systèmes de péage est un autre enjeu majeur qui peut influencer sur la répartition des risques initiale. Il convient d'être tout à fait attentif à cet aspect dès lors qu'un ouvrage doit être soumis à péage (voir le paragraphe 4.3).

Enfin, au cours de la période de concession, certains membres de l'ASECAP (Italie, France et Espagne) ont vu des cas de modification et/ou de divergences dans l'interprétation des clauses contractuelles survenir au fil du temps (voir le paragraphe 4.4).

4.1 Répartition des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire

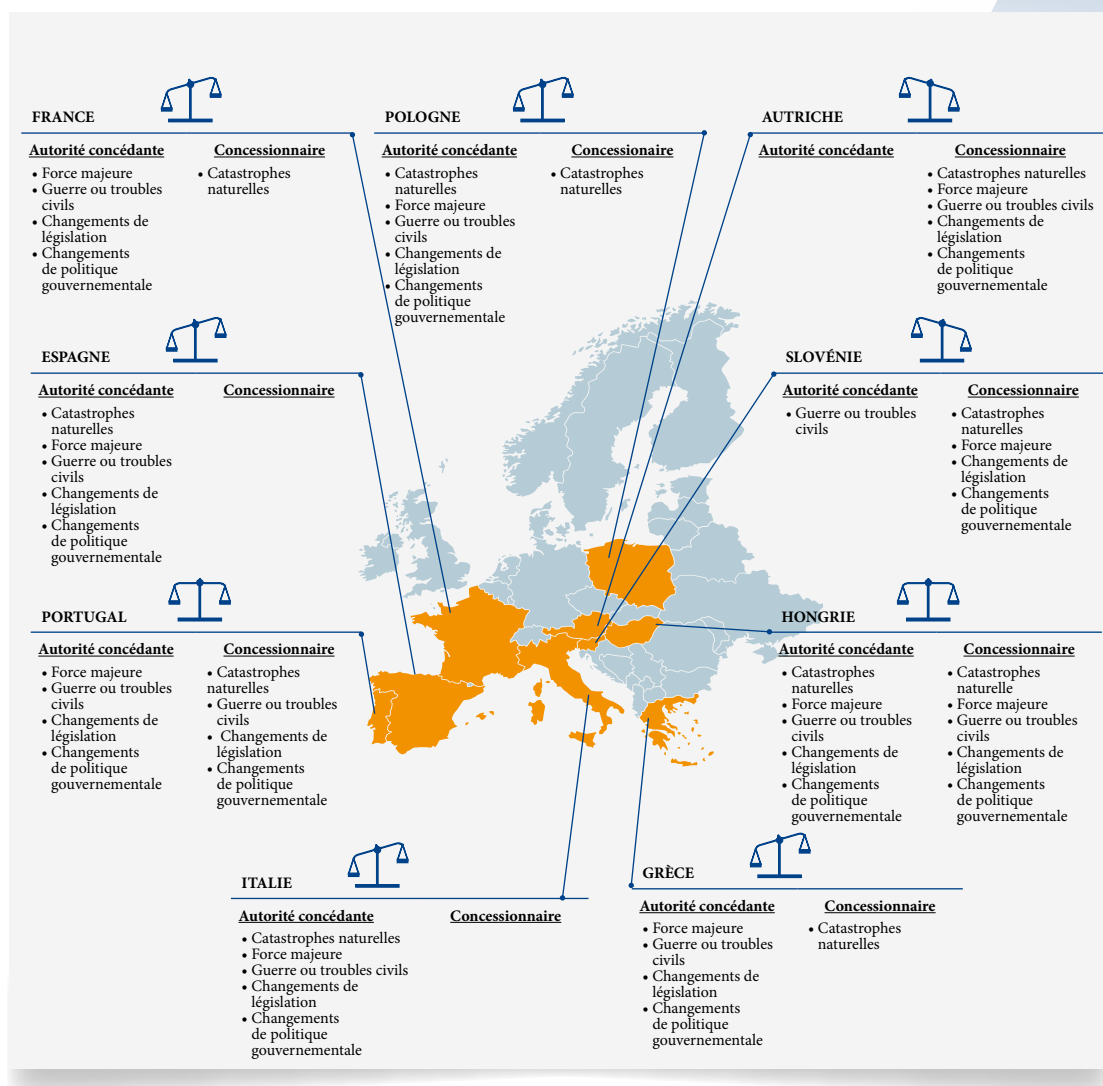
Le plan de répartition des risques est en général clairement défini par l'administration publique en charge des routes, et constitue un aspect essentiel de la convention de concession. Mais les modalités pratiques du partage des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire varient fortement d'un pays à l'autre. D'ordinaire, les conventions de concession en vigueur prévoient quatre catégories de risques : les risques politiques et juridiques, les risques économiques et financiers, les risques techniques (c'est-à-dire liés à la construction) et les risques annexes (c'est-à-dire les risques commerciaux et d'exploitation)²³.

4.1.1 Risques politiques et juridiques

Les risques politiques et juridiques tels que les **catastrophes naturelles**, les **cas de force majeure**, les **guerres ou troubles civils**, les **changements de législation** et les **changements de politique gouvernementale** sont répartis de différentes manières entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire dans les pays européens (voir la Figure ci-après).

²³ L'analyse de la répartition des risques présentée dans ce chapitre se rapporte aux membres de l'ASECAP ayant rempli le questionnaire émis dans le cadre de l'Enquête de Performance 2014.

Figure 22 – Risques politiques et juridiques



Source : Enquête de Performance 2014

Les risques politiques et juridiques sont généralement assumés par l'Autorité concédante en France, en Grèce, en Espagne, en Italie et en Pologne ; tandis qu'en Autriche et en Slovaquie, ils le sont en gé-

néral par le Concessionnaire²⁴. Au Portugal et en Hongrie, l'Autorité concédante et le Concessionnaire partagent les risques politiques et juridiques.

²⁴ Dans ces deux pays, le Concessionnaire est détenu à 100 % par l'Autorité concédante.

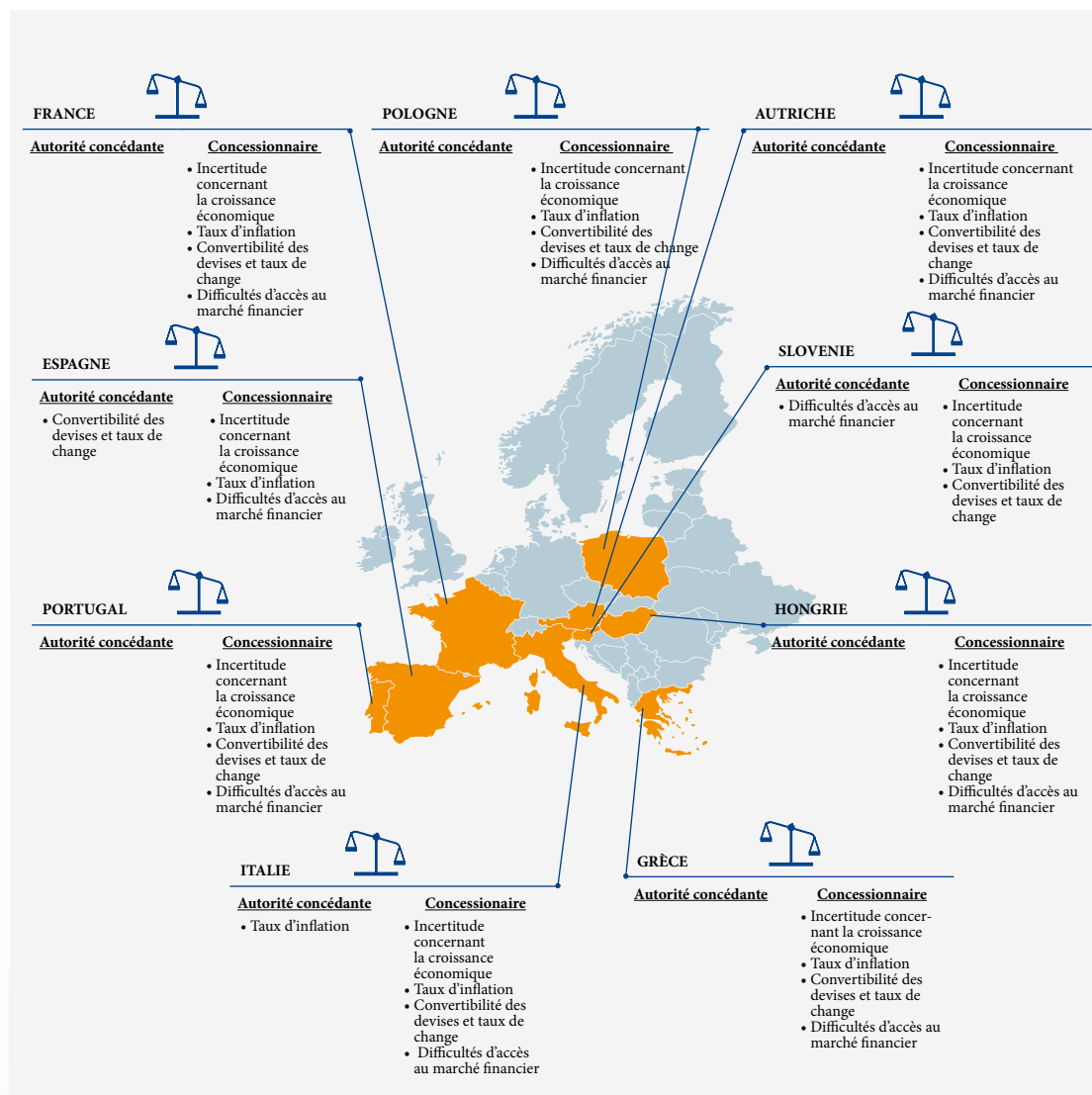
4.1.2 Risques économiques et financiers

Les risques économiques et financiers tels que l'incertitude concernant la croissance économique, les taux d'inflation, la convertibilité des devises et les taux de change et les difficultés d'accès aux marchés financiers sont répartis de différentes manières

entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire dans les pays européens (voir la Figure ci-après).

Les risques économiques et financiers sont généralement assumés par le Concessionnaire dans l'ensemble des pays étudiés.

Figure 23 – Risques économiques et financiers



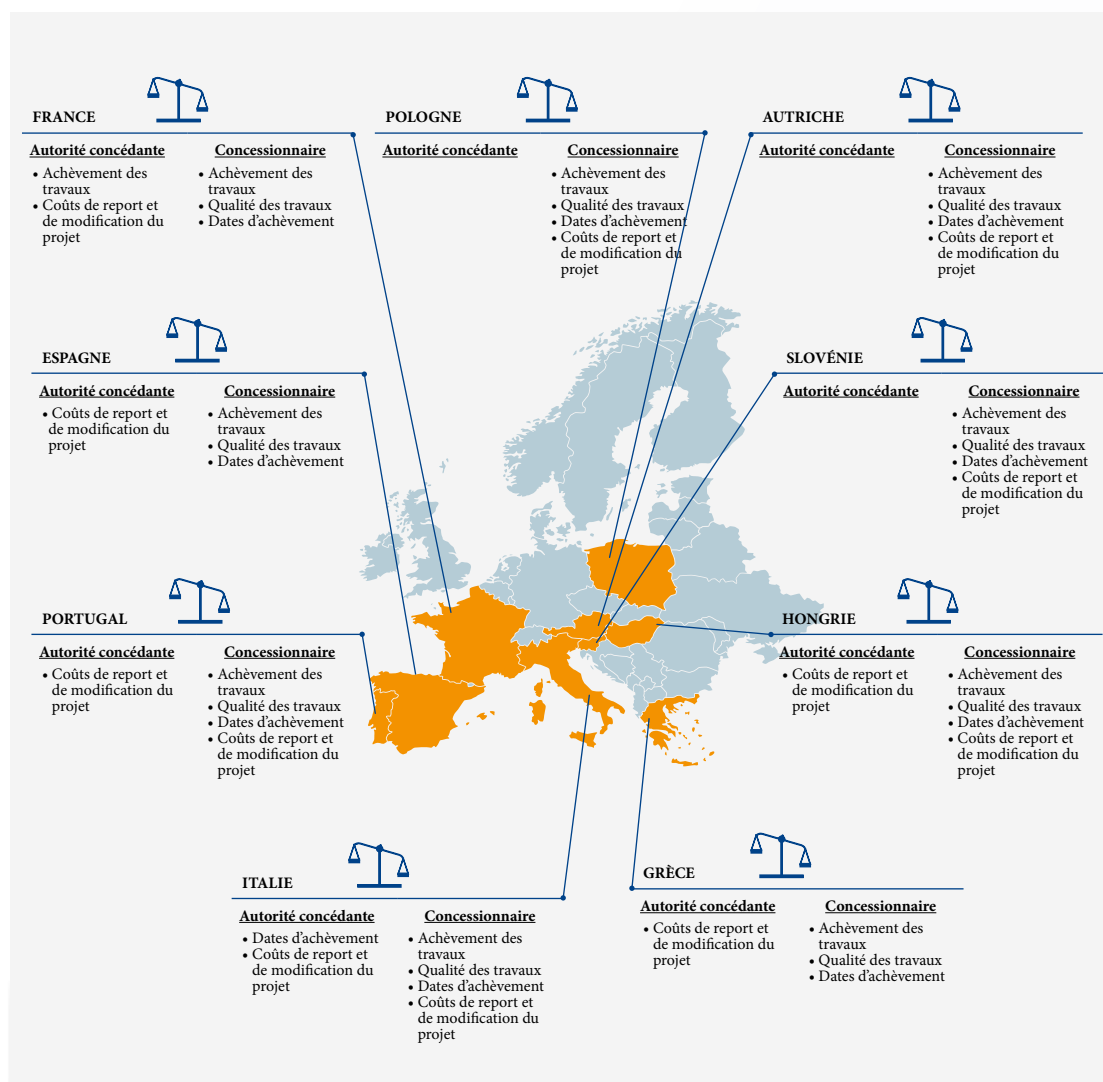
Source : Enquête de Performance 2014

4.1.3 Risques techniques : risques liés à la construction

Les risques techniques portant notamment sur **l'achèvement des travaux, la qualité des travaux, les dates d'achèvement et les coûts de report et de modification du projet** sont répartis de différentes manières entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire dans les pays européens (voir la Figure ci-après).

Les risques techniques sont généralement assumés par le Concessionnaire en Espagne, en Autriche, en Pologne, en Slovaquie, en Grèce, en Hongrie et au Portugal ; tandis qu'en France et en Italie, les risques de ce type sont répartis entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire.

Figure 24 – Risques techniques : risques liés à la construction



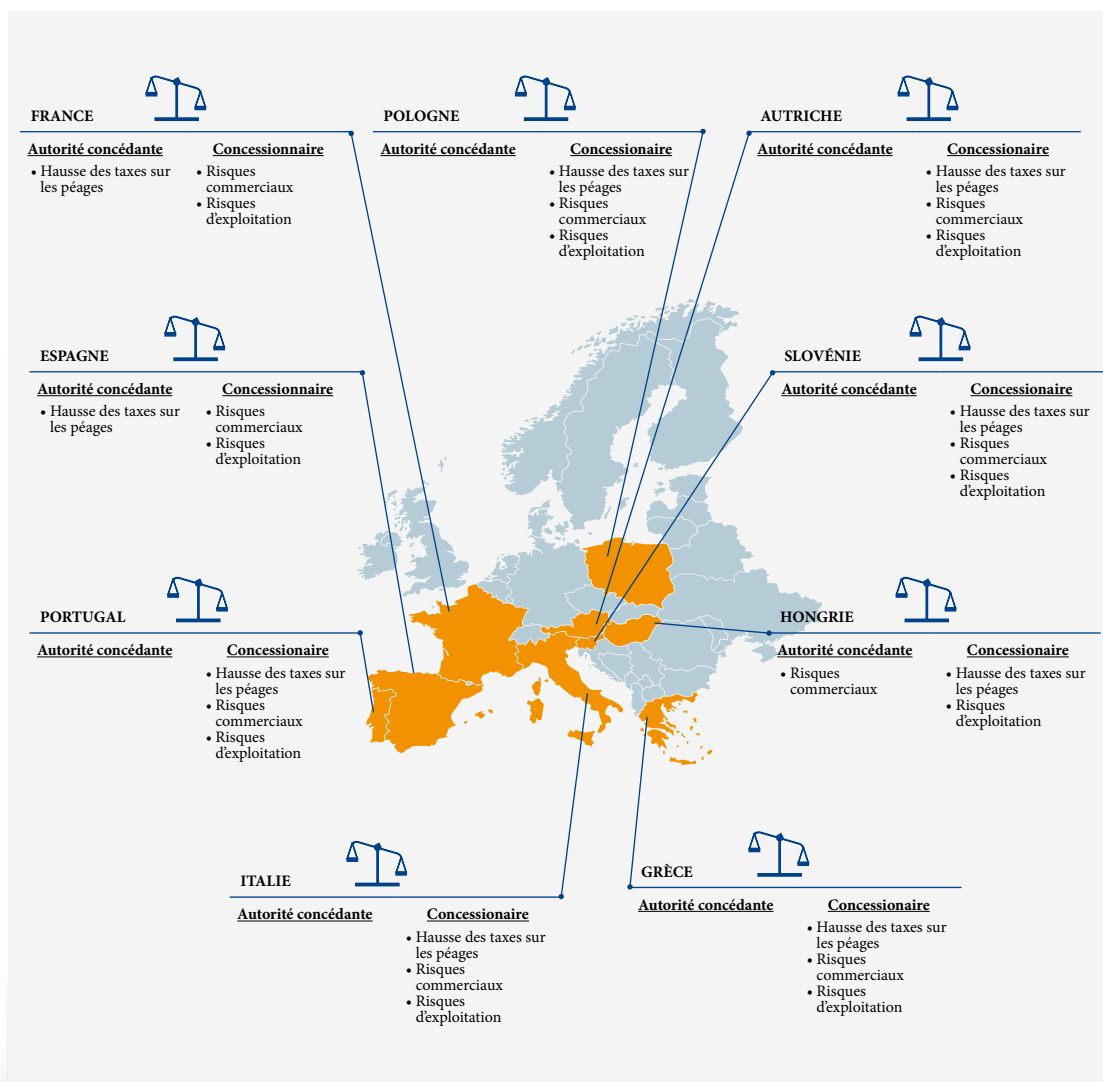
Source : Enquête de Performance 2014

4.1.4 Risques annexes

Les risques annexes tels que **la hausse des taxes sur les péages, les risques commerciaux** (baisse du trafic, par exemple), **les risques d'exploitation** (comme l'interruption de la circulation sur certaines voies à cause d'accidents) sont répartis de différentes manières entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire dans les pays européens (voir la Figure ci-après).

Les risques annexes tels que la hausse des taxes sur les péages, les risques commerciaux et les risques d'exploitation sont généralement assumés par le Concessionnaire en Italie, en Autriche et en Pologne ; tandis qu'en France, en Espagne, en Grèce, au Portugal, en Slovaquie et en Hongrie, les risques de ce type sont répartis entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire.

Figure 25 – Risques annexes



Source : Enquête de Performance 2014

4.2 Événements imprévus affectant la répartition des risques²⁵

Bien que des schémas précis de répartition des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire soient définis dans les contrats de concession (sur la base de la législation afférente en vigueur au niveau national), les membres de l'ASECAP ont fait état d'événements imprévus qui ont, au fil du temps, affecté le schéma initial de répartition des risques.

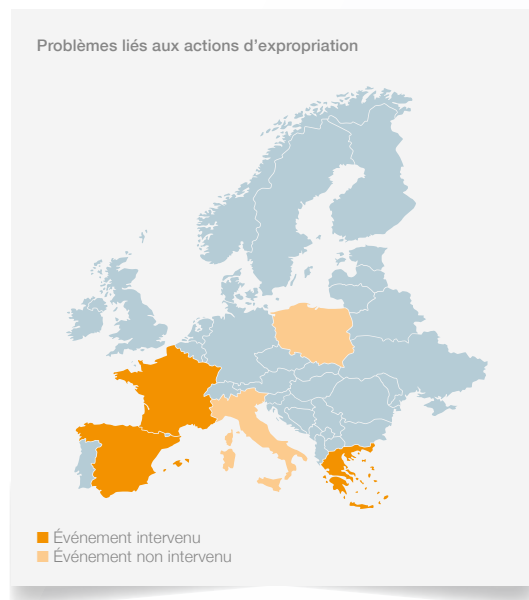
Les membres de l'ASECAP font état en particulier de problèmes liés aux actions d'expropriation, à des coûts de construction imprévus dus à des évolutions de la législation, à des modifications de l'environnement fiscal, à des baisses de trafic imprévisibles, à la présence de routes gratuites parallèles aspirant le trafic d'une autoroute à péage et à des réglementations sur la vitesse inadaptées dégradant le niveau de service, ainsi qu'à des taxes/redevances supplémentaires sans lien avec l'exploitation de l'autoroute.

4.2.1 Problèmes liés aux actions d'expropriation

Certains membres de l'ASECAP ont fait état de cas dans lesquels des événements imprévus liés aux actions d'expropriation (tels que des retards et des coûts supplémentaires) ont posé problème au regard du schéma de la concession. Dans certains cas, les Autorités concédantes ont surmonté le problème en modifiant les schémas de concession initiaux ; ailleurs, le problème a été géré de façon entièrement unilatérale (par l'une des parties au contrat) sans modifier les clauses initiales du contrat. Quatre membres de l'ASECAP ont rapporté un problème de cette nature, en particulier :

- en **France**, où ceci n'a donné lieu à aucune modification du schéma de répartition des risques.
- en **Grèce** où des fouilles dues à des découvertes archéologiques ont entraîné un retard de calendrier. Les coûts supplémentaires occasionnés par cet incident ont été couverts par les pouvoirs publics, mais aucune modification de la répartition des risques contractuelle n'a eu lieu ;
- en **Espagne**, l'augmentation des coûts d'expropriation a été prise en charge par le Concessionnaire. Dans le cas précis d'une

faillite du Concessionnaire, l'État, en tant que propriétaire de la route, a l'obligation de payer les coûts supplémentaires occasionnés par l'expropriation du terrain.



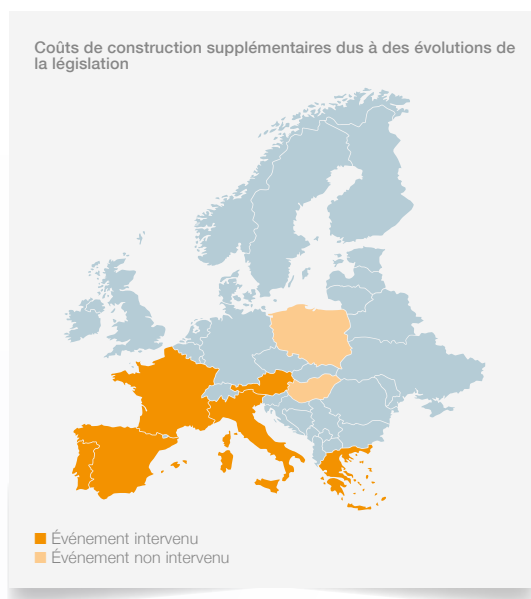
4.2.2 Coûts de construction supplémentaires dus à des évolutions de la législation

Certains membres de l'ASECAP ont fait état de cas dans lesquels des évolutions externes de la législation (par exemple, de nouvelles obligations environnementales) ont posé problème au regard du contrat de concession en raison de la survenue de coûts supplémentaires durant la phase de construction. Dans certains cas, les Autorités concédantes ont surmonté le problème en changeant les schémas de répartition initiaux (par exemple, en versant des dédommagements, en prolongeant la durée de la concession ou en autorisant une augmentation de tarif) ; ailleurs, le problème a été géré de façon entièrement unilatérale (par l'une des parties au contrat) sans modifier les clauses initiales du contrat. Six membres de l'ASECAP ont rapporté des problèmes occasionnés par des évolutions de la législation, en particulier :

- en **Autriche**, de nouvelles obligations environnementales ont entraîné des retards dans les procédures d'autorisation ainsi que des coûts supplémentaires assumés principalement par le Concessionnaire ;

²⁵ Source : Enquête de Performance 2014

- en **France**, ceci a entraîné des retards dans l'achèvement des travaux, une augmentation des coûts de construction, des modifications du contrat et un financement partiel de la part de l'État ;
- en **Grèce**, ceci a entraîné des coûts supplémentaires qui ont été payés par les pouvoirs publics sans modification de la répartition des risques contractuelle ;
- au **Portugal**, des coûts de construction supplémentaires sont intervenus sur l'ensemble du réseau autoroutier depuis 1990 et quelques dédommagements ont été perçus ;
- en **Espagne**, les coûts de construction supplémentaires ont été dans certains cas dédommagés sous la forme d'une prolongation de durée ou d'une augmentation du tarif de péage, afin de maintenir l'équilibre financier de la concession.

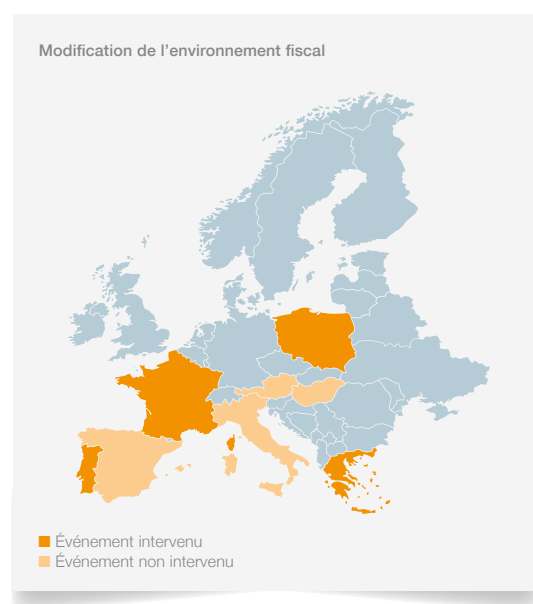


4.2.3 Modifications de l'environnement fiscal

Certains membres de l'ASECAP ont fait état de cas dans lesquels des modifications de l'environnement fiscal (par exemple, une augmentation de la TVA) ont posé problème au regard des schémas de concession en vigueur. Dans certains cas, les modifications ont été intégralement gérées par le Concessionnaire sans modification de la répartition des risques initiale ; dans d'autres cas, les modifications en ques-

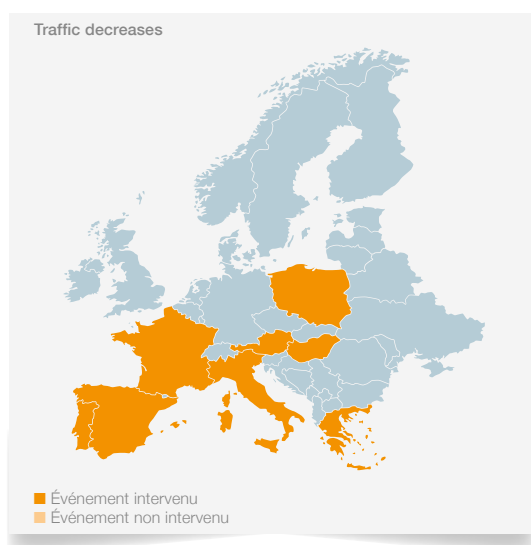
tion ont été répercutées sur les péages prélevés auprès des usagers. Quatre membres de l'ASECAP ont rapporté des problèmes dus à des évolutions de la législation, en particulier :

- en **France**, des modifications de la législation fiscale sont intervenues entre 2009 et 2013 mais aucune modification du schéma de répartition des risques n'a été rapportée ;
- en **Grèce**, une modification de l'environnement fiscal a entraîné une baisse du trafic qui a provoqué en retour un gel des crédits de la part des banques. Une négociation a été engagée en vue de résoudre le problème, en conséquence de quoi plusieurs accords ont été conclus sur certains termes du contrat afin d'atténuer l'impact de l'environnement fiscal et économique ;
- en **Pologne**, des modifications de l'environnement fiscal ont entraîné une hausse considérable de la TVA sur les péages perçus dans l'ensemble du réseau, mais sans modification du schéma de répartition des risques ;
- au **Portugal**, des modifications de l'environnement fiscal (augmentation de la TVA) sont intervenues en 2005 et en 2011, et ont été intégralement répercutées sur les péages prélevés sans modification de la répartition des risques.



4.2.4 Baisses de trafic

Certains membres de l'ASECAP ont fait état de cas dans lesquels une baisse de trafic avait posé problème au regard des schémas de concession. Dans certains cas, le Concessionnaire a fait état de pertes de revenus, mais sans modification du schéma de répartition des risques ; ailleurs, l'Autorité concédante a versé un dédommagement. Sept membres de l'ASECAP ont rapporté des problèmes dus à des baisses de trafic, en particulier :



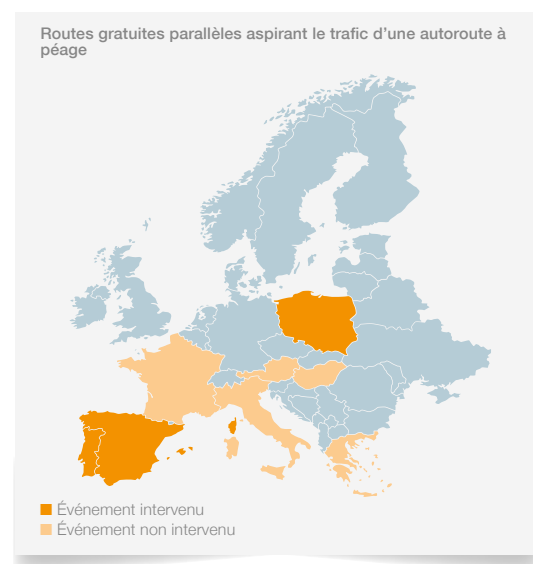
- en Autriche, en Italie, en France et au Portugal, ceci a entraîné une diminution des recettes prévues. En Autriche, en particulier, la baisse des recettes a conduit à revoir le programme de construction de l'ASFINAG ;
- en Grèce, des baisses de trafic ont entraîné un gel des crédits de la part des banques. Une négociation a été engagée afin de résoudre le problème, en conséquence de quoi des accords ont été conclus sur certains termes du contrat afin d'atténuer l'impact de l'environnement fiscal et économique ;
- en Pologne, après une modification de la législation entraînant la suppression du système de vignette, le trafic de poids lourds a baissé de près de 40 %. Il n'y eu aucune modification du schéma de répartition des risques ;
- en Espagne, un instrument appelé « compte d'indemnisation du trafic » a été créé afin de soutenir le Concessionnaire qui était confronté à un niveau de trafic inférieur à 80 % des prévisions initiales. Mais cet instrument n'a été utilisé qu'une seule année et le risque demeure intégralement supporté par les concessionnaires.

4.2.5 Routes gratuites parallèles aspirant le trafic d'une autoroute à péage

Dans certains pays, l'Administration décide de construire ou d'améliorer des voies express parallèles aux autoroutes à péage existantes. Ces routes parallèles sont gratuites et bénéficient des mêmes normes de qualité que les autoroutes à péage. Cette initiative ne répond pas à une demande de trafic ou de mobilité, puisque celle-ci est déjà satisfaite par l'autoroute à péage existante, mais à des intérêts d'une autre nature qui ne sont pas à proprement parler économiques ou sociaux.

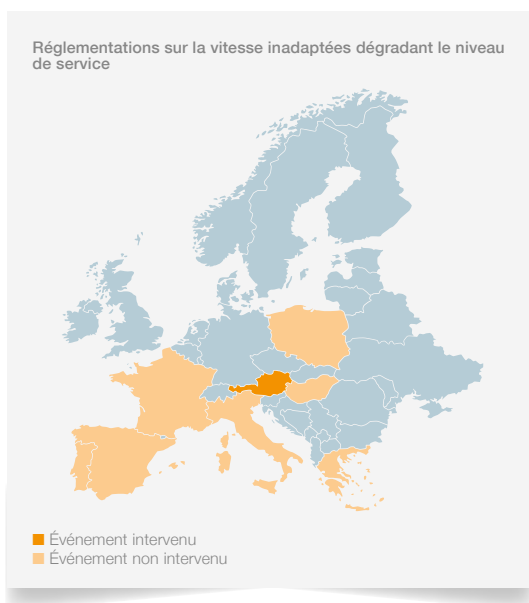
Lorsque le contrat de la concession à péage sera conclu, l'Administration, qui est propriétaire des deux infrastructures, devra prendre la responsabilité de gérer et d'entretenir les deux routes. Ce double jeu est inutile, et il engendre à la fois un coût additionnel pour le contribuable et un risque supplémentaire pour le Concessionnaire, dont le contrat devrait être révisé. En particulier :

- En **Espagne**, 30 % du réseau à péage est affecté par ce phénomène. En l'occurrence, deux grands échelons administratifs (l'État et les Régions) ont créé une réplique de l'infrastructure routière le long d'un même axe, ce qui a créé des déséquilibres sur les routes à péage existantes (c'est-à-dire sous gestion privée, mais détenues par les mêmes Administrations publiques que celles qui promeuvent les réseaux parallèles) ainsi qu'un problème de surcapacité sur les axes en question.



4.2.6 Réglementations sur la vitesse inadaptées dégradant le niveau de service

L'adoption d'une réglementation sur la vitesse inadaptée est intervenue en Autriche, sans impact sur le niveau de service du réseau autoroutier.

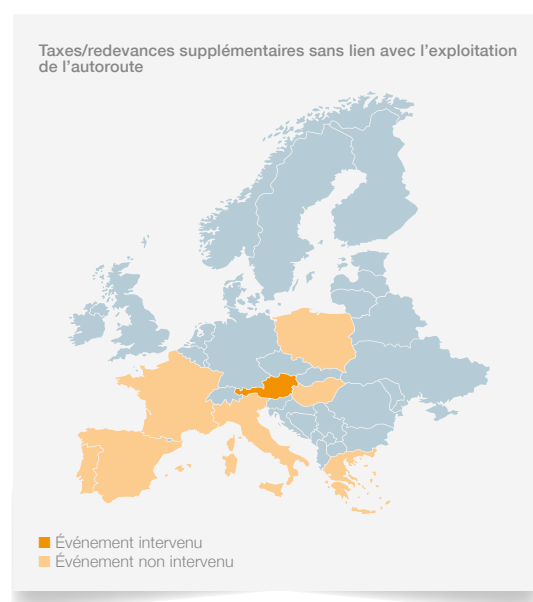


En Autriche, la vitesse maximale des camions a été abaissée à 60 km/h. En outre, de plus en plus de tronçons ont été limités à 100 km/h pour les voitures particulières afin d'améliorer la qualité de l'air.

4.2.7 Taxes/redevances supplémentaires sans lien avec l'exploitation de l'autoroute

Certains membres de l'ASECAP ont fait état de cas dans lesquels des taxes/redevances sans lien avec l'exploitation de l'autoroute ont suscité des plaintes de la part des usagers car elles étaient répercutées à ces derniers sous forme d'augmentation de péage. Deux membres de l'ASECAP ont rapporté des problèmes dus à des taxes/redevances supplémentaires sans lien avec l'exploitation de l'autoroute, en particulier :

- en **Autriche**, l'introduction d'une majoration des tarifs de péage pour les camions, destinée au financement croisé des tunnels ferroviaires, a suscité des plaintes de la part des associations de transporteurs²⁶;
- en **France**, ceci a suscité un mouvement de protestation contre le prix des péages : cette mauvaise image dans l'opinion a entravé le processus de négociation avec l'État.



²⁶ Il existe, pour les camions, une interdiction de circuler sur les routes parallèles.

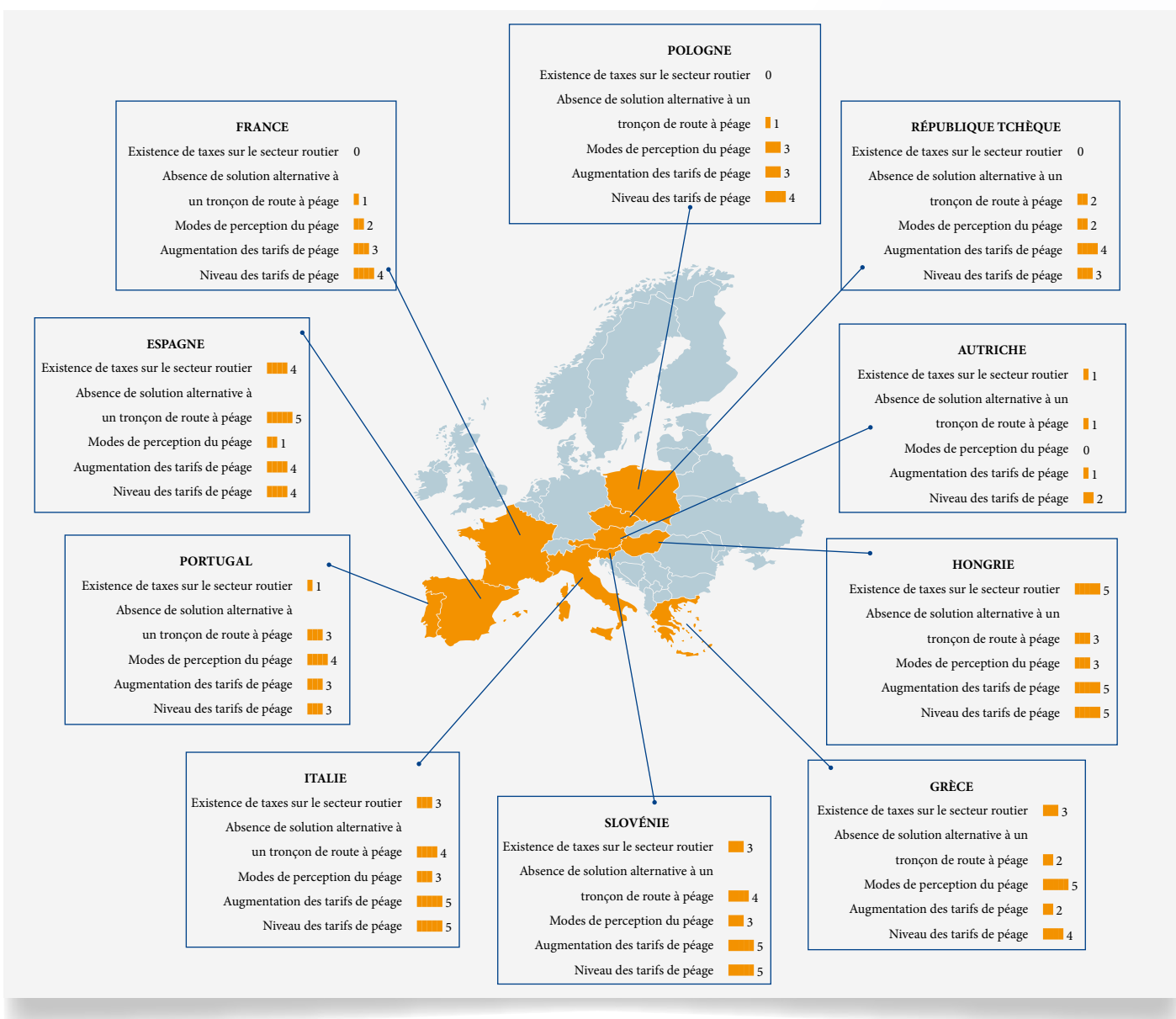
4.3 Aspects affectant l'acceptabilité sociale des systèmes de péage

Pour les concessions actuellement en vigueur, l'acceptabilité sociale des systèmes de péage représente un enjeu décisif qui dépend principalement de facteurs déterminés tels que le niveau et les augmentations successives des tarifs de péage, les modes de perception du péage, la présence d'une route alternative à proximité d'un tronçon de route à péage, et l'existence de taxes sur le secteur routier.

La Figure 26 rend compte des résultats de l'Enquête de Performance concernant le niveau d'acceptabilité sociale enregistré par chaque membre de l'ASECAP.

La Figure ci-avant tend à indiquer que le niveau et l'augmentation des tarifs de péage constituent les aspects les plus déterminants pour l'acceptabilité sociale d'un système de péage.

Figure 26 – Aspects affectant l'acceptabilité sociale des systèmes de péage



Échelle de 0 à 5, le 0 représentant un impact faible et le 5 un impact très élevé
Source : Enquête de Performance 2014

4.4 Cas d'évolutions/divergences dans l'interprétation des contrats

L'Italie, la France et l'Espagne ont connu des cas d'évolutions et/ou de divergences dans l'interprétation des clauses figurant dans les contrats de concession initiaux.

4.4.1 Italie

L'Italie a connu des cas de divergence d'interprétation concernant les clauses du contrat régissant la gestion de la période de transition qui précède l'attribution de la concession à une nouvelle société. Les deux études de cas rapportées ci-après se rapportent à Autostrade Centro Padane, le Concessionnaire chargé de la construction et de la gestion de l'autoroute A21 Plaisance-Crémone-Brescia et du tronçon routier menant à Fiorenzuola d'Arda (Province de Plaisance) depuis 1973.

4.4.1.1 Étude de cas 1 – Dédommagement pour des actifs non intégralement amortis par le Concessionnaire sortant

La convention d'origine entre Autostrade Centro Padane (le Concessionnaire) et l'ANAS (l'Autorité concédante) a fait l'objet de divers ajouts et amendements jusqu'à la convention unique de novembre 2007. La date d'échéance de la concession a été fixée par la convention à septembre 2011.

Mais après l'expiration de la concession, il est devenu nécessaire de continuer d'entretenir le tronçon d'autoroute jusqu'à ce qu'un nouveau Concessionnaire soit désigné.

Un avenant juridique à la convention entre l'ANAS et le Concessionnaire sortant a donc été conclu en août 2012, afin d'encadrer la collaboration entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire sortant en attendant l'entrée en fonction du Concessionnaire suivant.

L'avenant juridique prévoyait que l'ANAS (l'Autorité concédante) ou le Concessionnaire suivant devrait verser à Autostrade Centro Padane un dédomma-

gement égal au montant des biens de retour ayant été produits dans l'intervalle et n'ayant pas encore été amortis, tels qu'ils apparaîtraient dans l'état financier de l'année d'expiration de la licence.

À ce jour, cependant:

- l'appel d'offres pour choisir le nouveau Concessionnaire n'est pas encore achevé ;
- aucun dédommagement n'a été versé à Autostrade Centro Padane, ni par le Concessionnaire suivant (étant donné que le marché est encore loin d'être attribué), ni par l'Autorité concédante en dépit de diverses demandes ; ceci a contraint le Concessionnaire à engager une action en justice afin d'obtenir le dédommagement susmentionné.

De plus, afin d'effectuer les investissements nécessaires, le Concessionnaire a dû souscrire des emprunts bancaires remboursables en octobre 2014. Pour garantir le remboursement des emprunts, un engagement a été conclu conformément à la convention, et dûment reconnu par l'Autorité concédante.

Ces événements ont eu d'importantes répercussions pour Autostrade Centro Padane, qui doit rembourser les fonds perçus sous forme d'emprunts sans bénéficiaire du dédommagement prévu par l'avenant mais qui n'a, à ce jour, pas été versé.

4.4.1.2 Étude de cas 2 – Gestion de l'autoroute au cours de la période de transition

Une clause de la convention entre l'ANAS et Autostrade Centro Padane prévoyait que le Concessionnaire sortant aurait l'obligation de continuer à gérer l'autoroute et les engagements afférents jusqu'à leur transfert, qui interviendrait quand le Concessionnaire suivant aurait versé le dédommagement afférent.

Une autre clause stipulait que dans le cas où le nouveau Concessionnaire ne réussirait pas à s'acquitter

de ses obligations dans les vingt-quatre mois suivant l'arrivée à échéance de la convention de concession, même en s'acquittant du dédommagement potentiel par avance, l'Autorité concédante se substituerait au successeur après avoir versé l'éventuel dédommagement au Concessionnaire sortant.

Après l'expiration de la concession, l'ANAS (l'Autorité concédante) a demandé à Autostrade Centro Padane (le Concessionnaire sortant) de continuer d'en assurer la gestion comme si la licence était toujours valable et, par conséquent, de continuer à effectuer des investissements.

Le Concessionnaire sortant a contesté cette mesure à titre préventif en faisant observer que (i) il n'était responsable que de la gestion du tronçon d'autostrade et (ii) il n'était pas tenu de continuer à effectuer des investissements.

Le tribunal administratif a fait droit au recours formé par le Concessionnaire et a, par conséquent, suspendu l'obligation de continuer à effectuer des investissements.

Cette décision a permis de conclure un avenant à la convention sur la base d'un Projet économique ne comportant pas d'investissements, cette condition étant requise par les banques pour accorder des financements à la société permissionnaire.

4.4.2 France

En France, les négociations portant sur le contrat représentent l'un des aspects les plus sensibles d'un accord-cadre de concession.

4.4.2.1 Étude de cas 1 – Augmentation d'une taxe spécifique supportée par les Concessionnaires : la « Redevance domaniale »

La Redevance domaniale repose sur le principe que les Concessionnaires occupent le domaine public pour exercer leur activité et qu'ils doivent pour cela payer des droits, indépendamment du fait qu'ils ont déjà payé pour acquérir le terrain et construire l'infrastructure. L'idée sous-jacente est que le processus d'acquisition n'a été rendu possible qu'en conférant

aux Concessionnaires des compétences de type étatique dont les sociétés privées ne disposent habituellement pas, et qu'ils sont par conséquent redevables de cet avantage.

La taxe a été calculée en additionnant deux termes, dont l'un dépend des recettes et l'autre de la valeur locative estimée du terrain occupé. Les deux termes évoluent dans le temps : les recettes en fonction du tarif et du trafic, et les valeurs locatives selon une indexation annuelle. De ce fait, le montant de la taxe augmentait régulièrement.

Début 2013, le Gouvernement a pris la décision de réévaluer la valeur de cette taxe de manière unilatérale, en introduisant un nouveau mode de calcul qui induisait un doublement de la somme payée par les Concessionnaires. Aucun élément n'a été fourni pour expliquer comment l'éventuelle évolution de la valeur d'occupation du domaine public pouvait justifier une telle hausse. La décision a été bloquée par le Conseil d'État, qui devait obligatoirement être consulté par le Gouvernement avant d'introduire une telle modification.

Le Gouvernement a modifié le décret, en changeant le mode de calcul de manière à atteindre une hausse de 50 % seulement. Consulté de nouveau, le Conseil d'État a déclaré que le nouveau décret n'était pas illégal.

Dès la publication officielle du décret, l'ensemble des Concessionnaires, avec le soutien de l'ASFA, ont saisi le Conseil d'État, dans sa configuration contentieuse, pour demander son annulation.

Le Conseil d'État a rapidement rendu son jugement, par lequel il refusait d'annuler le décret sans toutefois donner de justification au fond convaincante. Mais sa décision comportait également une disposition indiquant qu'il convenait d'autoriser les Concessionnaires à recevoir un dédommagement si nécessaire, compte tenu du fait que la stricte régulation des tarifs ne leur laissait aucune liberté de gérer leurs revenus. Cette disposition était fondamentale, car le Gouvernement avait entrepris auparavant d'affirmer qu'aucun dédommagement n'était dû par suite d'une autre erreur d'interprétation des articles du contrat qui protègent les Concessionnaires contre les conséquences de toute augmentation des taxes et obligations spécifiques affectant leur activité.

L'augmentation de la taxe est effective depuis juillet 2013 et les premiers versements ont donc été effectués par les Concessionnaires. Le dédommagement est toujours en suspens, bien que le principe en ait été accepté par l'État.

4.4.3 Espagne

En Espagne, des événements extérieurs tels que des coûts supplémentaires imprévus d'expropriation des terrains et de construction, des baisses de trafic et le développement de voies express parallèles ont suscité des plaintes de la part des Concessionnaires et ont nécessité de réviser les clauses de la convention de concession initiale.

4.4.3.1 Étude de cas 1 – Dédommagements en vue d'un rééquilibrage économique

En Espagne, certaines autoroutes à péage attribuées récemment ont été victimes de situations imprévues telles que :

- une augmentation des coûts d'expropriation foncière : les tribunaux ont accordé des prix huit fois plus élevés que ceux prévus par l'Autorité concédante ;
- une augmentation des coûts de construction : les sociétés à péage ont dû assumer des coûts de construction supplémentaires qui ne figuraient pas dans le contrat original ;
- des baisses de trafic importantes.

De ce fait, ces autoroutes à péage n'ont pas été en mesure de faire face à leurs obligations financières et ont entamé des procédures de faillite.

Le Gouvernement a adopté deux lois, la Loi 26/2009 et la Loi 43/2010, dans lesquelles différentes mesures étaient définies pour aider les Concessionnaires à rétablir leur situation économique.

Ces mesures consistaient à créer un compte d'indemnisation pour les cas où le trafic est inférieur à 80 % des chiffres prévus, et à accorder des crédits syndiqués afin de faire face au règlement des expropriations foncières dont le montant atteint jusqu'à 175 % du prix estimé. Durant une certaine période,

l'Autorité concédante devra allouer chaque année une somme déterminée en faveur de ces deux dispositions. Cet argent et ces mesures devront donner lieu à une restitution intégrale à l'administration lorsque les niveaux de trafic se seront redressés.

À ceci s'ajoute la Loi 26/2009, qui a ouvert la possibilité d'adopter des mesures supplémentaires pour rétablir l'équilibre économique et financier des concessions.

En dépit de ce qui a été acté par la loi :

- le compte d'indemnisation n'a été mis en œuvre que lors des premières années (alors qu'il était prévu pour fonctionner chaque année jusqu'en 2021) ;
- les crédits syndiqués ont fait l'objet, eux aussi, d'une mise en œuvre partielle ;
- aucune mesure complémentaire n'a été appliquée ;
- la plupart de ces contrats n'ont pas connu de rééquilibrage.

4.4.3.2 Étude de cas 2 – Construction de voies express parallèles

En Espagne, certaines autoroutes à péage ont pâti de la construction d'une voie express parallèle ou de l'amélioration d'une route parallèle sur le même axe que le leur. La construction de ces voies express n'était pas prévue et ne figurait dans les plans/schémas routiers quand les autoroutes ont été attribuées en concession.

Le Gouvernement a estimé que, quand la construction d'une route parallèle est effectuée par des pouvoirs publics (régionaux) différents de ceux qui ont accordé la concession autoroutière (l'État), la situation est légale. Le Gouvernement considère également que le fait d'avoir accordé une concession autoroutière n'empêche par les pouvoirs publics d'effectuer des travaux supplémentaires sur des routes parallèles dès lors qu'ils agissent pour des raisons d'intérêt public. Ces mesures ont eu un impact négatif considérable sur le trafic des autoroutes concédées.

4.5 Conclusions

La **répartition des risques** entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire constitue un **aspect essentiel d'un contrat de concession**. Le schéma de répartition des risques est en général clairement défini par la législation nationale en vigueur, car il s'agit de la composante la plus utile d'un contrat de concession. L'hétérogénéité des cadres législatifs fait que, dans les contrats des membres de l'ASECAP, la répartition des risques **varie fortement d'un pays à l'autre**.

Tous les risques ne se valent pas et ils ne sont donc pas tous supportés par la même entité. De manière générale, **un risque spécifique devrait être assumé par l'entité qui est la plus à même de le faire** parce qu'elle dispose de la structure financière adaptée pour limiter les coûts associés. Mais la question de la répartition des risques – initiale et sur la durée – soulève de nombreux problèmes car il n'est pas toujours facile de définir dans quelle mesure un acteur est capable de maîtriser tel risque spécifique.

Dans le cadre législatif régissant la concession ou, du moins, dans le contrat lui-même, un principe général devrait être que tout risque imprévu ou tout cas de force majeure devrait justifier une révision du contrat, ce qui peut éventuellement conduire à rééquilibrer ce dernier et à garantir qu'il sera bien exécuté sur le long terme.

Pour ce qui est des risques politiques et juridiques, ils sont souvent supportés l'Autorité concédante (il n'y a qu'en Autriche et en Slovaquie, où il est détenu à 100 % par l'Autorité concédante, que le Concessionnaire assume les risques de cette nature). Les risques économiques et financiers sont généralement supportés par le Concessionnaire. Les risques techniques (risques liés aux activités de construction) ont tendance à être supportés par le Concessionnaire, avec quelques exemptions en France et en Italie où certains risques de ce type sont répartis entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire. Les risques annexes tels que l'augmentation des taxes sur les péages, les risques commerciaux et les risques d'exploitation sont généralement supportés par le Concessionnaire en Italie, en Autriche et en Pologne ;

tandis que dans les autres pays, ils sont répartis entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire.

Les membres de l'ASECAP ont fait état de plusieurs cas d'événements imprévus tels que, par exemple, des problèmes liés aux actions d'expropriation, des coûts de construction supplémentaires dus aux évolutions de la législation, des évolutions de l'environnement fiscal ainsi que des baisses de trafic. Ces événements ont eu des répercussions sur les schémas de répartition des risques : à titre d'exemples, un dédommagement a été perçu par le Concessionnaire, ou les termes du contrat relatifs à la prolongation du contrat ou à l'augmentation des tarifs de péage ont été révisés. Dans certains pays ont eu lieu des événements extérieurs tels que le développement de routes gratuites parallèles aspirant le trafic de l'autoroute à péage, l'adoption d'une réglementation sur la vitesse inadaptée dégradant le service sur l'autoroute à péage et l'introduction de taxes/redevances sans lien avec l'exploitation de l'autoroute, et ceci n'a généralement pas eu d'effet notable sur les conditions des contrats des routes à péage.

L'acceptabilité sociale des systèmes de péage représente une préoccupation importante, pour l'Autorité concédante comme pour le Concessionnaire lui-même. Les membres de l'ASECAP ont rapporté que le niveau et l'augmentation des frais de péage constituaient les facteurs les plus déterminants pour l'acceptabilité sociale des systèmes de péage.

Des cas d'évolution et de divergences dans l'interprétation des contrats sont survenus au fil du temps dans plusieurs pays européens. En Italie, en France et en Espagne en particulier, des divergences d'interprétation des contrats de concession ont eu plusieurs répercussions, dont notamment : un litige entre le Concessionnaire sortant et l'Autorité concédante au cours de la période de transition, concernant l'indemnisation d'actifs non intégralement amortis ainsi que l'obligation d'effectuer des investissements après l'expiration de la concession (en Italie) ; des modifications de la politique fiscale appliquée au secteur routier (en France) ; et des dédommagements du Gouvernement pour garantir le rééquilibrage économique du Concessionnaire (en Espagne).

5 Formes de financement

Il existe dans tous les pays européens une **nécessité générale de trouver de nouveaux moyens financiers pour la construction, l'exploitation et l'entretien des nouveaux tronçons d'autoroute.**

Les prévisions de trafic pour les tronçons en projet sont aujourd'hui très inférieures aux chiffres du trafic consolidé des tronçons antérieurs existants. La viabilité financière des nouveaux projets nécessite donc un important soutien financier de l'État, et le montant des subventions sollicitées par les candidats dans leurs propositions est devenu un critère de sélection majeur.

5.1 Formes de péage routier

Parmi les expériences européennes de tarification routière, trois principaux mécanismes permettent de générer des revenus :

1. *Péage routier direct* : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion de la route à une société gestionnaire. La société perçoit des péages auprès des usagers (tarification à la distance) pour rembourser ses investissements et couvrir les coûts d'entretien (voir également le paragraphe 5.1.1).
2. *Péage routier indirect* : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire. Les usagers paient un péage aux pouvoirs publics, généralement sous la forme d'une « vignette » (tarification à la durée). L'exploitant est rémunéré par les pouvoirs publics, d'ordinaire sous la forme d'indemnités de disponibilité (voir également le paragraphe 5.1.2).
3. *Système de péage virtuel* : les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire. La société ne perçoit aucun péage de la part des usagers, pour lesquels l'infrastructure est gratuite (voir également le paragraphe 5.1.3).

5.1.1 Péage direct

Au cours de la décennie écoulée, le manque de moyens a contraint les Gouvernements à rechercher des modes de financement alternatifs afin de financer l'amélioration des transports sans grever leur budget. La perception de péages est également apparue comme une solution intéressante pour gérer le trafic sur des routes de plus en plus encombrées.

Il est essentiel qu'un Gouvernement engagé dans une politique de péage routier maîtrise ses objectifs, car c'est d'eux que dépendront l'ensemble des actions menées, aussi bien dans les premières années que durant la période d'exploitation de la route et quand apparaîtront des questions réglementaires. Dans le secteur des transports par route, le recours à des systèmes de péage direct vise généralement à atteindre l'un ou plusieurs des objectifs ci-après :

- *Les péages comme nouvelle source de financement, durable et ciblée* : Les recettes de péage représentent une nouvelle source de revenu, dans un contexte où la route était auparavant financée sur le budget général du Gouvernement. Les péages offrent une source de revenus constants qui ne sont pas soumis à la procédure budgétaire annuelle du Gouvernement. Les recettes de péage peuvent être consacrées à soutenir la construction et l'entretien d'une route déterminée, ce qui garantit en particulier que le budget d'entretien n'empiète pas sur les besoins des autres routes du réseau.
- *Les péages comme moyen de mettre en œuvre le principe de l'utilisateur-payeur et d'internaliser les externalités* : Les systèmes de péage sont essentiels pour déployer une politique de transport durable qui permette de développer la pratique de la « tarification à l'usage », et pour internaliser les effets négatifs de l'utilisation de la route.
- *Les péages comme moyen de développer l'infrastructure routière dans des régions moins développées* : Certains pays ont introduit des péages sur une route afin de contribuer au développement des réseaux d'infrastructure dans des régions moins développées. Ce type de schéma peut aider à transférer des richesses d'une région du pays à l'autre.

- *Les péages comme moyen de développer le secteur privé* : Certains Gouvernements ont cherché à mobiliser la participation du secteur privé dans les routes lorsqu'ils souhaitaient développer le réseau routier tout en développant la part du secteur privé dans leur économie. De plus, l'implication du secteur privé peut permettre au Gouvernement de financer une partie au moins du développement des routes sans peser sur les finances publiques.

D'ordinaire, les péages varient en fonction de la distance parcourue sur la route et du nombre d'essieux du véhicule. Cette approche a été adoptée dans les premiers temps car elle peut permettre de prendre en compte l'espace que le véhicule occupe sur la route et les dommages qu'il fait subir à la chaussée. Mais d'autres options (qui peuvent se combiner) consistent notamment à introduire des variations en fonction du moment de la journée ou du moment de la semaine, en fonction du coût de construction ou d'entretien de la route, à établir le péage en fonction du niveau d'encombrement et à instaurer des programmes de fidélité/des remises pour les utilisateurs fréquents ou les riverains.

Pour ce qui est des différentes technologies de péage, deux possibilités existent :

- Péage manuel : la méthode manuelle demeure la plus répandue. Les inconvénients de ce système sont qu'il est lent, et qu'il nécessite par conséquent davantage de cabines/voies de péage que toute autre solution pour gérer un flux de circulation équivalent. Les coûts de mise en place peuvent par ailleurs être élevés si l'acquisition des terrains revient cher. Les modes de paiement possibles sont les espèces et la carte bancaire.
- Télépéage (péage intelligent) : les systèmes de télépéage nécessitent que tous les usagers soient équipés de badges dans leurs véhicules et que les barrières de péage soient franchies à vitesse réduite, mais sans s'arrêter. Le télépéage a suscité une certaine opposition en raison du nombre d'informations qu'il permet aux exploitants de la route de collecter sur les déplacements individuels des usagers. Les autres inconvénients du système sont : la nécessité d'enregistrer convenablement l'adresse des propriétaires de véhicule, qui n'est pas nécessairement toujours disponible ; la compatibilité entre les différents

systèmes quand il existe plusieurs exploitants de péage routier possédant chacun un matériel différent de perception du télépéage. Les Gouvernements pourraient néanmoins parer à ce dernier inconvénient en apportant un soin minutieux à la conception des conventions ou en adoptant des mesures législatives (voir également le paragraphe 3.3.1.1).

Enfin, les systèmes de péage mixtes (péage manuel et télépéage) sont également répandus.

5.1.2 Péage indirect

Dans les systèmes de tarification basés sur le péage routier indirect, les pouvoirs publics délèguent la construction, le financement et la gestion d'une route à une société gestionnaire. Les usagers acquittent un péage perçus par les pouvoirs publics, généralement sous la forme d'une « vignette » (facturation à la durée). La société gestionnaire est rémunérée par les pouvoirs publics, d'ordinaire sous la forme d'indemnités de disponibilité (voir le paragraphe 5.1.2.1).

En outre, quelques membres de l'ASECAP ont utilisé avec succès d'autres outils contractuels tels que « l'adossement » (voir le paragraphe 5.1.2.2), qui organise le financement indirect des nouvelles infrastructures routières.

5.1.2.1 Loyers (availability payments)

Dans les concessions reposant sur le versement de loyers (rémunération de la disponibilité de l'ouvrage et/ou objectifs de performance), le risque commercial du projet est assumé par l'Autorité concédante. Cette dernière s'engage à verser des loyers pour rémunérer le Concessionnaire de son rôle dans la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage pendant une période donnée, durant laquelle il reçoit un revenu fixe et convenu d'avance. Les loyers sont souvent utilisés pour des projets sans péage ou pour des projets dont les recettes prévues ne devraient pas parvenir à couvrir les frais de service de la dette.

En **Hongrie**, après une première période marquée par l'utilisation de schémas à péage, **le développement du réseau autoroutier s'appuie depuis 2004 sur des systèmes de loyers.**

Les caractéristiques des Modes de paiement en Hongrie sont que :

- les recettes de la vignette sont collectés par l'État ;
- un loyer mensuel doit être versé au Concessionnaire, avec des retenues possibles en cas :
 - d'indisponibilité temporaire,
 - de problèmes de sécurité,
 - d'incapacité à assumer les missions d'exploitation ;
- d'incapacité à assumer les missions d'exploitation ;
 - en fonction du volume de Poids-lourds (PL),
- les paiements sont indexés sur l'inflation et le taux de change.

Le Tableau ci-après dresse une comparaison entre la structure de la concession d'origine, qui reposait sur un schéma de route à péage, et la structure de la concession renégociée en 2004 qui repose sur un schéma de loyers.

Enseignements

- Des formes de soutien gouvernemental sont nécessaires pour mobiliser des financements privés durables.
- Les routes à péage sont un secteur à risque dans un contexte de trafic faible et de cadre politique incertain.
- Les schémas d'indemnités de disponibilité réduisent le risque lié au trafic/ commercial et améliorent l'accès aux financements privés en sécurisant les flux de trésorerie et en améliorant la solvabilité du Concessionnaire.

5.1.2.2 Système d'adossement

Le **système d'adossement** est un **outil contractuel qui permet de financer de nouvelles infrastructures routières**, qui sont rentables du point de vue socio-économique mais **ne parviennent pas à l'équilibre financier**, en puisant dans les fonds d'une infrastructure existante ou en intégrant les nouvelles autoroutes au sein des sociétés existantes.

Tableau 7 – Autoroute M5 : du péage aux loyers

	Structure de la concession d'origine (1994)	Structure de la concession renégociée (2004)
Type de concession	Concession de type construction-exploitation-transfert (CET) pour une autoroute de 57 km (dont 27 km existants et 30 km de tronçon semi-autoroutier)	Concession de type CET pour l'autoroute M5, dont une prolongation de 47 km
Durée de la concession	35 ans	35 ans
Structure	Route à péage (péage : 0,07 euro/km/voiture)	Availability payments
Concessionnaire	Consortium privé (comprenant Bouygues, Strabag)	Participation de l'État de 40 % en consortium avec des partenaires privés
Niveaux de trafic	Inférieurs aux prévisions de 35 à 40%	Augmentation importante
Soutien gouvernemental	<ul style="list-style-type: none"> • Revenu minimal garanti grâce au versement de subventions d'exploitation différées par le Fonds routier en cas de trafic insuffisant • Montant des subventions plafonné à six mois pour les six premières années • Dividendes à verser au Fonds routier • Contribution financière et en nature du Gouvernement = 45% du coût total 	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnités de disponibilité annuelles de 80 millions d'euros • Paiements aux résultats mensuels en fonction des taux de couverture moyens et du rendement convenu entre les parties • En cas de résultats négatifs, retenue sur les paiements selon un système de pénalités
Coût total du projet	€370 millions	€919 millions
Structure financière	Emprunts/fonds propres : 80/20 % Emprunt bancaire de 204 millions d'ECU avec les garanties de la BERD	Emprunts/fonds propres : 82%/18 % Emprunt bancaire de 750 millions d'euros sur 20 ans. Tarification : LIBOR + 120-160 bps
Autre	Forte opposition du public contre les niveaux de péage élevés	Succès important des opérations de refinancement et de souscription auprès de vingt-quatre banques (dont la BERD)

Source : Public-Private Partnerships: Lessons from the Roads Sector - Banque mondiale

Ce type de péage contractuel a été utilisé en France, en Autriche, en Espagne et au Portugal.

En **France**, l'État a accordé de nouveaux tronçons du réseau à des Concessionnaires qui exploitaient déjà des tronçons routiers existants en leur confiant la responsabilité d'harmoniser les revenus des anciens tronçons d'autoroute et de supporter les coûts de création de nouveaux tronçons, et en prolongeant la durée de la concession de manière à garantir la faisabilité économique globale de ce type de mécanisme. La quasi-totalité des prolongations de réseau réalisées depuis les années 1980 (plus de la moitié du réseau total) ont été financées par le biais du système d'adossement.

En **Autriche**, le fonctionnement d'ASFINAG offre la possibilité d'utiliser ce système dans le cadre de la convention de concession ; au **Portugal**, plusieurs conventions de concession conclues dans le passé offraient la possibilité d'utiliser le système d'adossement, et il en va de même aujourd'hui dans le cadre de la renégociation des concessions de la BRISA et de la BCR.

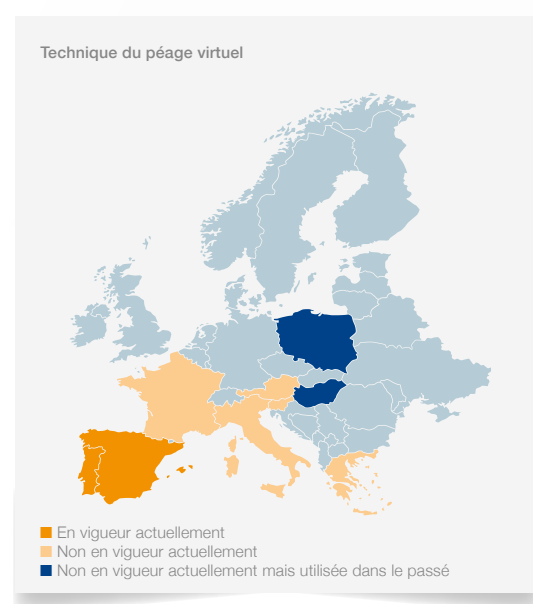
Même s'il ne s'agit pas d'un véritable système « d'adossement », en **Espagne**, les derniers contrats en date de concession de péage intégraient le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute à péage concernée mais également d'autoroutes gratuites additionnelles (comme c'est le cas pour la troisième voie rapide circulaire de Madrid, la M50). Les sociétés concessionnaires ne tirent aucun revenu de ces autoroutes gratuites.

Enseignements:

- Le rôle de planification du réseau routier dont est investie l'Autorité concédante est fondamental pour identifier les tronçons routiers qu'il convient d'intégrer dans la convention de concession existante, tout en garantissant l'équilibre économique et financier du Concessionnaire.
- La mise en œuvre de systèmes d'adossement permet d'éviter de recourir à des fonds publics (sous la forme de subventions publiques) pour développer le réseau autoroutier, en particulier dans les zones où le trafic potentiel n'est pas suffisant pour financer l'infrastructure dans son intégralité.
- Le déploiement de systèmes d'adossement peut susciter des problèmes de monopole géographique au sein du réseau.

5.1.3 Système de péage virtuel²⁷

Un **système de péage virtuel** permet aux pouvoirs publics de **déléguer la construction, le financement et la gestion d'une infrastructure routière à une société concessionnaire**. Les pouvoirs publics rémunèrent la société concessionnaire en fonction, principalement, du degré d'utilisation de l'infrastructure (en termes, par exemple, de nombre d'usagers) et des résultats de la société concessionnaire (en termes, par exemple, de nombre de voies fermées à la circulation, d'actions menées pour améliorer la sécurité routière, etc.). De ce fait, la société concessionnaire ne perçoit aucun péage de la part des usagers, pour lesquels l'infrastructure est gratuite. En général, la technique du péage virtuel est utilisée **sur des autoroutes sur lesquelles le trafic de poids lourds est faible**.



Au **Royaume-Uni**, les péages virtuels ont été utilisés dans le cadre d'un programme global de développement des partenariats public/privé – « l'Initiative pour la finance privée » (PFI). Pour ce qui est du transport par route, la PFI a été mise en œuvre sous la forme de concessions de type « Conception, construction, financement et exploitation » (DBFO : design, build, finance and operate) dans le cadre desquelles un investisseur privé unique développe, construit, finance et exploite la route pour une période donnée. Au Royaume-Uni, la technique du péage virtuel était tournée vers deux objectifs majeurs : (1) faire mieux fructifier les fonds en incitant la société DBFO à tenir compte des coûts globaux du cycle de vie, et (2) faire émerger un secteur privé de l'exploitation d'autoroutes qui sera

²⁷ Source : Enquête de Performance 2014

préparé à exploiter de véritables péages quand ceux-ci seront déployés (et s'ils le sont).

Le programme DBFO a été lancé en août 1994. En mars 1997, deux groupes de quatre concessions chacun avaient été attribués à huit projets DBFO distincts pour un montant total de 567 millions de livres (706 millions de dollars), et un troisième groupe de sept autres concessions était en cours de constitution.

Pour ce qui est des schémas de financement, quelques-unes des toutes premières routes à péage virtuel du Royaume-Uni ont été financées au moyen d'une structure d'obligations garanties par un rehausseur de notation. Cette structure, en vigueur jusqu'en 2007, combinait notamment des obligations publiques, des placements privés et des financements de la BEI. De plus, les schémas de financement adoptés pour soutenir la technique du péage virtuel au Royaume-Uni comportaient également des titres à taux fixe et des obligations indexées.

Au Royaume-Uni récemment, certains fonds de pension ont contribué activement à soutenir des offres portant sur des routes en PPP. Le cas le plus frappant est le projet de la M8 en Écosse, qui a été finalisé récemment avec l'aide d'un investissement privé d'Allianz.

Le flux de projets routiers est relativement faible au Royaume-Uni à l'heure actuelle, en raison de la réduction des dépenses publiques et de l'autonomisation accrue du secteur public : le Gouvernement s'efforce de donner davantage de liberté d'action aux agences d'autoroutes.

En termes de répartition des risques, le programme britannique de la PFI a permis globalement de transférer les risques au secteur privé, et donc la pleine maîtrise des coûts associés. Les contrats de type DBFO font reposer tous les risques liés à la réalisation de la route sur le Concessionnaire, sauf attribution explicite à l'État dans le contrat. Par conséquent, tout risque imprévu relèvera de la responsabilité du secteur privé.

Au Royaume-Uni, l'approche du péage virtuel a été critiquée de toutes parts : le lobby écologiste a

déclaré que ce système encourageait l'augmentation du trafic dans la mesure où les paiements progressent en proportion du nombre de véhicules utilisant la route, tandis que le secteur des PPP n'était pas favorable à l'idée de devoir prendre des risques sans pouvoir maîtriser la gestion. En dépit de ces critiques, il est apparu clairement à la fin des années 1990 que le secteur routier britannique était le seul à avoir réussi à mettre en place un programme de PPP viable, sans nécessiter d'intervention supplémentaire de la part de l'État.

Vers l'an 2000 sont apparus un certain nombre de schémas relevant à la fois de la structure du péage virtuel et de la structure « availability payments ». Parmi eux figuraient le projet de l'A13, qui comportait des péages virtuels pour les poids lourds uniquement, et le projet de l'A130 qui était soutenu par le Conseil du comté de l'Essex et qui comportait des péages virtuels pour les voitures comme pour les véhicules lourds.

Si les raisons poussant à intégrer des péages virtuels ont varié au fil des ans, l'une des motivations majeures était qu'il fallait impérativement parvenir à un traitement hors-bilan sous le régime comptable du Gouvernement britannique en exercice.

Mais cette approche a beaucoup évolué quand le Gouvernement du Royaume-Uni a décidé d'adopter le SEC 95 comme base comptable de ses schémas de PFI. Sur le fond, le SEC 95 n'établissait aucune distinction entre le transfert des risques d'utilisation et le transfert des risques de disponibilité pour déterminer si les schémas en question pouvaient être ou non considérés comme des PPP.

L'objectif des péages virtuels, dans les DBFO d'origine, était de créer un secteur britannique des concessions sous PPP, mais aussi de créer potentiellement les conditions propices à l'avènement d'un environnement de véritables concessions à péage. Mais il est désormais évident qu'aucun véritable programme de concession à péage n'est susceptible de voir le jour prochainement, ce qui remet en cause l'intérêt d'utiliser des péages virtuels.

En **Espagne**, les péages virtuels ont été très utilisés dans le passé. Aujourd'hui, compte tenu des

difficultés des Administrations à s'acquitter de leurs paiements auprès des Concessionnaires, ce schéma ne bénéficie plus d'aucun soutien.

En **Pologne**, depuis l'introduction de la vignette sur le réseau national en 2005, les Poids-lourds (PL) n'ont plus de droits à payer sur les autoroutes sous concession (afin de ne pas facturer deux fois le même service). En contrepartie, les Concessionnaires ont été dédommés par l'État pour la perte de leur droit à facturer des péages. En juillet 2011, le système de vignette a été remplacé par un système de télépéage à la distance (sur les autoroutes détenues par l'État), tandis que les Concessionnaires se sont mis à percevoir un péage réel auprès des PL sur le réseau sous concession.

Au **Portugal**, le système de péage virtuel est resté en vigueur jusqu'à ce que le Gouvernement décide, en 2010 et 2011, de faire passer les sept concessions sous péage virtuel sous le régime du péage réel en renégociant l'ensemble des concessions existantes et des contrats financiers afférents. Aujourd'hui, la pratique du péage virtuel est en vigueur dans le Douro interior (depuis 2008) et, au niveau régional, dans les archipels de Madère (depuis 2000) et des Açores (depuis 2006).

Enseignements:

Par rapport à un financement basé sur la concession à péage, le financement des routes par le biais d'un système de péage virtuel présente les avantages ci-après :

- Sous un système de péage virtuel, le trafic ne tend pas à être détourné vers d'autres routes puisque les usagers ont le sentiment que l'utilisation de l'infrastructure routière est gratuite.
- Avec un système de péage virtuel, la perception du péage ne génère aucune dépense (en général, de 10 % à 15 % des recettes sont absorbées par les coûts de perception du péage et la construction des gares de péage représente environ 10 % du coût initial de l'infrastructure).
- Un système de péage virtuel ne résout pas le problème du financement puisque l'Autorité concédante doit, le moment venu, verser une rémunération à la société concessionnaire pour le péage virtuel.
- Le coût final est assumé par le contribuable et non par l'utilisateur de la route.

5.2 Vue d'ensemble des instruments financiers de soutien aux infrastructures de transport en Europe

Afin de combattre les effets négatifs de la crise sur les investissements en faveur des infrastructures routières, les Gouvernements et les institutions financières de l'Europe ont entrepris récemment de créer et de soutenir de nouveaux instruments financiers susceptibles de garantir les investissements en faveur de grandes infrastructures très coûteuses. Il semble que ces instruments soient particulièrement porteurs dans le contexte de la crise actuelle, face à laquelle les banquiers et les investisseurs sont réticents à risquer leur capital dans des investissements à long terme souvent dépourvus de viabilité économique et financière.

Les initiatives en question recouvrent :

- Des obligations de projet (voir le paragraphe 5.2.1) ;
- Des fonds d'infrastructure (voir le paragraphe 5.2.2) ;
- Un Instrument de garantie de prêt pour les projets relevant du Réseau transeuropéen de transport (voir le paragraphe 5.2.3).

5.2.1 Obligations de projet

L'initiative Obligations de projet est une initiative conjointe de la Commission européenne et de la BEI. Elle a pour objectif de stimuler le financement des grands projets d'infrastructure relevant des secteurs des transports, de l'énergie et des technologies de l'information et de la communication sur les marchés de capitaux. L'initiative Obligations de projet est conçue pour permettre aux promoteurs de projets d'infrastructure éligibles, généralement des partenariats public-privé (PPP), de mobiliser des financements privés supplémentaires de la part d'investisseurs institutionnels tels que les sociétés d'assurance et les fonds de pension.

En **France**, la construction de l'**autoroute à péage A28** a été financée par la société concessionnaire à l'aide du produit de l'émission d'obligations de projet indexées.

L'autoroute A28 est une autoroute nord-sud de 125 kilomètres située en Normandie et reliant l'autoroute A13 (Paris-Rouen-Caen), au nord, à l'actuelle autoroute A28 d'Alençon au sud. L'autoroute A13 est exploitée par la

SAPN, et l'autoroute A28 au sud est exploitée par Co-firoute. Au nord, l'autoroute A28 est reliée par les autoroutes A29 et A16 aux pôles industriels du Havre, de Dunkerque et de Calais et à l'agglomération urbaine de Lille. Au sud, par l'actuelle autoroute A28, l'équipement est relié à Alençon, au Mans, à Tours et au Sud-Ouest de la France.

Le caractère innovant de la démarche de financement de l'A28 tient au fait qu'il s'agit de la **première émission d'obligations indexées par une entité non-souveraine dans l'Eurozone**. Plus particulièrement, le projet est financé par la société concessionnaire :

- sur fonds propres et sur des quasi-fonds propres émanant des parties prenantes ;
- avec le soutien des subventions accordées (par le Concédant) et de certaines autorités locales françaises ;
- grâce au produit de l'émission des obligations B ;
- grâce au produit de l'émission des obligations A (obligations indexées).

Enseignements

Une structure contractuelle et financière reposant sur le recours à des Obligations de projet doit être conçue avec soin afin de parvenir à l'équilibre entre les risques et les contributions financières de chacune des parties impliquées dans le projet :

- Les risques doivent être convenablement répartis entre l'Autorité concédante, le Concessionnaire, les maîtres d'œuvre et les exploitants ;
- Le caractère innovant du financement convient bien à la structure des revenus d'une autoroute à péage et contribue au développement du marché euro-obligataire des infrastructures.

5.2.2 Fonds d'infrastructure

Les fonds d'infrastructure sont des fonds d'actions privés qui lèvent des capitaux sur les marchés afin d'investir dans le secteur des infrastructures, en faveur notamment de sociétés construisant des barrages, des axes routiers, des oléoducs et des gazoducs, des centrales de production d'électricité et autres. En investissant dans ces sociétés, ils permettent de construire de grandes infrastructures sans s'exposer au niveau de risque élevé qu'implique souvent un financement direct

de ce type de projets. Ils offrent des rendements de l'ordre de 25 % à 30 % et investissent dans la construction d'infrastructures.

Le **Fonds Marguerite** est un exemple de **fonds indépendant investissant dans les infrastructures européennes**²⁸. Les infrastructures d'investissement du Fonds sont organisées selon un modèle de financement de projet à long terme (vingt ans) et privilégient la création d'actifs (c'est-à-dire les nouveaux projets).

En 2013, **en Espagne**, l'autoroute A1 a été financée par le Fonds Marguerite. Cette portion d'autoroute est située sur un axe nord-sud reliant Madrid aux régions de la Cantabrie, du Pays basque, de La Rioja, de la Navarre, et à la France par Irun. Le projet est destiné à sécuriser la circulation sur un axe nord-sud d'importance majeure en Espagne, et à contribuer à l'homogénéisation des systèmes de transport espagnol et européen, ce qui favorisera l'interconnexion avec les autres modes de transport. De plus, les retombées socioéconomiques de l'autoroute A1 devraient conduire à rendre la partie septentrionale de la Péninsule ibérique plus accessible, ce qui contribuera à développer la circulation de biens et de services à destination de Madrid.

En 2014, le Fonds a approuvé le Schéma de PPP de la N17/N18 de Gort à Tuam, un projet de nouvelle route en Irlande impliquant de financer, concevoir, construire et exploiter un nouveau tronçon de 57 km en deux fois deux voies sur la N17/N18, près de Galway, sur la côte occidentale de l'Irlande, pour l'Autorité nationale des routes irlandaise. Ce projet devrait fortement améliorer la sécurité routière et faire baisser les temps de trajet.

Au-delà de ces projets actés, le Fonds est actuellement en négociations avancées pour les projets relevant du RTE-T ci-après : la route à péage A45 du RTE-T en France, l'autoroute A831 du RTE-T en France et la route en régime d'indemnités de disponibilité A94 du RTE-T en Allemagne.

Enseignements

- Un fonds d'infrastructure public non coté est reconnu sur le marché comme un investisseur crédible, et a davantage de facilités à investir en faveur de projets complexes et de pays dans les-

²⁸ Le Fonds a été lancé par six établissements financiers publics sous l'intitulé de Fonds européen pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (dit « Fonds Marguerite ») le 4 décembre 2009.

quels les investisseurs privés seraient réticents à investir.

- Un fonds d'infrastructure intervenant dans le secteur routier est susceptible de mobiliser des co-investissements importants, ce qui génère un fort effet multiplicateur.

5.2.3 L'instrument de garantie de prêt pour les projets relevant du Réseau transeuropéen de transport (LGTT)

Le LGTT (Loan Guarantee instrument for Trans-European Transport networks projects) est un instrument financier commun innovant qui a été conçu et mis en place conjointement par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement. Le LGTT est un instrument de dette et de partage des risques visant à mobiliser plus fortement l'investissement privé au profit de grands projets

d'infrastructure, et en particulier en faveur du financement d'infrastructures relevant du Réseau transeuropéen de transport.

Le LGTT est un mécanisme de garantie de la BEI à l'intention du secteur privé (partenaires/promoteurs de projet) qui est destiné à améliorer la notation de l'emprunt prioritaire en abaissant la part du risque lié au trafic.

À ce jour, la BEI a signé sept opérations de LGTT et a procédé à l'examen de cinquante projets potentiellement éligibles au LGTT pour évaluer leur capacité à en bénéficier.

Le Tableau ci-après dresse la liste des Opérations de LGTT ayant été signées dans le secteur routier. À ce jour, aucune de ces opérations n'a encore abouti concrètement ni ouvert à la circulation (phase de construction).

Tableau 8 – Les projets de LGTT signés²⁹

Pays/Projet	Description	Objectif	Ampleur	Montant du LGTT	Financement proposé par la BEI	État de la mise en œuvre
PPP RTE Autobahn A-5/ Allemagne	Élargissement à six voies de l'autoroute actuelle entre Baden-Baden et Offenburg.	L'élargissement de l'autoroute permet de bénéficier d'un itinéraire de grande qualité qui apporte un meilleur niveau de service, améliore la sécurité des usagers et permet d'accueillir des volumes de trafic importants.	n.a.	25m EUR	Jusqu'à 50 % des coûts d'investissement	Signé – le 30 mars 2009 Année de démarrage prévue : 2021
Eix Transversal C-25 PPP /Spain	Le projet comporte la rénovation et la modernisation de l'axe en voie express de la C-25, Eix Transversal.	Améliorer la sécurité de circulation et réduire les embouteillages sur le réseau routier actuel.	900m EUR	70m EUR	Jusqu'à 300m EUR	Signé – le 29 juillet 2010 Année de démarrage prévue : 2018
Baixo Alentejo Motorway /Portugal	Construction, élargissement et modernisation, selon la norme autoroutière à 2x2 voies, de 117 km de l'IP8 et de l'IP2, et amélioration de 217 km de tronçons adjacents.	Promouvoir le développement régional, relier la Baie de Sines, le futur Aéroport International de Beja et l'Espagne par des échangeurs autoroutiers. Réduire les temps de trajet et les coûts de fonctionnement des véhicules, et améliorer la sécurité.	500m EUR	25m EUR	Jusqu'à 250m EUR (180m EUR de prêt à l'appui de projet au titre du MFS)	Signé – le 30 janvier 2009 Année de démarrage prévue : 2014
Autobahn Augsburg Ulm PPP TEN / Germany	Le projet porte sur l'élargissement d'un tronçon de 41 km de l'autoroute A8.	Moderniser l'autoroute (de quatre à six voies) afin de réduire la fréquence importante des embouteillages et le taux élevé d'accidentalité.	500m EUR	59.6m EUR	250m EUR	Signé – le 31 mai 2011 Année de démarrage prévue : 2016

²⁹ Informations provenant de la Fiche d'information relative aux projets publiée sur le site internet de la BEI – <http://www.eib.org/projects/pipeline/index.htm>

Dans le cadre des accords financiers signés, le LGTT aide à consolider le projet en instaurant un niveau plancher concernant le risque lié au trafic au cours des premières années d'exploitation. Cet abaissement du profil de risque permet en général aux partenaires du projet d'obtenir de meilleures conditions de financement commercial, et par conséquent de faire baisser les coûts généraux du projet. En outre, la modification du profil de risque du projet représente également, pour certains bailleurs de fonds qui étaient auparavant réticents à consentir un prêt en faveur du projet, une incitation à accepter un projet présentant un risque de volume. De manière générale, le LGTT bénéficie aussi bien aux partenaires qu'aux bailleurs de fonds et à l'autorité adjudicatrice.

Enseignements

- Le mécanisme de tarification de la garantie doit être mieux expliqué au Concessionnaire. La BEI a défini son choix de tarification en fonction de diverses variables (les prévisions de trafic, les indices, le calendrier et la période de disponibilité, les engagements financiers, l'effet de levier) et l'emprunteur doit être informé de la manière dont ces différents facteurs influent sur le prix final pour être en mesure d'optimiser la structure financière du projet.
- La rigidité de la structure du LGTT oblige l'emprunteur à déterminer quels sont les types de garanties disponibles – structure à fonds renouvelables ou retrait unique – ainsi que les dates précises des tests de rééquilibrage et les conditions précises à remplir pour des retraits potentiels. Mais étant donné qu'il est souvent impossible d'identifier immédiatement les problèmes des projets existants lors du démarrage du projet car ceux-ci ont plutôt tendance à survenir lors de la phase d'exploitation, il peut être difficile pour l'emprunteur de prendre une décision sur ces points par avance.

5.3 Conclusions

En fonction des politiques et des priorités nationales, diverses formes de financement ont été expérimentées et mises en œuvre sur les routes européennes. Certaines d'entre elles se sont avérées efficaces, d'autres ont été abandonnées car elles étaient inadaptées (le péage virtuel, par exemple). De manière générale, plusieurs études de cas ont fait apparaître qu'il n'existe pas de modèle qu'on puisse transposer à chaque situation, mais que ce sont les conditions locales spécifiques qui permettent la viabilité de certaines formes de financement.

Les membres de l'ASECAP ont également expérimenté des formes de financement alternatives ne correspondant pas au « véritable » système du péage afin de faire face, en particulier, au fait que les niveaux de trafic des tronçons en projet sont inférieurs à ceux des tronçons antérieurs. Il est recommandé de tenir compte de ces pratiques fructueuses afin d'élargir la gamme des outils de financement des routes en Europe.

Afin de déterminer quel est l'outil de financement qui correspond le mieux à l'environnement d'un pays, le Tableau ci-après livre une synthèse des caractéristiques, des avantages et des inconvénients des trois modes de paiement possibles sous le régime d'une véritable concession.

Table 9 – Modes de paiement sous le régime de la concession : avantages et inconvénients

Péages directs	Péages indirects	Péages virtuels
Caractéristiques		
<ul style="list-style-type: none"> • Les usagers de la route paient pour utiliser l'infrastructure routière • Le Concessionnaire a payé pour mettre la route à disposition du public • Les péages appliqués aux véhicules sont généralement modulés en fonction du nombre d'essieux, du moment (de la journée/semaine) et de la catégorie d'émissions euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Parfois combinés à des péages réels, en sorte que le Concessionnaire paie des indemnités de non-disponibilité aux autorités sur les recettes de péage pour les fermetures de route ou de voie • D'ordinaire, le montant de la retenue/ des indemnités de non-disponibilité est déterminé en fonction de facteurs tels que : la longueur de la route en projet, le nombre de voies affectées, le temps d'indisponibilité, le moment de la journée concerné par l'indisponibilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun véritable péage n'est perçu auprès du public • Le Concessionnaire est payé par les autorités en fonction de l'utilisation de la route – plus la route est utilisée, plus le Concessionnaire est payé • Ont généralement une échelle tarifaire qui prévoit des tarifs de péage virtuel différents en fonction des différents niveaux de trafic
Avantages		
<ul style="list-style-type: none"> • Application du principe de l'utilisateur-payeur • L'entretien du réseau existant est garanti • Les investissements en faveur de l'infrastructure peuvent être augmentés • Aucun coût pour le Gouvernement • Le Gouvernement dispose d'une marge budgétaire pour financer d'autres projets • Optimisation de l'utilisation du réseau de transport (répartition du trafic, partage intermodal de la charge de trafic, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de risque lié au trafic/commercial simplifie le projet • Plus faible niveau de vérification préalable requis • Réduit la part de risque incombant au Concessionnaire – ce qui rend le projet moins coûteux • Évite d'avoir à privilégier le contrôle du trafic au cours de la période d'exploitation • Pas de résistance du consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> • Quand l'environnement apparaît hostile aux péages réels, ceci peut permettre d'introduire des structures de PPP • Crée les conditions propices pour mettre en place des routes sous régime de péage réel le moment venu, en faisant émerger un secteur habitué à assumer le risque lié au trafic • Le mécanisme de risque lié au trafic peut faire baisser la complexité du projet et le niveau de vérification préalable requis
Inconvénients		
<ul style="list-style-type: none"> • Les coûts de construction élevés font qu'il est possible de considérer que les volumes de trafic des projets génèrent un flux de revenus insuffisant pour assumer le service de la dette et offrir le retour sur fonds propres attendu aux partenaires • Résistance potentielle du consommateur concernant le fait de payer pour utiliser la route et nécessité de déployer des stratégies d'atténuation pour y remédier 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de mécanisme de génération de revenus – le coût total du projet est prélevé sur les deniers publics • Le Concessionnaire n'est pas concerné par le volume de trafic et ne transfère donc pas le risque lié au trafic ou commercial • Signaux de prix limités (affectent le comportement du trafic) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de mécanisme de génération de revenus – le coût total du projet est prélevé sur les deniers publics • Si les volumes de trafic dépassent fortement les prévisions, le Gouvernement peut être contraint de payer un « péage » plus élevé que ce qu'il avait provisionné • Aucun signal de prix (affecte le comportement du trafic) n'est adressé aux usagers

Source : PwC Elaboration d'après les données de la Banque mondiale ³⁰

³⁰ Source : <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation/roads-tolls-bridges/road-concessions>

6 Le cadre législatif européen régissant le secteur de la concession

Plusieurs initiatives législatives, actuellement en vigueur, récentes et à venir, risquent d'avoir des répercussions directes ou indirectes sur le secteur de la concession autoroutière.

La politique européenne des transports poursuit de manière générale plusieurs objectifs, parmi lesquels la volonté d'instaurer une concurrence équitable entre les exploitants et de promouvoir la libre circulation des biens et des personnes dans de bonnes conditions de sécurité. La politique des transports tend par ailleurs à intégrer des dimensions sociales et environnementales avec, par exemple, des objectifs de politique régionale et la volonté de réduire les coûts externes de la pollution et des embouteillages.

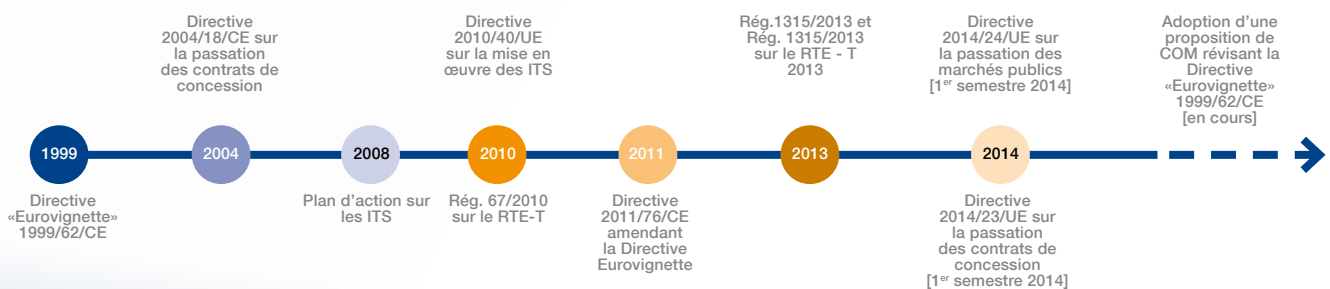
6.1 Initiatives législatives de l'UE dans le secteur des transports

Au cours des deux décennies écoulées, plusieurs initiatives législatives ont été engagées dans le secteur des transports et sont actuellement en cours d'élaboration, pour une entrée en vigueur probable en 2014 :

- Révision de la législation de l'UE sur la passation des marchés publics et les concessions ;
- Révision de la législation de l'UE sur la tarification de l'utilisation des routes ;
- Application de la Directive ITS dans les États membres de l'UE ;
- Politique relative au RTE-T en Europe ;
- Définition du Programme d'action pour la sécurité routière ;
- Impact environnemental des travaux de construction ;
- Révision de la législation de l'UE sur le poids et les dimensions des camions.

Dans les paragraphes ci-après, les initiatives les plus pertinentes sont décrites dans leurs grandes lignes tout en soulignant spécifiquement les opportunités et les menaces qu'il convient de prendre en compte lors de la révision/mise à jour de la législation.

Figure 27 – Initiatives législatives de l'UE dans le secteur des transports



6.1.1 Politique en matière de passation de marchés publics et de concessions en Europe

Initiative passée	Grandes lignes
Directive 71/305//CEE	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit la définition de la concession de travaux publics (reprise par toutes les directives ultérieures sur le sujet), tout en excluant les concessions de son champ d'application.
Directive 2004/18/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Présente les règles de coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette Directive confirme la définition traditionnelle des travaux publics et introduit la définition du concept de « concession de services », tout en excluant parallèlement la concession de services de son champ d'application.
Initiative récente	Grandes lignes
Directive 2014/23/UE	<ul style="list-style-type: none"> • Établit les règles de procédure à suivre de la part des autorités contractantes et des entités contractantes pour la passation des contrats de concession (applicable aux concessions d'une valeur supérieure ou égale à 5 186 000 euros). • Comporte une définition plus claire et plus précise de la concession en matière de travaux et de services. • Prévoit des solutions pour faire face aux changements intervenant dans les contrats de concession en cours de contrat (modification des contrats en cours d'exécution). • Permet aux États membres de définir les procédures de concession applicables. • Prévoit les conditions d'applicabilité des garanties juridiques établies par les Directives « Recours » concernant tous les types de concession.
Directive 2014/24/UE	<ul style="list-style-type: none"> • Établit les règles de procédure à suivre pour les autorités contractantes, en matière d'appel d'offres, concernant les marchés publics et les études de projets (applicable aux appels d'offres dont la valeur nette de TVA est égale ou supérieure à des seuils spécifiques fixés en fonction de la nature du contrat). • Fournit des directives générales pour mettre en place une procédure de négociation ouverte, limitative ou compétitive, ou pour encadrer un dialogue compétitif.

Présentation détaillée des Directives 2014/23/UE et 2014/24/UE

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sécurité juridique : définition claire des concessions et des règles appliquées, pour permettre aux parties prenantes de faire la distinction entre les concessions et les marchés publics ou les actes juridiques unilatéraux. ✓ Transparence et opportunités économiques : publication obligatoire dans les médias officiels des avis de concession portant sur des contrats de plus de 5 millions d'euros, afin d'offrir des chances plus équitables à l'ensemble des PME de l'UE. ✓ Flexibilité : les États Membres sont autorisés à définir la procédure applicable, en tenant compte des principes de transparence et d'égalité de traitement. ✓ Impartialité et protection juridique : conditions d'applicabilité des garanties juridiques établies par les Directives « Recours » concernant tous les types de concession, afin de renforcer la confiance dans l'impartialité des décisions des pouvoirs publics et d'encourager le secteur privé à participer aux procédures d'appel d'offres. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Protection insuffisante du rôle du concessionnaire pour ce qui est de la répartition des risques initiale et des événements imprévus pouvant l'affecter pendant la durée de la concession (tels que des coûts de construction supplémentaires dus à des évolutions de la législation, des baisses de trafic). ✓ Manque de précision des règles encadrant la durée du contrat, ce qui conduit les Membres à déployer divers modes de mise en œuvre. ✓ Manque de clarté concernant les cas remettant en cause le rééquilibrage économique du contrat de concession et nécessitant une révision du contrat. ✓ Les restrictions imposées concernant les tarifs ou les prorogations de durée selon la loi en vigueur au sein des États membres peuvent nuire au rééquilibrage économique des contrats de concession. ✓ Erreurs d'interprétation concernant les différentes directives réglementant des aspects analogues.

6.1.2 Initiatives relevant de la politique de tarification de l'infrastructure routière en Europe

Initiative passée	Grandes lignes
Eurovignette 1999/62/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Autorise les États membres à lever des « redevances d'utilisation » (facturation à la durée) ou des péages (facturation à la distance), en établissant le taux minimal des taxes sur les véhicules que doivent appliquer les États membres ainsi que le cadre permettant de déterminer les péages et la redevance d'utilisation concernant les véhicules dont le poids maximal autorisé est supérieur à 12 tonnes. Les redevances, qui sont plafonnées aux niveaux requis pour entretenir et renouveler l'infrastructure, peuvent varier en fonction des normes d'émission des véhicules.
Directive 2004/52/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Vise à garantir l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier au sein de l'UE grâce à la création d'un « Service européen de télépéage » (SET), afin de minimiser les coûts de transaction et de rendre les tarifs plus transparents.
Directive 2006/38/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Autorise à faire varier les péages et à appliquer des majorations dans des cas exceptionnels afin de financer les projets du réseau transeuropéen de transport en zones montagneuses ; introduit une modulation obligatoire en fonction de la catégorie d'émissions Euro. • Ouvre des possibilités supplémentaires de faire varier les péages par rapport à leur niveau moyen afin d'atteindre l'objectif politique relatif à l'environnement, aux embouteillages et à la gestion du trafic, mais en respectant un plafond de variation. Le champ d'application a été étendu aux véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes.
Décision 2009/750/CE	<ul style="list-style-type: none"> • La Décision 2009/750/CE a défini le SET en établissant les conditions primordiales de l'interopérabilité ainsi que les aspects procéduraux, contractuels et juridiques relatifs au déploiement du SET. La Décision a par ailleurs instauré les obligations et les droits des Prestataires du SET, des Percepteurs de péage et des Utilisateurs du SET.
Directive 2011/76/CE	<ul style="list-style-type: none"> • Permet d'intégrer les coûts externes de la pollution de l'air et sonore, en plus du coût de l'infrastructure. La Directive établit en particulier les règles relatives à la méthode de calcul des coûts externes, aux coûts imputables maximaux et à l'obligation de mettre en œuvre la modulation tarifaire en fonction des catégories d'émission Euro (lorsque le contrat de concession arrive en phase de renouvellement). De plus, un système de modulation plus large pourrait être utilisé pour réduire les embouteillages, en faisant varier davantage les tarifs en heures de pointe.

Présentation détaillée de l'initiative de révision prévue par le Plan de gestion de la CE pour 2014

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promotion des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. ✓ Financement durable des infrastructures routières : la tarification routière sert de solution alternative pour financer la construction et l'entretien des infrastructures et mobiliser des financements privés. ✓ Permet d'envisager des manières possibles de moduler les tarifs en fonction de la catégorie Euro, du temps de trajet et du nombre d'essieux. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'intégration de coûts externes tels que la pollution et la congestion du trafic pourrait contribuer à ancrer dans l'opinion publique l'idée que le Concessionnaire n'est qu'un percepteur de taxes se substituant aux Pouvoirs publics lors des augmentations de péage. ✓ L'interopérabilité entre les systèmes de tarification et l'utilisation des normes Eurovignette nécessitent de modifier les plans de financement afin de tenir compte des investissements technologiques supplémentaires à effectuer (à la charge des concessionnaires), des modifications du droit en vigueur et des clauses des conventions de concession.

6.1.3 Politique des États membres de l'UE en matière de système de transport intelligent

Initiative passée	Grandes lignes
Plan d'action ITS (2008)	<ul style="list-style-type: none"> Le Plan d'action pour le déploiement de Systèmes de transport intelligents (ITS) en Europe vise à instaurer les conditions nécessaires pour accélérer la pénétration sur le marché européen d'applications et de services d'ITS relativement matures. Le Plan d'action ITS comporte six domaines d'action prioritaires : L'utilisation optimale des données relatives à la route, à la circulation et aux déplacements ; La continuité des services ITS de gestion du trafic et du fret sur les axes de circulation européens et dans les agglomérations ; La sécurité et la sûreté routières ; La protection et la sécurité des données et les questions de responsabilité ; L'intégration du véhicule dans l'infrastructure de transport ; La coopération et la coordination des ITS européens.
Directive 2010/40/UE	<ul style="list-style-type: none"> La Directive 2010/40/UE constitue le cadre législatif pour le Déploiement et l'utilisation coordonnés et cohérents de Systèmes de transport intelligents. Elle vise à promouvoir l'utilisation dans les transports de technologies de l'information et de la communication telles que la gestion dynamique du trafic, l'information en temps réel sur le trafic, la navigation par satellite, le repérage et la localisation, la planification des déplacements multimodaux, la perception du télépéage, les systèmes de sécurité embarqués. Elle instaure un cadre propice au déploiement et à l'utilisation coordonnés et cohérents des ITS en définissant des priorités communes et en élaborant des spécifications et des normes.
Directive 2011/76/EC	<ul style="list-style-type: none"> Permet d'intégrer les coûts externes de la pollution de l'air et sonore, en plus du coût de l'infrastructure. La Directive établit en particulier les règles relatives à la méthode de calcul des coûts externes, aux coûts imputables maximaux et à l'obligation de mettre en œuvre la modulation tarifaire en fonction des catégories d'émission Euro (lorsque le contrat de concession arrive en phase de renouvellement). De plus, un système de modulation plus large pourrait être utilisé pour réduire les embouteillages, en faisant varier davantage les tarifs en heures de pointe.

Application de la Directive ITS dans les États membres de l'UE

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les ITS pourraient contribuer à réduire le nombre de tués, les embouteillages et les émissions de CO₂. ✓ Les ITS permettent aux usagers de la route de s'acquitter facilement des péages à travers toute l'Europe grâce à un contrat d'abonnement avec un prestataire de service et à une unité embarquée unique. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les dispositions figurant dans la Directive ITS font incombler d'importants investissements à la charge des concessionnaires. ✓ L'interopérabilité entre les futures applications ITS de la bande des 5,9 Ghz et les applications de Télépéage européen basées sur la bande CEN DSCRC des 5,8 Ghz (la norme utilisée par quasiment toutes les autoroutes à péage) est un problème majeur qui fait actuellement l'objet d'examens approfondis.

6.1.4 Politique relative au RTE-T en Europe

Initiative passée	Grandes lignes
Règlement 67/2010	<ul style="list-style-type: none"> • Définit les règles générales pour l'attribution d'une aide communautaire à des projets d'intérêt général dans le domaine des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication. • Définit les règles générales concernant l'éligibilité, les formes d'aide (telles que les subventions, les aides directes, etc.) et les critères de sélection des projets.

Initiative récente	Grandes lignes
Règlement 1315/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Établit de nouvelles directives concernant le développement d'un réseau transeuropéen de transport : identifie les projets d'intérêt général, les priorités et les mesures à prendre pour mettre en œuvre le réseau transeuropéen de transport. • Les priorités identifiées pour le développement de l'infrastructure routière sont : (a) l'amélioration et la promotion de la sécurité routière ; (b) l'utilisation de systèmes informatiques intégrés de paiement et de communication ; (c) l'introduction des nouvelles technologies et de l'innovation pour promouvoir les transports à faible émission de carbone ; (d) la mise en place d'espaces de stationnement adaptés pour les conducteurs de véhicules utilitaires, présentant un niveau satisfaisant de sûreté et de sécurité ; (e) la réduction des embouteillages.
Règlement 1316/2013	<ul style="list-style-type: none"> • Instaure le Mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe (MIE), qui définit les conditions, les méthodes et les procédures nécessaires pour faire bénéficier les réseaux transeuropéens de l'aide financière de l'Union, de manière à soutenir des projets d'intérêt général dans les secteurs des infrastructures de transport, de télécommunications et d'énergie et à exploiter les synergies potentielles entre ces secteurs. Établit également le mode de répartition des moyens qui doivent être dégagés au titre du cadre financier des années 2014-2020.

Présentation détaillées des règlements n° 1315/2013 et n° 1316/2013

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Structuration de nouveaux instruments financiers de financement des routes, qui s'ajoutent aux instruments actuels d'emprunts et de garanties pris en charge par les instruments de partage des risques et les instruments de fonds propres afin d'offrir des solutions plus adaptées aux projets d'infrastructure routière. Il s'agit notamment des fonds d'infrastructure, des obligations de projet et de nouveaux instruments financiers au niveau national combinant d'autres sources de financement. ✓ Les priorités définies en matière de développement de l'infrastructure routière intègrent notamment la promotion de l'utilisation des ITS. ✓ Des aides sont disponibles pour financer le développement/l'amélioration du réseau routier relevant du RTE-T dans les EM éligibles au Fonds de cohésion et ne disposant pas d'un réseau ferroviaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les priorités établies en matière de développement de l'infrastructure routière ne recouvrent pas la possibilité d'utiliser les aides disponibles dans le cadre du MIE pour financer de nouvelles infrastructures routières ou l'entretien des infrastructures existantes dans la majorité des EM. ✓ Le réseau transeuropéen de transport ne couvre qu'une partie des réseaux de transport par route existants.

6.2 Législation en matière d'aide d'État³¹

6.2.1 Définition de l'aide d'État

Une aide d'État est définie comme **un avantage, de quelque nature que ce soit, conféré sur une base sélective, à une ou des entreprises par les autorités nationales**. Les subventions accordées à des particuliers ou les mesures d'ordre général ouvertes à toutes les entreprises ne constituent pas une aide d'État (exemples : les mesures de fiscalité générale ou la législation en matière d'emploi).

Pour constituer une aide d'État, une mesure doit présenter les caractéristiques ci-après :

- il y a eu une intervention de l'État, ou grâce aux moyens de l'État, pouvant prendre diverses formes (par exemple des aides, des exonérations d'intérêt ou d'impôt, des garanties, la détention de l'intégralité ou d'une partie d'une société par l'État, ou la fourniture de biens et de services à des conditions préférentielles, etc.) ;
- l'intervention offre un avantage au bénéficiaire sur une base sélective (par exemple, à des sociétés ou des secteurs d'activité spécifiques, ou à des sociétés implantées dans des régions spécifiques) ;
- la concurrence a été ou pourrait être faussée ;
- il est possible que l'intervention nuise aux échanges commerciaux entre les États membres.

6.2.2 Aide d'État compatible et notification

Bien que les mesures relevant d'une aide d'État ne soient, de manière générale, pas autorisées par la législation de l'UE, il existe un certain nombre de situations dans lesquelles des interventions gouvernementales sont nécessaires au bon fonctionnement et à l'équité du système économique. Pour répondre à ce type de situations, **la législation de l'UE accorde aux États membres une certaine latitude pour mettre en place des mesures relevant de la définition de l'aide d'État (aide d'État compatible)**. Le contrôle des aides d'État par l'UE nécessite une notification préalable à la Commission de toute nouvelle mesure d'aide. Les États membres doivent attendre la décision

de la Commission avant de pouvoir mettre la mesure en application.

Il existe quelques exceptions à cette obligation de notification, concernant par exemple :

- une aide relevant d'une Exemption par catégorie (qui permet de bénéficier d'un accord automatique pour un ensemble de mesures d'aide définies par la Commission) ;
- une aide d'importance mineure ne dépassant pas 200 000 euros par entreprise sur une durée maximale de trois années fiscales (100 000 euros dans le secteur du transport par route) ;
- une aide accordée selon un schéma d'aide déjà autorisé par la Commission.

6.2.3 Concessions autoroutières à péage et aide d'État

Comme indiqué à d'autres Chapitres du présent rapport, les schémas de concession autoroutière à péage prévoient un partage des risques entre l'Autorité concédante et le Concessionnaire. Dans certaines circonstances (comme par exemple une modification de la situation économique, une crise financière, etc.), les Autorités concédantes ont dû mettre en place des mesures spécifiques (incluant notamment, mais pas uniquement, un soutien financier) pour préserver l'existence des concessions. Une partie de ces mesures relevaient de la définition de l'aide d'État et ont été notifiées à et approuvées (ou acceptées parce que n'étant pas considérées comme une aide d'État) par la Commission européenne.

En **Espagne**, afin de faire face aux problèmes récents rencontrés par les modèles de concession autoroutière – concernant l'environnement économique (diminution du trafic, entités publiques soumises à des restrictions budgétaires), le réseau routier (réseau déséquilibré, présence de moyens de transport alternatifs gratuits et concurrents) et les concessions (tarifs non homogènes) – sur deux autoroutes sous concession une politique de baisse des tarifs a été mise en œuvre sur la base d'une indemnisation des pertes annuelles du Concessionnaire par le Gouvernement de la Catalogne : projets Unicat et Trucks AP7. L'intervention a été notifiée à l'UE et approuvée.

³¹ Source: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html

En **Grèce**, des décisions récentes de la Commission européenne ont autorisé des aides d'État pour quatre projets d'autoroute qui s'étaient trouvés en difficulté en raison de la crise financière, afin d'assurer l'achèvement des projets. Ces projets sont : Olympia Odos, Ionia Odos, l'Autoroute du centre et l'Autoroute de l'Égée.

En **France**, en 2010, cinq Concessionnaires ont signé avec l'État les « Engagements Verts » par lequel ils s'engageaient à développer des programmes environnementaux dotés d'objectifs spécifiques en matière de réduction du bruit, de protection de l'eau et de réduction des émissions de CO₂ sur leur réseau, en échange d'une prolongation d'un an de la durée de la concession. Les Engagements Verts ont été acceptés par l'UE car ils respectent les conditions du régime des aides d'État.

Un nouveau programme d'investissement estimé à 3,6 milliards d'euros a été convenu entre l'État et les Concessionnaires. Après réduction à 3,2 milliards, il a été approuvé par l'UE en octobre 2014.

Antérieurement, au début des années 2000, la nécessité d'adopter dans les concessions actuelles un régime comptable plus conforme au régime ordinaire (notamment pour ce qui est du processus d'amortissement) avait été compensée par la possibilité de prolonger la durée de la concession. L'intervention en question avait été notifiée à l'UE et acceptée.

Pour les Concessionnaires, la possibilité offerte par la Commission européenne de bénéficier d'un certain degré de flexibilité concernant l'adoption de mesures d'aide d'État par les Autorités concédantes est capitale pour préserver les intérêts des acteurs du marché intérieur européen. Dans le cas contraire, la concurrence pourrait être faussée par des sociétés hors UE s'engageant sur le marché avec le soutien financier de leurs Gouvernements.

6.3 Conclusions

L'analyse du cadre législatif en vigueur dans l'Union européenne permet d'identifier des **domaines qui ne sont pas couverts à ce jour par les initiatives actuelles de l'UE**.

Dans le cadre de la politique en matière de passation de marchés publics et de concessions en Europe, il conviendrait que les prochaines initiatives visent à améliorer la sécurité juridique, la transparence et la flexibilité des procédures de passation de marchés publics en vigueur dans les États membres.

Concernant les initiatives relevant de la politique de tarification de l'infrastructure routière en Europe, les efforts de l'UE et des responsables politiques nationaux devraient viser à promouvoir les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur ainsi que des modes de financement durables des infrastructures routières, et à envisager des manières possibles de moduler les tarifs en fonction de la catégorie d'émission Euro, du temps de trajet et du nombre d'essieux.

Pour ce qui est des domaines qui ne sont pas couverts par la politique actuelle en matière de Systèmes de transport intelligents au sein des États membres, les prochaines initiatives devraient viser à promouvoir des technologies permettant de réduire le nombre de tués, les embouteillages et les émissions de CO₂ et de s'acquitter facilement des péages pour les usagers de la route.

Enfin, concernant la politique relative au RTE-T en Europe, des efforts supplémentaires sont prévus afin de structurer de nouveaux instruments financiers de financement des routes, en plus des instruments actuels que sont par exemple les emprunts et les garanties pris en charge par des instruments de partage des risques et des instruments de fonds propres. Des outils financiers alternatifs tels que les fonds d'infrastructure et les obligations de projet devraient, en particulier, offrir des solutions plus adaptées pour financer les projets d'infrastructure routière, y compris en combinant des sources de financement supplémentaires.

Dans certaines circonstances (comme par exemple une modification de la situation économique, une crise financière, etc.), les Autorités concédantes ont dû mettre en place des mesures spécifiques (incluant notamment, mais pas uniquement, un soutien financier) pour préserver l'existence des concessions. Une partie de ces mesures relevaient de la définition de l'aide d'État et ont été notifiées à et approuvées (ou acceptées parce que n'étant pas considérées comme une aide d'État)

par la Commission européenne. En Espagne et en Grèce en particulier, afin de faire face aux problèmes récents rencontrés par les modèles de concession autoroutière (par exemple, des baisses de trafic et des restrictions budgétaires de l'État), l'Union européenne a accepté que l'État intervienne pour atténuer les difficultés financières du Concessionnaire. Le degré de flexibilité consenti à l'égard de l'adoption de mesures d'aide d'État par les Autorités concédantes est capital pour préserver les intérêts des acteurs du marché intérieur européen. Dans le cas contraire, la concurrence pourrait être faussée

par des sociétés hors UE s'engageant sur le marché avec le soutien financier de leurs Gouvernements.

Dernier point et non des moindres, il est important de noter que **les institutions de l'UE doivent contribuer activement à soutenir le modèle de la concession, en menant une coopération efficace avec les États membres de manière à éviter que les lois nationales issues de la transposition des directives européennes n'introduisent des règles plus strictes qui réduiraient le périmètre du cadre législatif de l'UE** et en veillant également à respecter les échéances et à garantir une phase de mise en œuvre harmonieuse.

7 Conclusions et recommandations

7.1 Avantages du schéma de la concession autoroutière à péage

En dépit des efforts de l'Union européenne et des États membres pour promouvoir l'utilisation d'autres moyens de transport, le transport par route représente toujours le mode de circulation le plus utilisé en Europe pour les personnes et le fret : 72 % des voyageurs circulent en voiture et 45 % du fret est transporté par camions.

Les autoroutes sont les routes les plus sûres et les moins embouteillées et elles peuvent garantir une circulation plus fluide et plus rapide que les autres catégories de route. Mais par comparaison avec d'autres types de routes, elles sont plus coûteuses et nécessitent un mode d'exploitation plus complexe (avec, par exemple, la perception d'une redevance dans le cas des autoroutes à péage, la gestion du trafic, l'obligation d'ajuster la sécurité du matériel en fonction de la vitesse, etc.).

Dans le schéma de la concession, un exploitant spécialisé (le Concessionnaire) s'occupe de financer, de construire, d'entretenir et d'exploiter l'autoroute.

Grâce à leurs compétences spécialisées, les concessionnaires ont contribué avec succès au déploiement et à l'exploitation de vastes portions de réseau routier à travers l'Europe depuis plus de cinquante ans. Leurs autoroutes ont permis à nos

économies de se développer et à nos concitoyens de se déplacer en sécurité.

Diverses expériences menées dans différents pays montrent que, grâce aux économies d'échelle engendrées par la gestion d'un portefeuille d'actifs et à l'expertise des concessionnaires en matière de gestion et de connaissances techniques, le recours à un système de routes à péage et de concessions est plus viable et performant que tout autre mode de financement des routes.

Les avantages que présentent les concessions autoroutières à péage sont avérés. Ce système permet notamment de :

- lancer le démarrage et réduire la durée des travaux de construction des routes, sans avoir à attendre que des fonds publics soient dégagés ;
- économiser les fonds publics (c'est-à-dire l'argent des contribuables) qui peuvent ainsi être alloués à d'autres priorités sociales ou d'investissement ;
- transférer les risques vers des partenaires dédiés : principalement les risques liés aux coûts de construction et à la demande de trafic ;
- générer, d'ordinaire, des coûts de construction moins élevés, notamment si des financements privés sont mobilisés ;

- garantir, grâce aux recettes de péage dédiées à l'infrastructure, le bon entretien et la modernisation de cette dernière durant toute la durée de la concession, avec la mobilisation des moyens humains et financiers requis, et offrir également d'excellents résultats en matière de sécurité ;
- favoriser le contrôle de la demande de trafic et l'internalisation des coûts externes des transports ;
- bénéficier de davantage de souplesse de réaction face aux évolutions de la situation économique globale et d'une capacité à s'adapter à un nouvel environnement au plan juridique, technologique et financier, pour autant que les nouvelles conditions objectives ne contreviennent pas aux dispositions contractuelles d'origine et correspondent aux flux de trésorerie disponibles ;
- pouvoir favoriser, parce qu'il s'agit d'une infrastructure hautement adaptable, de nouveaux services et usages de mobilité durable : voies réservées, services de transport en commun par autocars et autobus express, covoiturage ;
- générer des rentrées fiscales dans le budget général grâce aux systèmes d'impositions³² ;
- avoir un effet neutre sur les comptes publics. Les investissements ne se répercutent pas sur le déficit public et l'endettement des concessions n'a aucun impact sur la dette publique, ce qui constitue un enjeu majeur pour les Gouvernements dans leurs efforts pour atteindre les objectifs de consolidation budgétaire européens.

7.2 Recommendations

Les analyses qui précèdent permettent de formuler les recommandations ci-après pour le développement futur des schémas de concession autoroutière à péage en Europe :

1. **Le réseau routier joue un rôle de premier plan dans le paysage européen de la mobilité, mais il continue de nécessiter des investissements massifs et urgents :**
 - il demeure de la plus haute importance **d'augmenter les capacités** si nécessaire et **d'achever le réseau routier** pour soutenir **l'intégration et la croissance économique de l'Europe** ;

- **établir les liaisons manquantes**, pour aider à intégrer les territoires reculés et à construire un réseau plus résilient ;
- développer et **optimiser les réseaux routiers dans les zones urbaines** afin de réduire les embouteillages tout en développant la mobilité durable ;
- mettre un terme à des années **d'insuffisance de financement de l'entretien** qui conduit les infrastructures à se détériorer de plus en plus.

2. En période de pénurie des finances publiques, il convient de développer des solutions alternatives de financement pour la maintenance et le développement des routes, attendu que :

- **l'entretien et la modernisation du réseau existant** sont appelés à peser de plus en plus lourd sur le budget des États ;
- le fait de reporter les travaux d'entretien par des ajustements budgétaires ne conduit qu'à **une aggravation des coûts de réparation** ou, pire, à une dégradation de l'infrastructure ;
- l'État manque de fonds pour de nouveaux investissements : les secteurs disposant de capacités d'autofinancement doivent être mis à contribution quand cela se peut, et il convient par conséquent de **privilégier des schémas impliquant des investisseurs privés**.

3. Le modèle de la concession est un puissant outil pour aider à construire et à entretenir les routes européennes :

- optimiser les capacités d'investissement des concessions matures afin **d'éviter d'en faire supporter les coûts aux contribuables** :
 - **développer la possibilité d'adosser les nouvelles concessions au réseau mature** afin d'achever les travaux dans les délais et à des coûts minimes, aussi bien pour les finances publiques que pour les usagers de la route ;
 - permettre **une approche plus souple en matière de gestion des contrats** (concernant par exemple les augmentations de tarif, les prorogations de durée...) afin de financer de nouveaux investissements et l'amélioration du réseau, conformément aux règlements européens ;
- Comme la présente étude le démontre clairement, la concession est un outil extrêmement souple et adaptable qui permet de répondre à

³² En France et en Espagne, plus de 40 % du produit brut des péages est en réalité versé au budget de l'État.

différents objectifs en fonction des contextes locaux ;

- promouvoir des outils contractuels innovants pour contribuer à l'équilibre économique et financier du Concessionnaire, de manière à **attirer les investisseurs privés**.

4. La concession est en accord avec le principe de « l'utilisateur-payeur » et le principe du « pollueur-payeur » :

- **la solution la plus équitable** pour construire, entretenir et exploiter des infrastructures routières ;
- **l'affectation ciblée des fonds perçus auprès des usagers** garantit un juste niveau de tarification ainsi qu'une gestion durable de l'infrastructure ;
- dans le cadre des **méthodes de gestion de la congestion** dans les zones urbaines, la concession et le péage sont des outils performants qui permettent de réduire les impacts environnementaux ainsi que la charge financière que représentent, pour les pouvoirs publics, l'exploitation et l'entretien de ce type d'infrastructures ;
- la concession autoroutière étant un modèle durable, **elle devrait bénéficier d'un traitement équitable par rapport aux autres modes de transport**, notamment en matière de fiscalité ;
- il convient de promouvoir les **opérations de poursuite transfrontalière** en matière de sécurité routière et de lutte contre la fraude au péage parmi les États membres, afin de préserver l'équité entre les usagers.

5. Le schéma de la concession doit être optimisé en vue d'attirer les investisseurs privés :

- l'une des conditions préalables aux investissements privés est de promouvoir **la sécurité juridique et la prévisibilité juridique des schémas de concession** ;
- mettre au point des solutions technologiques de pointe pour **améliorer la sécurité** grâce aux ITS et pour **faciliter le franchissement du péage** à l'aide de moyens de paiement sécurisés modernes ;
- autoriser la **révision des schémas de répartition des risques** afin de simplifier la tâche du Concessionnaire si nécessaire :
 - autoriser à moduler les risques au fil du temps si nécessaire pour tenir compte de l'évolution du réseau, et ouvrir la possibilité de bénéficier de subventions publiques dans certains cas (par exemple, des baisses de trafic majeures) ;
 - identifier clairement les cas nécessitant un rééquilibrage économique du contrat de concession ; faciliter les augmentations de tarifs ou les prolongations de durée de manière à procéder à des rééquilibrages économiques ; permettre l'introduction de revenus minimaux garantis.

Annexe I

Application de la Directive 1999/62/CE dans le réseau des membres de l'ASECAP

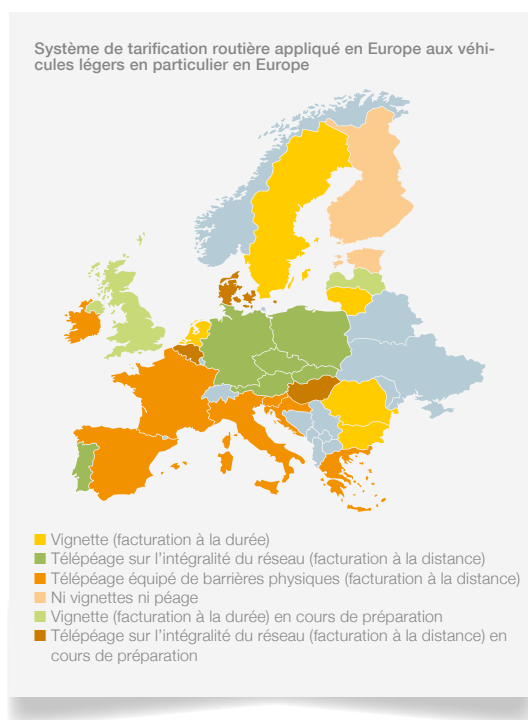
En 1999, la Commission européenne a mis en vigueur la Directive 1999/62/CE dite Directive Eurovignette dans l'objectif de préserver le fonctionnement du marché intérieur et d'empêcher toute pratique de tarification discriminatoire de la part des États membres. La Directive Eurovignette, telle que modifiée par la Directive 2006/38/CE et par la Directive 2011/76/UE, a établi plusieurs règles à suivre de la part des États membres pour facturer l'utilisation de la route aux usagers.

La Directive n'oblige pas les États membres à introduire des redevances d'utilisation. Mais dans le cas où des redevances de ce type doivent s'appliquer, il convient que les péages soient en rapport avec le coût de construction, d'exploitation et de développement de l'infrastructure, qu'ils permettent l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure et qu'ils correspondent aux normes d'émission des différents véhicules.

La Directive Eurovignette autorise les deux types de paiement ci-après pour l'utilisation de l'infrastructure routière :

- **Vignettes ou redevances à la durée ou redevances d'utilisation** : l'achat d'une vignette confère à l'usager le droit d'utiliser l'infrastructure pour une durée donnée (une journée, une semaine, un mois ou un an) ;
- **Péages ou redevances à la distance** : des péages sont appliqués aux véhicules parcourant une distance donnée sur l'infrastructure et sont déterminés en fonction de la distance parcourue et de la catégorie du véhicule. Les péages peuvent s'appliquer sur l'ensemble du réseau national ou sur une infrastructure déterminée.

La majorité des États membres appliquent désormais une forme ou une autre de tarification routière, pour les véhicules lourds comme pour les véhicules légers (ou particuliers).



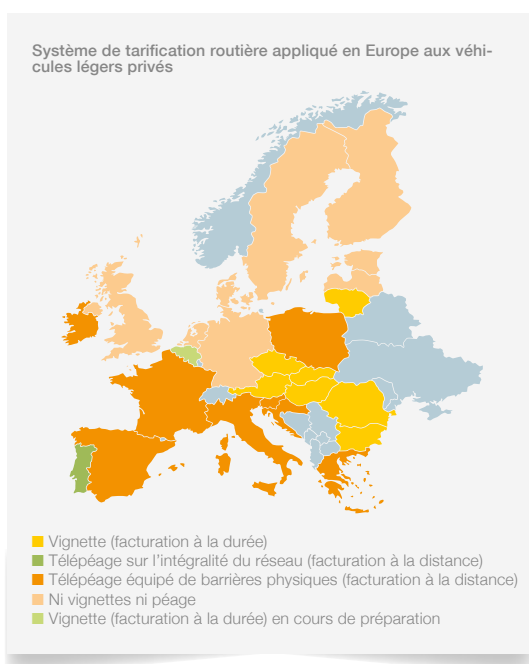
Concernant la **tarification routière des véhicules lourds**, les pays peuvent être classés dans les six grandes catégories ci-après en fonction de leur système de tarification :

- Systèmes de vignette en vigueur : la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et la Lituanie disposent d'un système national de vignette pour les camions. La Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg utilisent une « Eurovignette » commune.
- Systèmes de vignette en cours d'élaboration : le Royaume-Uni et la Lettonie sont en train d'élaborer des systèmes de vignette pour les camions.

- Télépéage en vigueur sur l'ensemble du réseau : Allemagne, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Pologne et Portugal.
- Réseaux en train de s'équiper de systèmes de télépéage : Belgique, France et Hongrie. La France n'appliquera les redevances que sur les autoroutes d'État existantes sans péage, et conservera donc son système actuel de péages équipés de barrières physiques sur les concessions autoroutières.
- Péages équipés de barrières physiques : notamment l'Irlande, la France, l'Espagne, l'Italie, la Slovénie, la Grèce et la Croatie. D'autres pays disposent de péages manuels sur un petit nombre de routes, mais à une échelle non significative. La Pologne et le Portugal disposent également de barrières physiques sur une partie du réseau, bien qu'ils soient rangés dans la catégorie des pays où le télépéage est en vigueur sur l'intégralité du réseau.
- Pas de péages : Royaume-Uni, Lettonie, Finlande, Estonie, Malte et Chypre.

Concernant la **tarification routière des véhicules légers**, les pays peuvent être classés dans les six grandes catégories ci-après en fonction de leur système de tarification :

- Systèmes de vignette en vigueur (facturation à la durée) : sept États membres ont mis en place une vignette nationale (République tchèque, Slovénie, Autriche, République slovaque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie).
- Système de vignette en cours d'élaboration : en Belgique, Allemagne (2015).
- Télépéage en vigueur sur l'ensemble du réseau : au Portugal.
- Péages équipés de barrières physiques : sept États membres perçoivent des péages au moyen de barrières physiques sur les autoroutes (Espagne, France, Irlande, Italie, Grèce, Pologne, Croatie).
- Pas de péages : neuf États membres n'ont toujours pas de système en vigueur pour facturer l'utilisation de l'infrastructure routière aux véhicules légers (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Suède, Finlande, Lettonie, Estonie, Chypre).



Annexe II

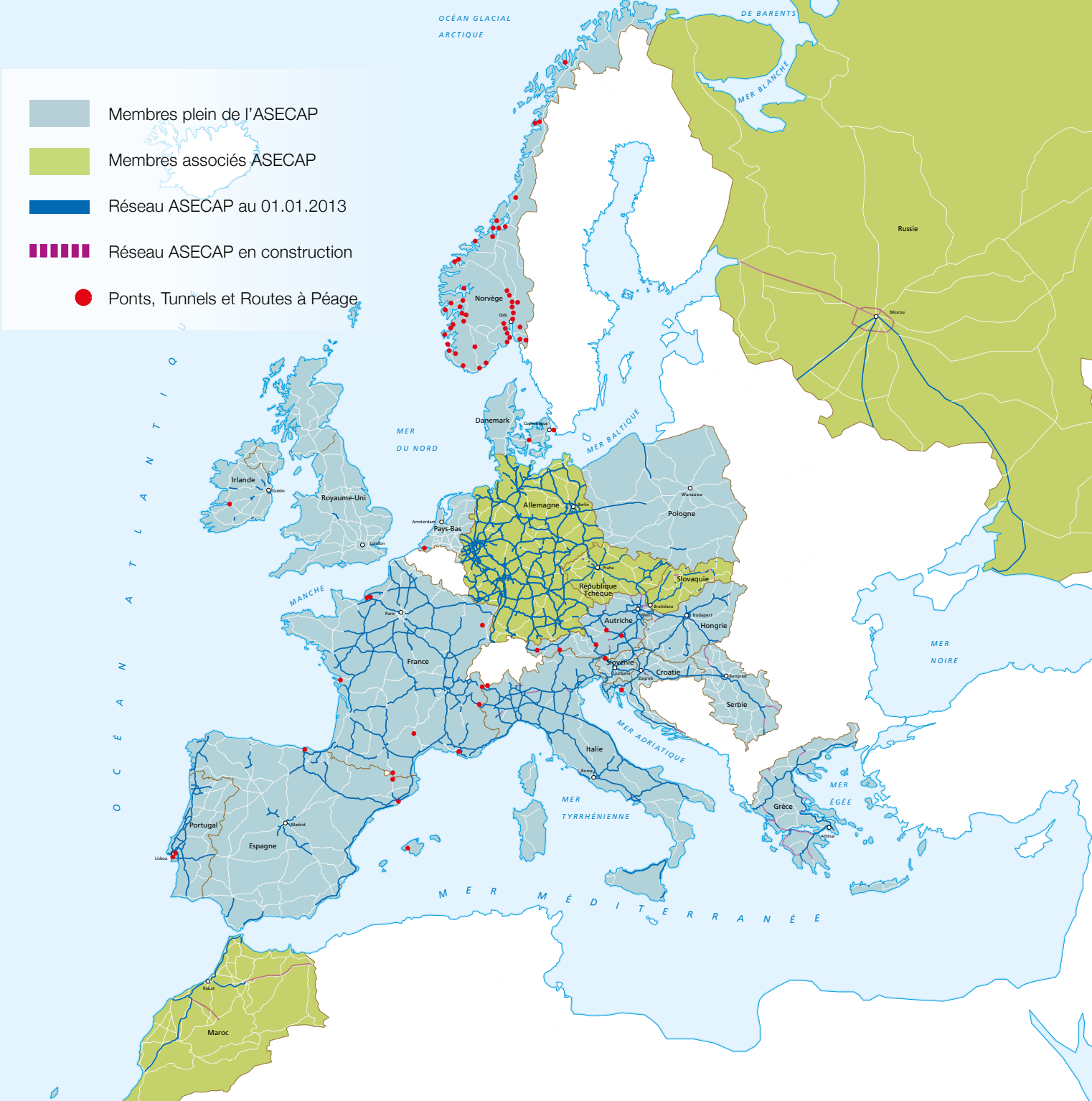
Liste des sources utilisées dans l'étude

Rapports et publications

- AISCAT – *AISCAT in figures 2013*
- APCAP – *Anuário estatístico de segurança rodoviária (2012)*
- APCAP – *As vantagens de viajar em autoestradas (2013)*
- APCAP – Key figures 2012
- ASECAP – Key Figures 2014
- ASECAP – Statistical Bulletin 2014
- ASECAP – Toll Road Operators – Strongly committed to safe and sustainable mobility (2014)
- ASECAP members – National Reports presented during the ASECAP Study and Information Days
- ASETA – Toll in motorways in Spain 2011
- ASFA – Chiffres clés 2013
- ERSO – Traffic Safety Basic Facts 2012 – Motorways
- European Commission – EU transport in figures – Statistical pocketbook 2013
- Eurostat – Energy, transport and environment indicators (2013)
- HUKA – Key figures 2013
- Ricardo – AEA/EC DG MOVE - Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995 - Final
- DERD/WERD – Analysis of highway concessions in Europe

Données

- European Commission – Road safety evolution in EU
- Eurostat – Length of motorways



A PROPOS DE L'ASECAP

L'ASECAP est l'Association européenne des opérateurs d'infrastructures routières et autoroutières à péage dont les membres gèrent des réseaux qui actuellement couvrent plus de 46 000 km d'autoroutes, de ponts et de tunnels répartis dans 21 pays.

L'ASECAP a pour objet de défendre et de développer en Europe le système des infrastructures routières et autoroutières ayant recours au péage comme un moyen d'assurer le financement de leur construction, de leur maintenance et de leur exploitation.





Siège de l'association: 3, rue Edmond Valentin - 75007 Paris • Secrétariat Général : 15, rue Guimard - 1040 Bruxelles
Tél. +32 2 289 26 20 - Fax + 32 2 514 66 28 • e-mail secretariat@asecap.com

www.asecap.com