

L'organisation des administrations routières et le financement des routes en Europe

*
**

Avertissement et remerciements

Le présent rapport sur « L'organisation des administrations routières et le financement des routes en Europe » est, à la base, le fruit d'un travail de recherche mené par M. Frédéric Schmitz, élève de l'ENTPE au sein de la Mission « Economie et affaires européennes » de la Direction des Routes (REE), dans le cadre de son travail de fin d'études à l'ENTPE en 2004. Par la suite, les données de ce rapport ont été validées et éventuellement complétées par les missions économiques de DGTPE des pays entrant dans le champ de l'enquête, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, la Suède et la Suisse (dans le cadre de la coopération mise en place par la DAEI, sous-direction des actions internationales)

**
*

SOMMAIRE

LISTE DES ILLUSTRATIONS	5
1 INTRODUCTION	6
2 L'ADMINISTRATION DU SECTEUR ROUTIER	7
2.1 Répartition du réseau routier entre l'Etat et les collectivités locales	7
2.2 Décentralisation et transferts du réseau routier national	9
2.3 Densité du réseau autoroutier	11
2.4 Les différents acteurs de l'administration des routes	12
3 LES ADMINISTRATIONS ROUTIERES NATIONALES	15
3.1 Présentation	15
3.2 Champ de compétences	17
3.3 Degré d'externalisation	18
3.4 Répartition territoriale et nombre d'employés	21
3.5 Les dépenses d'entretien et de construction	22
4 LE FINANCEMENT DES ROUTES	23
4.1 Introduction	23
4.2 Le financement des routes locales	26
4.3 Le financement par voie budgétaire	27
4.4 Le péage fictif	28
4.5 Les taxes affectées	29
4.6 Le péage classique de concession et les sociétés concessionnaires	30
4.7 Les péages pour les poids lourds	34
5 CONCLUSIONS	36
REFERENCES	38

ANNEXES _____ **40**

Annexe A : Royaume-Uni _____ **40**

Annexe B : l'Allemagne _____ **49**

Annexe C : l'Autriche _____ **55**

Annexe D : l'Espagne _____ **60**

Annexe E : la Suisse _____ **70**

Annexe F : la Suède _____ **76**

Annexe G : l'Italie _____ **82**

LISTE DES ILLUSTRATIONS

<i>Tableau 1 : Longueur du réseau routier des différentes autorités publiques en service en 2003 exprimées en km</i>	8
<i>Tableau 2 : Taille relative du réseau national par rapport au réseau total</i>	9
<i>Tableau 3 : Longueur relative du réseau autoroutier</i>	11
<i>Tableau 4 : Les catégories de collectivités locales selon les pays</i>	14
<i>Tableau 5 : Champ de compétence des administrations routières nationales</i>	18
<i>Tableau 6 : Degré d'externalisation (hors concession)</i>	20
<i>Tableau 7 : Structure des administrations routières (nombre d'employés)</i>	22
<i>Tableau 8 : Dépenses d'entretien et de construction pour les routes et autoroutes nationales</i>	23
<i>Tableau 9 : Evolution des dépenses d'exploitation d'une autoroute (en millier de francs cumulés actualisés)</i>	25
<i>Tableau 10 : La diversité des outils de financements utilisés</i>	25
<i>Tableau 11 : Longueur du réseau concédé, en km en service en 2003</i>	31
<i>Tableau 12 : Longueur du réseau à péages classiques</i>	32
<i>Tableau 13 : Recettes des différentes taxes sur les usagers en 2002</i>	35

1 INTRODUCTION

Au 1^{er} janvier 2006, l'Etat français prévoit de transférer 20 000 km de routes nationales aux départements. Cette décentralisation des pouvoirs s'accompagnera du transfert des services et des personnels, qui jusqu'à présent entretiennent et exploitent les routes départementales, pour le compte du département, et les routes nationales, pour le compte de l'Etat. Ce transfert de compétences et de moyens conduit à repenser profondément l'organisation des services routiers en France. Dans cette optique mettre en perspective l'organisation des administrations routières dans différents pays européens peut s'avérer instructif.

L'objectif de ce projet est d'améliorer la connaissance du fonctionnement de l'administration du secteur routier et du financement des routes en Europe. Il ne vise en aucune façon à comparer les différents modes de fonctionnement ou de financement entre eux, ni à démontrer qu'un certain mode d'organisation ou de financement est plus efficace qu'un autre. Des facteurs complexes, tels que la culture administrative du pays ou la place de l'Etat, et l'évaluation délicate des performances limiteraient ce genre de conclusions. De la même façon il serait difficilement envisageable de transposer à l'identique un mode de fonctionnement d'un pays à l'autre. Ainsi ce rapport consiste essentiellement à fournir les éléments de comparaisons permettant de comprendre efficacement les différences d'organisation et de financement entre les pays. Il vise également à dégager les principales tendances.

Ce projet étudie sept pays européens, l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, la Suède et la Suisse. Ils présentent entre eux des différences importantes, et chaque pays a ses propres particularités. De ce fait ils représentent pratiquement la totalité des variétés des modes d'organisation et de financement en Europe. L'étude d'un pays supplémentaire n'aurait probablement pas conduit à davantage d'informations nouvelles. Les informations contenues dans ce rapport proviennent principalement :

- des administrations routières étrangères, ayant répondu à un questionnaire précis ou par le biais de leurs rapports d'activités,
- d'entretiens avec personnes travaillant ou ayant travaillé dans ces pays,
- des documents de la mission affaires européennes de la Direction des Routes.

Les aspects de financement et d'organisation sont étroitement liés, en particulier dans le cadre des concessions. En effet les sociétés concessionnaires sont en chargées de financer, de construire, d'entretenir et d'exploiter l'infrastructure. Les conséquences sont majeures pour l'organisation des services routiers du concédant, car ils remplissent alors moins de fonctions. Cependant pour plus de clarté ce rapport traite séparément de ces deux aspects, et l'étude de la pratique de la concession est incluse dans la partie sur le financement. La première partie présente la répartition du réseau routier entre les autorités publiques, et montre la tendance au transfert du réseau national vers les collectivités locales. Elle explique également le rôle des différents acteurs publics du secteur routier, à l'exception des administrations routières nationales, traitées séparément.

Ces dernières pourraient être également qualifiées d'organisations responsables du réseau routier de l'Etat, tant elles peuvent prendre des formes différentes : service au sein du ministère, agence indépendante voire société concessionnaire. Ces organisations sont présentées et comparées dans la deuxième partie, en particulier leurs structures, leurs champs de compétences ou leurs degrés d'externalisation.

La troisième partie du rapport précise la diversification des outils financiers utilisés pour les travaux et services routiers. Elle vise à montrer les évolutions des modes de financement, en particulier la tendance à recourir aux financements privés, principalement par les pays ayant historiquement une tradition de financement de leurs réseaux routiers par voie budgétaire. Afin d'éviter les confusions, on rappelle néanmoins qu'au bout du compte, seuls deux agents peuvent financer les infrastructures, l'utilisateur et le contribuable.

2 *L'ADMINISTRATION DU SECTEUR ROUTIER*

2.1 *Répartition du réseau routier entre l'Etat et les collectivités locales*

2.1.1 Les critères de hiérarchisation, et en particulier les raisons qui peuvent amener à considérer qu'une voie est d'intérêt national, donc de la propriété de l'Etat, sont en général :

- l'appartenance à un itinéraire international ;
- la liaison entre grands pôles économiques ;
- la prépondérance du trafic longue distance ;
- l'accessibilité aux différentes régions ;

- la liaison avec les ports et aéroports d'intérêt national ;
- la cohérence et continuité de l'ensemble du réseau routier national.

Il résulte de ces critères que les voies d'intérêt national supportent une part du trafic très importante. Par exemple en France, les routes nationales et autoroutes représentent 4% de la longueur totale de routes, mais supportent 40% du trafic.

2.1.2 On peut distinguer les routes selon le niveau administratif de l'autorité propriétaire du réseau: l'Etat, les collectivités de deuxième ou de troisième niveau, puis les communes. Le tableau 1 montre la répartition du réseau dans les différents pays européens étudiés.

Tableau 1 : Longueur du réseau routier des différentes autorités publiques en service en 2003 exprimées en km

	L'Etat		Les collectivités locales de troisième niveau ²	Les collectivités locales de deuxième niveau ³	Les communes
	Autoroutes ⁴	Routes			
Allemagne	12 000	41 000	87 000	90 000	410 000
Angleterre	2 950	5 300	240 000		142 000
Autriche	2 000 *		34 000	-	71 000
Espagne	7 600	16 400	70 800	68 500	490 000
France	9 700	27 000	-	360 000	595 000
Italie	6 500	20 000	-	115 000	290 000
Suède¹	2 200	96 100	40 000		
Suisse	1 700		18 200	-	51 400

* il s'agit des autoroutes et voies rapides (« Schnellstrassen »)

¹ La Suède possède 295 000 km de routes privées, dont 75 000 km subventionnées par l'Etat. Il s'agit généralement de routes de taille modeste, appartenant aux habitants desservis par ces routes.

² Communautés Autonomes en Espagne, Länder en Allemagne et Autriche, Cantons en Suisse, Län en Suède, régions en Angleterre et France

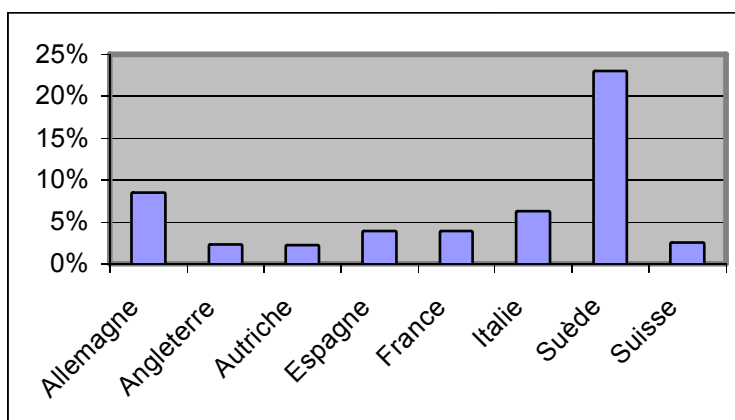
³ Provinces en Espagne et en Italie, Landkreis en Allemagne, départements en France

⁴ Les autoroutes en concession à des sociétés publiques ou privés sont incluses

2.1.3 La distinction entre routes et autoroutes n'est pas évidente selon les pays. Ainsi, si en général les autoroutes sont des routes à 2x2 voies ou plus, certaines routes ordinaires peuvent également être à 2x2 voies. Les autoroutes répondent en revanche à des critères techniques spécifiques.

2.1.4 Le pourcentage du réseau appartenant à l'Etat est relativement faible, en comparaison au réseau routier total, comme l'illustre la tableau 2. Ce n'est pas surprenant compte tenu des critères qui définissent ce réseau. Seul l'Etat suédois se différencie des autres pays, en possédant près du quart du réseau total, et dans une moindre mesure le Bund allemand.

Tableau 2 : Taille relative du réseau national par rapport au réseau total



2.2 *Décentralisation et transfert du réseau routier national*

2.2.1 On constate dans plusieurs pays un transfert des routes appartenant à l'Etat vers les collectivités locales. Loin d'être un transfert isolé, il s'intègre dans un processus plus global de décentralisation des pouvoirs, dont le but est d'accorder plus d'autonomie aux collectivités locales.

2.2.2 En Espagne, le transfert des compétences en matière de réseau routier entre l'État et les communautés autonomes a eu lieu de 1980 à 1984. Cette réorganisation a eu pour conséquence une forte réduction du réseau routier dépendant de l'État qui ainsi est passé de 80 000 km à environ 24 000 km aujourd'hui.

2.2.3 En Suisse, il s'agit du transfert inverse. A l'heure actuelle les routes nationales, bien qu'appartenant à l'Etat, sont entretenues et exploitées par les cantons. Ces derniers participent même à leur financement. Or la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons (RPT), programmée pour 2005, prévoit que l'entretien et l'exploitation des routes nationales relèveront désormais de la Confédération, et que leur financement sera assuré uniquement par la Confédération. Dans le même temps la réforme vise à diminuer le rôle de la Confédération sur les routes cantonales.

2.2.4 Récemment l'Italie a également transféré une grande partie des routes nationales appartenant à l'ANAS aux régions, en conservant uniquement le réseau principal. De la même façon, depuis 2002 et l'acte de transfert des routes fédérales, seules les autoroutes et certaines routes principales restent sous la possession de l'Etat autrichien. Ainsi 10 000 km de routes principales, précédemment sous sa responsabilité ont été transférées aux provinces.

2.2.5 En Angleterre, le réseau routier de l'Etat comprend deux types de réseau (distinction introduite en 1998 dans le manifeste du gouvernement sur l'avenir des transports) :

- le réseau « structurant » (moins de 2% du réseau total)
- le réseau « non-structurant »

La Highways Agency souhaite transférer la majeure partie du réseau « non structurant » aux local highway authorities d'ici 2006 (processus entamé en 2002), car ces routes supportent essentiellement un trafic local et ne relient pas soit des grandes villes, soit des aéroports ou des ports, conditions nécessaires pour faire partie du réseau structurant.

La mise en œuvre du programme de décentralisation ne rencontre pas de difficultés particulières (au 31 mars 2003, 1600 km étaient déjà transférés) et devrait être achevée au 31 mars 2006, représentant un transfert total de près de 3000 km.

Pour ce qui concerne l'Autriche, les 10.000 km de « routes nationales » (Bundesstrassen) relevaient directement de la compétence du Ministère des Transports jusqu'à la décentralisation de l'administration du réseau routier en 2002.

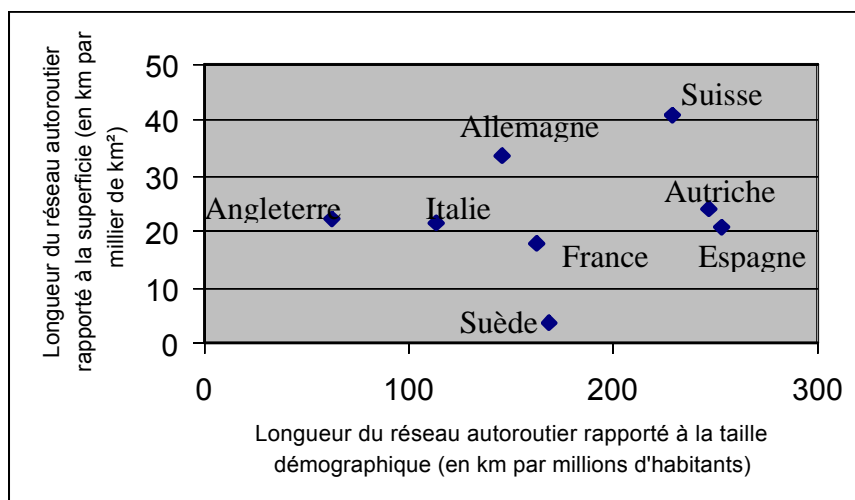
2.3 Densité du réseau autoroutier

2.3.1 La tableau 3 fournit des renseignements concernant la longueur du réseau autoroutier rapportée à la taille démographique et rapportée à la superficie. La Suisse est ainsi le pays dont le réseau autoroutier, relativement à sa surface et sa population, est le plus long. Le réseau suédois, important par rapport à sa population, est en revanche le plus faible comparé à la surface. Par ailleurs ce tableau met en évidence les problèmes de congestion que peut rencontrer l'Angleterre. En effet le réseau anglais est significatif par rapport à la taille du pays, mais ramené à la population il est le plus petit d'Europe.

Tableau 3 : Longueur relative du réseau autoroutier

	Superficie (en milliers de km ²)	Nombre d'habitants (en millions)	Longueur du réseau autoroutier (km)	Longueur du réseau autoroutier rapportée à la taille démographique (en km par millions d'habitants)	Longueur du réseau autoroutier rapportée à la superficie (en km par milliers de km ²)
Allemagne	356	82,5	12 000	145	34
Angleterre	132	47,4	2 950	62	22
Autriche	83	8,1	2 000	247	24
Espagne	505	41,5	10 500	253	21
France	545	59,6	9 700	163	18
Italie	302	57,3	6 500	113	22
Suède	450	8,9	2 200	247	5
Suisse	41	7,3	1 700	229	41

NB : le chiffre de 10500 Km pour l'Espagne est le linéaire total des routes à grande capacité : autoroutes et routes à 2x2 voies.



2.4 *Les différents acteurs de l'administration des routes*

2.3.1 Cette partie a pour but de présenter les principaux acteurs du secteur routier, et de comparer leurs responsabilités et leurs rôles. Les responsabilités liées au secteur routier sont ainsi partagées entre l'Etat, représenté par un ministère et une administration routière prenant des formes variables selon les pays, les collectivités territoriales et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Ministère responsable des transports

2.3.2 Dans les pays étudiés tous les modes de transport relèvent toujours du même ministère. Par exemple il n'y a jamais un ministère des routes et un ministère différent pour le chemin de fer. Le regroupement du transport routier avec les autres modes de transport permet de définir une politique multi-modale cohérente. En revanche les transports peuvent être associés avec d'autres domaines, tels que l'urbanisme ou le logement au sein du même ministère. Selon les pays, le domaine du transport est associé avec :

Uniquement les Transports :

- Italie (sauf aérien) (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)
- Angleterre (Department for transport, DfT)
- Espagne (Ministerio de Fomento)

Transports, logement, urbanisme :

- Allemagne (Bundesministerium für Verkehr, Bau-und Wohnungswesen, BMVBW)
- Espagne (Ministerio de Fomento)

Transports, Environnement, Energie, Communication :

- Suisse (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC)

Transport, Communications, Recherche :

- Autriche (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie BMVIT)

Transports, Industrie, Emploi, Communications, Tourisme, Recherche, Energie :

- Suède (Näringsdepartementet)

2.3.3 On peut se demander si le fait de regrouper les transports avec d'autres domaines a une incidence sur les politiques mises en œuvre. L'exemple de l'Allemagne montre que ce n'est pas le cas. En effet le BMVBW résulte de la fusion en 1998 d'un ministère des transports et d'un ministère de la construction, et ces deux volets restent encore indépendants. Par ailleurs lorsque les transports sont regroupés avec les télécommunications ou la recherche, la définition d'une politique globale pour ces trois domaines n'est pas évidente. Il n'y a alors guère de plus value. Toutefois la Suisse a décidé d'associer l'environnement avec les transports en 1997, dans le but de mener une politique des transports basée sur le développement durable. On peut supposer que cette association entre le transport et l'environnement ait des effets concrets.

2.3.4 Le gouvernement définit les grandes orientations en matière de transport. La principale fonction du ministère est alors de mettre en place une stratégie globale pour les transports, à partir de ces orientations. Il semble que tous les pays étudiés fonctionnent sur ce principe, même si les relations entre le gouvernement, le cabinet du ministre (ou l'équivalent) et le directeur de l'administration routière sont difficiles à analyser. Toutefois on peut penser que la politique des transports doit être fixée par le gouvernement, donc les citoyens, et non par des administrateurs qui ne soient pas des élus.

Les administrations routières nationales

2.3.5 La comparaison des administrations routières nationales, ou leurs équivalents, est traitée en détail dans la partie 3.

Les collectivités territoriales

2.3.6 On distingue trois catégories de pays, suivant les pouvoirs de leurs régions :

- les Etats fédéraux : Allemagne, Autriche, Suisse
- les Etats unitaires « régionalisés » : Espagne, Italie
- les Etats unitaires : Royaume-uni, Suède

2.3.7 Sans adopter le modèle fédéral, des Etats comme l'Espagne et l'Italie ont accordé à leurs régions des compétences, un pouvoir législatif et une autonomie financière qui les rapprochent d'Etats fédérés. Ils reçoivent fréquemment le qualificatif « d'Etats régionalisés. »

2.3.8 Les collectivités territoriales européennes diffèrent sensiblement dans leur organisation, leurs compétences, leurs ressources financières et leur fonctionnement. Les dernières années ont néanmoins été marquées par un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie locale au travers, notamment, de réformes constitutionnelles. Ce mouvement est encouragé par les institutions européennes.

Tableau 4 : Les catégories de collectivités locales selon les pays

	Premier niveau	Deuxième niveau	Troisième niveau
Etats fédéraux*			
Allemagne	13 854 Gemeinden	323 Kreize	
Autriche	2 359 Gemeinden	99 Bezirke	9 Bundesländer
Suisse	Communes		
Etats unitaires			
Espagne	8 106 municipios	50 provincias	17 comunidades autonomas
France	36 565 communes	96 départements	22 régions
Italie	8 100 comuni	103 province	20 regioni
Royaume-Uni***	ANGLETERRE 36 metropolitan district councils 238 rural district councils 46 unitary authorities 33 boroughs à Londres PAYS DE GALLES 22 unitary authorities ECOSSE 32 unitary authorities IRLANDE DU NORD 26 districts	ANGLETERRE 34 county councils PAYS DE GALLES Regional assembly ECOSSE Scottish Parliament IRLANDE DU NORD Regional Assembly	9 régions
Suède	290 kommuner	21 landsting	

Source : Dexia - Crédit local de France - Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne - avril 2002.

* Dans les Etats fédéraux, les Etats fédérés (Länder, Cantons) ne sont pas considérés comme des collectivités territoriales. Cependant dans ce rapport et pour plus de simplicité ils sont considérés comme telles.

*** Le Royaume-Uni comprend selon les zones de son territoire soit un seul niveau de collectivités territoriales, soit deux niveaux.

2.3.9 Dans tous les pays, les collectivités sont responsables du réseau routier leurs appartenant. Elles ont en charge la planification, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement de leurs routes.

2.3.10 En Allemagne, en Suisse et en Autriche, les Länder ou les Cantons entretiennent même le réseau routier pour le compte de l'Etat. En revanche, contrairement à la France, aucun service de l'Etat n'entretient ou ne gère des routes locales pour le compte des collectivités locales.

2.3.11 En Angleterre les collectivités locales n'ont pas l'obligation d'appliquer la réglementation concernant les spécifications techniques relatives aux routes et aux chaussées, établie par la Highways Agency, pour les opérations effectuées sur le réseau qui relève de leur responsabilité. Elles peuvent en effet établir leur propre réglementation et leurs propres normes et les appliquer aux opérations qu'elles réalisent sur leur réseau. Néanmoins, on constate dans la pratique, que les collectivités locales adoptent très souvent les réglementations établies au niveau central et applicables aux routes nationales et autoroutes. En Allemagne, le système réglementaire est composé de normes et de réglementations techniques, obligatoires pour les routes fédérales. Pour les routes appartenant aux Länder ou aux collectivités locales, le ministère recommande leur application, sans obligation.

3 LES ADMINISTRATIONS ROUTIERES NATIONALES

3.1 *Présentation*

3.1.1 Selon P. Talvitie, pour améliorer leur efficacité et leur qualité, les organisations routières doivent évoluer d'une organisation unique traditionnelle à deux organisations distinctes. La première, dite cliente, est responsable des fonctions stratégiques, essentiellement la planification et la gestion générale du réseau. La deuxième, appelée productrice, est en charge de l'exécutif, c'est à dire l'étude, la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau. Une séparation claire de ces deux organisations est une condition nécessaire de réussite. A terme l'organisation productrice doit être transformée en société, publique ou privée, indépendante. On constate que plusieurs pays ont adopté ce schéma de fonctionnement, en particulier l'Angleterre.

3.1.2 On peut différencier trois types d'administration des routes : les Directions des routes intégrées dans le ministère responsable des transports (Allemagne, Espagne), les agences routières (Angleterre, Suisse, Suède) et enfin les sociétés publiques concessionnaires de l'ensemble du réseau national (Autriche, Italie).

- 3.1.3 La Suisse et l'Angleterre ont créés des agences routières, l'OFROU et la Highways Agency, séparées du ministère des transports. Ainsi l'exécutif est séparé des aspects de politiques stratégiques, comme le préconise Talvitie, dans le but de permettre une gestion plus efficace. En Angleterre, le Secrétaire d'Etat aux transports est chargé de déterminer les objectifs clés de l'agence ainsi que l'allocation des ressources à son profit. Le directeur de l'agence est ainsi sous son autorité directe, et doit remplir les objectifs qui lui ont été fixés. Ainsi l'activité actuelle de la Highways Agency est entièrement dirigée par les orientations stratégiques et les objectifs définis par le Department for Transport. Cependant il est délicat de dégager les avantages et les inconvénients de ces agences par rapport à des Directions des routes intégrées dans le ministère, en particulier car les liens entre le ministère et les agences sont difficiles à analyser, tout comme les liens entre le ministère et les Directions des routes.
- 3.1.4 L'Autriche et l'Italie possèdent des Directions des routes au sein du ministère des transports. Cependant leurs rôles sont très restreints, car la plupart des responsabilités ont été transférées à l'ANAS en Italie et l'ASFINAG en Autriche. Par exemple la Direction des routes autrichienne se compose de 90 personnes et ne possède pas de représentations locales. Il est alors plus pertinent de comparer ces sociétés publiques plutôt que les services au sein du ministère chargés des routes. D'une certaine manière ces sociétés pourraient être qualifiées d'agences des routes, comme en Angleterre, cependant principalement deux points les différencient. Premièrement le réseau routier leurs appartient en concession, deuxièmement elles semblent plus indépendantes du ministère des transports. Le MIT exerce essentiellement des fonctions de contrôle et de surveillance technique et opérationnelle sur l'ANAS. En fait ces organisations s'apparenteraient plus à des sociétés concessionnaires d'autoroutes, à la différence majeure qu'elles sont responsables de l'ensemble du réseau national, et pas uniquement d'un ou plusieurs tronçons d'autoroutes. Ainsi, l'ANAS gère un réseau de 20 500 km, dont 1 200 km d'autoroutes, et l'ASFINAG un réseau de 2 000 km, soit la totalité du réseau d'autoroutes et de voies rapides fédérales. L'ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft), société appartenant à l'Etat autrichien, a été créée en 1982. Dotée d'un capital social de 392,433 millions € son rôle est de planifier, financer, construire et entretenir l'ensemble du réseau routier autrichien de routes à haut débit. Depuis 1997, et par contrat avec l'Etat fédéral, cette société détient l'usufruit des routes à haut débit propriétés de l'Etat fédéral et s'est vue octroyer le droit de prélever la vignette, ainsi que des péages et d'en utiliser le produit pour remplir son rôle.

3.1.5 Le terme d'administrations routières nationales regroupe ainsi des organisations au statut différent. ASFINAG n'est pas une véritablement une administration selon la définition usuelle, elle fait même partie de l'association européenne des autoroutes à péages. Le terme administration routière nationale signifie plutôt organisation routière en charge du réseau de l'Etat, en excluant les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

3.2 *Champ de compétences*

3.2.1 On distingue essentiellement trois catégories de fonctions pouvant être remplies par les administrations routières : les fonctions principales liées aux infrastructures, les fonctions de circulation et les fonctions associées.

3.2.2 Les fonctions principales liées au réseau routier consistent essentiellement à

- élaborer des schémas de planification général
- élaborer des plans de financement
- développer le réseau, en construisant de nouvelles infrastructures ou en élargissant des voies existantes
- entretenir et maintenir les routes
- exploiter les routes

Toutes les administrations routières sont responsables de ces fonctions. Il s'agit de leurs activités principales. Toutefois l'approbation, voire l'élaboration de plans de financement généraux ou de schémas de planifications peuvent être de la compétence du gouvernement, ou du ministère. Cela consiste en fait à séparer les fonctions stratégiques des fonctions d'exécution. Dans le cas d'organisations distinctes du ministère, cette séparation s'observe plus ou moins nettement.

3.2.3 Les fonctions de circulations regroupent essentiellement les compétences en matière de règles de la circulation routière, d'admission des véhicules et des personnes, de transports routiers, de responsabilité civile et de sanctions pénales. Seules l'OFROU en Suisse, la Vägverket (Agence Nationale des routes) en Suède, et la Direction des routes allemande sont compétents dans ce domaine. Ces fonctions demandent peu de moyens en comparaison aux fonctions dites principales. Par exemple en Suède, les fonctions principales (essentiellement la construction et l'entretien) génèrent un budget d'environ 15 Mrds de couronnes, alors que les fonctions de circulation seulement 900 M de couronnes.

3.2.4 On classe principalement dans les fonctions associées, la recherche liée au secteur routier, la sécurité routière et la définition des règles techniques et de la réglementation en matière de construction routière. Si toutes les administrations jouent un rôle au niveau de la sécurité routière, dans la mesure où la construction et la maintenance d'infrastructures doivent répondre à des exigences de sécurité précises, seules les Directions des routes allemande et suédoise sont réellement compétentes pour mettre en oeuvre des politiques de sécurité routière transversales. De la même manière, seules les DR allemande, suédoise et l'OFROU sont en charge de la recherche lié au secteur routier. La définition des règles techniques et de la réglementation en matière de construction routière semble ne pas être de la compétence des administrations routières, mais plutôt de services techniques indépendant de celles-ci. Cependant les informations à notre disposition ne permettent pas de conclure.

3.2.5 On peut alors regrouper les administrations routières en trois catégories, allant du plus petit (+) au plus grand (+++) champ de compétences :

Tableau 5 : Champ de compétence des administrations routières nationales

+	++	+++
Highways Agency ANAS ASFINAG DR espagnol	OFROU	Dr suédoise DR allemande

3.3 Degré d'externalisation

3.3.1 Un élément de comparaison important est le degré d'externalisation des activités. Concrètement il s'agit du nombre d'activités sous la responsabilité de l'administration que celle-ci délègue. Cette délégation peut s'effectuer en faveur du secteur privé, mais également en faveur des collectivités territoriales.

3.3.2 On peut distinguer deux types de délégations, la délégation de travaux classiques, par exemple les contrats de construction, d'ingénierie ou les contrats d'entretien, et la concession. La concession se différencie principalement par les notions de globalités du contrat (construction, entretien, exploitation), de transfert de responsabilités et le partage des risques entre autorité publique et entreprise. Le recours à la concession est traité dans la partie sur le financement, même si elle constitue une forme d'organisation particulière. De part sa nature la concession regroupe étroitement les aspects d'organisations et de financement.

- 3.3.3 La construction est systématiquement confiée aux entreprises privées. Dans tous les pays étudiés, il semble que l'ingénierie soit également assuré par les entreprises privées, de même que l'entretien. On observe néanmoins des particularités remarquables dans chaque pays.
- 3.3.4 En 2001 la Highways Agency confiait 95% des tâches à des fournisseurs extérieurs, elle a ainsi mis l'accent sur l'importance d'une collaboration efficace avec ses partenaires. En outre elle souhaite réduire le nombre de fournisseurs et développer des partenariats sur une longue durée afin de réduire les coûts. En particulier l'entretien et la gestion des infrastructures sont confiés à des entreprises privées.
- 3.3.5 En Espagne l'entretien du réseau non concédé de l'Etat est pratiquement assuré entièrement par des entreprises privées sous le contrôle de la DR espagnole. De même la totalité de l'ingénierie pour les projets neufs est assurée par des contractants privés, toujours sous le contrôle de la DR, et de ses services déconcentrés.
- 3.3.6 L'entretien et la gestion du réseau routier suédois est confié à des entreprises privées ou à la société publique Construction and Maintenance . Il s'agit d'une société gérée comme une entreprise privée mais appartenant à la Direction des routes. Financièrement autonome, elle est soumise à la concurrence des autres compagnies privées. En 2002 elle a obtenu 14 des 22 contrats d'entretien courant et de gestion du réseau de l'Etat. Elle réalise aussi une partie de l'ingénierie des travaux neufs.
- 3.3.7 Environ 15% du réseau autrichien est entretenu directement par l'ASFINAG et ses deux filiales, grâce au personnel des anciennes sociétés concessionnaires. Sous la responsabilité d'ASFINAG, l'entretien du reste du réseau est confié aux provinces. Le contrat définissant les modalités de l'accord arrive à terme en 2004. Ainsi il y a actuellement des discussions pour déterminer le futur mode de fonctionnement. Selon l'état actuel des négociations (novembre 2004), il est envisagé de regrouper les neuf directions d'entretien des routes provinciales en quatre sociétés de gestion régionales dépendant de l'ASFINAG. Les effectifs des directions régionales précitées, qui ont un statut de fonctionnaires provinciaux, seront repris par les nouvelles sociétés de gestion régionales qui devront être créées d'ici au 1^{er} janvier 2007.
- 3.3.8 En Italie, l'ANAS externalise progressivement l'ensemble de l'entretien du réseau non concédé.

3.3.9 L'administration des routes fédérales allemandes est une administration fédérale déléguée ancrée constitutionnellement dans la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz). Selon cette loi, l'administration des autoroutes et routes fédérales est assurée par les Länder ou les collectivités autonomes pour le compte de la Fédération. Ainsi ces derniers sont chargés de l'entretien et de la construction du réseau national. Ils ont une obligation de résultat, mais l'atteignent comme ils l'entendent. Certains Länder font déjà ou envisagent de faire appel au privé pour ces missions.

3.3.10 L'OFROU délègue l'entretien et la gestion des routes nationales aux cantons. Les R.N. sont construites par les Cantons avec mandat de la Confédération. Actuellement il semble que les cantons réalisent ces missions en régie, néanmoins avec le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons, l'entretien et l'exploitation des routes nationales relèveront à l'avenir de la Confédération, plus des cantons. La Confédération envisage alors de déléguer ces missions aux entreprises privées.

3.3.11 La tableau 5 propose un classement qualitatif des administrations routières en fonction de leur degré d'externalisation. Trois catégories ont été identifiées, du plus petit nombre d'activités délégué (+) au plus grand nombre (+++). Dans la mesure où la DR suédoise confie une partie de son activité à un organisme sous son contrôle, et compte tenu de ses effectifs (6500 personnes), on estime qu'elle externalise peu d'activités en comparaison à ses voisins européens. Ce classement tient aussi compte du nombre d'employés des administrations, un facteur qui donne certainement une idée du nombre de tâches déléguées.

Tableau 6 : Degré d'externalisation (hors concession)

+	++	+++
DR suédoise	DR espagnole ANAS ASFINAG (aux Länder)	Highways Agency, DR allemande (aux Länder) OFROU (aux cantons)

3.4 Répartition territoriale et nombre d'employés

3.4.1 La répartition territoriale d'une administration met en évidence l'existence ou non de services déconcentrés. Son mode de fonctionnement, centralisé ou décentralisé, est en revanche plus difficile à identifier. Ces deux caractéristiques dépendent en partie du champ de compétences recouvert par l'administration, et surtout du nombre d'activités déléguées.

3.4.2 On peut différencier trois catégories de répartitions:

- Les administrations routières avec uniquement une direction centrale (DR allemande, OFROU)
- Les administrations routières avec une répartition territoriale relativement homogène (Highways Agency, ANAS, ASFINAG, DR suédoise)
- Les administrations routières scindées entre une direction centrale et des services déconcentrés (DR espagnole)

3.4.3 Etant donné que les Länder administrent les grandes routes fédérales pour le compte de la Fédération, la DR Allemande ne dispose pas d'autorités fédérales qui lui soient subordonnées. De la même façon l'OFROU ne possède pas de services déconcentrés, dans la mesure où les cantons sont responsables pour la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, avec cependant une haute surveillance par l'OFROU, qui collabore ainsi étroitement avec les offices cantonaux des ponts et chaussées. L'OFROU emploie environ 176 personnes.

3.4.4 Au 31 mars 2003 ; la HA comptait 1840 employés répartis dans ses 8 représentations locales, la plus importante étant celle de Birmingham. La HA n'ayant plus la responsabilité du réseau routier de la capitale depuis la création de Transport for London en 1998, les activités du bureau central de Londres ont été considérablement réduites. Ses nouvelles fonctions d'opérateur routier imposent à la HA de recruter et former près de 1000 nouveaux agents avant le 31 mars 2006. L'ASFINAG emploie environ 1500 personnes, réparties sur 52 sites. L'ANAS est répartie en 19 compartiments régionaux, 16 bureaux détachés et 4 bureaux spéciaux. Dans ces trois pays la représentation territoriale est donc relativement homogène. Contrairement à l'Espagne, il n'existe pas de direction centrale forte.

3.4.5 La DR suédoise est composée d'une direction centrale, de sept directions régionales répartis sur le territoire et de quatre Profit Center (sociétés publiques appartenant à la DR). Elle compte 6500 employés, dont 3600 dans les profit center. Par ailleurs la Vägverket a entrepris une restructuration majeure de son administration. En effet, l'agence centrale, employant 1300 employés, réalisait trop de tâches opérationnelles et la répartition des responsabilités était ambiguë. Ainsi en 2003 l'agence centrale a été réduite et ses compétences redéfinies. Elle ne compte plus que 75 personnes, chargées essentiellement de tâches stratégiques.

3.4.6 La DR Espagnol a des services déconcentrés, responsables sur leur territoire des missions d'étude de projets, de conduite de travaux et de gestion du réseau. Ces services sont structurés en deux niveaux : les Demarcaciones de Carreteras del Estado et les Unidades Provinciales, dont le champ de compétences recouvrent respectivement les Communautés Autonomes et les Provinces. Il s'agit d'une organisation semblable à la France, avec une Direction centrale, puis des DRE et DDE. La Direction des Routes comprend environ 400 agents, et les services déconcentrés 2800.

Tableau 7 : Structure des administrations routières (nombre d'employés)

Uniquement une direction centrale	Répartition homogène sur l'ensemble du territoire	Une direction centrale et des services déconcentrés
DR allemande OFROU (170 employés)	Highways Agency (1840) ANAS ASFINAG (1500) DR suédoise (6500)	DR espagnole (3200)

3.5 Les dépenses d'entretien et de construction

La tableau 7 indique le montant des dépenses d'entretien et de construction de ces différentes administrations. Etant donné qu'elles gèrent l'ensemble du réseau national, il s'agit du montant correspondant au réseau de l'Etat non concédé. La frontière entre dépenses d'entretien et d'investissements n'est pas identique selon les pays. En Autriche, par exemple le rapport d'activité de l'ASFINAG établit une distinction entre d'une part les coûts des nouvelles constructions et les extensions (Neubau und Erweiterungen) apportées au réseau existant, qui se sont élevés à 637,8 M €, d'autre part les travaux de construction nécessaires pour l'entretien (bauliche Erhaltung), d'un montant de 246,6 M € en 2003. Un montant de 132,2 M € était destiné à l'entretien proprement dit (operative betriebliche Erhaltung).

Tableau 8: Dépenses d'entretien et de construction pour les routes et autoroutes nationales

	Entretien	Construction et investissement	Remarque	Longueur du réseau en km
Allemagne (2001)	4,4 Mrds€		11,4 Mrds€ pour toutes les routes	53 000
Angleterre (2002) (2003)	711 M£* (796 M£*)	837 M£ (929 M£*)	Le budget total de la HA était de 1639M£ (1886 M£*)	8 250
Autriche (2003)	132,1 M€	884,4 M€		2 000**
Espagne	634 M€	2 140 M€	Chiffre budget 2004	24 000
Italie				20 500
Suède (2002)	7,75 (7,23) Mrds SEK *	8,23 (9,70) Mrds SEK	Le budget total de Vägverket était de 2,6 Mrds€	96 100
Suisse (2003)	600 M de Francs Suisses*	1 500 M de Francs Suisses	3,7 Mrds de Francs Suisses ont été affectés aux routes (nationales et cantonales) en 2003	1 676

*1€=0,6£

*SEK = couronne suédoise ; 1€=9 SEK

*1€=1,5 francs suisses

** uniquement réseau géré par l'ASFINAG, i.e. autoroutes et voies rapides.

4 LE FINANCEMENT DES ROUTES

4.1 Introduction

4.1.1 Premièrement il est important de rappeler qu'il n'existe que deux agents, le contribuable ou l'utilisateur, qui payent pour une infrastructure. Quels que soient les moyens utilisés ou le type de tarification, en définitive seuls ces deux agents contribuent au financement.

4.1.2 Différents types d'outils financiers sont utilisés pour couvrir les dépenses de travaux routiers et services routiers. De manière général, il peut être fait appel à la fiscalité générale, à des taxes affectées ou directement à l'utilisateur. Ces ressources peuvent transiter par le budget général ou par un fond routier ; il peut également être établi des agences ou des sociétés parapubliques. Enfin un schéma utilisée notamment en France consiste à adosser le financement d'une infrastructure nouvelle sur les recettes générées par une infrastructure ou un réseau existant. On distingue ainsi trois grands types d'outils financiers :

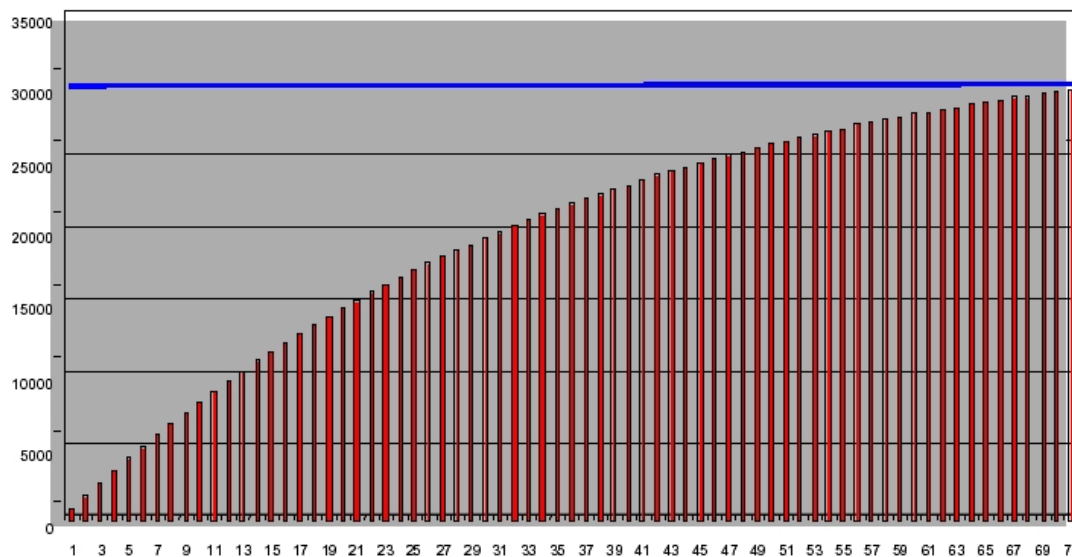
- **La concession**, décomposée en deux sous catégories
 - « **classique** », avec un péage payé par les usagers
 - **avec péage fictif**, où le concessionnaire est rémunéré par la puissance publique en fonction de l'usage qui est fait de l'infrastructure
- **Le fond routier**, composé de ressources spécialement affectées pour le réseau routier
- **Le budget**, le mode traditionnel en matière de financement d'infrastructures.

4.1.3 Une affectation des ressources permet la stabilité du financement du réseau routier. Deux instruments d'affectation sont le plus souvent utilisés : soit un fond routier, soit des sociétés concessionnaires. La robustesse de l'affectation est fonction de l'importance des contraintes juridiques mises en place.

4.1.4 On assimile souvent le financement par l'utilisateur avec l'investissement privé ou les concessions, et réciproquement le financement par le contribuable avec l'investissement public ou la gestion en régie. Ces assimilations sont fausses. Par exemple certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes sont rémunérées par le péage fictif, c'est à dire par l'autorité publique donc les contribuables, et non les usagers.

4.1.5 Les ressources doivent couvrir non seulement l'investissement mais aussi la maintenance et l'exploitation. Comme le montre le graphique ci dessous, la somme actualisée des coûts d'exploitation représente, après 35 ans, de l'ordre de 75% du coût d'investissement initial.

Tableau 9 : Evolution des dépenses d'exploitation d'une autoroute (en millier de francs cumulés actualisés)



Source : Direction des Routes française

4.1.6 La tableau 9 synthétise les différents modes de financements utilisés. Chaque mode de financement est détaillé dans les parties suivantes.

Tableau 10 : La diversité des outils de financements utilisés

	Financement par le contribuable		Financement par l'utilisateur		
	Budget	Concessions avec péage fictif	Taxes affectées	Concessions avec péage « classique »	Péage poids lourds
Allemagne	Mode de financement « historique »	Non	Non	Un tunnel Projets en cours	Eurovignette puis LKV Maut
Angleterre	Oui, mais sa part tend à diminuer	580 km concédés	Non	Une autoroute de 50 km	Prévu pour 2007/2008
Autriche	Pratiquement plus	Non	Oui	132 km	Oui - depuis le 1/1/2004
Espagne	Oui	Oui, par quatre Communautés Autonomes	Non	2 799 km	Non
Italie	Oui	Non	Non	5 600 km	Non
Suède	Oui	Non	Non	Le pont d'Ôresund	Eurovignette
Suisse	Oui, par l'intermédiaire des taxes affectées	Non	Oui	Non	Oui

4.2 *Le financement des routes locales*

- 4.2.1 Les routes locales sont toutes les routes n'appartenant pas à l'Etat. Comme cela est expliqué dans la deuxième partie, il s'agit en général de routes supportant un trafic faible et local. Seules certaines Communautés Autonomes espagnoles possèdent des autoroutes, qui sont d'ailleurs en partie concédées. Les routes locales comprennent également le réseau routier des communes, en particulier celui des grandes villes, où le trafic peut être beaucoup plus important.
- 4.2.2 En règle générale les collectivités locales propriétaires des routes sont en charge de leurs financements. Par exemple en Allemagne, les routes appartenant aux Länder sont financées par les Länder, de même les routes des communes sont financées par les communes. L'exception majeure est la Suisse, où les routes cantonales sont financées par les cantons, mais également par la Confédération. Cependant ce financement croisé est amené à disparaître dans les prochaines années.

Un financement quasi exclusivement par voie budgétaire

- 4.2.3 Dans leur très grande majorité, les routes locales sont financées par le contribuable. L'autorité publique responsable de son financement utilise des fonds prélevés sur son budget pour financer le réseau. En outre il n'existe pas de taxes spécialement affectées au secteur routier. Les taxes sur le carburant ou les véhicules contribuent aux ressources de l'Etat, qui peut en reverser une partie aux collectivités locales, comme en Allemagne, mais ces taxes n'alimentent pas un fond routier.
- 4.2.4 L'origine des ressources financières des collectivités locales européennes est un sujet complexe et intéressant, qui nécessiterait une étude approfondie. Simplement on peut dire que dans tous les pays, le budget des collectivités locales provient de ressources propres (taxes locales...) et de subventions de l'Etat. La part entre les deux varie selon les pays.
- 4.2.5 Il n'existe pas de péage, mis à part quelques infrastructures particulières comme des tunnels urbains payants (par exemple à Marseille) ou des autoroutes urbaines à péage. Le péage urbain par zone en vigueur à Londres représente également une exception, d'autant plus que son objectif principal est de réduire la circulation. Il s'agit plus d'un

péage d'affectation que d'un péage de financement. En résumé les routes locales ne sont pas financées par l'utilisateur.

4.3 *Le financement par voie budgétaire*

4.3.1 Le financement par le budget, même s'il a tendance à voir sa part dans le financement total diminuer, est une des principales sources de financement des routes en Europe. Deux pays l'utilisent presque exclusivement, l'Allemagne et la Suède. En Suède la construction et l'entretien du réseau national sont exclusivement financés par le budget national. Historiquement les autoroutes allemandes ont été financées sur fond budgétaire, mais les choses évoluent avec la taxation des poids lourds (eurovignette puis LKW Maut) et surtout l'attribution de concessions avec péage (voir 4.5).

4.3.2 En plus de l'Allemagne et de la Suède, tous les pays y ont recours dans des proportions variées. Par exemple en Espagne, le réseau d'autoroutes à péages appartenant à l'Etat représente 1 850 km, sur un réseau national total de 24 000 km, dont 7 600 km de voies rapides. Or le réseau gratuit est intégralement financé par voie budgétaire classique, d'où l'importance de ce type de financement. Il faut rappeler que l'Espagne bénéficie d'importantes subventions européennes, qui vont diminuer dans les prochaines années. De la même façon le réseau de l'ANAS est constitué de 20 500 km de routes, dont 600 km d'autoroutes gratuites. Ce réseau est exclusivement financé par le budget de l'ANAS, qui provient de dotations de l'Etat.

4.3.3 Le principal inconvénient de ce financement est qu'il est contraire au principe utilisateur-payeur, préconisé par la commission européenne.

4.3.4 Le financement budgétaire est le mode traditionnel en matière de financement d'infrastructure et semble indispensable pour assumer des fonctions de solidarité et pour assurer les conditions d'intervention d'autres sources de financement, comme le financement privé (phase de lancement, risques excessifs, rentabilité insuffisante...).

4.4 *Le péage fictif*

- 4.4.1 Le péage fictif permet à la puissance publique de confier à un concessionnaire le soin de financer, de construire, d'entretenir et d'exploiter une infrastructure. Le concessionnaire ne perçoit pas de péage auprès des usagers, c'est la puissance publique qui rémunère le concessionnaire. Cette rémunération est fonction du nombre de véhicule empruntant l'infrastructure, mais également de la performance du concessionnaire. Cette performance peut être mesurée par exemple par le nombre de voies fermées à la circulation (et la durée des travaux), ou encore les mesures prises pour augmenter la sécurité routière.
- 4.4.2 Les avantages de ce financement par rapport au financement par péage de concession classique sont d'une part de ne pas écarter des usagers de l'infrastructures et d'autre part de ne pas avoir des dépenses liées à la perception des péages (il est estimé que 10 à 15% des recettes sont effectivement liées à la perception des péages).
- 4.4.3 Actuellement seules l'Angleterre, et l'Espagne dans une moindre mesure, utilisent ce type de financement. En Angleterre, depuis le début des années 90 et le lancement des concessions DBFO (Design Build Finance Operate) avec péages fictifs, 8 projets ont été réalisés, représentant une longueur de 580 km environ. La logique qui préside cette politique n'est pas essentiellement financière. Il ne s'agit pas seulement de reporter le poids du coût des investissements sur l'utilisateur, mais plutôt d'obliger les entreprises à prendre certains risques, habituellement pris par l'Etat. Le principe repose sur le fait qu'une entreprise doit construire mieux et moins cher qu'une administration publique. On voit ici clairement le lien entre le financement et l'organisation.
- 4.4.4 Les concessions rémunérées par un péage fictif restent, au bout du compte, financées par les contribuables, à la différence des concessions avec prélèvements de péages sur les usagers. L'agent qui finance l'infrastructure est donc la différence fondamentale entre ces deux types de concessions.

4.4.5 Le A Modell allemand, uniquement destiné à l'élargissement de routes existantes, n'est pas à proprement parlé un projet de concession avec péage fictif. Néanmoins il a en commun le fait que le concessionnaire privé est rémunéré par la puissance publique. Le secteur privé se voit confier la construction et le financement des voies supplémentaires, ainsi que l'entretien et la gestion de toute la chaussée. Le financement est assuré en partie par des recettes provenant du LKW Maut, et d'autre part par le budget de l'Etat, à hauteur de 50%. Le montant des investissements actuellement prévus s'élève à 3.6 milliards d'euros. Le système A Modell a pour but d'accélérer la construction des infrastructures, en attirant les investissements privés. Sur ce point, il convient de mentionner que le gouvernement espagnol mène une réflexion pour la mobilisation des investissements privés et qu'il a indiqué que les formules de financement extra budgétaires telles que la méthode allemande ou les shadow tolls seraient développées.

4.5 *Les taxes affectées*

4.5.1 Il s'agit des accises sur les carburants et sur la possession de véhicules. Seule la Suisse affecte une partie de ces ressources au secteur routier. Dans les autres pays ces recettes vont directement dans le budget national. Indirectement elles contribuent donc au financement des routes, puisqu'on a vu que tous les pays ont recours au financement budgétaire, cependant elles ne sont pas réglementairement redistribuées au secteur routier.

4.5.2 Le réseau suisse est pratiquement entièrement financé par des taxes affectées. Les fonds utilisés pour financer le réseau des routes nationales suisses proviennent en partie du produit net de l'impôt sur les carburants, lequel est affecté pour moitié au réseau routier et pour moitié aux ressources générales de la Confédération. Le réseau est également financé par les droits de douane sur les carburants, ainsi que par les recettes de la vente de la vignette autoroutière. L'Autriche est le seul autre pays à exiger l'achat d'une vignette pour l'utilisation des autoroutes et voies rapides par les véhicules d'un poids total autorisé ne dépassant pas 3,5 tonnes. Son coût annuel est de 72,60 € pour les véhicules à 4 roues et de 29 € pour les deux roues. Les recettes contribuent intégralement au budget de l'ASFINAG, donc au financement du secteur routier.

4.5.3 La taxe affectée la plus efficace est d'une certaine manière le péage prélevé par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. En effet cette recette contribue directement au remboursement des investissements et aux dépenses d'entretien.

4.5.4 Depuis le 1^{er} janvier, l'Autriche a introduit un nouveau système de péage (« road pricing ») pour tous les véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes (poids lourds et autocars) empruntant les autoroutes et voies rapides autrichiennes. Le tarif moyen de ce péage est de 22 cents/km, et les recettes ainsi générées, estimées à environ 600 millions €, doivent être affectées à la réalisation et à l'entretien du réseau routier à haut débit.

4.6 *Le péage classique de concession et les sociétés concessionnaires*

4.6.1 Le péage n'est pas intrinsèquement lié au mécanisme de la concession, à l'inverse, il peut y avoir péage sans concession. Ainsi les modalités de rémunération du concessionnaire ainsi que la propriété des infrastructures ne paraissent pas constituer les caractéristiques fondamentales de la concession. Les notions de globalités du contrat (construction, entretien, exploitation), de transfert de responsabilités et le partage des risques entre autorité publique et entreprise paraissent bien plus déterminantes pour qualifier une concession. Cela étant dit, dans tous les pays étudiés, la perception de péages s'effectue toujours pour rémunérer une société concessionnaire, mais on constate, par exemple en Allemagne (A Modell), qu'il peut y avoir concession sans péage.

4.6.2 Comme le montre le tableau 11, la pratique de la concession dans les différents pays est variable. Comme la France, l'Espagne et l'Italie ont développé une importante partie de leur réseau autoroutier par la concession. Depuis le début des années 90, l'Angleterre a opté pour la concession (avec péage fictif), de sorte que pratiquement l'ensemble du réseau construit depuis 1996 est en concession.

Tableau 11 : Longueur du réseau concédé, en km en service en 2003

	Réseau autoroutier	Réseau en concession	Concessionnaires*	
			Public (nombre)	Privé (nombre)
Allemagne	12 000	0	0	1
Angleterre	2 950	580	0	3
Autriche	2000	2000	3	0
Espagne	10 500	2 799	28	
Italie	6 500	5 600	24	
Suède	1450	0	1	0
Suisse	1 700	0	1	0

*Les sociétés concessionnaires d'ouvrages d'arts sont incluses

4.6.3 L'Allemagne, la Suède et la Suisse ne possèdent pas d'autoroutes concédées, à l'exception du pont d'Öresund entre Malmö et Copenhague pour la Suède et du tunnel du Grand Saint Bernard pour la Suisse. En Allemagne plusieurs tronçons d'autoroutes ou de tunnels concédés sont en travaux, représentant une longueur de 50 km, dont le tunnel de Rostock en service depuis 2003.

4.6.4 Le nombre élevé de sociétés concessionnaires en Italie, mais aussi sûrement en Espagne, doit être relativisé. En effet la majorité de ces sociétés sont regroupées au sein de quelques grandes compagnies. Par exemple la société privée italienne Autostrade gère 2 800 km et ses filiales 600 km. L'ANAS possède également quelques sociétés concessionnaires, qui gèrent environ 600 km de son réseau. En Espagne, trois sociétés se partagent la plus grande partie du réseau autoroutier : ABERTIS, ENA et CINTRA.

4.6.5 L'ensemble du réseau d'autoroutes et de routes autrichien est concédé à la société ASFINAG. Cette société diffère néanmoins des autres sociétés concessionnaires, notamment dans la mesure où elle gère l'ensemble du réseau. Par ailleurs, ASFINAG détient la majorité du capital social de deux compagnies autoroutières, ASG (Alpen Straßen AG, 65 %) et OSAG (Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG, 79,9 %), qui résultent de la fusion en 1993 de six sociétés concessionnaires d'autoroutes. Ces deux sociétés gèrent les autoroutes à péages, soit 142 km. Suivant que l'on considère plutôt l'ASFINAG comme une agence routière et non comme une société concessionnaire, on peut estimer que seules les autoroutes concédées à ses deux

filiales sont en concession. Il convient de noter que l'ASFINAG détient l'usufruit des autoroutes et voies rapides de l'Etat fédéral.

4.6.6 Comme le montre la tableau 12, l'intégralité du réseau concédé en Espagne et en Italie est à péage, à la différence de l'Autriche mais surtout de l'Angleterre.

Tableau 12 : Longueur du réseau à péages classiques

	Réseau autoroutier	Réseau à péages	Recettes
Allemagne	12 000	1 tunnel	?
Angleterre	2 950	50	(ouverture janvier 2004)
Autriche	2000	142	256 M€
Espagne	10 500	2 799	1 407 M€
Italie	6 500	5 600	3 506 M€
Suède	1437	0	0
Suisse	1 676	0	0

Les recettes en Allemagne et en Angleterre ne sont pas encore connues, les mise en service des deux ouvrages sont trop récentes.

4.6.7 Depuis 1994, l'Allemagne permet aux autorités compétentes de déléguer la construction, l'entretien, la gestion et le financement des autoroutes fédérales ou des ouvrages d'art au secteur privé, qui peut imposer des péages pour leurs utilisations. Les recettes de ces péages permettent de rembourser les investissements privés. Actuellement neuf projets conçus sur ce système sont en cours, représentant un volume total d'investissement de 2.9 milliards d'euros. Le Bund peut aider à financer un projet, à hauteur de 20%, cependant les principales ressources doivent provenir des péages. La première et seule infrastructure jusqu'à maintenant mise en service est le tunnel de Rostock.

4.6.8 Construite sous le schéma DBFO et ouverte en janvier 2004, la M6 Toll Road est la première autoroute à péage en Angleterre. Le concessionnaire Midland Expressway Limited est responsable des études, de la construction, du financement et de l'exploitation (jusqu'à 2054) de cette infrastructure, sans aide financière ou garantis de l'Etat. Le montant du péage est de £2. Il existe cependant une route alternative, fortement congestionnée, d'où la construction de la nouvelle route.

Avantages et inconvénients du péage

4.6.9 Le premier avantage de l'utilisation des péages est qu'il permet d'accroître les investissements. La mise à péage d'une infrastructure permet d'avancer sa mise en service par rapport à la situation où elle serait financée par le budget national. Le second avantage du péage est qu'il constitue l'outil d'application du principe usager-payeur. Enfin le péage permet des arbitrages entretien-investissement, c'est à dire qu'il permet une affectation des ressources à l'entretien routier, souvent négligé dans le cas de financements classiques.

4.6.10 En terme d'inconvénient, la mise à péage entraîne généralement une diminution de la rentabilité socio-économique des projets, puisqu'un certain nombre d'usagers sont dissuadés de les utiliser. Par ailleurs on estime que la perception des péages coûte 10% des recettes. Il existe également le problème de l'acceptabilité sociale du péage. Il constitue par exemple un des freins principaux au développement d'autoroutes à péages en Espagne, où il est particulièrement mal accepté. On peut dire que l'acceptabilité du péage est facilitée avec la présence d'itinéraires parallèles gratuits, ou l'absence de taxes importantes sur les véhicules ou le carburant.

Péages d'affectation

4.6.11 Il faut différencier le péage d'affectation du péage de financement. Le premier est destiné à réduire la circulation, non à financer les routes. En raison de la forte congestion des routes anglaises, il est particulièrement envisagé par les Anglais. Il a d'ailleurs été mise en place à Londres en février 2003. Pour les routes interurbaines, un système beaucoup plus global, dont la taxe serait censée représenter les choix des automobilistes, c'est à dire quand et où ils se déplacent, est à l'étude. En pratique un usager empruntant un itinéraire surchargé aux heures de pointe serait alors plus taxé que son voisin, circulant sur une route peu encombrée en heure creuse. La faisabilité à court terme n'est pas cependant pas certaine.

4.7 *Les péages pour les poids lourds*

4.7.1 Il existe des péages spécialement pour les poids lourds dans trois pays : l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. Il doit rentrer en service en Angleterre dès 2007/2008. Un des objectifs majeurs affiché est la diminution de la circulation des poids lourds. Toutefois les revenus générés représentent également une somme non négligeable.

4.7.2 Il faut bien distinguer le péage de concession, qui est un prix d'usage réglé à une société concessionnaire, et le péage redevance (ici le péage poids lourds) qui est une taxation perçue par l'Etat. A la différence du péage de concession, le péage poids lourds n'est pas nécessairement affecté au secteur routier. En l'occurrence seule l'Autriche affecte exclusivement cette taxe au financement de son réseau routier (l'Allemagne affectera cette taxe à la fois au secteur routier et au secteur ferroviaire).

4.7.3 Initialement prévu en 2003 puis reporté pour cause de problèmes techniques, en Allemagne, le péage concerne les poids lourds supérieurs ou égale à 12 tonnes. La perception automatique du péage repose sur la combinaison d'un émetteur de téléphonie mobile et d'un récepteur GPS, réunis dans un appareil appelé OBU (On-Board-Unit), installé à bord du poids lourd. Les recettes attendues sont de l'ordre de 3.3 Mrd €, basées sur un taux de 0,9 à 0.15 €/km parcouru. Outre les coûts de fonctionnement ainsi que les contreparties dues à l'abandon de l'Eurovignette et les baisses des taxes pour le transport routier, les recettes seront affectées :

- A la construction de nouvelles infrastructures (50% routière, 50% ferroviaire)
- Au cofinancement de projets d'élargissements à 6 voies des autoroutes, en partenariat avec le secteur privé (A Modell)

4.7.4 Depuis le 1^{er} janvier 2004, tous les poids lourds d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 t doivent s'acquitter d'une taxe pour circuler sur les autoroutes ou les voies rapides autrichiennes. Le coût moyen est de 22 cents par km. La société italienne Autostrade en association avec Europass, une société autrichienne, est en charge d'implémenter et de gérer ce système, entièrement électronique. Les revenus totaux générés par le système de télépéage poids lourds pour 2004 sont estimés à 600 millions €, et constituent une recette majeure de l'ASFINAG.

4.7.5 La Suisse a introduit la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP) le 1^{er} janvier 2001. Le remplacement de la redevance forfaitaire par une redevance liée aux prestations visait à réduire la croissance du trafic des poids lourds, à favoriser le transfert des marchandises de la route au rail et à réduire la pollution. La redevance est perçue sur toutes les routes, et s'élève actuellement à environ 1.6 centimes par tonne-kilomètres (2.4 centimes en 2005). Les recettes se sont élevées en 2003 à près de 760 millions de francs. Un tiers des recettes est versé aux cantons, les deux tiers restants à la Confédération, avant tout pour financer les grands projets des transports publics, notamment la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA).

4.7.6 Le Lorry Road User Charge (LRUC) a été décidée en 2002 et doit rentrer en vigueur en 2007/2008. Elle concernera tous les poids lourds > 3.5t, quelle que soit la route empruntée (la taxe sera peut-être plus cher sur les autoroutes). L'objectif annoncé est de faire payer aux poids lourds le coût réel du transport routier, suivant le principe utilisateur /payeur. Etant donné que les industriels anglais contribuent déjà au financement des routes par l'intermédiaire des impôts, une réduction de certaines taxes est prévue pour eux (baisse du prix du carburant et de la « Vehicle Excise Duty » ou VED, qui est une taxe annuelle similaire à la vignette automobile). La perception du péages reposerait sur la combinaison d'un émetteur et d'un récepteur réunis dans un appareil situé à l'intérieur du poids lourd, mais les études sont encore en cours.

Tableau 13 : Recettes des différentes taxes sur les usagers en 2002

	Péages classiques	Vignettes (véhicules légers)	Taxes sur le carburant (si affectées aux routes)	Péages poids lourds
Allemagne	-	-	-	3,3 Mrds €*
Autriche	260 M€ (256 M€)**	310 M€ (314M€)**	-	600 M€*
Angleterre	-	-	-	-
Espagne	1 407 M€	-	-	-
Italie	3 506 M€	-	-	-
Suède	-	-	-	?
Suisse 2003	-	273 M francs suisses	3,4 Mrds francs suisses	760 M francs suisses

*il s'agit de prévisions pour 2004

**Recettes 2003

5 CONCLUSIONS

L'analyse de l'administration des routes et de leurs financements dans ces différents pays conduit à plusieurs conclusions.

Tout d'abord la décentralisation dans le secteur routier, c'est à dire le transfert aux collectivités locales d'une partie de ce qui constituait auparavant le réseau national, fut ou est une réforme commune à de nombreux pays. Ces réformes de décentralisation ont généralement deux principaux impacts qui permettent de mieux mesurer l'importance de l'interface entre organisation et financement : une modification des compétences nationales dans le domaine routier, avec transfert d'attributions et de ressources aux autorités locales ; une modification des sources de financements.

Par ailleurs l'organisation des services routiers nationaux peut prendre des formes diverses : Directions des routes au sein du ministère, agences routières, voire sociétés concessionnaires. Cette organisation dépend de nombreux facteurs, en particulier le nombre et la répartition des compétences nationales dans le domaine routier, ainsi que le nombre d'activités externalisées. Concernant la répartition des compétences, la tendance actuelle consiste à séparer les fonctions stratégiques des fonctions d'exécution, par la création d'une agence ou d'une société séparée du ministère. Trois pays ont conservé une administration des routes entièrement intégrée dans le ministère. A l'inverse de ces Directions des routes, les responsabilités des organisations séparées du ministère se concentrent uniquement sur toutes les fonctions principales liées aux infrastructures routières.

Les administrations routières nationales, en particulier lorsqu'elles sont séparées du ministère, confient un nombre croissant de missions au secteur privé. Alors qu'auparavant, l'implication du secteur privé concernait exclusivement la construction, actuellement l'ingénierie et l'entretien sont également délégués aux entreprises. De plus la tendance actuelle consiste à confier à une entreprise, à travers des mécanismes de concession, la responsabilité de gestion de travaux de construction, d'entretien et d'exploitation pendant une période déterminée. L'Etat cherche certainement à se désengager de ces missions, au profit du secteur privé.

Une des conclusions de ce rapport est de reconnaître la diversité des moyens de financement en Europe. Le mécanisme de la concession est largement répandu et les ressources budgétaires demeurent une des principales sources de financement des routes. En revanche le recours à des taxes affectées est surtout utilisé par la Suisse, et dans une moindre mesure l'Autriche. Le prélèvement de péages semble se généraliser, par exemple l'Angleterre et l'Allemagne envisagent d'y recourir plus fortement. La distinction entre les péages d'affectation et de financement n'est pas toujours nette. Ainsi la taxation des poids lourds, de plus en plus fréquente dans les pays européens, vise autant à limiter leur trafic qu'à dégager des ressources importantes, pas nécessairement affectées aux routes.

Enfin on constate le recours de plus en plus fréquent au financement privé d'infrastructures. L'Italie, et dans une moindre mesure l'Espagne et l'Autriche ont développé une partie de leur réseau d'autoroutes grâce à des investissements privés et le prélèvement de péages pour les rembourser. L'Angleterre s'est lancée dans un programme d'investissements privés au début des années 1990, qui s'est concrétisé par la construction de plusieurs centaines de kilomètres d'autoroutes. L'Allemagne cherche également à attirer les investisseurs privés, une dizaine de projets sont en cours, et le directeur générale de Vägverket a récemment déclaré qu'« il est clair que le système de transport existant ne peut plus être entièrement financé par le budget de l'Etat et il est important que nous trouvions dans les pays nordiques, des solutions de financement alternatif ». Enfin, l'Espagne a affirmé récemment sa volonté de poursuivre une politique ambitieuse d'investissement en matière d'infrastructures, en développant les investissements privés et en privilégiant les formules telles que la méthode allemande ou les shadow tolls.

Si ce rapport apporte des réponses, il soulève également des questions. Selon les pays certains points n'ont pu être abordés ou mériteraient d'être approfondis. Par exemple la répartition des compétences entre les ministères et les administrations routières ou entre le pouvoir central et les services déconcentrés, ainsi que le type de gestion du réseau, par axe ou par territoire. La définition de critères de performance permettrait de comparer l'efficacité des administrations routières. Il ne s'agit que de quelques exemples, et d'autres questions restent en suspens. Etant persuadé qu'une meilleure compréhension du fonctionnement des autres pays est nécessaire, ce rapport constitue une base qui ne demande qu'à être consolidée.

REFERENCES

Sites Internet

Bundesministerium für Verkehr, Bau-und Wohnungswesen:

<http://www.bmwbw.de/>

Bundesanstalt für Straßenwesen

<http://www.bast.de/>

Ministerio de Fomento

<http://www.mfom.es/>

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

<http://www.infrastrutturetrasporti.it/>

Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de Autopistas, Túneles, Puentes y Vías de Peaje (ASETA)

<http://www.aseta.es>

ANNAS

<http://www.enteanas.it/>

Associazione Italiana Societa Concessionari Autostrade e Trafori (AISCAT)

<http://www.aiscat.it>

Autostrade S.p.A

<http://www.autostrade.it/>

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie BVIT

<http://www.bmvit.gv.at/>

ASFINAG

<http://www.asfinag.at/>

Narings Departementet

<http://www.naring.regeringen.se>

VÄGVERKET

<http://www.vv.se/>

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC

<http://www.uvek.admin.ch>

OFROU

<http://www.astra.admin.ch>

Department for transport

<http://www.dft.gov.uk/>

Highways Agency

<http://www.highways.gov.uk>

L'association des autoroutes à péages

<http://www.asecap.com/>

Bibliographie

SKOGÖ, I. La marche de la Suède vers une société ouverte, crédible et créative. *Routes*, n°322, avril 2004, p.125-135.

TALVITIE, A. International Experiences in Restructuring Road Sector. *Transport Research Record*, n°1558, 1997, p.99-107.

AIPCR (Association Mondiale de la Route), Amélioration de la performance des administrations routière, 2003.

FAYARD, A (sous la direction de), Financement du réseau routier transeuropeen. Commission Européenne, DGVII, Bruxelles, 1994.

DIRECTIONS DES ROUTES, France, Financement routier et organisation routière en Europe. Rapport aux Directeurs des routes d'Europe Occidentale (DREO), 1997.

BOUSQUET, F. et FAYARD, A, Road infrastructure practice in Europe, The World bank institute, working paper 2675, 2001
http://econ.worldbank.org/files/2400_wps2675.pdf

ANNEXES

Annexe A : Royaume-Uni

1. Organisation administrative et politique

La Grande-Bretagne est une monarchie constitutionnelle de fait, sans Constitution écrite. Son régime, l'un des plus anciens systèmes politiques du monde, ne repose que sur quelques lois anciennes (la Grande Charte de 1215, l'Habeas corpus de 1679, la Déclaration des droits de 1689), la jurisprudence des tribunaux et des conventions coutumières.

Il s'agit d'un pays unitaire, centralisé, mais qui tend néanmoins à donner plus de pouvoirs aux autorités locales. Le gouvernement a récemment accordé davantage d'autonomie à l'Ecosse, au Pays De Galle et à l'Irlande du Nord (ainsi toutes les routes sur leurs territoires relèvent de leurs responsabilités), et a également instauré 9 régions en vertu du « Regional Development Agencies Act 1998 » qui a prévu la division de l'Angleterre en neuf régions et pour chacune d'entre-elles la création d'une agence de développement régional (Regional Development Agency – RDA)¹ nommée par le gouvernement. A l'heure actuelle les principales collectivités locales restent les District Councils (environ 1 000 000 d'habitants), les County Council (100 000 habitants), six Metropolitan County areas, les Unitary Authorities areas (rassemblent les grandes villes) et Londres composée de 32 Boroughs. Ces différentes autorités ont une autonomie restreinte, bien que responsables de tout un éventail de services.

La représentation de l'Etat au niveau local est peu marquée. Depuis 1994 neuf Government Offices (GOs) représentent le gouvernement central et les différents ministères dans chaque région. Ils sont chargés de travailler en partenariat avec les autorités locales pour développer une approche régionale cohérente. Ils administrent notamment les programmes de rénovations urbaines, de transports et les fonds européens. Leurs actions sont coordonnées depuis 2000 par les Regional Coordination Units (RCUs).

2. Structure du réseau routier

Le réseau appartenant à l'Etat est constitué des trunk roads. Il s'agit de pratiquement toutes les autoroutes (M) et certaines autres voies principales (A). Par définition elles constituent le réseau stratégique de l'Etat, d'une longueur de 8 244 km au 31 mars 2003, dont 1400 km à décentraliser avant mars 2006. Elles relient les principales villes, les ports et les aéroports, et sont exclusivement situées en Angleterre. Elles sont sous la responsabilité du Secrétaire

¹ Les RDA sont chargées de l'expansion et de la régénération économique de leur région, de formuler une stratégie régionale en fonction de leurs buts, de promouvoir l'investissement dans leur région. Elles n'ont aucun pouvoir en matière d'urbanisme et ne sont pas dotées de leurs propres fonds, mais partagent le pot général de fonds d'aides à l'investissement.

d'Etat aux transports. Toutes les autres routes sont sous la responsabilité d'une local highways authority , qui peut être un County Council, un Metropolitan Council, un Unitary Authority, ou Transport for London.

Longueur du réseau en km

	Autoroutes	2x2 voies en rase campagne	Autres routes principales	Routes secondaires	Routes urbaines	Total
Royaume-Unie	3 450	4 900	31 000	210 000	142 000	390 000
Angleterre	2 950	3 900				300 000

Sources DfT 2003

3. Department for Transport

Le Department for Transport (DfT) est chargé de définir les stratégies de la politique de transport du pays. Le Secrétaire d'Etat aux Transports est responsable de l'ensemble de la politique du gouvernement en matière des trunk roads et de l'élaboration du cadre stratégique au sein duquel l'administration doit opérer (étendue du réseau, contenu et priorités du nouveau programme de construction, méthodologie applicable aux études économiques et de trafic, la politique en matière de péages et le financement privé des routes).

Le DfT a été structuré de manière à assurer une différenciation entre ses fonctions centrales et ses fonctions opérationnelles lesquelles ont été progressivement confiées à des agences d'exécution placées sous sa tutelle : (Le DfT comprend 6 agences d'exécution)

- Le Driver, Vehicle and Operator Group (DVO Group), rassemblant:
 - la Driving Standards Agency (DSA)
 - la Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA)
 - la Vehicle Certification Agency (VCA)
 - la Vehicle and Operator Services Agency (VOSA)
- La Highways Agency (HA)
- La Maritime and Coastguard Agency (MCA)

Le Secrétaire d'Etat aux transports est chargé de déterminer les objectifs clés des agences ainsi que l'allocation des ressources à leur profit, ces ressources provenant du budget de l'Etat.

Prévisions de dépenses publiques inscrites dans le 10-Year Plan (2001/2002 à 2010/2011, Milliards £) :

	Total dépenses	Dont investissements privés
Réseau routier stratégique	21,2	2,6
Rail	64,9	34,3
Transports locaux	58,7	9
Londres	25,6	10,4
Autres transports	2,2	0
Non attribué	9,4	0
Total	181,9	56,3

Source : DfT, progress report December 2002

Le plan transport à 10 ans, lancé en juillet 2000, a fait l'objet d'une révision à l'occasion de la récente Spending Review 2004, programme qui fixe le cadre budgétaire des dépenses publiques sur les trois prochaines années. Il révèle en effet que les dépenses du Ministère des Transports vont augmenter de 4,5% en termes réels sur les exercices 2005/06 et 2007/08.

4. Highways Agency

4.1 Compétences

La Highway Agency (HA) a été mise en place en avril 1994 en tant qu'organisme exécutif du DfT. L'Agence fait toujours partie du DfT mais la séparation de l'exécutif des aspects de politique stratégique (qui restent de la responsabilité du DfT) doit permettre une gestion plus efficace. La base du contrat conclu entre l'Agence et les ministres du gouvernement est exposée dans le Framework document de l'Agence².

La HA a la responsabilité de gérer, d'entretenir et d'améliorer le réseau stratégique de l'Etat au nom du secrétaire d'Etat aux transports. Elle doit également développer et mettre en œuvre les schémas directeurs décidés par le DfT. Par ailleurs elle a pour mission de conseiller les autorités locales et de leur fournir une aide technique.

L'agence est dirigé par un Chief Executive et sept executive directors. Elle comprend huit divisions :

- Procurement division : gère les relations avec les fournisseurs
- Network Strategy : responsable de la stratégie du réseau à moyen terme (3 ans et plus)
- Traffic Operations Directorate : entretient, construit le réseau et gère le trafic
- Major Project Division : responsable des grands projets (> £5 millions)
- Safety Standards Research : responsable de la stratégie en recherche et développement
- Finances Services
- Human Resource Services
- Audit inspection and Consultancy division

² <http://www.highways.gov.uk/aboutus/corpdocs/framework/>

En 2001 l'agence confiait 95% des tâches³ à des fournisseurs extérieurs, elle a ainsi mis l'accent sur l'importance d'une collaboration efficace avec ses partenaires. En outre elle souhaite réduire le nombre de fournisseurs et développer des partenariats sur une longue durée afin de réduire les coûts. En particulier l'entretien et la gestion des infrastructures sont confiés à des entreprises privées.

4.2 Taille

Au 31 mars 2003, la HA comptait 1840 employés répartis dans ses 8 représentations locales, la plus importante étant celle de Birmingham. La HA n'ayant plus la responsabilité du réseau routier de la capitale depuis la création de Transport for London en 1998, les activités du bureau central de Londres ont été considérablement réduites. Ses nouvelles fonctions d'opérateur routier (voir 4.4) imposent à la HA de recruter et former près de 1000 nouveaux agents avant le 31 mars 2006

4.3 Budget

Le budget de la HA est négocié annuellement avec le DfT dans le cadre des allocations définies par le Trésor pour trois ans (Comprehensive Spending review, CSR). La récente Spending Review de Juillet 2004 a ainsi procédé (La prochaine révision des dépenses du gouvernement interviendra en 2004 et conduira) à la définition des allocations budgétaires pour les différents départements pour les exercices 2005/2006 à 2007/2008. Pour l'année 2004-2005, le budget total est de 4,6 milliards de Livres, réparti comme suit :

Répartition des dépenses de la HA:

Programme :	1 613
Investissements complémentaires sur le réseau (coûts des travaux >5M£)	508
Opération du réseau	74
Technologie de la route	144
Entretien	730
R&D et investissements routiers	157
Coûts associés du programme d'investissement (dont coût du capital)	2 882 (2300)
Fonctionnement :	111
Budget Total	4606

Source : Business Plan 2004/2005-Millions £

³Corporate Plan: Delivering a better service

http://www.highways.gov.uk/aboutus/corpdocs/corp_plan/2001/s03-2.htm#s03-2

4.4 Services liés à la gestion de la route

Réduire la congestion grâce à une meilleure gestion de la route constitue un objectif majeur de la HA. Courant 2004 un nouveau centre de gestion du trafic (National Traffic Control Center, NTCC) a ainsi été construit. Situé à Birmingham, il fait l'objet d'un contrat de DBFO (voir 7.2). Son rôle est de collecter et diffuser l'information sur l'état du trafic en temps réel. Il contrôle les panneaux à message variable et informe en temps réel les radio, télévisions, sites internet et autres organisations des conditions de circulation sur le réseau. Un système d'Active Traffic Management a démarré en 2004 sur la M42 près de Birmingham, dont l'originalité consiste à rendre la voie d'arrêt d'urgence circulaire en cas de congestion.

Par ailleurs il a été décidé de mettre en place en 2004 des unités d'intervention (Traffic Officers) qui assureront la gestion des incidents sur les routes. L'activité des Traffic Officers sera gérée depuis un Centre Régional de Contrôle (RCC) regroupant les services de police et les agents d'exploitation de la HA; le RCC est chargé de surveiller le réseau et de coordonner les interventions. Sept RCC seront progressivement mis en place à travers le pays, le premier étant opérationnel depuis le 26 avril 2004 pour couvrir la région des West Midlands.

5. Réseau technique

5.1 Définition des règles de l'art

Les spécifications techniques relatives aux routes et aux chaussées, dont l'application est obligatoire pour les routes nationales, sont contenues dans un manuel établi par la Highways Agency : « Design Manual for Roads and Bridges ». Ce manuel ne constitue pas un acte législatif, sa modification, due à des éventuelles mises à jour de la HA, ne nécessite donc pas une procédure complexe. Le contrôle de l'application de la réglementation est effectué, pour des opérations relatives aux routes nationales, par les agents de la HA.

En revanche, les collectivités locales n'ont pas l'obligation d'appliquer cette réglementation pour les opérations effectuées sur le réseau qui relève de leur responsabilité. Elles peuvent en effet établir leur propre réglementation et leurs propres normes et les appliquer aux opérations qu'elles réalisent sur leur réseau. Néanmoins, on constate dans la pratique, que les collectivités locales adoptent très souvent les réglementations établies au niveau central et applicables aux routes nationales et autoroutes.

5.2 Agences techniques publiques

En 1996 le Transport Research Laboratory a été privatisée. Depuis plus de 60 ans il assure une grande partie de l'expertise et de la recherche dans le domaine de l'ingénierie routière. Il emploie environ 500 personnes. Depuis la privatisation de ce dernier, il n'existe plus d'agences de recherches ou de bureaux d'études publics. Les recherches sont commandées par le DfT ou la HA, mais sont effectuées par des bureaux d'études privés et/ou des centres de recherche universitaires.

6. Rôle des collectivités locales

Les routes locales sont gérées par des local highway authorities. Elles ont la responsabilité de construire, d'entretenir et d'exploiter le réseau routier local. Les autorités locales sont chargées d'établir en collaboration avec les GOs des « Local Transport Plans », dont le but est de définir la politique de transport sur leur territoire. Ces plans contiennent des objectifs à atteindre pour tous les modes de transports, et doivent en outre respecter les priorités gouvernementales pour espérer recevoir des subventions de l'Etat.

Financement des routes locales

Les local highway authorities financent leurs routes grâce aux subventions de l'Etat ou grâce à des taxes locales. Il s'agit donc d'un financement par voie budgétaire classique. L'Etat attribue des subventions uniquement si les autorités suivent la politique gouvernementale, ce qui est en pratique souvent le cas.

7. Financement des routes de l'Etat

Financement par le contribuable

7.1 Par voie budgétaire classique

Historiquement les routes anglaises ont été financées par voie budgétaire classique. Les gouvernements successifs n'étaient en effet pas favorables à la construction de routes à péages, mais les choses ont depuis évolués. Actuellement l'entretien et le développement de la plus grande partie du réseau est encore financée par la HA, dont le budget provient de dotations de l'Etat. En outre il n'existe pas de taxes affectées spécialement au secteur routier.

Répartition des dépenses de la Highways Agency:

	Budgets indicatifs				
	2001-02	2002-03	2003-04 (Prévisions)	2004-05	2005-06
Entretien routier	711 M£	796	769	792	816
Construction	635 M£	700	635	598	643
Aménagement et optimisation du réseau	202 M£	229	253	276	325
Gestion du trafic	-	-	21	78	47
Administration	91 M£	101	106	102	101
Total	1639 M£	1826 M£	1784 M£	1846 M£	1932 M£

Source : DfT, Annual Report 2004

7.2 Par le péage fictif

Suivant le principe suivi en Grande-Bretagne, l'Etat se « désengage » en partie du rôle promoteur d'investissements d'infrastructures de transports au profit du privé jugé plus compétent et plus efficace en la matière. Ce désengagement de l'Etat est contrebalancé dans le cadre des Private Finance Initiative (PFI) qui prévoient, pour ce qui est des routes, des concessions selon le schéma DBFO (Design Build Finance Operate). Il s'agit de reporter sur le privé l'ensemble de la responsabilité du projet (études, financement, construction, exploitation). Les premiers projets réalisés sous le schéma DBFO ont été lancés en 1994. En général la concession dure 30 ans.

La logique qui préside cette politique n'est pas essentiellement financière. Il ne s'agit pas seulement de reporter le poids du coût des investissements sur l'utilisateur, mais plutôt d'obliger les entreprises à prendre certains risques, habituellement pris par l'Etat. Le principe repose sur le fait qu'une entreprise doit construire mieux et moins cher qu'une administration publique.

Le principe de rémunération des concessionnaires est une des spécificités majeures des projets DBFO. En effet ils ne sont pas financés par les usagers de l'infrastructure, mais par l'Etat en fonction du nombre de véhicules empruntant la route. Ainsi l'Etat rétribue le concessionnaire en lieu et place de l'utilisateur sur une base commerciale, à savoir au km/véhicule, ce qui suppose un système de comptage sophistiqué. Le concessionnaire peut également recevoir des pénalités en cas de fermeture de voies, ou des bonus si le nombre d'accidents baisse.

Liste des projets

Nom	Longueur (km)	Coût	Date de mise en service	Remarque
A1 Darrington to Dishforth	53	£245M	En construction	En plus du péage fictif, le concessionnaire sera payé en fonction de la qualité de l'exploitation de la route (Active Management Payment Mechanism)
A1(M) Alconbury to Peterborough	21	£128M	1998	Le consultant privé Atkins est chargé de contrôler les performances du concessionnaire. En général il s'agit de la HA.
A19 Dishforth to Tyne Tunnel	118		1998	
Exeter to Bere Regis	102	£75M	2000	
A419 Swindon to Gloucester	52	£110M	1998	
Stoke to Derby link	57	£20M	1998	Le concessionnaire délègue l'entretien et l'exploitation à une autre compagnie
Carlisle to Newcastle	84	£9.4M	1997	Premier contrat du programme DBFO
M1 Lofthouse to Branham link road	30	£214M	1999	
M40 Denham to Warwick	122	£65M	1998	
Total	639 km			

Financement par l'utilisateur

Les taxes payées par les automobilistes, en particulier la taxe sur les carburants, ne sont pas affectées au secteur routier, même si elles y contribuent indirectement par le budget de l'Etat.

7.3 Autoroutes à péages

Construite sous le schéma DBFO et ouverte en janvier 2004, la M6 Toll Road est la première autoroute à péage en Angleterre. Le concessionnaire Midland Expressway Limited est responsable des études, de la construction, du financement et de l'exploitation (jusqu'à 2054) de cette infrastructure, sans aide financière ou garantis de l'Etat. Le montant du péage est de £2. Il existe cependant une route alternative (fortement congestionnée, d'où la construction de la nouvelle route).

7.4 Projets de péages visant les particuliers

La forte congestion des routes anglaises est un problème majeur pour le gouvernement. Ainsi il étudie actuellement la possibilité de taxer les automobilistes, essentiellement pour réduire la circulation en leur faisant payer le coût supposé réel du transport routier. Ces péages ont donc pour principal but de réduire le trafic routier et ne viseraient pas à financer le réseau. Dans le même esprit la taxe d'entrée au centre de la ville de Londres a été mise en place pour diminuer la congestion et est affectée au développement des transports en commun, en particulier à la rénovation du métro. Les deux projets sont:

- L'élargissement de routes existantes pour en augmenter la capacité, mais l'utilisation des nouvelles voies serait payante. Ce système est cependant difficile à mettre en place et est encore en phase d'étude.
- Le projet DIRECTS étudie la faisabilité d'un système visant à taxer les conducteurs utilisant les routes surchargées. Un système beaucoup plus global, dont la taxe serait censée représenter les choix des automobilistes, c'est à dire quand et où ils se déplacent, est également à l'étude. En pratique un usager empruntant un itinéraire surchargé aux heures de pointe serait alors plus taxé que son voisin, circulant sur une route peu encombrée en heure creuse. Il ne s'agit cependant que de projets dont la faisabilité à court terme n'est pas certaine.

7.5 Lorry Road User Charge (LRUC)

Cette taxe a été décidée en 2002 et doit rentrer en vigueur en 2007/08. Elle concernera tous les poids lourds > 3.5t, quelle que soit la route empruntée (la taxe sera peut-être plus chère sur les autoroutes). L'objectif annoncé est de faire payer aux poids lourds le coût réel du transport routier, suivant le principe utilisateur /payeur. Etant donné que les industriels anglais contribuent déjà au financement des routes par l'intermédiaire des impôts, une réduction de certaines taxes est prévue pour eux (baisse du prix du carburant et diminution de la Vehicle Excise Duty (VED) qui est une taxe similaire à la vignette automobile). La perception du

péage reposerait sur la combinaison d'un émetteur et d'un récepteur réunis dans un appareil situé à l'intérieur du poids lourd, mais les études sont encore en cours.

8. Evolutions

Le réseau routier de la Highways Agency comprend deux types de réseau (distinction introduite en 1998 dans le manifeste du gouvernement sur l'avenir des transports) :

- le réseau « structurant » (moins de 2% du réseau total)
- le réseau « non-structurant »

La HA souhaite transférer la majeure partie du réseau « non structurant » aux local highway authorities d'ici 2006 (processus entamé en 2002), car ces routes supportent essentiellement un trafic local et ne relient pas soit des grandes villes, soit des aéroports ou des ports, conditions nécessaires pour faire partie du réseau structurant.

La mise en œuvre du programme de décentralisation ne rencontre pas de difficultés particulières (au 31 mars 2003, 1600 km étaient déjà transférés) et devrait être achevé au 31 mars 2006, représentant un total de près de 3000 km.

Le 20 juillet 2004, le gouvernement britannique a publié un livre blanc sur les transports (The Future of Transport – White Paper) qui évoque entre autres le projet de péage des infrastructures routières pour l'ensemble du réseau national.

Le livre blanc s'appuie par ailleurs sur une étude de faisabilité d'un péage routier, publiée à la même date par le Ministère des Transports (Feasibility Study of Road Pricing in the UK). Le système technologique sélectionné serait conçu et exploité par le gouvernement central. Il permettrait de calculer le péage en fonction de la période ou l'heure de circulation, de la distance parcourue et du lieu de circulation avec un appareil embarqué dans les véhicules.

Ce système répondra à l'objectif de résorption de la congestion routière inscrit dans le cadre du plan transport à dix ans du gouvernement britannique. Toutefois, les experts de l'étude n'anticipent pas la disponibilité d'un tel système avant 2014.

Annexe B : l'Allemagne

1. Organisation administrative et politique

L'Allemagne est un État fédéral fondé sur la démocratie parlementaire. La fédération (le Bund) comprend seize Länder d'importance territoriale très variable, mais qui bénéficient tous d'une grande autonomie. Le Bund détient l'exclusivité du pouvoir législatif dans des domaines tels que les Affaires étrangères, la Défense, la Monnaie, les Douanes, les Postes et Télécommunications. Tout ce qui ne lui est pas réservé est du ressort des Länder. Les Länder sont eux-mêmes divisés en arrondissements (Landkreis) et municipalités (Gemeinde).

Le Land est représenté au niveau de chaque Landkreis par une structure déconcentrée, le Landesamt. C'est le Land qui exerce le contrôle sur les actes des collectivités locales. Le Bund n'est pas présent au niveau des Länder et des collectivités locales, et n'a même pas de lien direct avec ces dernières. Toute subvention doit passer par le Land.

2. Structure et propriétés du réseau routier

Dans la pratique, on distingue les routes en Allemagne selon le niveau administratif propriétaire du réseau. Ainsi, le réseau routier allemand est composé de 4 types de réseaux :

Catégorie de routes		Régime de propriété, responsabilité du financement de la construction et de l'entretien		Administration	
		Rase campagne	Traversée d'agglomérations	Rase campagne	Traversée d'agglomérations
Grandes routes fédérales	Autoroutes fédérales (BAB) 12 000 km	Fédération		Länder par délégation de la Fédération (art. 90 de la Loi fondamentale)	
	Routes fédérales (B) 41 000 km		<90.000 habitants : Fédération		<90.000 habitants : Länder
			>90.000 habitants : Communes		>90.000 habitants : Communes
Routes des Länder (L) 87 000 km		Länder	<30.000 habitants : Länder*	Länder	<30.000 habitants : Länder*
			>30.000 habitants : Communes*		>30.000 habitants : Communes*
Routes des circonscriptions (K) 90 000 km		Circonscriptions	<30.000 habitants : Circonscriptions*	Circonscriptions	<30.000 habitants : Circonscriptions*
			>30.000 habitants : Communes*		>30.000 habitants : Communes*
Routes communales (G) 410 000 km		Communes		Communes	

3. Une administration des routes déléguée

L'administration des routes fédérales est une administration fédérale déléguée ancrée constitutionnellement dans la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz). Selon l'article 90, alinéa 2, de la Loi fondamentale, l'administration des autoroutes et routes fédérales est assurée par les Länder pour le compte de la Fédération. L'Etat fédéral finance donc les routes et autoroutes fédérales mais la gestion de ce réseau est confiée aux Länder ou à leurs corporations d'autonomie administrative qui agissent de la part de l'Etat fédéral.

Ainsi, le BMVBW, et en particulier la Direction Générale des Routes, a pour tâche de développer des schémas directeurs en matière de planification, de construction, de financement et d'exploitation des routes et autoroutes fédérales. Mais la conception détaillée de ce réseau fédéral est de la compétence des Länder.

4. Le BMVBW

Le ministère fédéral du transport, du bâtiment et du logement (BMVBW) est compétent en matière de transport (routier, ferroviaire, maritime et aérien), d'urbanisme et de logement. Ce ministère résulte de la fusion en 1998 d'un ministère des transports et d'un ministère du logement, mais ces deux volets restent encore assez indépendants.

La Direction des Principes généraux (Grundstazabteilung A) du BMVBW assure la définition des politiques intermodales, ainsi que la planification et la programmation annuelle dans tous les domaines, y compris le routier. Elle s'appuie sur l'expertise et les propositions de la Direction S (Direction Générale des Routes).

5. La Direction Générale des Routes

Au sein du BMVBW, la Direction Générale des Routes (S) est responsable des routes fédérales. Elle est ainsi chargée de la mise en œuvre de la politique routière, et en particulier de :

- l'élaboration du plan de développement du réseau des grandes routes fédérales
- l'élaboration des programmes de construction pour les grandes routes fédérales
- la gestion du budget de la construction routière
- la préparation de normes et spécifications techniques de construction et de circulation
- la recherche spécifique au secteur routier

Etant donné que les Länder administrent les grandes routes fédérales pour le compte de la Fédération, la Direction Générale des Routes ne dispose pas, pour la construction routière, d'autorités fédérales qui lui soient subordonnées.

6. Rôle des collectivités locales

Les Länder

Comme expliqué précédemment, une partie des fonctions principales liées au réseau routier fédéral sont déléguées aux Länder. Ainsi ils sont chargés de l'entretien et de la construction du réseau national. Ils ont une obligation de résultat, mais l'atteignent comme ils l'entendent. Certains Länder font déjà ou envisagent de faire appel au privé pour ces missions.

En outre les administrations de construction routière des Länder sont « gestionnaires des commandes fédérales ». Les contrats de construction sont par conséquent systématiquement conclus par les Länder en tant qu'autorités gestionnaires. Pour les lots professionnels (ponts, travaux de terrassement et de revêtement) d'une valeur supérieure à 2.5 M€, et pour tous les autres travaux (lots groupés) de plus de 5 M€, les Länder soumettent préalablement les dossiers au BMVBW.

Dans certains Länder, l'administration de la construction routière se répartit sur trois échelons :

- Le ministère du Land
- La direction de la construction routière du Land (Landesamt für Strassenbau) et la direction pour les routes et le transport du Land (Landesamt für Strassen und Verkehr)
- Les offices des routes et des autoroutes avec leur centre d'entretien routiers

Cependant l'organisation administrative des Länder n'est pas unique. Ainsi il est difficile de dire si la gestion des routes se fait par axe ou par territoire, tout dépend du Land.

7. Financements

La règle de base est que le niveau administratif propriétaire du réseau doit en assurer le financement.

Les routes locales

Ces routes sont financées par le niveau administratif propriétaire, par voie budgétaire classique. Le Bund ne subventionne pas ces financements. En 2001 le montant des investissements pour les routes autres que celles de la fédération atteignait 7 Mrds €

Les routes et autoroutes fédérales

Historiquement l'Allemagne a toujours financée ces routes et autoroutes fédérales par le budget. Depuis 1995 il prélève des taxes sur les poids lourds (eurovignette⁴ puis LKW Maut⁵) pour contribuer à ce financement budgétaire. Par ailleurs il cherche à attirer les investisseurs privés, rémunérés par le Bund (A Modell) ou part les usagers (F Modell). Enfin les Länder peuvent aider à financer certains projets du Bund.

7.1 Par voie budgétaire classique

La construction et l'entretien des routes et autoroutes fédérales sont financés par les budgets généraux de l'Etat fédéral. Ainsi tous les ans, dans le cadre de la Loi budgétaire, le parlement fédéral alloue au Ministère Fédéral des Transports le budget prévu pour le poste des routes fédérales (chapitre 1210). Ce chapitre 1210 contient principalement les dépenses d'entretien ainsi que les dépenses d'aménagement et de construction nouvelle. En 2001 le montant des investissements publics allemands pour les routes et autoroutes fédérales s'élevait à 4,4 Mrds € En 2002, il s'élevait à 5,58 Mds EUR (budgétés ; dépenses effectives : 5,63 Mds EUR). En 2003, le budget voté s'élève à 5,45 Mds EUR.

7.2 Taxes poids lourds

Eurovignette

Le 1er janvier 1995, l'Allemagne avec le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ont introduit un système commun de vignette temporelle pour autoriser l'usage de leur réseau autoroutier aux poids lourds de plus de 12 tonnes. Les recettes perçues par la Fédération pour l'Eurovignette s'élevait à 458 M€ en 2001. Cependant cette vignette a été supprimée en septembre 2003, date à laquelle devait entrer en service le LKW Maut.

LKW Maut

Ce péage concerne les poids lourds supérieurs ou égale à 12 tonnes. La perception automatique du péage repose sur la combinaison d'un émetteur de téléphonie mobile et d'un récepteur GPS, réunis dans un appareil appelé OBU (On-Board-Unit), installé à bord du poids lourd. Les recettes annuelles attendues sont de l'ordre de 3,3 Mrd € basées sur un taux de 0,9 à 0,15 €/km parcouru (à partir de 2006 au plus tôt). En attendant, ils devraient s'élever à 2,2 Mds EUR avec une moyenne de 0,14 EUR/km.

⁴ Jusqu'au 31/08/2003

⁵ A compter du 01/01/2005

Outre les coûts de fonctionnement et les contreparties dues à l'abandon de l'Eurovignette et les baisses des taxes pour le transport routier, les recettes sont affectées :

- A la construction de nouvelles infrastructures (50% routière, 50% ferroviaire)
- Au cofinancement de projets d'élargissements à 6 voies des autoroutes, en partenariat avec le secteur privé (A Modell)

En raison de problèmes techniques, le lancement du LKW Maut a été retardé. Initialement prévu en septembre 2003, il devrait être mis en service dans une version simplifiée le premier janvier 2005, et dans sa version définitive l'année suivante.

7.3 Implication du secteur privé dans le financement

On distingue deux types de système : le F Modell et le A Modell.

Le Bund a la responsabilité de proposer les projets, mais elle doit avoir l'accord du Land pour les mettre en œuvre. La responsabilité de l'infrastructure appartient toujours au Bund ou aux Länder.

- *Le A Modell* (élargissement à 6 voies des autoroutes)

Ce type de projet ne rentre pas dans la loi de financement de 1994. Il est uniquement destiné à l'élargissement de routes existantes. Le secteur privé se voit confier la construction et le financement des voies supplémentaires, ainsi que l'entretien et la gestion de toute la chaussée. Le financement est assuré d'une part par les recettes provenant du LKW Maut sur la section correspondante, et d'autre part par le budget de l'Etat, à hauteur de 50% des coûts habituels, au titre de l'utilisation des infrastructures correspondantes par les véhicules légers. Le montant des investissements actuellement prévu s'élève à 3.6 milliards d'euros. Le système A Modell a pour but d'accélérer la construction des infrastructures, en attirant les investissements privés.

- *Le F Modell*

Ce système découle de la loi de 1994, Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG). Elle permet aux autorités compétentes de déléguer la construction, l'entretien, la gestion et le financement des autoroutes fédérales ou des ouvrages d'art au secteur privé, qui peut imposer des péages pour leurs utilisations. Les recettes de ces péages permettent de rembourser les investissements privés. Actuellement neuf projets conçus sur ce système sont en cours, représentant un volume total d'investissement de 2.9 milliards d'euros. Le Bund peut aider à financer un projet, à hauteur de 20%, cependant les principales ressources doivent provenir des péages. A la différence des projets conçus sur le A Modell, financés par les poids lourds et le budget du Bund, les projets conçus sur le F Modell sont financés par tous les usagers de la route, et dans une moindre mesure par le Bund.

La première et seule infrastructure jusqu'à maintenant mise en service est le tunnel de Rostock. Ce tunnel a été construit et est géré par Bouygues.

8. Réglementations techniques

Le BMVBW par l'intermédiaire des services du *Forschungsgesellschaft für Straßen-und Verkehrswesen* (FGSV, société de recherche pour les routes et la circulation) fixe la plus grande partie des règles techniques. Le système réglementaire est composé de normes et de réglementations techniques, obligatoires pour les routes fédérales. Pour les routes appartenant aux Länder ou aux collectivités locales, le ministère recommande leur application, sans obligation. L'initiative de l'élaboration d'une nouvelle réglementation ou de la révision d'une précédente peut émaner de toutes les parties intéressées : le ministère, l'industrie, les bureaux d'étude ou le monde de la recherche.

Les deux principales institutions agissant dans le domaine réglementaire en matière de chaussée sont l'institut pour les normes, *Deutsches Institut für Normung*, (essentiellement la définition des matériaux) et la FGSV pour les réglementations techniques. Elles ont le statut d'associations de droit privé. La FGSV est une plate-forme de travail, ce qui signifie qu'elle n'a que peu de personnel propre et un budget très modeste. Les groupes de travail sont alimentés par des participants volontaires, envoyés par leurs employeurs respectifs membre de la FGSV.

L'Institut fédéral du secteur routier, *Bundesanstalt für Straßenwesen* (BASt), effectue des recherches notamment dans le secteur de la construction routière, la circulation et la sécurité routière, et a pour mission de veiller aux intérêts des autoroutes et routes fédérales sur les plans technique et scientifique

Annexe C : l'Autriche

1. Organisation administrative et politique

L'Autriche est une république fédérale regroupant neuf Bundesländer, ou provinces. Son président est élu pour six ans au suffrage universel direct. Mais l'essentiel du pouvoir revient au chancelier, généralement le chef du parti politique majoritaire à la Chambre basse du Parlement autrichien, le Nationalrat, ou Conseil national. Chacun des neuf Bundesländer (Styrie, Tyrol, Vorarlberg, Salzbourg, Haute-Autriche, Basse-Autriche, Vienne, Burgenland et Carinthie) a un gouverneur choisi par son Landtag. La répartition des compétences entre le gouvernement central et les provinces constituent le fondement de l'Etat fédéral. Au niveau des Länder, les Landtag légifèrent dans le cadre des compétences définies par la Constitution, le gouvernement fédéral possédant un droit de veto à l'encontre des décisions ainsi prises, dès lors qu'elles affectent les compétences fédérales.

2. Structure du réseau routier

Catégorie	Longueur (km)
Autoroutes (Etat)	2 000
Routes des provinces	34 000
Routes des communes	71 000

Il existe également 100 000 km de routes privées, en l'occurrence des chemins forestiers ou agricoles.

Jusqu'à la décentralisation de l'administration du réseau routier autrichien en 2002, les 10.000 km de « routes nationales » (Bundesstrassen) relevaient directement de la compétence du Ministère des Transports. Depuis cette date, la répartition des responsabilités pour l'administration du réseau routier est la suivante :

- le financement, la construction, l'administration et l'entretien des autoroutes et des voies rapides sont assurés par la société ASFINAG dont l'Etat autrichien détient 100% du capital social,
- les routes provinciales et nationales relèvent désormais de la compétence exclusive des Länder,
- les communes gèrent les routes communales.

3. Ministère en charge des routes

Le Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie est responsable de tous les modes de transport au niveau fédéral. Ses autres principales responsabilités sont les télécommunications et la recherche industrielle. Les affaires concernant le transport sont regroupées au sein d'un même département, dans le but de développer une approche multi modale.

Au sein de ce ministère, la direction des routes s'occupe des infrastructures routières et du transport routier. Elle se compose de 90 personnes et ne possède pas de représentations locales.

4. ASFINAG

Créée en 1982, Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs- AG (ASFINAG) appartient à l'Etat. Sa mission première était le suivi budgétaire des crédits et le financement de la construction d'autoroutes. Depuis 1997, elle détient l'usufruit des autoroutes et voies rapides propriétés de l'Etat fédéral. Son rôle est désormais de planifier, financer, construire, entretenir et gérer l'ensemble du réseau d'autoroutes et de voies rapides en Autriche (2000 km, dont 160 km de tunnel et 210 km de ponts) pour le compte de l'Etat. Elle emploie environ 1 500 personnes, réparties sur 52 sites.

De plus ASFINAG détient la majorité du capital social de deux compagnies autoroutières, ASG (Alpen Straßen AG, 65 %) et OSAG (Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG, 79,9 %). Ces deux compagnies résultent de la fusion en 1993 de six sociétés concessionnaires d'autoroutes (voir 6.2), mais ont une structure indépendante d'ASFINAG.

Entretien sur le réseau fédéral

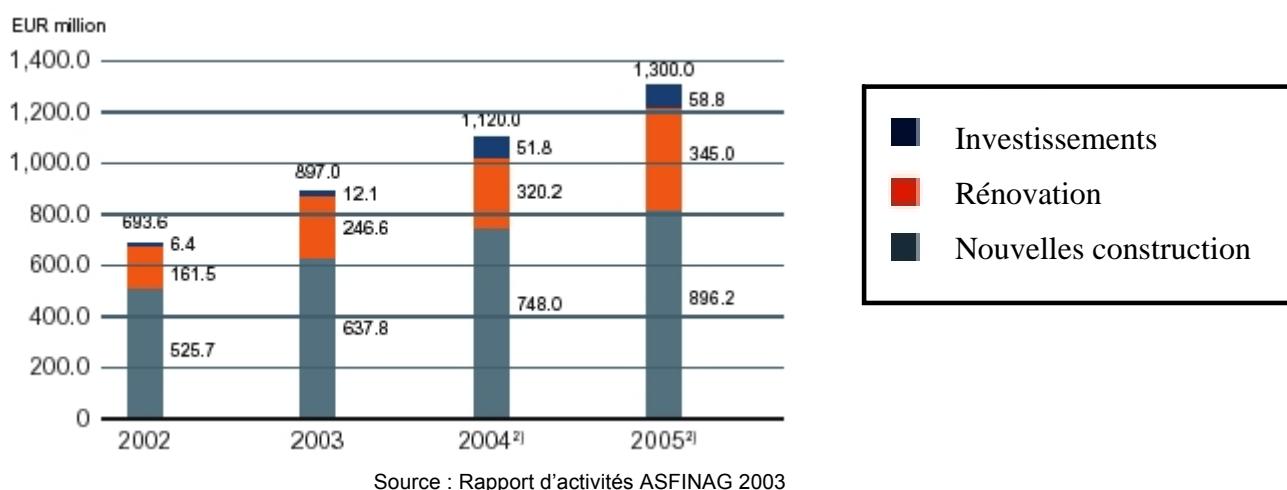
15% du réseau est entretenu directement par la compagnie et ses deux filiales, grâce au personnel des anciennes sociétés concessionnaires. Sous la responsabilité d'ASFINAG, l'entretien du reste du réseau est confié aux provinces. Le contrat définissant les modalités de l'accord arrive à terme en 2004. Selon l'état actuel des négociations (novembre 2004), il est envisagé de regrouper les neuf directions d'entretien des routes provinciales en quatre sociétés de gestion régionales dépendant de l'ASFINAG. Les effectifs des directions régionales précitées, qui ont un statut de fonctionnaires provinciaux, seront repris par les nouvelles sociétés de gestion régionales qui devront être créées d'ici au 1^{er} janvier 2007.

ASFINAG dépense 132 M €(120 M€en 2002) pour l'entretien courant des routes (dont 20 % pour la viabilité hivernale) :

- 96 M€pour les Länder qui entretiennent les routes
- 24M€pour les compagnies autoroutières (OSAG, ASG)

En moyenne l'entretien d'une voie revient à 11 600€par km et par an.

Evolution du programme de construction routière



Services liées à la gestion de la route

ASFINAG a ouvert en 2003 un nouveau centre d'information et d'exploitation de la route. L'amélioration de l'information routière et de l'exploitation du réseau, grâce aux nouvelles technologies constituent les l'un des principaux enjeux de la compagnie pour le futur. Le service aux usagers est une priorité pour ASFINAG.

Laboratoires techniques

Tous les anciens laboratoires publics ont été privatisés, pour favoriser la concurrence. Il n'existe plus d'agence technique publique.

5. Rôle des collectivités locales

Les provinces et les communes financent, construisent, entretiennent et exploitent le réseau routier leurs appartenant, de manière indépendante. L'Etat ne fournit pas de subventions pour des projets routiers. Il contribue cependant au budget des collectivités locales, en leurs laissant gérer ce budget (au moins pour les routes) de manière autonome.

6. Financement

6.1 Financement par le contribuable

Comme mentionné précédemment, les routes appartenant aux collectivités locales sont financées par le budget, donc par les contribuables. En revanche, les routes et autoroutes fédérales ne sont progressivement plus financées par le gouvernement fédéral, mais par les péages et les vignettes.

6.2 Financement par l'utilisateur

Historique des autoroutes à péages

Au cours des années 70, six sociétés routières ont été créées en Autriche, avec pour mission la construction des liaisons d'autoroutes les plus complexes: autoroute de montagne du Brenner, de l'Arlberg, des Tauern, du Pyhrn. Ces sections furent rapidement réalisées et soumises au péage. Le financement des autoroutes à péage s'est opéré par l'intermédiaire de fonds d'emprunt (prêt, crédits), des recettes provenant des péages et des subventions de la République d'Autriche et des différents Länder. En 1993, les six sociétés routières ont fusionné en deux sociétés : Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft (ÖSAG) et Alpen Straßen Aktiengesellschaft (ASG).SG)

Les péages

Des péages sont prélevés sur trois autoroutes et deux tunnels représentant une longueur de 142 km (voir plus bas). Ces sections d'autoroutes sont gérées par les deux filiales d'ASFINAG, ASG et OSAG. Les péages ont rapporté 256M€ en 2003.

Les vignettes

Les vignettes sont obligatoires pour tous les véhicules circulant sur le réseau autoroutier autrichien. Elles ont rapporté 314M€ en 2003.

Péage poids lourds

Depuis 2004, tous les véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 t doivent s'acquitter d'une taxe pour circuler sur les autoroutes ou les voies rapides. Le coût moyen est de 22 cents par km. La société italienne Autostrade en association avec Europass, une société autrichienne, est en charge d'implémenter et de gérer ce système, entièrement électronique. Les revenus totaux générés par le système de télépéage poids lourds pour 2004 sont estimés à 600 M€

Toutes ces ressources sont affectées à l'ASFINAG, et contribuent ainsi à la construction et la maintenance des routes. L'ASFINAG finance progressivement le réseau uniquement grâce à ces recettes. Les subventions de l'Etat fédéral sont amenées à disparaître.

7. Evolutions

La position géographique de l'Autriche, pays de transit par excellence, constitue un élément déterminant pour les besoins en infrastructures routières. L'élargissement au PECO s'est traduit par une augmentation significative du transit Est-Ouest.

Parmi les grands projets d'infrastructures routières, l'Est de l'Autriche est donc particulièrement concernée, avec la réalisation de trois tronçons de voies rapides et d'autoroutes vers la Hongrie (S7, S31, A3), un tronçon d'autoroute vers la Slovaquie (A6), une nouvelle autoroute reliant Vienne à la frontière tchèque (A5), une autoroute contournant Vienne au nord en venant de la Slovaquie (S1) ainsi qu'une nouvelle voie rapide reliant Linz à la frontière tchèque à destination de Prague (S10).

L'autoroute A5 pourrait en partie être réalisée selon un financement de type PPP. Les coûts de ce projet sont évalués à 3,1 milliards €. La réalisation de cette infrastructure est partagée en quatre lots. Le premier lot concerne la réalisation d'un tronçon autoroutier long de 52 kilomètres, dont la mise en service est prévue pour 2008. Les coûts de ce projet sont estimés à 725 millions € et proviendront d'un financement de type PPP. Un appel d'offres européen a été lancé en septembre 2004 par l'ASFINAG.

Annexe D : l'Espagne

1. Organisation administrative et politique

La Constitution du 6 Décembre 1978 a représenté un changement radical pour l'Espagne. En effet, elle a organisé une nouvelle forme d'Etat fondée sur le principe de l'autonomie territoriale qui implique la disparition de l'Etat centralisé d'inspiration française. Ainsi l'Espagne est un royaume composé de 17 Communautés Autonomes, disposant chacune de son propre parlement et du pouvoir de légiférer et de contrôler de façon autonome la plupart des fonctions de l'administration.

Les provinces représentent le deuxième échelon de collectivités locales. Alors que l'autonomie des Communautés est de caractère politique avec une capacité législative, celle des provinces est de caractère administratif et leur capacité normative n'est que réglementaire.

L'administration périphérique de l'Etat est organisée principalement autour des « délégués du gouvernement » dans chacune des Communautés Autonomes. Leurs missions principales sont de maintenir les relations de coopération et de coordination avec les communautés autonomes et de garantir la sécurité.

2. Structure du réseau routier

Répartition du réseau entre les différentes autorités publiques

	Etat	Communautés Autonomes	Diputaciones Provinciales	Communes
Longueur en km	24 000 km	70 800 km	68 500 km	490 000 km
Investissement en 2000 en M€	1900 millions €	1600 millions €	600 millions €	
Investissement en 2002 en M€	2622 millions €	2073 millions €	852 millions €	
Investissement en 2004 en M€	2774 millions €			

La répartition des routes entre l'Etat et les collectivités locales est basée sur l'importance de la route. Pour être nationale, une route doit remplir les conditions suivantes :

- **Appartenance à un itinéraire supportant un trafic international significatif ;**
- **Accès à un port ou un aéroport d'intérêt général ;**
- **Accès à un important passage frontalier ;**
- **Appartenance à un itinéraire principal de liaison entre noyaux de population importants de communautés autonomes différentes.**

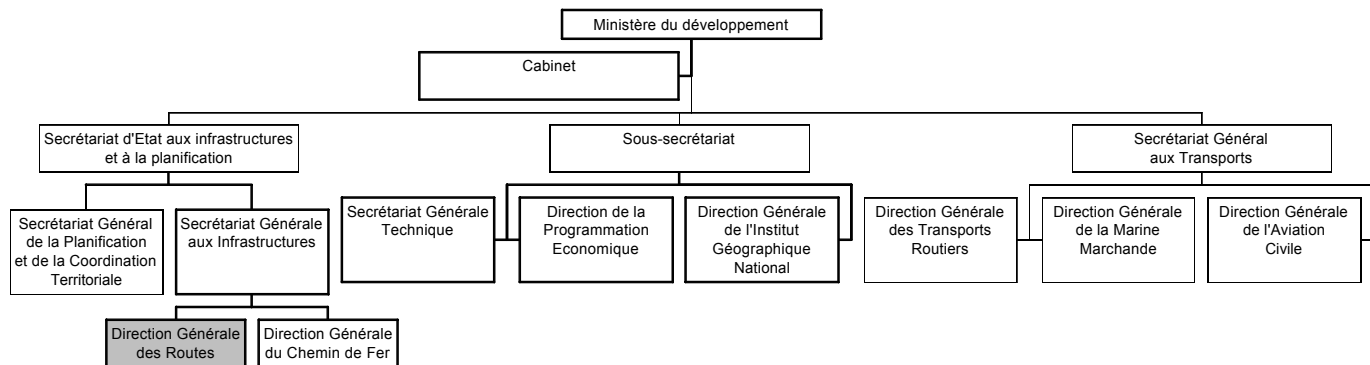
Le transfert des compétences en matière routière en faveur de toutes les Communautés Autonomes qui n'en avait pas encore bénéficié (Catalogne, Galice, Navarre, Pays Basque) est intervenu en 1983. Le réseau national est alors passé de près de 80 000 km à 20 000 km.

Le réseau à grande capacité (autoroutes ou routes 2x2 voies) d'une longueur de 10 500 km est réparti entre l'Etat (7700 km), les Communautés Autonomes (2100 km) et les Diputaciones (700 km).

Le linéaire d'autoroutes à péage (Autopistas) en service en Espagne était de 2 799 km au 31 décembre 2003, réparti entre 28 sociétés. Trois sociétés se partagent cependant la plus grande partie : ABERTIS, ENA et CINTRA. Les autoroutes concédées par l'Etat représentent environ 1850 km et celles par les Communautés Autonomes (Navarre, Pays Basque, Galicie, Communauté de Madrid, Andalousie) le reste. Le réseau autoroutier à péage est donc relativement modeste, au regard du réseau de voies à grande capacité gratuites (Autovias).

3. Ministère en charge des routes

Le ministre du développement (Ministerio de Fomento) est en charge du transport et organisé comme indiqué ci-dessous :



Le troisième niveau regroupe trois fonctions : secrétaire général aux infrastructures et à la planification, sous-secrétaire d'Etat, secrétaire général aux transports, alors que précédemment il n'y avait qu'un sous-secrétaire d'Etat aux travaux publics. Cela correspond aux trois priorités affichées par la nouvelle ministre: investissements et planification, budget et régulation.

Le cadre stratégique qui oriente le ministère est le Plan Infrastructure de transport 2000-2007. Il s'agit d'un programme d'investissement dans les domaines routier, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire qui encadre les interventions des directions générales. L'apparition du P.I.T a été l'outil qui a permis de dynamiser les infrastructures espagnoles dans tous les secteurs : le portuaire, l'aérien, le routier et le ferroviaire.

A l'occasion de son discours d'investiture, la nouvelle ministre du Fomento, Mme Alvarez, a annoncé l'élaboration d'un nouveau Plan de Transports (le PEIT, Plan Stratégique d'infrastructures et de Transport) qui doit prendre en compte à la fois les infrastructures et les services de transport au niveau de l'ensemble de l'Etat pour mettre en œuvre une politique d'investissements à moyen et long terme « rationnelle, efficace » et éviter le « danger » de ne réaliser que les « urgences et nécessités conjoncturelles ».

Les objectifs de ce nouveau plan seraient :

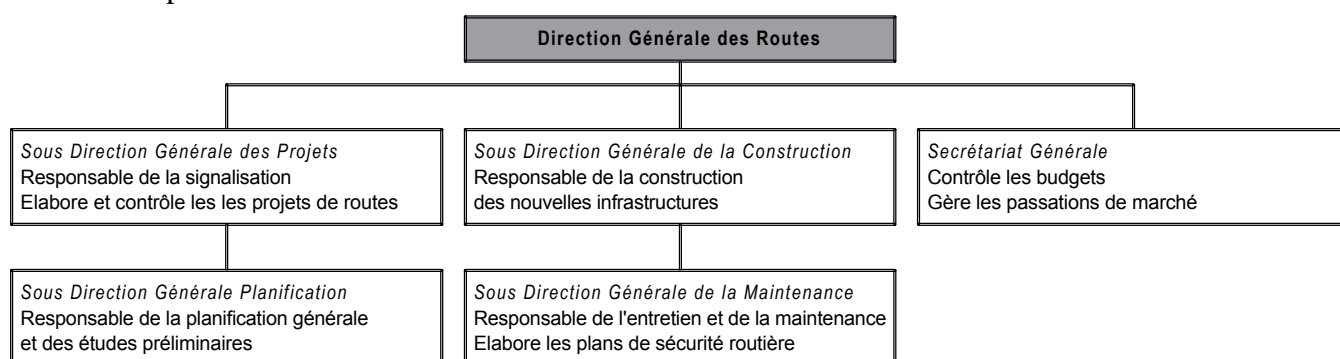
- de contribuer à un rééquilibrage social et à la cohésion territoriale.
- d'assurer la viabilité économique et environnementale des projets retenus.
- de développer la complémentarité entre les différents modes de transport.

C'est la direction générale de la planification et de la coordination territoriale, qui est sous l'autorité directe du secrétaire d'Etat aux Infrastructures qui coordonne son élaboration. Ce plan devrait normalement être rendu public fin 2004.

Toutefois le Ministerio de Fomento n'est pas compétent pour tout ce qui concerne la sécurité routière, la réglementation applicable aux conducteurs et aux véhicules, à la gestion du trafic ou aux convois exceptionnels. Cette compétence est en effet assurée par la Direction Générale du Trafic au sein du ministère de l'Intérieur.

4. La Direction Générale des Routes

4.1 Compétences et structure



La Direction Générale des routes comprend environ 400 agents.

4.2 Répartition des tâches de "production"

L'entretien du réseau est pratiquement assuré entièrement par des entreprises privées sous le contrôle du ministère. De même la totalité de l'ingénierie pour les projets neufs est assurée par des contractants privés, toujours sous le contrôle du ministère.

Les contrats d'entretien sont des contrats de deux ans une fois renouvelable. Les contrats sont structurés en trois parties : une partie concernant l'entretien courant avec une rémunération des moyens en matériel et en personnel mobilisés par l'entreprise, une deuxième partie concernant les grosses réparations rémunérées au bordereau de prix, la troisième concernant la maintenance et la gestion des centres d'entretien.

4.3 Services déconcentrés de la Direction des Routes

Les services territoriaux sont constitués des Administrations Régionales des Routes de l'État (Demarcaciones de Carreteras del Estado), qui assurent sous l'autorité de la direction Générale des routes les missions d'étude de projets, de conduite de travaux et de gestion du réseau. Il existe une Démarcation par Communauté Autonome sauf au Pays basque et en Navarre où il n'en existe pas puisque l'Etat n'y assure pas de compétence dans le domaine routier. Dans les Communautés Autonomes dont le territoire est plus vaste (Andalousie et Castilla- Leon) il existe deux Demarcaciones.

Les Demarcaciones sont organisées en trois domaines sectoriels : l'unité en charge de la planification, de l'élaboration des projets et de la conduite des travaux, l'unité en charge de l'entretien et de la maintenance du domaine routier et l'unité des affaires administratives. Les moyens des Demarcaciones, notamment concernant la maintenance du réseau, sont répartis dans des sous unités au niveau des provinces (Unidades Provinciales). La plus petite Démarcation (Rioja) gère un réseau routier de 200 km, alors que la plus grande (Castilla Leon Occidental) gère 800 km de routes.

Comme mentionné précédemment, l'entretien est confié à des entreprises privées, et les Unidades Provinciales se chargent du contrôle et de la gestion des contrats. Il faut également souligner que les compétences de ces services déconcentrés se bornent au secteur routier, à la différence par exemple des DDE et DRE françaises.

Les Demarcaciones et les Unidades provinciales comprennent environ 2800 agents.

5. Réseau technique

Le centre d'Etudes et d'Expérimentations (CEDEX) est en charge d'élaborer des réglementations et des normes dans le domaine routier. Il n'est pas rattaché à la Direction des routes.

Le CEDEX, qui a le statut d'établissement public de l'Etat, inclut notamment le centre d'études des routes. Ce dernier réalise, notamment au service de la Direction Générale des Routes, des missions de laboratoire (études de comportement des couches de chaussées, recherches sur les propriétés des bitumes), d'assistance technique dans la réalisation mais aussi l'élaboration des projets routiers, et des activités de normalisation.

6. Rôle des collectivités locales

Les Communautés Autonomes, les Provinces et les Communes sont responsables des routes leurs appartenant. La construction et l'entretien peuvent être confiés à des entreprises privées. Par ailleurs l'Etat ne réalise pas de travaux, par exemple l'entretien, sur ces routes, à l'inverse de la France. Réciproquement, les collectivités locales ne réalisent rien pour le compte de l'Etat.

6.1 Relations entre les Communautés Autonomes et le Ministère

Il n'existe pas de mécanisme institutionnel de coordination et la coordination se fait donc, essentiellement dans le cadre du processus d'élaboration des projets, au niveau des études préliminaires et des études d'impact.

Ainsi, les grands projets d'équipement de la compétence de l'Etat (et donc pilotés par le Ministère du Fomento) sont soumis à l'obligation de présenter une étude d'impact environnemental, elle-même soumise, dans le cadre de la procédure d'autorisation ou réalisation du projet, à une démarche d'information du public. Cette procédure se fait dans le cadre de l'Etude Informativa (Estudio informativo) qui sert de base à la procédure pour l'information publique et officielle. L'information officielle consiste à remettre le projet aux Communautés Autonomes concernées par le tracé et également aux autorités locales (Communes et Provinces) qui doivent faire part de leurs observations dans un délai d'un mois.

Avant d'effectuer la Déclaration d'Impact Environnemental (DIA), l'administration environnementale compétente, au vu du contenu des amendements et des observations formulées durant la période d'information au public communique au Ministère du Fomento les aspects sur lesquels l'étude devra être complétée. Un délai de 20 jours est fixé pour compléter l'étude, au terme duquel est formulée la Déclaration d'Impact Environnemental. Une fois la DIA notifiée et publiée au Bulletin Officiel de l'Etat (BOE), l'étude informative peut être approuvée et ce projet doit alors être pris en compte dans la planification régionale.

De manière générale, la question des mécanismes de coordination et de coopération entre l'Etat et les Communautés Autonomes reste un point à améliorer. La question des relations institutionnelles entre le gouvernement central et les Communautés Autonomes doit d'ailleurs faire l'objet d'évolutions dans les prochaines années au travers d'une réforme de la Constitution donnant plus d'importance aux Communautés Autonomes.

6.2 Financement des routes locales

Les collectivités propriétaires des voies sont en charge de leur financement (gestion, entretien, investissement).

Ce financement est réalisé par voie budgétaire classique, sauf quelques exceptions pour les autoroutes. L'Etat ne finance pas de projets de routes locales, il contribue uniquement au budget de ces collectivités. En revanche, dans certains cas, les Communautés Autonomes peuvent subventionner des routes de l'Etat qui représentent un intérêt particulier pour elles, dans le but d'en accélérer la réalisation.

Les Communautés Autonomes (Madrid, la Navarre, la Galicie, l' Andalousie) ont développé leur réseau d'autoroute à péage en recourant au « shadow toll ». Ainsi, la Communauté Autonome de Madrid a eu recours à ce système pour réaliser trois tronçons d'un nouveau périphérique extérieur (M45) sur une longueur de 50 km. La concession a été accordée pour une période de 25 ans pendant laquelle le concessionnaire a la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien de la route. Ce projet a d'ailleurs été récompensé lors du XIV congrès mondial de la route et a reçu le prix international de l'innovation financière (Global road achievement awards). En 2002, la Communauté Autonome de Navarre a attribué une concession sur le modèle DBFO anglais à la société del Camino pour une route de 70km, avec une rémunération par le péage fictif.

7. Financements

7.1 Financement par le contribuable

Les autovias sont financées par voie budgétaire classique. Il n'existe pas de fonds affecté pour le financement des routes. Le développement d'autoroutes gratuites financées sur le budget s'expliquent en partie par le fait que les péages sont mal perçus par la population, et que l'Espagne a bénéficié d'importants fonds européens pour le développement de son réseau d'infrastructures. Toutefois ces fonds vont diminuer fortement à partir de 2006.

7.2 Financement par les usagers

Le linéaire d'autoroutes à péage en service en Espagne représente environ 2200 km. Ce réseau autoroutier à péage est donc relativement modeste, au regard du réseau de voies à grande capacité gratuites (8 300 km) et n'a pas connu d'extension entre 1970 et 1996. La relance des programme autoroutiers a coïncidé avec l'arrivée au pouvoir du Parti Populaire en 1996 qui, dans un souci de maîtrise des dépenses budgétaires, a affiché sa volonté de recourir de manière plus importante qu'auparavant à des investissements privés. L'objectif du Plan d'Infrastructures et Transport du gouvernement du PP était de porter le réseau à environ 3300 km.

La nouvelle loi du 23 mai 2003, concernant la concession d'ouvrages publics au secteur privé, marque une évolution importante des contrats publics qui va permettre à toutes les administrations qui le désirent de mettre en concession au secteur privé, selon certaines dispositions, une partie de leurs ouvrages publics.

Les améliorations apportées par cette loi sont très importantes et touchent à la fois les types de financement, les obligations du concessionnaire et du concédant, et la prise en compte des risques inhérents aux concessions. Celles-ci peuvent concerner, l'exploitation ou la construction et l'exploitation, avec dans ce dernier cas des durées de concession de 40 ans, pouvant être prorogée jusqu'à 60 ans.

Les formules retenues pour la prise en compte des risques inhérents à un tel projet sont également novatrices. D'une manière générale, les règles à respecter dans le cadre d'une telle procédure permettent de limiter les risques pour le concédant (administration) avec en particulier des règles strictes en matière de procédures d'appels d'offres, de capacités techniques du constructeur/concessionnaire, de dépôt de garantie provisionnelle ou de vérification et contrôle.

La Loi s'attache aussi à laisser à l'initiative du privé la possibilité d'incorporer des zones complémentaires d'exploitation commerciale présentant une utilité pour les usagers de l'ouvrage concédé (par exemple hôtellerie, commerces,...). Elle permet également la mise en œuvre de péage fictif (« shadow toll »), formule qui permet à l'administration de payer les péages directement au concessionnaire et qui jusqu'à présent n'avait été appliquée que par quelques Communautés Autonomes, mais jamais par l'administration centrale.

Dans le domaine des travaux publics, cette nouvelle loi devrait permettre de développer la participation du secteur privé au Plan National d'Infrastructures qui se prolonge jusqu'en 2010 et qui prévoyait à l'origine une participation du privé de près de 20 %.

Elle s'inscrit également dans une perspective à moyen terme de diminution des ressources européennes (Fonds structurels, FEDER en particulier) et dans la recherche de modes de financement en partenariat public-privé.

Les éléments forts de cette loi sont les suivants :

- Les aides publiques peuvent être financières ou en nature : comme par exemple l'apport d'une partie de l'infrastructure.
- Les rémunérations du concessionnaire peuvent provenir non seulement de l'usage de l'infrastructure mais également des revenus tirés de l'exploitation de zones commerciales annexes à l'infrastructure.
- La loi autorise la possibilité de recourir au « shadow toll ».

- Le contrat de concession peut inclure non seulement la construction de l'infrastructure faisant l'objet de la concession, mais aussi celle d'autres infrastructures qui ont avec celle-ci une relation fonctionnelle: ce dispositif a été utilisé pour la réalisation de la M 50, la deuxième rocade de Madrid qui a été réalisée sans que l'Etat ne mobilise de financement et en dehors des sections autoroutières faisant l'objet d'une concession par les sociétés concessionnaires des radiales de Madrid.
- Une autre modalité de financement croisé est le financement d'un ouvrage libre de péage au moyen d'une concession d'exploitation du domaine public : cette modalité peut être utilisée par exemple dans un port, où une digue est réalisée par le concessionnaire d'une partie du domaine public portuaire.
- La concession peut bénéficier d'apports financiers non seulement de l'autorité concédante, mais encore d'autres administrations publiques, ce qui a pour objet de développer la coopération et la coordination entre l'Etat et les Communautés Autonomes.
- La clause de progrès : le concessionnaire doit entretenir l'infrastructure non seulement selon les modalités établies à l'origine, mais aussi avec l'apport de la technologie, les évolutions des normes techniques, de protection de l'environnement et de sécurité.
- La loi incite à la mise en place de critères de qualité aux travers de bonifications et de pénalisations du concessionnaire.
- La loi introduit une diversification des mécanismes de recours aux marchés de capitaux : émissions d'obligations ou d'autres titres, mécanismes d'hypothèques, crédits participatifs,...

Le choix entre financement budgétaire classique et financement privé, synonyme de péages, est une question très politique en Espagne.

Après avoir affirmé dans un premier temps qu'elle préférerait un financement des programmes autoroutiers au travers des financements budgétaires classiques, la nouvelle ministre du Fomento, Mme Magdalena Alvarez a affirmé récemment sa volonté de poursuivre une politique ambitieuse d'investissement en matière d'infrastructures, en affichant ainsi dans le cadre du budget routier 2005, un plan spécial routier, avec un montant prévu de 465 millions € qui devrait permettre au Ministère d'engager des opérations nouvelles, pour un montant estimé de l'ordre de 4 000 millions d'€ pour la période 2005-2008.

La conjonction de cette ambition avec les objectifs de politique économique de maîtrise du déficit budgétaire, les perspectives d'évolution des fonds européens dont pourrait bénéficier l'Espagne au cours des prochaines années vont conduire le gouvernement à rechercher la mobilisation des investissements privés. La Ministre a indiqué que les formules de financement extra budgétaires devaient faire l'objet d'un consensus avec le Ministère de l'Economie et des Finances, en privilégiant les formules telles que la méthode allemande ou les shadow tolls.

Le nouveau Plan Stratégique d'Infrastructures de Transport (PEIT) devrait permettre de connaître le détail des opérations et de leur financement. Une des possibles solutions pour trouver des sources de financement serait la création d'une Agence routière, en référence à ce qui existe dans le secteur ferroviaire (GIF) ou aéroportuaire (AENA), mais pour le moment la décision n'est pas acquise et des divergences fortes subsistent avec le ministère de l'Economie et des Finances.

Annexe E : la Suisse

1. Organisation administrative et politique

La Confédération helvétique, fondée en 1291, s'est organisée en 1848 en un Etat fédératif composé de 23 cantons et de 6 demi-cantons. L'Assemblée fédérale est composée de deux chambres aux pouvoirs égaux, le Conseil des Etats, représentant les cantons, et le Conseil National, représentant le peuple.

La Confédération est entre autres compétente en matière de politique de sécurité, de politique étrangère, de douanes, de monnaie et de législation lorsque celle-ci s'applique sur tout le territoire national.

Chaque canton ou demi-canton a sa propre constitution, son parlement, son gouvernement et ses tribunaux. Les organes législatif et exécutif sont élus par le peuple. Les cantons ont notamment autorité en matière de justice, d'état civil, d'enseignement, de police, de fiscalité et dans le domaine du contrôle de la circulation, de la construction et de l'entretien des routes nationales (RN).

2. Structure du réseau routier

Routes nationales	1700 km
Routes cantonales	18 200 km
Routes communales	51 400 km
Ponts	4000
Tunnels	250

Source : OFROU, 2004

3. Le DETEC

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est en charge des routes. Le regroupement de l'environnement avec les transports, qui a eu lieu en 1997, a pour but de mieux prendre en compte le développement durable dans le domaine du transport. Le DETEC définit la politique générale des transports, qui est ensuite appliquée par différents offices, dont l'office fédéral des routes (OFROU).

4. L'OFROU

Rattaché au DETEC, l'office fédéral des routes est l'instance fédérale en charge de l'infrastructure routière et du trafic individuel. Cet office a été réorganisé en 2003.

L'office se compose de 4 divisions :

Affaires de la direction : l'une des tâches principales de la division Affaires de la direction consiste à assurer la liaison avec le DETEC. Elle est notamment responsable des questions politiques, de la législation et de son exécution dans les domaines de la construction et de la planification ainsi que du financement des routes nationales.

Infrastructure routière : la construction, l'exploitation et l'entretien des routes nationales incombent à ce département.

La division Circulation routière veille à la fluidité du trafic sur les routes. Elle est notamment compétente en matière de règles de la circulation routière, d'admission des véhicules et des personnes, de responsabilité civile et de sanctions pénales.

La division Réseaux routiers est compétente pour la coordination de la recherche et de la planification stratégique de la circulation routière et de l'infrastructure ainsi que pour la gestion du trafic.

L'OFROU exerce la surveillance sur la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau des routes nationales, par l'intermédiaire de la division Infrastructure routière. Il gère également la participation financière de la Confédération aux routes cantonales d'importance nationale.

L'entretien et la gestion des routes nationales sont du ressort des cantons. Les R.N. sont construites par les Cantons avec mandat de la Confédération. En conséquence l'OFROU ne possède pas de services déconcentrés. Il emploie quelque 176 personnes. Au niveau cantonal, environ 700 personnes sont chargées des infrastructures routières.

Services liés à la gestion de la route

Une modification de l'art. 53a de la loi fédérale sur la circulation routière entrée en vigueur le 1 janvier 2003 confronte l'OFROU avec de nouveaux défis. Selon cette disposition, la Confédération a le droit, voire la mission, d'ordonner des mesures et d'émettre des recommandations pour la gestion du trafic motorisé pour répondre aux impératifs de la sécurité et de la fluidité du trafic.

Rôle des collectivités locales

Les cantons sont responsables de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales et cantonales. L'OFROU contrôle les routes nationales et entretient par conséquent une étroite collaboration avec les offices cantonaux des ponts et chaussées. Par ailleurs l'exécution du droit de la circulation routière relève en grande partie des cantons, notamment de la police et des services des automobiles.

Contrôle de l'Etat

Seules les routes nationales et les routes subventionnées par la Confédération sont contrôlées. Les autres routes sont de la responsabilité de l'autorité compétente, cantons ou communes. Par ailleurs, le DETEC vérifie le respect des prescriptions en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

5. Financements

5.1 Les routes locales

Actuellement, le financement des routes cantonales est une tâche partagée par la Confédération et les cantons : la Confédération subventionne les nouvelles constructions et les aménagements à hauteur de 30 à 50 % selon les projets. L'entretien et l'exploitation sont à la charge des cantons.

La Confédération consacre annuellement 200 millions de francs suisses au réseau des routes cantonales. Elle mettra à disposition la somme de 765 millions de francs pour l'aménagement du réseau des routes cantonales durant la période de 2004 à 2007. Les cantons financent le solde des coûts des projets grâce aux recettes des impôts sur les véhicules et des ressources de la caisse général du canton.

5.2 Les routes et autoroutes nationales

Le réseau est entièrement financé par les usagers de la route.

Les fonds utilisés pour financer le réseau des routes nationales proviennent en partie du produit net de l'impôt sur les carburants, lequel est affecté pour moitié au réseau routier et pour moitié aux ressources générales de la Confédération. Le réseau est également financé par les droits de douane sur les carburants, ainsi que par le produit de la vente de la vignette autoroutière.

De la sorte, en 2003, 3,682 milliards de francs suisses ont été affectés à la construction de routes, dont pratiquement 1,5 milliard provenant de l'impôt sur les carburants (le produit net 2000 s'étant élevé à près de 3 milliards), environ 2 milliards des droits de douane sur les carburants et 273 millions de la vente de la vignette autoroutière.

En 2002, la totalité des recettes fiscales et parafiscales consacrée au réseau routier s'élève à 7,6 Mds CHF, alors que les dépenses sont de 6,9 Mds CHF. L'excédent des recettes par rapport aux dépenses a donc été de 0,7 Md CHF. L'excédent cumulé est de 3,7 Mds CHF.

A la fin de l'année 2002, la facture totale des routes nationales s'établissait à 59,2 milliards de francs, chiffre comprenant la construction, l'entretien, l'exploitation, les services de protection et l'administration depuis 1959. A son achèvement, le réseau aura coûté environ 70 milliards de francs. (Un kilomètre de l'autoroute mise en service entre Lausanne et Genève en 1964, lors de l'inauguration de l'exposition nationale, avait coûté 12,8 millions de francs et au début des années 90, le kilomètre d'autoroute était budgété à 237 millions à Bâle-Ville)

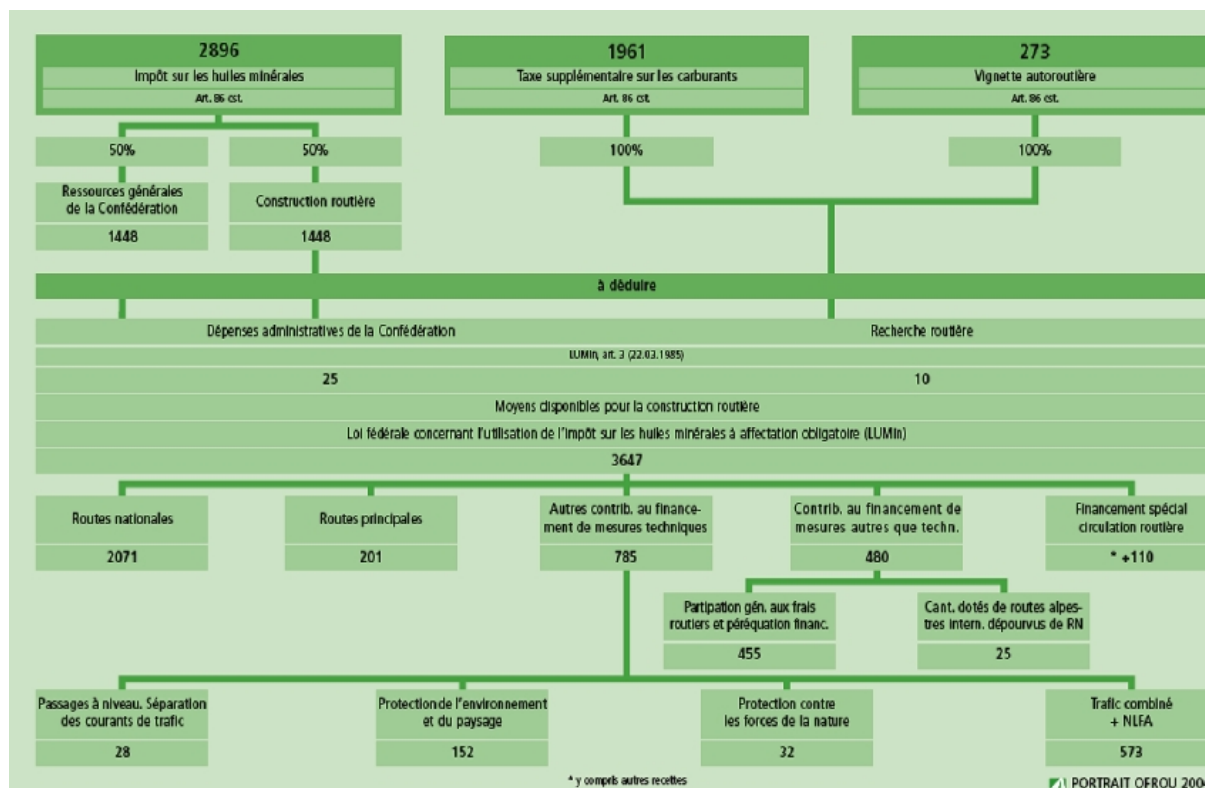
En 2003 la Confédération a versé 517 millions de francs aux cantons pour l'entretien des routes nationales, et 128 pour l'exploitation. La Confédération finance ainsi l'entretien à hauteur de 88% en moyenne et l'exploitation 67%. Le reste est à la charge des cantons.

RPLP

La Suisse a introduit la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP) le 1^{er} janvier 2001. Le remplacement de la redevance forfaitaire par une redevance liée aux prestations visait à réduire la croissance du trafic des poids lourds, à favoriser le transfert des marchandises de la route au rail et à réduire la pollution. La redevance est perçue sur toutes les routes, et s'élève actuellement à environ 1.6 centimes par tonne-kilomètres (2.4 centimes en 2005).

Les recettes se sont élevées en 2003 à près de 760 millions de francs. Un tiers des recettes est versé aux cantons, les deux tiers restants à la Confédération, avant tout pour financer les grands projets des transports publics, notamment la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). En raison du programme d'allégement budgétaire 2003, près d'un cinquième de la part fédérale des recettes de la RPLP sera attribué jusqu'en 2007 au budget général de la Confédération, au lieu d'être versé dans le fonds FTP.

Financement des routes nationales en 2003



Source : OFROU

6. Evolutions

La principale évolution à venir est la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la confédération et les cantons (RPT), actuellement en discussion.

Le concept de nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons prévoit de modifier la répartition des tâches dans le domaine des routes nationales. Des principes directeurs ont été définis et doivent encore être précisés à cet égard :

- L'achèvement du réseau des routes nationales demeure une activité du ressort de la Confédération et des cantons.
- L'extension du réseau incombera entièrement à la Confédération, tant pour ce qui est de la définition du cahier des charges que du financement.
- L'entretien et l'exploitation des routes nationales sont transférés à la Confédération. Cette dernière assume seule l'exécution et le financement de cette tâche.

- Comme la Confédération ne peut pas se charger elle-même de toutes les tâches qui lui sont dévolues, elle en confiera certaines à des tiers (entreprises privées et cantons).

Ces transferts de compétences visent une simplification de la répartition des tâches entre Confédération et cantons avec pour objectif une plus grande efficacité.

Cette réforme sera soumise au vote du peuple le 28 novembre prochain.

Annexe F : la Suède

1. Organisation administrative et politique

La Suède est une monarchie constitutionnelle à régime parlementaire reposant sur le pouvoir législatif du Riksdag. Depuis la réforme de 1974, le roi n'exerce plus qu'une fonction honorifique de chef d'État. Le parlement détient le pouvoir législatif et contrôle l'exercice du pouvoir exécutif par le Cabinet (Regering), autrement dit le gouvernement. La Suède est divisée en 21 comtés (län), chacun pourvus d'un conseil général; au niveau local, le territoire est divisé en 290 communes.

Le domaine de compétences des collectivités locales couvre principalement la gestion des structures éducatives, de l'assistance sociale, des services de santé primaires, et des infrastructures. Pour l'essentiel, leurs ressources proviennent de l'État.

La Préfecture représente les intérêts de l'État au niveau local et a la responsabilité formelle du développement du département. Elle se charge des questions de sécurité, de gestion des espaces naturels, de sauvegarde de l'environnement et veille à ce que les décisions du pouvoir central soient appliquées et suivies.

2. Structure du réseau routier

	Longueur (km)	Nombre de véhicule km (milliards)	Vitesse moyenne (km/h)
Routes de l'Etat	98 300	50	82
Catégorie			
Routes Européennes	4 900	18	99
Autres routes nationales	10 500	13	89
Routes principales	11 000	8	76
Autres routes principales	71 900	11	68
Type de routes			
Autoroutes	2 200	11	108
Routes normales	96 100	37	77
Routes des collectivité locales	40 000	22	48

Source : « Fickfakta 2004 – Vägverket, vägar ochtrafik », Vägverket, 2004

En plus des 138 000 km de routes publiques, il y a 295 000 km de routes privées, dont 75 000 km recevant des subventions de l'État.

3. Le Ministère en charge des routes

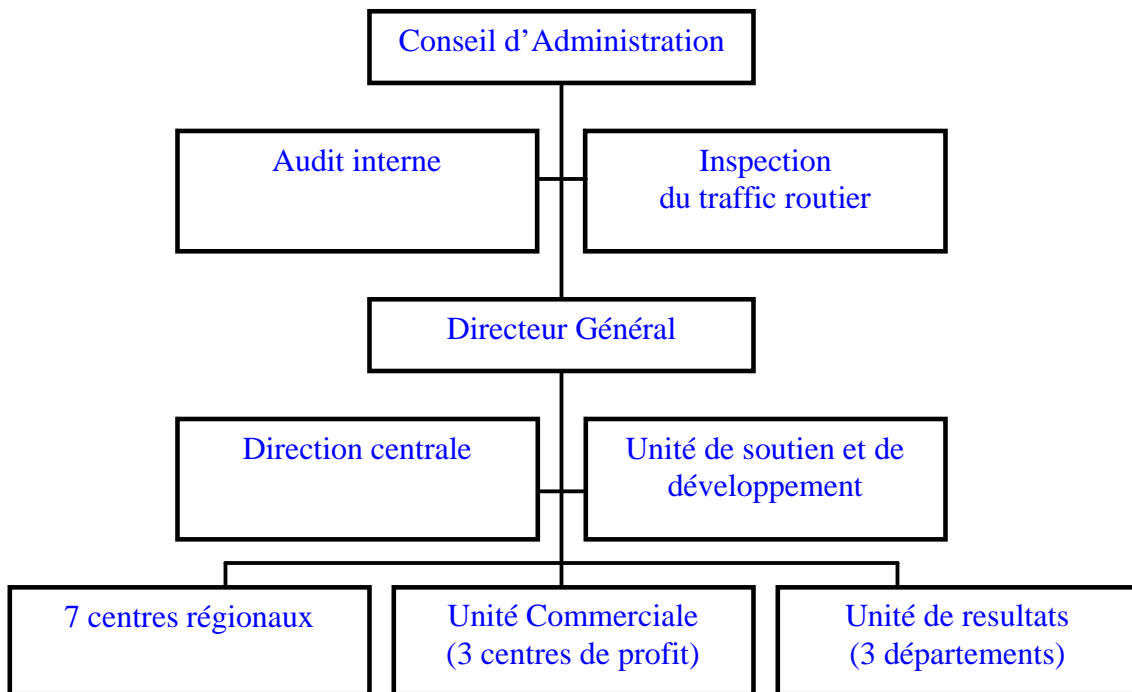
Il s'agit du ministère de l'industrie, de l'emploi et des communications : son champ de compétence regroupe : le commerce, la concurrence, les télécommunications, l'énergie, la sylviculture, l'innovation technique, la politique de l'emploi, les industries premières, le développement régional, la R&D, le tourisme et le transport.

4. L'Agence nationale des routes

4.1 Compétences et structure

Placée sous la surveillance d'un conseil d'administration, l'Agence nationale des routes (Vägverket) est composée d'une direction centrale, d'une unité de soutien et de développement, de sept centres régionaux, d'une unité commerciale avec trois centres de profit et d'une unité de résultats avec trois départements.

Elle détient des parts dans le bureau d'études (semi) privée SweRoad, et dans SVEDAB (Svensk-Danska Broförbindelsen AB), dont l'activité consiste principalement à gérer le pont d'Öresund.



Source : « Fickfakta 2004 – Vägverket, vägar ochtrafik », Vägverket, 2004

Vägverket compte 6 574 employés, dont 3 537 dans les centres de profit et 3 037 en administration centrale et régionale.

4.2 Les principales activités de Vägverket

Vägverket répartit ses tâches en quatre activités principales:

1. L'activité sectorielle

Les projets concernant le respect de l'environnement et la sécurité routière sont notamment inclus dans cette activité. Les investissements dans les systèmes de transport intelligents occupent également une place importante, en particulier le projet Intelligent Speed Adaptation (ISA). La Suède est d'ailleurs l'un des pays les plus avancés dans le domaine de la recherche sur les systèmes de transports intelligents. Dernièrement Vägverket a ouvert un centre d'information, visant à fournir des renseignements sur les conditions de circulation, essentiellement par radio, sur tout le réseau de l'Etat et quelques grandes villes par radio.

Montant des « travaux » en millions de couronnes suédoises

	2001	2002	2003
Sécurité routière	162	171	201
Environnement	41	44	40
Actions communes environnement/sécurité	29	31	33
Transports collectifs, enfants, handicapés	44	46	57
ITS	63	68	78
Collecte de données routières	101	116	125
R & D	111	105	103
Autres	6	7	7
Total	557	588	644

Source : Rapport annuel, Vägverket, 2003

2. L'activité réglementaire et circulation

Cette activité consiste essentiellement à définir les réglementations, à s'occuper des permis routiers et à distribuer des subventions de l'Etat aux collectivités locales ou aux routes privées.

Volume des « travaux » en millions de couronnes suédoises

		2001	2002	2003
Réglementations		18	18	29
Application des règles		794	807	930
Subventions de l'Etat	Transports publics (aéroports...)	554	550	412
	Villes	783	856	404
	Fond de reprise des véhicules	384	518	313
	Routes privées	564	570	628
	Autres	3	76	44
	Total subventions	2 288	2 570	1 801
Total volume travaux		3 101	3 395	2 760

Source : Rapport annuel, Vägverket, 2003

3. La gestion du réseau routier de l'Etat

Cette activité comprend la construction et l'entretien du réseau routier, la recherche, et la défense (des infrastructures majeures). Il s'agit de l'activité principale, comme le montre le volume des travaux.

Montant des « travaux » en millions de couronnes suédoises

	2001	2002	2003
Entretien du réseau routier	7 290	7 747	7 286
Investissements sur le réseau	6 437	8 235	9 700
Recherche et Développement	83	102	113
Défense	27	29	29
Total	13 837	16 114	17 128

Source : Rapport annuel, Vägverket, 2003

4. L'activité de production

L'entretien et la gestion du réseau routier sont confiés à des entreprises privées ou au centre de profit « Vägverket Produktion ».

Un cartel d'entrepreneur de travaux publics a été démantelé en 2002. La SNA estime qu'elle a été surfacturée de 125 millions de SEK en 2001 à cause de ce cartel. Actuellement quatre entreprises se partagent 95% du marché, et Vägverket cherche à attirer d'autres investisseurs afin de faire jouer la concurrence et baisser les prix.

4.3 Les centres de profit

Les Centres de profit sont gérés comme des entreprises privées, comme des filiales de Vägverket. Financièrement, ils fonctionnent de manière autonome, sans subventions de Vägverket. De plus, Vägverket ne leur fournit pas de contrat sans passer par des appels d'offres, ils sont donc toujours en compétition avec d'autres entreprises, et n'ont pas à priori de statut privilégié. Ils sont au nombre de trois :

1. Les services Consulting

Ce bureau d'études fournit des services dans le domaine des travaux publics. Son chiffre d'affaires s'élevait à 433MSEK en 2003 contre 428MSEK en 2002. En 2003, il comptait 537 agents.

2. Les opérations Ferry

Ce centre assure 38 liaisons maritimes. Contrairement aux autres centres de profit, il n'est pas soumis à la concurrence. En 2002 son chiffre d'affaires était de 381MSEK en 2003 contre 362MSEK en 2002. Il comptait 414 agents en 2003.

3. L'activité de production

Ce centre est en charge des opérations de construction et d'entretien du secteur routes et infrastructures sur toute la Suède. Ses clients sont aussi bien privés que publics. Son chiffre d'affaires était de 5 979MSEK en 2003 contre 5 735MSEK en 2002. En 2003, il comptait 2 569 agents. Il est chargé des opérations de base et de l'entretien pour Vägverket et d'autres clients, en particulier les collectivités locales. En 2002 il a obtenu 14 des 22 contrats d'entretien courant et de gestion du réseau de l'Etat. Il a été accusé en 2001 de faire partie d'un cartel d'entreprises de travaux publics.

5 Financement

Le financement de la construction et de l'entretien des autoroutes ainsi que celui des autres routes nationales et régionales est uniquement basé sur le budget général, et il n'y a normalement pas de taxes ou redevances affectées dans le système de transport routier suédois. Le budget en 2002 était de 2.6 milliard d'euros.

Le directeur général de Vägverket a récemment déclaré qu' « il est clair que le système de transport existant ne peut plus être entièrement financé par le budget de l'Etat et il est important que nous trouvions dans les pays nordiques, des solutions de financement alternatif ».

6 Evolutions

Vägverket cherche à améliorer l'efficacité de son action, et pour cela elle met en place des indicateurs de performance pour évaluer l'écart entre les objectifs et les résultats (à la manière de la HA en Angleterre). Par exemple, pour l'année 2002, un objectif était d'améliorer la productivité des travaux d'entretien, et il a été atteint, alors que l'objectif de réduire le nombre d'habitants exposés aux bruits routiers a échoué. Les objectifs concernent en particulier : l'accessibilité, la pollution de l'air, la sécurité routière, la qualité des routes...

Par ailleurs son objectif est de devenir une organisation davantage tournée vers les services aux clients. Ainsi elle développe son site Internet et son standard téléphonique afin d'améliorer la communication avec les usagers. Elle a identifié cinq procédés pour répondre aux besoins des usagers avant ou pendant un trajet. Elle tend également à mesurer la satisfaction des usagers, par exemple concernant les gênes occasionnées par les travaux d'entretien des routes.

Parallèlement au souhait de devenir une administration tournée vers le « client », terme volontairement utilisé pour « montrer que nous voulons travailler dans une perspective tournée vers l'extérieur »⁶, Vägverket a entrepris une restructuration majeure de son administration. En effet, l'agence centrale, employant 1300 employés, réalisait trop de tâches opérationnelles et la répartition des responsabilités était ambiguë. Ainsi en 2003 l'agence centrale a été réduite et ses compétences redéfinies. Elle ne compte plus que 75 personnes, chargées essentiellement de tâches stratégiques. Un des changements principaux est la création de deux unités « orientées méthodes », chargées respectivement du transport des personnes et du transport de marchandise. Le terme « orientées méthodes » signifie une approche davantage centrée sur les besoins du client. Depuis le 1^{er} janvier 2003, les services d'inspection du trafic routier (Vägtrafikinspektion) ont été incorporés à la structure de Vägverket. Ces services demeurent néanmoins indépendants.

⁶ Directeur general, Routes N°322

Annexe G : l'Italie

1. Organisation administrative et politique

L'Italie est une république parlementaire où le chef du gouvernement exerce le pouvoir exécutif. L'Italie est un pays unitaire « régionalisé », divisée en 20 régions, elles-mêmes divisées en 102 provinces et en 8 101 communes. Depuis 2001 l'autonomie des régions a été renforcée.

La réforme de l'administration d'Etat, introduite par décret en 1999, a pour but de renforcer et d'augmenter l'interaction de l'administration périphérique avec les collectivités locales. Les anciennes préfectures sont aujourd'hui appelées Uffici Territoriale del Governo (UTG). On compte actuellement 103 UTG.

2. Structure du réseau routier

Typologie	2002
Autoroutes	6 478 km (dont 5600 à péage),
Nationales	46 870 km
Départementales	115 180 km
Sous-total	128 528 km
Locales (routes gérées par les provinces et les communes)	290 000 km
TOTAL	457 000

En octobre 2001, le processus de régionalisation a conduit au transfert d'une partie du réseau routier national jusque là géré par l'ANAS aux Régions et collectivités locales (environ 25 000km). Ce transfert a concerné également les fonctions correspondantes (budget, ressources humaines et matérielles).

A l'heure actuelle, l'ANAS gère directement environ 20 500 km, dont 1 200 km d'autoroutes en concession (la moitié par des sociétés lui appartenant).

Sur les 6 478 km d'autoroutes, 5 300 km sont concédés à des sociétés concessionnaires.

La plus importante est la société Autostrade qui gère 2 854 km et, indirectement 547 km (sociétés appartenant à ce groupe).

**Réseaux autoroutiers en concession : dépenses globales (investissements et entretiens).
(en milliers d'euros)**

Concessionnaires	2000	2001	2002	2003
Autostrade Torino Ivrea Valle d'Aosta	26 958	43 125	44 655	42 550
Autostrade per l'Italia	433 356	404 292	445 393	558 184
Autostrade Venete	16 227	32 759	39 088	54 362
Autostrada del Brennero	87 329	74 058	81 412	70 244
Brescia-Verona-Vicenza-Padova	54 896	76 223	82 892	138 808
Autostrade Centropadane	13 356	16 649	26 478	28 682
Autocamionale della Cisa	31 410	33 805	43 308	58 853
Autostrada dei Fiori	24 275	27 958	29 422	37 521
Raccordo Autostradale Valle d'Aosta	51 956	34 150	53 384	56 173
Autostrada Ligure Toscana	55 842	50 795	45 074	34 527
Autostrade Meridionali	30 667	34 459	30 459	30 581
Autostrada Tirrenica	3 136	3 769	7 624	8 063
Autostrada Torino Alessandria Piacenza	51 100	36 721	34 935	43 571
Autostrade Valdostane	-	-	7 362	19 953
Serravalle-Milano-Ponte Chiasso	35 766	27 112	33 519	36 839
Società italiana per il Traforo del Frejus	-	-	42 255	76 646
Tangenziale di Napoli	4 141	5 245	11 700	10 839
Autostrada Torino-Milano	37 596	35 373	41 269	28 392
Autostrada Torino-Saona	77 061	52 812	45 302	33 447
Autostrada Venezia-Padova	11 708	22 120	35 773	13 022
Strada dei Parchi	-	-	-	19 502
Trafo del Monte Bianco	-	-	-	39 369
Trafo del Gran San Bernardo	-	-	-	6 581
Consorzio Autostrade Siciliane	-	180 619	128 520	141 800
Total	1 046 780	1 192 044	1 309 824	1 588 509

Source : CNEL, III Rapporto di monitoraggio degli investimenti infrastrutturali, 2004 (données ANAS)

3. Ministère en charge des routes

Le ministère des Infrastructures et des Transports (MIT) est compétent en matière de routes, de logement et d'urbanisme. Il réglemente et gère le transport de personnes et de marchandises, la motorisation (homologation, immatriculation...) et la sécurité routière. A l'origine du cadre réglementaire, il planifie également les axes routiers.

La réforme de l'organisation du MIT (2003) prévoit la création, au niveau supra régionale, de 10 « Servizi Integrati Infrastrutture e Trasporti » (SIIT). Ils représenteront le niveau déconcentré du MIT.

4. L'ANAS

4.1. Définition

La gestion des routes appartenant à l'Etat est attribuée à une société publique indépendante du MIT, l'ANAS (Associazione Nazionale per le Strade).

Une convention d'une durée de 30 ans signée entre le concédant (MIT) et le concessionnaire l'ANAS fixe le cadre des rapports entre les deux autorités. Elle établit les compétences et les pouvoirs du concessionnaire. Le MIT exerce des fonctions d'orientation, de contrôle et de surveillance technique et opérationnelle sur l'ANAS.

Un contrat de programme règle les aspects financiers et est renouvelé tous les trois ans.

Un contrôle budgétaire est effectué tous les ans par le MIT.

L'ANAS est devenue une société par actions au capital entièrement détenu par l'Etat avec la loi n°178 du 08/08/2002. Cette « privatisation » de la société s'insère dans un processus de débudgétisation permettant de réduire la dette du pays au regard des critères de Maastricht.

Cet organisme évoque le projet d'une transformation en holding « bicéphale ». Il s'agirait d'une part d'une Anas gestionnaire au niveau national en étroite collaboration et sous la dépendance de l'Etat et, de l'autre, d'une ANAS proposant des services aux collectivités locales et entreprises.

4.2. Organisation

L'ANAS est organisée comme suit :

- un conseil,
- un administrateur
- un conseil de surveillance
- 5 directions centrales :
 - Direction des travaux ;
 - Direction Autoroutes et Tunnels ;
 - Direction Affaire générale et du personnel ;
 - Direction administrative et financière ;
 - Direction de la programmation, des projets, des études et des rapports avec les régions et autres autorités.

Directement rattaché à l'administrateur, un bureau "Infrastructures" est voué à assurer la modernisation des principales infrastructures du réseau.

L'ANAS a des antennes sur l'ensemble du territoire, composées de 19 compartiments régionaux, de 16 bureaux détachés et de 4 bureaux spéciaux.

4.3. Compétences

Les compétences de l'Anas sont multiples :

- Gestion des routes et autoroutes de propriété de l'Etat ;
- Exercice de la manutention ordinaire et extraordinaire ;
- Amélioration et développement du réseau national routier et autoroutier (notamment en matière de signalisations) ;
- Construction de nouvelles routes nationales et autoroutes en gestion directe ou concession ;
- Contrôle de l'exécution des travaux de construction des infrastructures données en concessions et contrôle de la gestion économique des autoroutes ;
- Application des lois et règlements concernant la tutelle du patrimoine des routes et des autoroutes nationales ;
- Activités de tutelle sur le trafic et la signalétique ;
- Adoption des mesures nécessaires à la sécurité ;
- Expérimentation en matière d'homogénéité du réseau, du trafic et de la circulation

5. Financements

Par voie budgétaire classique

Les routes nationales appartenant à l'Etat et les autoroutes gratuites sont financées par l'ANAS. Les ressources de l'ANAS proviennent de l'Etat et des fonds QCS à destination du Mezzogiorno.

Evaluation du budget annuel total de l'ANAS (en Mds d'€)				
	1991	1995	2000	2001
	3,96	2,96	3,78	3,40

Le programme triennal de l'ANAS 2002-2004 prévoyait des investissements à hauteur de 4,889 Mds d'€ dont :

- 1,083 Mds d'€ provenant des fonds QCS à destination des régions du Mezzogiorno
- 3,806 Mds d'€ provenant du budget national ; dont 1,308 Mds d'€ à destination du Nord (34,37%), 583 M d'€ au Centre (15,32%) et 1,915 Mds d'€ à destination du Sud italiens.

En 2003, l'ANAS a investi sur les travaux des routes nationales pour 1,8 Mds d'€ (-20% par rapport à 2002) dont 1,4 Mds pour des nouveaux chantiers. Elle a publié des appels d'offres pour un montant global de 6,4 Mds d'€ (+95% par rapport à 2002), dont 3,8 Mds ont été adjugés (+26% par rapport à 2002).

Sur les réseaux autoroutiers en concession, l'ANAS a dépensé pour investissements et entretiens pour 1,6 Mds d'€ en 2003 (+21% par rapport à 2002 et +33 par rapport à 2001). Plus de 60% de cette somme (soit 970 M d'€) concernent des investissements).

Par les usagers

En Italie, seules les autoroutes sont payantes, à l'exception de celles directement gérées par l'ANAS. On compte environ 5600 km d'autoroutes à péage. Le réseau public exploité par un secteur public est de 1430 km environ.

Un règlement national fixe les tarifs pratiqués par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

En 2002 le montant des recettes des péages s'élevait à 2972M€

Outre l'impôt général, source de financement des routes, il existe en Italie des taxes particulières :

- au niveau national : taxe sur l'essence
- au niveau régional : vignette
- au niveau provincial : taxe pour la délivrance du permis de conduire

L'ensemble de ces taxes est affectée au budget général dans la mesure où il n'existe pas en Italie de fonds routier ou de Trust Fund.

Pour l'heure, le secteur privé n'a financé aucun projet à 100%.

6. La Loi Objectif

La loi n. 443 dite « Legge Obiettivo », adoptée en décembre 2001 concerne l'introduction de nouvelles dispositions visant la réalisation d'infrastructures et d'installations industrielles stratégiques. Elle introduit un cadre normatif et juridique nouveau destiné à permettre le lancement du processus de modernisation et de développement des infrastructures du pays.

Elle dresse une liste de 220 projets d'intérêt national en vue de la modernisation et du développement du pays. Le coût total est estimé à 125,8 Md€(soit environ 10% du PIB) jusqu'à 2012. 45% de ce budget devrait être destiné aux régions du Sud italien (« Mezzogiorno »).

L'objectif principal est le rééquilibrage économique et social des régions italiennes. Parmi ces projets, 21 sont retenus « prioritaires ». Il s'agit par exemple du tunnel ferroviaire Lyon-Turin, du pont de Messine reliant la Sicile à la péninsule ou de l'autoroute Salerne-Reggio Calabre.

Le coût pour l'Etat s'élève à 78,5 Md€, dont 14,8M€programmés sur la période 2003-2006.

Ce dispositif permet de « déroger » aux « lois Merloni » en vigueur pour les marchés publics. Il permet notamment de réduire les délais d'approbation des projets préliminaires, de modifier les évaluations d'impact environnemental et surtout de développer le « project financing » (financement de projet) en s'appuyant sur un partenariat public/privé et de simplifier les procédures de délivrance des concessions.

Il introduit surtout deux nouveautés dans les procédures de financement et de réalisation des infrastructures :

- Le « contractant général » : il s'agit d'une nouvelle figure définie par la loi comme la personne morale en charge de la réalisation et du préfinancement partiel ou total des projets sélectionnés par les pouvoirs publics (consortiums d'entreprises par

exemple). Il est légalement responsable de l'élaboration des coûts et des délais vis à vis de la puissance publique. En cas de non-respect de ces objectifs, il doit en assurer le financement. Contrairement au concessionnaire, il n'est pas responsable de la gestion de l'infrastructure : sa rémunération n'est donc pas associée à la rentabilité de l'exploitation mais dépend uniquement du prix contracté avec l'Etat.

- *Infrastrutture Spa (ISPA)* : cette filiale contrôlée à 100% par la Cassa dei Depositi e Prestiti (CDC italienne), est une société financière publique dédiée au financement des infrastructures par des émissions obligataires et la titrisation de ces actifs.

Enfin, la loi prévoit également la centralisation des décisions (mouvement inverse par rapport aux lois « Bassanini » de 1997 et 1998 qui renforçaient le pouvoir des Régions en matière d'aménagement du territoire) et du suivi des projets au niveau ministériel. Elle attribue à un Comité Interministériel pour la Programmation Economique (CIPE) la tâche d'évaluation des propositions, d'approbation des projets, de contrôle de l'exécution des travaux, d'adoption des concessions, d'attribution des autorisations nécessaires, et de localisation de l'ouvrage.

Ce dispositif suscite l'intérêt des entrepreneurs qui craignaient une trop forte régionalisation des procédures. Il permet également de faire bénéficier au secteur public l'expertise du secteur privé.

Les institutions en charge des contrôles antimafia sont néanmoins critiques face à ce nouveau système où un seul acteur (le contractant général) est responsable des travaux et chargé de les faire exécuter par l'intermédiaire de sous-traitants. Il pourrait augmenter les risques de corruption.