

Financial institutions
Energy
Infrastructure, mining and commodities
Transport
Technology and innovation
Life sciences and healthcare

 **NORTON ROSE FULBRIGHT**

Etude comparative du secteur autoroutier européen

Autorité de Régulation des Transports

Norton Rose Fulbright LLP – Juin 2020

Introduction

Conformément aux dispositions de l'article L. 122-9 du code de la voirie routière, l'Autorité de régulation des transports (« **ART** ») est chargée, depuis le 1^{er} février 2016, d'établir, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport public portant sur l'économie générale des concessions d'autoroutes.

Dans le cadre de la préparation de ce rapport et afin de mieux identifier les spécificités du secteur autoroutier français, l'ART a souhaité disposer d'un éclairage sur l'environnement juridique et institutionnel ainsi que sur les modalités de régulation du secteur autoroutier dans cinq pays européens, à savoir l'Italie, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

A cet effet, elle a confié au cabinet Norton Rose Fulbright LLP la mission de réaliser une étude comparative du secteur autoroutier européen (« l'**Etude** »).

Afin de mener à bien cette Etude, nous avons réalisé, pour chaque pays concerné, une analyse de la réglementation applicable ; des contrats portant sur la construction et l'exploitation des autoroutes ; des rapports et de la documentation émis par les différents acteurs du secteur ainsi que des décisions de justice nationales et européennes.

Nous avons également rencontré et échangé avec des acteurs clés, représentant les ministères compétents, les autorités de régulation, les associations des sociétés concessionnaires, ainsi que l'Association Européenne des Sociétés Concessionnaires d'Autoroutes et d'Ouvrages à Péage (ASECAP).

L'Etude retrace ainsi, pour chaque pays, le développement et la structuration actuelle du secteur autoroutier ; le cadre institutionnel ; les modalités de financement ; et les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes.

L'analyse comparative permet de dégager les grandes évolutions au niveau européen, d'identifier les problématiques communes avec le secteur autoroutier français et de souligner les solutions mises en œuvre dans chaque pays.

L'Etude permet ainsi d'avoir une vision d'ensemble et de poursuivre une réflexion éclairée sur le secteur autoroutier français.

Marion Roquette-Pfister
Avocat, Associée

Remerciements

Nous souhaitons adresser nos remerciements aux personnes que nous avons eu l'honneur de rencontrer ou d'échanger au cours de l'Etude :

- en Espagne : M. Gonzalo Ortiz Lorenzo, directeur technique de la SEITT et M. Máximo Machado Guzmán, coordinateur des autoroutes R4/M50 et AP36/143 au sein de la SEITT ; M. Julián Núñez, président de SEOPAN ;
- au Portugal : M. Jose Serrano Gordo, vice-président d'Infraestruturas de Portugal, M. Mário Alves Fernandes, directeur de planification d'Infraestruturas de Portugal et M. Joaquim Pais Jorge, directeur du département en charge de la gestion financière des concessions d'Infraestruturas de Portugal ;
- au Royaume-Uni : M. Jim O'Sullivan, directeur général de Highways England et M. Graham Richards, directeur exécutif de l'Office of Rail and Road
- en Allemagne : M. Peter Schmitz de l'unité relations internationales et bilatérales du BMVI et Dr. Jan Kalbheim de l'unité PPP du BMVI ;
- M. Christophe Boutin, président de l'ASECAP, Mme Malika Seddi secrétaire générale et directrice exécutive de l'ASECAP et M. Dimitrios Ioannou, directeur du secrétariat de l'ASECAP.

La rencontre avec les représentants de l'Autorità di Regolazione dei Trasporti n'a malheureusement pu se tenir, comme prévu, en raison des restrictions liées à la crise du Covid-19.

Nous souhaitons également adresser nos remerciements aux avocats qui ont participé à la rédaction de l'Etude : Benjamin Jothy, Marine Zoroddu, Marta Giner Asins et Arnaud Sanz (Norton Rose Fulbright, Paris) ; Andrew Buisson et Daniel Chen (Norton Rose Fulbright, Londres) ; Gennaro Mazzuocolo et Ginevra Biadico (Norton Rose Fulbright, Milan) ; Dirk Trautmann (Norton Rose Fulbright, Munich),

ainsi que Ana Sala Andrés et Carlos Rubio Soler du cabinet Cortes Abogados à Madrid.

Enfin, nous adressons nos remerciements à l'équipe de la direction du transport routier de voyageurs et des autoroutes de l'ART qui a supervisé la réalisation de cette Etude.



Sommaire

1.	Analyse comparative du secteur autoroutier européen	p. 6
2.	Le secteur autoroutier italien	p. 44
3.	Le secteur autoroutier espagnol	p. 67
4.	Le secteur autoroutier portugais	p. 87
5.	Le secteur autoroutier anglais	p. 109
6.	Le secteur autoroutier allemand	p.130
	Sources et bibliographie	p. 149

1. Analyse comparative du secteur autoroutier européen



1.1. La structure des principaux réseaux autoroutiers européens

1.1.1. Des définitions juridiques et techniques homogènes



L'ensemble des pays objet de l'Etude retiennent une définition juridique et technique similaire des autoroutes.

Sont ainsi des autoroutes, les routes :

- spécialement conçues, construites et signalées comme telles ;
- destinées exclusivement à certain types de véhicules à moteur ;
- qui sont sans accès aux propriétés adjacentes et bénéficient de voies d'accès et de sorties spécialement aménagées ;
- qui ne traversent pas, ni ne sont traversées, au même niveau, par tout autre moyen de communication ou servitudes de passage ;
- qui sont composées d'au moins une voie par sens de circulation, séparées, sauf en des points particuliers ou de manière temporaire, par un terre-plein central.

Le fait de soumettre à péage l'utilisation de ces routes n'est jamais retenu comme un critère de définition par la réglementation.

On peut néanmoins souligner le cas de l'Espagne qui, jusqu'en 2018, n'avait que des autoroutes à péages, les termes génériques pour désigner le réseau autoroutier étant d'ailleurs, jusqu'à cette date, « *autopistas de peaje* ».

1.1.2. Les grandes étapes du développement des réseaux autoroutiers européens

Nonobstant les évolutions spécifiques de chaque pays étudié, on peut distinguer trois grandes périodes dans le développement des principaux secteurs autoroutiers européens.

1920-1990 : un développement dans un cadre administré ou fortement aidé par des actions publiques

Les premières sections autoroutières européennes sont inaugurées en Italie et en Allemagne entre 1922 et 1935.

Les réseaux autoroutiers de ces pays ainsi qu'en France, en Espagne, au Portugal et en Angleterre, ne prennent réellement leur essor qu'après la seconde guerre mondiale, sous l'impulsion de politiques volontaristes considérant les autoroutes comme un vecteur essentiel de la reconstruction et de la croissance économique.

Le développement des réseaux autoroutiers est réalisé essentiellement dans un cadre administré, par les États et des entités publiques ; ou encore par des entreprises privées dans le cadre de contrats de concession, bénéficiant de dispositifs importants de soutien économique et financier.

Cette période voit également la définition des premières réglementations encadrant le secteur autoroutier aux plans juridique, contractuel et technique.

■ Italie

Entre 1946 et la fin des années 1980, l'essentiel du développement du réseau autoroutier italien est assuré par :

- l'*Azienda nazionale autonoma delle strade* (« **ANAS** »), société publique, qui agit à la fois comme autorité concédante, signataire de contrats de concession à péage avec des opérateurs publics ou privés, et comme exploitant direct du réseau routier et autoroutier national.
- la société *Autostrade-Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA* (« **Autostrade** »), société publique détenue par l'État italien, qui se voit octroyer en 1968 une concession lui confiant l'exploitation de près de 2.896 kilomètres d'autoroutes (52% du réseau) jusqu'en 2003.

D'autres concessions de moindre ampleur sont attribuées à des sociétés publiques, ayant notamment pour actionnaires des entités régionales, et à quelques sociétés privées (6% du réseau).

Une loi de 1961 prévoit que les sociétés concessionnaires peuvent bénéficier : (i) d'une dette garantie par l'État à hauteur de 50% des investissements réalisés et (ii) d'une possibilité de subvention par l'État à près de 52% des coûts. Ces mesures permettent un développement très rapide du réseau autoroutier italien qui, représente 5.000 kilomètres en 1975.

La crise pétrolière stoppe néanmoins le développement du réseau autoroutier italien. Une loi de 1975 suspend ainsi la construction de nouvelles sections autoroutières. À partir des années 1980, l'accent est essentiellement mis sur l'amélioration du réseau existant. De nouvelles sections autoroutières sont construites, par un système d'adossement similaire au système français, mais avec des longueurs plus réduites.

Le réseau autoroutier italien représente 6.193 kilomètres en 1990.

■ Allemagne

Entre 1959 et 1990, le développement du réseau autoroutier allemand (qui est exclusivement fédéral) est conduit dans un cadre administré, associant l'État fédéral, en charge de la planification et du financement du réseau autoroutier, et les *Länder*, en charge, au nom et pour le compte de l'État fédéral, de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières se trouvant sur leur territoire⁶¹.

La construction et l'exploitation du réseau par les *Länder* se fait dans un cadre dit « conventionnel », c'est-à-dire une gestion en régie et/ou le recours à des prestataires externes dans le cadre de marchés publics de travaux ou de services.

Le réseau autoroutier allemand représente 11.000 kilomètres en 1990.

■ Angleterre

Le développement du réseau anglais est également assuré de manière exclusive par l'État, au travers du *Department for Transport* (« **DfT** ») et, à partir de 1994, la *Highways Agency*, agence publique sous l'autorité directe du DfT.

La construction et l'exploitation du réseau sont réalisées, soit directement par les services du DfT, soit dans le cadre de marchés publics de travaux ou de services.

Le réseau autoroutier anglais représente 3.180 kilomètres en 1990.

■ Espagne

Le développement du réseau autoroutier espagnol à partir de 1967 est assuré exclusivement dans le cadre de contrats de concession octroyés par l'Administration Générale de l'État ou les Communautés Autonomes à des sociétés privées.

Treize concessions de travaux sont ainsi attribuées entre 1967 et 1995, pour des sections comprises entre 16 et 225 kilomètres et une durée moyenne de 40 ans.

Par un système d'adossement similaire au système français, ces concessions intégreront par la suite de nouvelles sections et feront l'objet d'un allongement de leur durée.

Certaines sociétés concessionnaires connaîtront, après la crise pétrolière, des difficultés financières et leurs actions seront rachetées par une société publique, *Empresa Nacional de Autopistas* (« **ENA** »). Les sections autoroutières concernées demeureront néanmoins exploitées sous un régime concessif.

Le réseau autoroutier espagnol représente 939 kilomètres en 1990.

⁶¹ Étant précisé que les autoroutes demeurent des infrastructures fédérales, les *Länder* agissant au nom et pour le compte de l'État fédéral, sur leur territoire.



■ Portugal

Le réseau autoroutier portugais connaîtra un développement limité sur cette période.

Trois contrats de concession sont octroyés par l'État, dont le principal, en 1972, à la société Brisa qui est, à cette époque, une société publique.

Le réseau autoroutier portugais représente 316 kilomètres en 1990.

1990-2010 : l'implication plus importante du secteur privé, avec des nouveaux schémas contractuels et financiers

A l'instar du secteur autoroutier français, on peut observer, à partir du milieu des années 1990 et jusqu'en 2010, deux évolutions notables pour les principaux secteurs autoroutiers européens : le développement de nouvelles structurations contractuelles et financières faisant appel de manière plus importante au secteur privé ; et la privatisation d'un certain nombre de sociétés publiques, concessionnaires d'autoroutes.

Le développement de nouvelles structurations contractuelles et financières

- Les contrats *Design Build Finance Operate* (« **DBFO** ») anglais

L'Angleterre est la première à introduire une nouvelle forme de structuration contractuelle pour la réalisation et l'exploitation de nouvelles sections autoroutières.

Il s'agit de contrats de type contrats de partenariat (au sens français du terme), dans le cadre desquels un opérateur privé se voit confier, de manière globale, la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un secteur ou d'une section autoroutière.

Le partenaire privé est rémunéré par une redevance payée par l'État, couvrant les coûts de construction, de financement, d'exploitation et de maintenance, et ajustée, selon les cas, en fonction du trafic, de la disponibilité de

l'infrastructure et du respect d'objectifs de performance définis par le contrat.

L'ensemble des contrats DBFO font appel à des financements privés externes, de type financement de projet, assis sur la performance du projet. Ce type de financement induit une forte implication des établissements de crédit prêteurs dans la négociation, l'exécution des contrats et la structuration de ces derniers (voir ci-après point 1.3.1).

Onze contrats DBFO, d'une durée de 30 ans, sont conclus entre 1996 et 2004 pour une longueur totale de 884 kilomètres d'autoroutes. Ces contrats font l'objet d'une analyse détaillée au point 5.4.1.

- Les contrats *Sem Cobrança aos Utilizadores* (« **SCUT** ») au Portugal

Afin de permettre le développement d'infrastructures autoroutières dans des régions défavorisées du pays, le Portugal recourt à partir de 1999 à des contrats dits SCUT, littéralement « *sans coûts pour l'utilisateur* ». Leur dénomination souligne que, contrairement aux contrats de concession antérieurs, les autoroutes concernées ne sont pas soumises à péage.

A l'instar des contrats DBFO, les contrats SCUT ont également pour objet de confier à un opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'une section autoroutière en contrepartie d'une redevance payée par l'État, calculée sur la base du trafic constaté (*shadow toll*).

La mise en œuvre de ces projets fait également appel à des financements privés externes de type financement de projet.

Sept contrats SCUT, d'une durée de 30 ans, sont conclus entre 1999 et 2002 pour une longueur totale de 907 kilomètres d'autoroutes. Ces contrats font l'objet d'une analyse détaillée au point 4.3.2.

A noter que, sur la même période, trois contrats de concession seront également attribués à des opérateurs privés.

	1970	1980	1990	2000	2020
FRANCE	1 553 km	4 862 km	6 824 km	9 766 km	11 618 km
ITALIE	3 913 km	5 900 km	6 193 km	6 478 km	7.600 km
ALLEMAGNE	6 061 km	9 225 km	10 809 km	11 712 km	13 000 km
ROYAUME-UNI	1 183 km	2 683 km	3 180 km	3 612 km	3 800 km
ESPAGNE	403 km	850 km	939 km	1 506 km	2 880 km
PORTUGAL	66 km	132 km	316 km	1 482 km	3 928 km

*Développement des réseaux autoroutiers entre 1970 et 2020
(Source : A. Greco, Highways: cost and regulation in Europe)*

■ *Les Öffentlich-Private Partnerschaften,*
(« **ÖPP** ») en Allemagne

A partir de la fin des années 1990, le gouvernement allemand envisage également de poursuivre le développement du réseau autoroutier en ayant recours à des partenariats public-privé (*Öffentlich-Private Partnerschaften*, « **ÖPP** »).

Un premier type de contrats est ainsi mis en œuvre, le « F-Modell », dont les principes sont proches du modèle concessif. Ces contrats sont néanmoins limités aux ponts, tunnels et passes montagneuses. Seuls deux projets de tunnels sont réalisés dans ce cadre, à Rostock et Lübeck (mis en service en 2003 et 2005).

A partir de 2005, concomitamment à l'instauration d'un système de péage pour les poids lourds sur l'ensemble du réseau autoroutier (le « **LkW-Maut** »), le gouvernement fédéral a recours à un autre type d'ÖPP, les « A-Modell ».

Ces contrats confient à un opérateur privé la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance de projets nouveaux ou d'élargissement de sections autoroutières en contrepartie d'une rémunération, de type « *shadow toll* », payée par l'État fédéral sur la base du trafic poids lourds constaté sur l'itinéraire.

Cinq contrats « A-Modell », d'une durée de 30 ans, sont ainsi attribués entre 2007 et 2011 pour une longueur totale de 286 kilomètres. Ces

contrats font l'objet d'une analyse détaillée au point 6.4.3.

La privatisation de sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes

Quelques années avant la France, les trois autres pays européens qui ont historiquement développé leurs réseaux dans le cadre de contrats de concessions, ont procédé, entre 1997 et 2003, à la privatisation des sociétés publiques qui en étaient les principaux titulaires. Ainsi :

- la société publique portugaise Brisa est privatisée en trois phases entre 1997 et 1999 ;
- la société publique italienne Autostrade est privatisée en deux phases, en 1997 et 1999 ; et,
- la société publique espagnole ENA est privatisée en 2003.

On notera que, aux fins sans doute d'augmenter leur valorisation, la durée de la concession principale de Brisa a été allongée de 33 ans ; celle d'Autostrade de 35 ans ; et celle des principales concessions de ENA (concessions AUCALSA et AUDASA) de 25 ans quelques mois ou années avant leur privatisation⁶².

⁶² En 1997 pour Brisa et Autostrade et en 2000 pour ENA. Ces allongements de durées n'étaient pas contraints à l'époque par les règles posées ultérieurement par les directives européennes de 2004 et 2014 relatives au droit des concessions.

2010-2020 : des débats importants sur le fonctionnement du secteur et des réformes d'ampleur

La période la plus récente donne lieu à des débats importants sur le fonctionnement des secteurs autoroutiers et à des réformes institutionnelles d'ampleur dans certains pays.

■ Portugal

Entre 2007 et 2012, le Portugal engage une réforme de l'organisation du secteur routier et autoroutier avec la création :

- d'une société publique, *Estrada de Portugal* (« EP »), qui deviendra, en 2015, *Infraestruturas de Portugal* (« IP ») ; cette société est chargée de gérer l'ensemble du réseau routier et autoroutier national⁶³ dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec l'État, qui l'autorise à conclure des « sous-concessions »⁶⁴ ;
- d'une agence rattachée au ministère des transports, *Instituto da Mobilidade e dos Transportes* (« IMT »), qui assume le rôle de concédant des différents contrats de gestion des infrastructures autoroutières et la conduite de la politique routière et autoroutière.

La période est par ailleurs marquée par les difficultés affectant l'ensemble des contrats conclus entre 1999 et 2007 (contrats SCUT, contrats de concessions et « sous-concessions » IP), résultant notamment d'importants surcoûts de construction et des conséquences de la crise financière de 2008.

En application des contrats SCUT et des sous-concessions IP dans leur rédaction initiale, l'État portugais se trouve rapidement dans une situation de devoir verser des compensations

⁶³ A l'exception de la partie gérée dans le cadre des contrats de concession, tels que celui de Brisa.

⁶⁴ A noter que, malgré leur intitulé (*concessão* et *subconcessão*) ni le contrat de concession conclu entre IP et l'État portugais, ni les sous-concessions conclus entre IP et des opérateurs privés, ne correspondent au schéma concessif français, dans la mesure notamment où il n'y a pas de transfert du risque trafic. Voir ci-après points 4.2.2 et 4.2.3.

pour surcoûts de construction et assumer, sur la durée totale des contrats, des paiements beaucoup plus lourds que prévu (700 millions d'euros annuel au lieu de 545 millions d'euros).

En conséquence, dans le cadre d'un plan de sauvetage de l'économie portugaise conclu avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international, l'État portugais s'engage, à partir de 2012, dans une profonde renégociation de ces contrats afin de diminuer significativement, sur l'ensemble de leur durée, la charge sur le budget de l'État. A rebours de l'intention initiale, des péages sont par ailleurs mis en place sur certaines sections et reversés directement à IP.

Pour assurer leur sauvetage, les contrats de concessions les plus récents voient en outre leur système de rémunération transformé en paiement de disponibilité et le risque trafic transféré au concédant, leur faisant perdre leur caractère concessif.

■ Angleterre

En 2014, sur la base du constat selon lequel le réseau autoroutier anglais souffre de sous-investissement par rapport aux autres pays européens et de congestion chronique sur certaines parties du réseau, le DfT lance une réforme du secteur autoroutier et routier national s'appuyant sur :

- l'adoption d'une stratégie de long terme avec la définition de *Road Investment Strategies* (« RIS »), plans de développement et d'investissement d'une durée de 5 ans ;
- une refonte de l'organisation institutionnelle, avec notamment la création d'une société publique en charge de la construction, de l'exploitation et de la maintenance du réseau, *Highways England* ; et
- le vote d'un financement associé de 15 milliards de livres sterling (17 milliards d'euros) sur une période de 5 ans.

Le recours aux contrats DBFO pour la réalisation des nouveaux investissements est par ailleurs

abandonné afin de privilégier une structuration contractuelle basée sur les marchés publics.

■ Italie

L'Italie procède également à plusieurs réformes institutionnelles au cours de cette période avec :

- une clarification du rôle de l'ANAS qui agissait à la fois en tant que concédant pour le compte de l'État italien et en tant qu'opérateur de certaines portions du réseau autoroutier directement sous sa supervision ; elle est désormais chargée de la seule mission d'entretien et de maintenance du réseau routier et autoroutier national non concédé ;
- le transfert des compétences en matière de gestion des contrats de concession au ministère des transports ;
- la création d'une autorité indépendante en charge de la régulation, l'*Autorità di Regolazione dei Trasporti* (« **ART** ») ;
- la création de l'*Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali* (« **ANSFISA** »), suite à l'accident du pont de Gênes en août 2018.

L'Italie lance par ailleurs en 2014 un plan autoroutier qui prévoit de nouveaux investissements dans le cadre des concessions existantes et l'allongement de leur durée. La Commission européenne demande plusieurs modifications avant de le valider en avril 2018.

L'accident du pont de Gênes en août 2018 suscite une vive émotion et d'importantes réactions politiques, notamment à l'endroit de la principale société concessionnaire, Autostrade. Dans ce contexte, une loi de décembre 2019 modifie les conditions de résiliation de tous les contrats de concession en cours.

Dans le même temps, malgré plusieurs modifications de leur encadrement au cours des années 2000, les tarifs de péage font l'objet de critiques récurrentes en raison de leur opacité. L'ART italienne initie en juin 2019 une réforme des systèmes tarifaires.

Ces deux séries de mesures suscitent une vive opposition de la part des sociétés concessionnaires d'autoroutes italiennes.

■ Espagne

À partir de 2008, un certain nombre de concessions octroyées entre 1998 et 2006 connaissent des difficultés importantes, et en particulier les concessions « radiales » de la périphérie de Madrid qui subissent d'importants surcoûts de construction et d'expropriation, mettant en péril leur équilibre économique. En outre, la crise économique et financière qui touche l'Espagne à partir de cette même année vient affecter significativement l'exploitation de certaines concessions, qui enregistrent d'importantes baisses de trafic.

Entre 2015 et 2017, huit sociétés concessionnaires sont mises en liquidation judiciaire. L'Administration Générale de l'État prononce la résiliation des contrats de concession correspondants en 2018 et 2019 et transfère leur exploitation à une société publique, la *Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre*, (« **SEITT** »).

En 2017, le gouvernement espagnol annonce que certaines concessions qui arrivent à terme dans les prochaines années ne feront pas l'objet d'une réattribution et seront exploitées sans péage. Deux concessions importantes sont ainsi transférées à la SEITT à leur date d'échéance, en janvier 2019 et janvier 2020.

L'avenir du secteur autoroutier espagnol et du modèle concessif espagnol fait aujourd'hui l'objet d'un débat important qui n'est pas encore tranché.

■ Allemagne

En 2017, dans le cadre de la réorganisation des relations entre l'État fédéral et les *Länder*, le gouvernement fédéral allemand entreprend une réforme importante de l'organisation institutionnelle du secteur autoroutier.

Cette réforme prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 :

- l'État fédéral assume l'entière responsabilité de la planification, du financement, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des autoroutes ;
- l'ensemble des tâches liées à la gestion et l'exploitation des autoroutes et des routes fédérales sont transférées des Länder à l'État fédéral ;
- une société publique entièrement détenue par l'État fédéral, dénommée « *Die Autobahn GmbH des Bundes* » (« **Die Autobahn** ») est chargée de la gestion du réseau autoroutier ;
- une autorité fédérale, la *Fernstraßen-Bundesamt* (« **FBA** »), assure certaines compétences fédérales, notamment la planification des projets, et la supervision de *Die Autobahn* pour le compte du *Bundeministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, (« **BMVI** »).

Sur cette période, à rebours des autres pays européens, l'Allemagne continue à avoir recours aux contrats de partenariat, avec deux nouvelles générations d'ÖPP, les « V-Modell » et les « FBV-Modell ». Ces contrats font l'objet d'une analyse détaillée au point 6.4.1.

1.1.3. Structure actuelle des principaux réseaux européens

Au terme de cette évolution, les principaux réseaux autoroutiers européens représentent au total près de 43.000 kilomètres, mais avec une taille et une maturité assez différenciées selon les pays.

Ils font aujourd'hui l'objet de développements plus limités que ceux qui ont été entrepris au début des années 2000.

En termes de gestion du réseau autoroutier, on peut distinguer trois grands modes, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre (voir tableau ci-après) :

- la gestion par des **entreprises publiques** et le recours à des **marchés publics** ; c'est le mode dominant en Allemagne (90% du réseau) et en Angleterre (78% du réseau) ;
- la gestion dans le cadre de **concessions** de travaux publics et/ou de service public à péage ; c'est le mode dominant en Italie (87% du réseau) et en Espagne (80%) ;
- la gestion dans le cadre de contrats de type **contrat de partenariat**, avec paiements de la rémunération par une entité publique ; c'est le mode majoritaire aujourd'hui au Portugal (63% du réseau).

	Gestion par une entreprise publique / marchés publics	Concessions avec paiements des usagers	PPP avec paiements par une entité publique
FRANCE	✓	✓	
ITALIE	✓	✓	
ALLEMAGNE	✓		✓
ROYAUME-UNI	✓		✓
ESPAGNE	✓	✓	
PORTUGAL		✓	✓

Tableau 1: Typologie des modes de gestion des autoroutes dans six pays européens (mode majoritaire en grisé)



1.2. L'organisation institutionnelle des principaux réseaux autoroutiers européens

1.2.1. Un secteur qui relève majoritairement de la compétence d'autorités nationales

- La définition de la politique de développement des réseaux autoroutiers et du cadre réglementaire de ce secteur relève majoritairement, dans l'ensemble des pays objet de l'Etude, d'autorités nationales.

Ces compétences sont en général assurées par le **ministère en charge des transports**⁶⁵.

- Ces autorités nationales n'assument en revanche pas toutes directement le rôle de concédant ou d'autorité de contrôle des opérateurs privés, titulaires de contrats de concession ou de contrats de partenariat.

Ce rôle est, dans certains cas, confié à des **autorités administratives dédiées**, dotées d'une autonomie administrative et juridique.

C'est notamment le cas au Portugal, où l'*Instituto da Mobilidade e dos Transportes* (« **IMT** »), agence rattachée au ministère des transports, exerce le pouvoir de contrôle et de sanction sur IP et les sociétés concessionnaires, au nom et pour le compte de l'État portugais.

Ce sera également le cas en Allemagne de la **FBA**, qui aura notamment pour rôle de superviser *Die Autobahn*, pour le compte du BMVI.

Il convient de souligner que l'intérêt de telles agences, qui ne sont pas des autorités indépendantes du ministère en charge des transports, tient essentiellement à la clarification de l'organisation institutionnelle.

- Les **autorités régionales** peuvent par ailleurs jouer un rôle important dans certains pays.

En Espagne, par exemple, les Communautés Autonomes sont des autorités concédantes, au même titre que l'Administration Générale de l'État. Elles peuvent, en coordination avec cette dernière et dans le respect de la réglementation applicable définie au niveau national, décider de la réalisation de nouvelles sections autoroutières et de leur mode de gestion (en l'occurrence, elles ont recours soit à des contrats de concession, soit à des sociétés publiques exploitantes). Ces sections représentent aujourd'hui environ 23% du réseau autoroutier espagnol.

De même, en Allemagne, les *Länder* sont en charge, au nom et pour le compte de l'État fédéral, de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières situées sur leur territoire (qui demeurent des routes fédérales). Les missions des *Länder* seront cependant transférées à *Die Autobahn* à compter de janvier 2021.

Enfin, en Italie, certaines régions sont actionnaires, aux côtés de l'ANAS, de sociétés d'économies mixtes titulaires de contrats de concession portant sur des réseaux autoroutiers régionaux. Ces sections représentent aujourd'hui environ 10% du réseau autoroutier italien.



⁶⁵ Le *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* en Italie ; le *Ministerio de Fomento* en Espagne ; le *Ministro do Planeamento e das Infraestruturas* au Portugal ; le *Department for Transport* en Angleterre ; et le *Bundeministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* en Allemagne.

1.2.2. La création de sociétés publiques en charge de la gestion des réseaux autoroutiers

- Au cours des dix dernières années, l'ensemble des pays objet de l'Etude ont créé des sociétés publiques (dans certains cas, en transformant des entités administratives existantes), en charge de la gestion de tout ou partie du réseau autoroutier :
 - ANAS en Italie, en 2011 (à la suite de la clarification de son rôle) ;
 - Highways England en Angleterre, en 2015 (par transformation de la Highways Agency) ;
 - IP au Portugal, en 2015 (issue de EP) ;
 - SEITT en Espagne (société créée en 2005 et investie d'un nouveau rôle en matière autoroutière à partir de 2018) ;
 - Die Autobahn en Allemagne, en 2019.

Les textes approuvant la création ou la transformation de ces sociétés indiquent qu'il est attendu qu'elles disposent d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration et que la forme commerciale qui leur est donnée ainsi que leurs modalités de fonctionnement, permettent une gestion plus optimisée et une culture d'entreprise tournée vers les résultats et la satisfaction des usagers.

Ces sociétés publiques disposent néanmoins d'un niveau d'autonomie et de rôles variables.

- Ainsi, au Portugal, IP, titulaire d'un contrat de concession (qui s'assimile, malgré sa dénomination, à un contrat d'entreprise) assume essentiellement, en matière autoroutière, **un rôle d'autorité déléguée**⁶⁶

pour les contrats SCUT et les sous-concessions⁶⁷ qu'elle conclut avec des opérateurs privés.

IP est, à ce titre, chargée de contrôler l'exécution par ces opérateurs de leurs obligations contractuelles et de procéder au versement des paiements de disponibilité dans les conditions prévues par ces contrats. Elle perçoit à cet effet les péages qui sont acquittés sur les sections autoroutières concernées (voir ci-après points 4.3.2 et 4.3.3).

- Highways England, en Angleterre, et Die Autobahn, en Allemagne, assurent **un rôle mixte d'autorité déléguée et d'entité gestionnaire** d'une partie du réseau autoroutier.

Elles sont en effet en charge de la réalisation des investissements, de l'exploitation et de la maintenance sur la majeure partie du réseau autoroutier (78% du réseau anglais et 90% du réseau allemand), en ayant recours à leurs moyens propres ou à des contrats de type marchés publics.

Die Autobahn reprend, à ce titre, les attributions et les moyens des Länder (voir point 6.2.4 ci-après).

Highways England et Die Autobahn assument par ailleurs un rôle de contrôle de l'exécution par les opérateurs privés de leurs obligations au titre, respectivement, des contrats DBFO et des contrats ÖPP.

- L'ANAS en Italie et la SEITT en Espagne, sont quant à elles **exclusivement des entités gestionnaires** d'une partie du réseau autoroutier.

Comme indiqué précédemment, l'ANAS assumait antérieurement un rôle mixte de concédant et de gestionnaire.

⁶⁶ Équivalent au rôle d'autorité concédante dans les contrats de concession. Étant précisé que ce n'est pas le cas concernant le réseau routier national pour lequel IP assume un rôle d'exploitant direct.

⁶⁷ Il convient de préciser que, malgré leur dénomination, ces contrats ne sont pas à proprement parler des concessions au sens français du terme, mais plutôt des contrats de type contrats de partenariat. Voir point 4.3.3.

Une loi de 2011 a clarifié ses missions, transférant le rôle de concédant au ministère en charge des transports, et lui laissant la seule mission de gestionnaire de la partie non concédée du réseau autoroutier italien.

Il convient par ailleurs de relever que la SEITT a été investie du rôle d'exploitant d'autoroutes à la suite du prononcé de la liquidation de plusieurs sociétés concessionnaires en 2017 et la nécessité d'assurer la continuité de l'exploitation (cf. point 3.2.3). La définition de son rôle pour l'avenir en matière autoroutière fait partie du débat général sur l'avenir du secteur autoroutier espagnol, qui n'est pas aujourd'hui tranché.

1.2.3. L'émergence et le renforcement des autorités de régulation

Certains pays ont mis en place des autorités sectorielles chargées du contrôle du secteur autoroutier.

- La plus ancienne de ces autorités est ***l'Autorità di Regolazione dei Trasporti*** (« ART ») italienne, qui a été créée en 2011. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante en charge de réguler l'ensemble du secteur des transports.

L'ART a pour mission de :

- garantir aux utilisateurs un accès équitable et non discriminatoire au réseau autoroutier. A ce titre, l'ART doit proposer des réglementations favorisant la concurrence entre les opérateurs et la maîtrise de leurs coûts ;
 - définir les critères légaux permettant de déterminer les critères de fixation des tarifs, redevances ou péages payés par les utilisateurs des infrastructures ;
 - vérifier l'application correcte des critères de fixation des tarifs, redevances ou péages ;
 - établir, en fonction des différents types de services et des différents types d'infrastructures, les standards minimums de qualité des services de transports nationaux et locaux.
- S'agissant spécifiquement de la régulation du secteur autoroutier, l'ART est chargée :
- d'établir un mécanisme de plafonnement des péages en procédant notamment à une réforme du mode de calcul du facteur X (voir section 2.3.1) ;
 - de définir, pour les appels d'offres relatifs à l'attribution de concessions, les schémas directeurs relatifs au découpage géographique du réseau ;
 - de définir les zones optimales de gestion des tronçons autoroutiers afin de favoriser à la fois une pluralité de gestionnaires et la concurrence entre les opérateurs.
- Afin de remplir ses missions, l'ART dispose de pouvoirs étendus. Elle peut notamment :
- émettre des avis sur la gestion des services publics ;
 - surveiller la structuration comptable des entreprises et imposer la séparation comptable des entreprises intégrées ;
 - proposer aux différents ministres compétents, selon les secteurs, la résiliation ou la révocation des contrats de concession ou de programme ;
 - effectuer des contrôles sur pièces et sur place et obtenir copie des documents comptables ;
 - enjoindre aux opérateurs de cesser tout comportement irrégulier au regard des règles régissant leur activité ;
 - demander aux opérateurs de prendre des engagements sur le respect des règles encadrant leur activité ;

- de façon exceptionnelle, prendre des mesures conservatoires pour sauvegarder les intérêts des usagers et l'exercice d'une saine concurrence ;
- imposer des amendes d'un montant équivalent à 10 % du chiffre d'affaires lorsqu'un opérateur ne respecte pas (i) les règles encadrant la détermination et la mise à jour des tarifs de péages, (ii) les règles relatives à l'accès aux réseaux et aux infrastructures et (iii) les décisions prises par l'ART ;
- imposer des amendes d'un montant équivalent à 1% du chiffre d'affaires en cas de transmission d'informations fausses ou incomplètes.

Le financement de l'ART est assuré uniquement au moyen d'une contribution prélevée sur les différents opérateurs dont elle assure la régulation des activités.

L'action de l'ART s'est illustrée récemment par une décision de juin 2019 visant à redéfinir le système tarifaire applicable aux concessions autoroutières et qui a fait l'objet d'une vive opposition de la part des sociétés concessionnaires (voir ci-après point 2.3.1).

- L'**Autoridade da Mobilidade e dos Transportes** (« **AMT** »), au Portugal, a été créée en 2014.

C'est également une autorité administrative indépendante dont la mission est de « réguler et promouvoir la concurrence » dans le secteur des transports et des infrastructures terrestres, fluviaux et maritimes.

L'AMT est ainsi en charge de la régulation économique du réseau routier et autoroutier portugais, en s'assurant notamment du respect des règles de concurrence et de protection des consommateurs. Plus spécifiquement :

- elle participe à l'élaboration des règles et principes généraux applicables à la

politique tarifaire des transports publics et des infrastructures routières ;

- elle assure des fonctions de surveillance et de suivi des activités du secteur de la mobilité et des transports ;
- elle participe à l'élaboration et à la modification de la réglementation technique des infrastructures routières ;
- elle est associée à la définition des niveaux de performance des infrastructures routières ;
- elle vérifie le respect des obligations des opérateurs dans les secteurs réglementés ;
- elle garantit la participation des usagers à la gestion de la qualité des infrastructures routières ;
- elle est associée à la définition et approuve la réglementation applicable au système d'identification électronique des véhicules pour la perception des péages ;
- elle analyse les plaintes des utilisateurs et les conflits impliquant les opérateurs.

L'AMT n'a rendu à ce jour qu'un nombre assez limité de décisions concernant les infrastructures routières et les concessions autoroutières (voir ci-après point 4.2.4).



- L'**Office of Rail and Roads** (« **ORR** »), en Angleterre, a été créé en 2003, mais n'a été investi d'une fonction de contrôle du secteur autoroutier qu'à compter de 2015, avec la création de Highways England.

L'ORR a un statut de département « non-ministériel » (*non-ministerial government department*), autorité indépendante, qui répond de ses activités directement devant le Parlement.

Les missions de l'ORR relatives aux autoroutes consistent principalement à :

- contrôler que Highways England se conforme aux obligations définies par la Licence qui lui a été octroyée par le DfT et aux objectifs qui lui ont été assignés par le *Road Investment Strategies*⁶⁸ (« **RIS** ») et les documents de mise en œuvre de ce dernier ;
- s'assurer, en coordination avec *Transport Focus* (organisme de représentation des usagers), que le réseau routier et autoroutier est géré et exploité dans l'intérêt des usagers et dans des conditions financières optimisées (*value for money*) ;
- conseiller le DfT dans le cadre de la définition ou de la modification du RIS, dans l'évaluation des performances de Highways England et sur tout sujet relatif au secteur routier et autoroutier.

L'ORR assure un contrôle assez actif sur les activités de Highways England, d'un point de vue technique, économique et financier. Disposant de pouvoirs d'injonction et de sanction pour contraindre Highways England à se conformer à ses obligations et à ses objectifs (notamment des sanctions financières), l'ORR a néanmoins jusqu'à présent privilégié une approche collaborative et n'a encore jamais prononcé de sanctions.

L'ORR publie l'ensemble des décisions et avis adressés à Highways England et au DfT, ainsi qu'un rapport annuel sur l'activité de Highways England.

Il n'existe pas d'autorité indépendante de régulation du secteur autoroutier en Allemagne et en Espagne.

Le contrôle du secteur est assuré de façon complémentaire par des autorités administratives dédiées (comme le FBA en Allemagne) et des autorités à compétence générale comme le *Bundesrechnungshof* (Cour des Comptes) en Allemagne, le *Tribunal de Cuentas* (Cour des Comptes) et la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (autorité de la concurrence) en Espagne.



⁶⁸ Plan quinquennal de développement et d'investissement.

1.3. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

1.3.1 Éléments sur le contexte dans lequel les schémas contractuels ont été mis en œuvre

Préalablement à la revue des différents schémas contractuels mis en œuvre dans les pays objets de l'Etude, il apparaît utile de souligner deux grandes évolutions qui sont intervenues à partir de la fin des années 1990 et qui ont influencé le secteur autoroutier européen.

Il s'agit d'une part, de l'harmonisation d'un certain nombre de réglementations nationales sous l'effet de plusieurs directives européennes ; et d'autre part, du recours accru, pour nombre de projets, à des financements privés externes structurés selon les principes du financement de projet.

Des réglementations nationales qui tendent à s'harmoniser dans le cadre du droit européen

Plusieurs directives, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE »), ont modifié significativement le contexte réglementaire du secteur autoroutier européen.

■ Les directives « marchés publics » et « concession »

Les principes fixés par les premières directives « marchés publics » de 1992 et 1993⁶⁹ ainsi que la jurisprudence de la CJUE, ont principalement eu pour effet de mettre fin, comme en France, au système de l'adossement⁷⁰ en Italie et en Espagne, pays faisant majoritairement appel au système concessif pour le développement de leurs réseaux autoroutiers.

⁶⁹ Directive 92/50/CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ; Directive 93/37/CEE du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux.

⁷⁰ Sur le mécanisme de l'adossement : voir ci-après point 1.3.2.

La transposition des directives « Marchés publics » de 2004 et 2014 ainsi que la directive « Concession » de 2014⁷¹, ont renforcé l'encadrement du secteur autoroutier :

- en imposant l'organisation de procédures de publicité et de mise en concurrence, transparentes et équitables, tant pour l'attribution des contrats de concession que pour celle des marchés de travaux ou de services ;
- en limitant la durée des contrats de concession, et en interdisant le renouvellement « automatique » de contrats sans mise en concurrence ;
- en encadrant les possibilités de modification des contrats (en termes notamment de nouveaux investissements et de durée) et en posant le principe qu'une modification substantielle doit entraîner une remise en concurrence du contrat.

■ Réglementation des aides d'État et critères de Maastricht

La réglementation et la jurisprudence sur les aides d'État ont également eu des conséquences sur les différents secteurs autoroutiers, de même que les critères de discipline budgétaire posés par le Traité de Maastricht.

Elles sont une des raisons qui ont conduit à l'abandon des différents dispositifs d'aides publiques accordés aux sociétés concessionnaires (comme les garanties d'emprunt) et à un appel plus important aux financements privés externes pour la réalisation des nouvelles infrastructures autoroutières à partir de la fin des années 1990.

⁷¹ Directive n°2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; Directive n°2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ; Directive n°2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession.

	Transposition des directives “Marchés Publics” n° 2014/24/UE et 2014/25/UE	Transposition de la directive “Concessions” n° 2014/23/UE
FRANCE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ▪ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ▪ Décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession
ITALIE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret législatif n°50 du 18 avril 2016 mettant en œuvre les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE relatives à la passation des contrats de concession, aux marchés publics et aux procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, 	
ALLEMAGNE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi du 23 février 2016 sur la modernisation des marchés publics (VergRModG) 	
ROYAUME-UNI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Règlement 2015/102 sur les contrats publics (the Public Contracts Regulation) ▪ Règlement 2016/274 sur les marchés publics dans les secteurs spéciaux (the Utilities Contracts regulation) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Règlement 2016/273 sur les contrats de concession
ESPAGNE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi 9/2017 du 8 novembre 2017 sur les contrats du secteur public 	
PORTUGAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret-loi n° 111-B/2017 du 31 août 2017 transposant les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE 	

Transposition des directives « Marchés publics » et « Concession » de 2014

■ La directive Eurovignette

La directive Eurovignette⁷² encadre les modalités de fixation des péages et des droits d'usage pour les poids lourds. Plus spécifiquement :

— L'article 7 de la directive Eurovignette, dans sa rédaction actuelle, prévoit que le péage ou le droit d'usage peut comprendre :

- une redevance d'infrastructure destinée à couvrir les coûts de construction et les coûts d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau concerné ; elle peut aussi comprendre une rémunération du capital et/ou une marge bénéficiaire conforme aux conditions du marché ;
- une redevance pour coûts externes destinée à couvrir les coûts résultant de la pollution atmosphérique ou de la pollution sonore due au trafic ; les coûts pris en considération se rapportent au réseau ou à la partie du

réseau sur laquelle des redevances pour coûts externes sont perçues ;

- une surtaxe dans les régions montagneuses avec de graves problèmes de congestion, ou lorsque l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement.

— L'article 9 de la directive Eurovignette autorise l'affectation des recettes provenant des redevances d'infrastructure et des redevances pour coûts externes (ou l'équivalent en valeur financière), au secteur des transports ainsi qu'à l'optimisation du système de transport dans son ensemble.

Elle a ainsi une approche plus souple que le droit français relatif aux redevances pour service rendu (qui s'applique aux recettes de péages autoroutier) quant à l'affectation des recettes.

Comme le montre le tableau ci-après, l'ensemble des pays de l'Etude ont transposé la directive Eurovignette. Son application effective reste néanmoins limitée dans certains pays.

⁷² Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, modifiée.

	Texte de Transposition	Dispositions
FRANCE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 ▪ Loi n°2013-619 du 16 juillet 2013 <p>(Articles L.119-5 et suivants du code de la voirie routière)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes; - la modulation des péages est applicable pour lutter contre les dommages causés à l'environnement, résorber la congestion du trafic, réduire les dommages causés aux infrastructures, favoriser leur utilisation optimale et améliorer la sécurité routière; - les péages varient en fonction de la classe d'émission du véhicule; - les péages peuvent être modulés, pour tenir compte de l'intensité du trafic, en fonction du moment de la journée, du jour de la semaine ou de la période de l'année; - application dans le cadre des contrats conclus postérieurement au 1^{er} janvier 2010.
ITALIE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret-loi n°7 du 25 janvier 2010 ▪ Décret-loi n°43 du 4 mars 2014 	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 12 tonnes; - le péage couvre les coûts d'infrastructure et peut prendre en compte la pollution de l'air et la pollution sonore; - les péages varient en fonction de la classe d'émission du véhicule; - les péages peuvent être modulés en fonction de la congestion, des dommages causés aux infrastructures, pour l'optimisation de l'utilisation de l'infrastructure ou dans l'objectif d'améliorer la sécurité routière; - application dans le cadre des contrats conclus postérieurement au 10 juin 2008.
ALLEMAGNE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi du 12 juillet 2011 	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 7,5 tonnes; - le péage couvre les coûts d'infrastructure; la pollution de l'air et la pollution sonore; - le péage est déterminé en fonction de la distance parcourue par le véhicule ou la combinaison de véhicules sur les routes à péage et d'un tarif de péage par kilomètre; - application à l'ensemble du réseau autoroutier.
UK	<ul style="list-style-type: none"> ▪ the Heavy Goods Vehicles Regulations 2009 ▪ the Heavy Goods Vehicles Regulations 2014 	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 12 tonnes ou moins si la circulation de ces poids lourds a des effets négatifs importants; - le péage couvre les coûts d'infrastructure et peut prendre en compte la pollution de l'air et la pollution sonore; - les péages varient en fonction de la classe d'émission du véhicule; - les péages peuvent être modulés en fonction des objectifs de lutte contre les atteintes à l'environnement, la promotion de la sécurité routière, etc; - application limitée en l'absence de péage et de droit d'usage sur le réseau autoroutier anglais.
ESPAGNE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret n°713/2009 du 24 avril 2009 ▪ Décret n°286/2014, 24 janvier 2014 	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes; - le péage couvre les coûts d'infrastructure; - les péages varient en fonction de la classe d'émission du véhicule; - les péages peuvent être modulés en fonction de la congestion, de l'état de l'infrastructure ou dans un objectif d'amélioration de l'infrastructure concernée; - application dans le cadre des contrats conclus postérieurement au 16 octobre 2013.
PORTUGAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret-loi n°60/2010 du 8 juin 2010 ▪ Décret-loi n°147/2014 du 9 octobre 2014 	<ul style="list-style-type: none"> - péages applicables aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes; - les péages peuvent être modulés dans un objectif de réduction de la congestion, pour minimiser la détérioration des infrastructures, optimiser l'utilisation des infrastructures ou promouvoir la sécurité routière; - les péages varient en fonction de la classe d'émission du véhicule; - application dans le cadre des contrats conclus postérieurement au 8 juin 2010.

■ La directive Interopérabilité des systèmes de télépéage

La directive Interopérabilité de 2004⁷³ fixe les conditions pour atteindre l'interopérabilité des systèmes de télépéage dans l'Union européenne.

Tous les systèmes de péage entrent dans le champ d'application de la directive, à l'exclusion des systèmes de péage sans perception électronique ainsi que les systèmes de péage électronique de petite envergure et à l'échelon local.

Afin d'atteindre l'objectif, la directive prévoit la création d'un service européen de télépéage (« SET »). Ce service vise à mettre les opérateurs en condition de fournir aux usagers intéressés un équipement embarqué compatible avec tous les systèmes de péage électronique existants et à venir dans l'Union européenne.

L'ensemble des pays objets de l'Etude ont procédé à la transposition de la directive Interopérabilité. Les systèmes de péage italiens, français, espagnols, et portugais sont ainsi intéropérables.

	Texte de transposition
FRANCE	▪ Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports
ITALIE	▪ Décret du 18 novembre 2005 transposant la directive 2004/52/CE
ALLEMAGNE	▪ Loi du 5 décembre 2014 sur l'interopérabilité des systèmes de télépéage
ROYAUME-UNI	▪ The Road Tolling (Interoperability of Electronic Road User Charging and Road Tolling Systems) Regulation 2007
ESPAGNE	▪ Décret n°94/2006 3 février 2006 sur l'interopérabilité des systèmes de péage installés sur les routes nationales
PORTUGAL	▪ Loi n°30/2007 du 6 août 2007 transposant la directive 2004/52/CE

L'influence du recours au financement de projet dans la structuration des contrats

A l'instar des projets autoroutiers français à compter de 2002, la réalisation des projets autoroutiers nouveaux, dans les pays objets de l'Etude, a été majoritairement financée à partir de la fin des années 1990, dans le cadre de financements privés externes, de type « financement de projet ».

Cette forme de financement et la place des prêteurs dans les procédures d'attribution ont eu une influence notable sur la structuration de certains contrats et, dans certains cas, sur le partage des risques du projet.

■ Les principaux acteurs du schéma

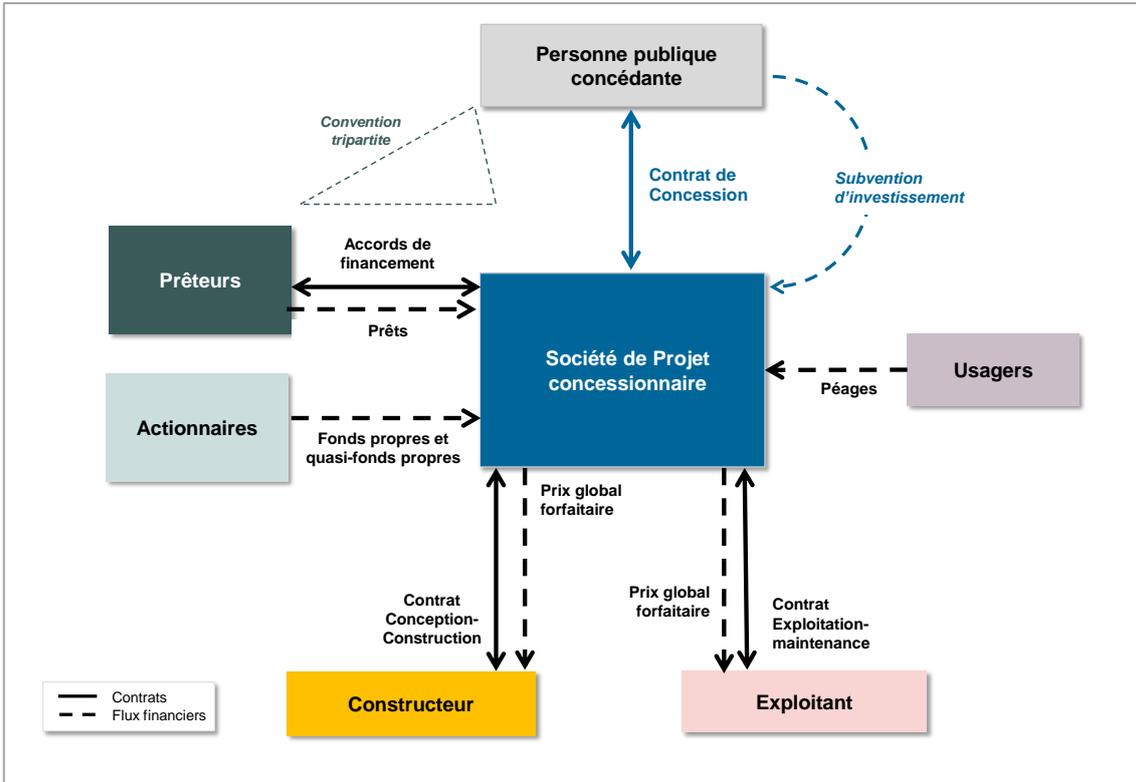
Dans la majorité des contrats, l'entité privée co-contractante de la partie publique est une société *ad hoc*, souvent désignée par les termes **société de projet ou SPV** (*special purpose vehicle*).

La société de projet, titulaire du contrat de concession ou du contrat de partenariat, lève les fonds nécessaires à la réalisation du projet au moyen d'une combinaison de fonds propres, fournis par ses actionnaires, et d'emprunts accordés par des prêteurs ou d'une dette financée par l'intermédiaire d'obligations ou d'autres instruments financiers.

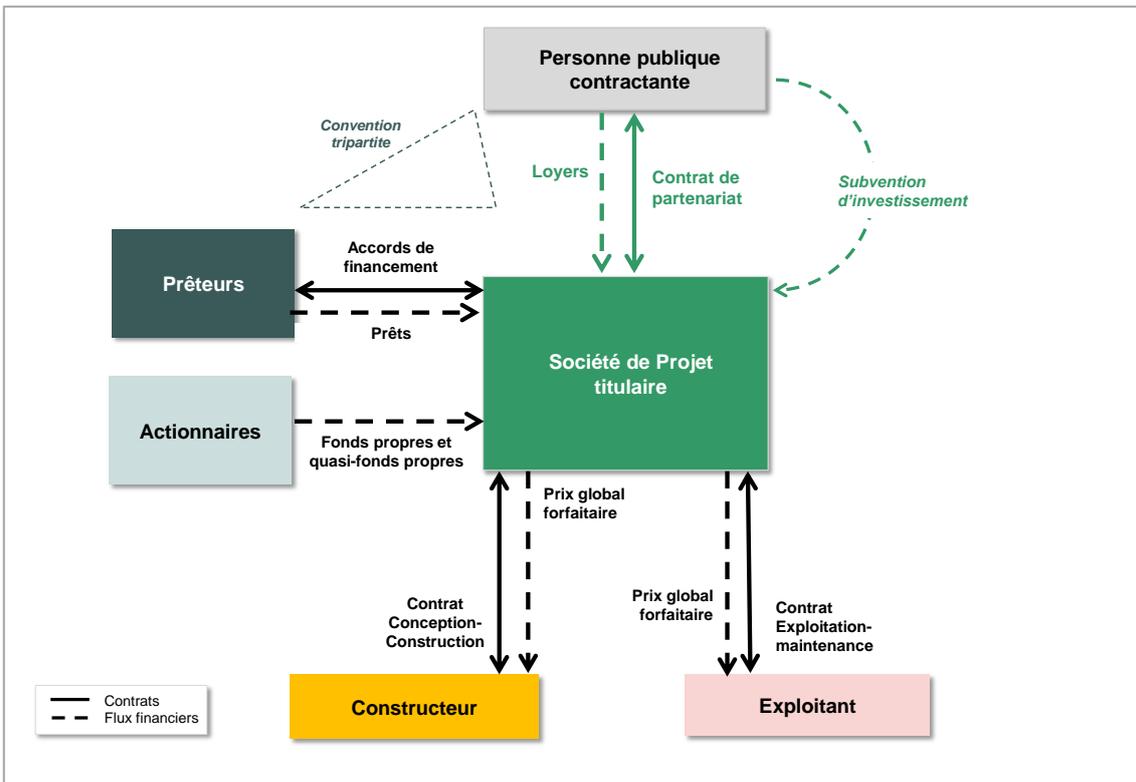
Les actionnaires, investisseurs en capital, peuvent être des promoteurs du projet, des entreprises d'ingénierie ou de construction, des sociétés de gestion d'infrastructures, ou des fonds d'investissement privés.

Les **prêteurs** peuvent comprendre des banques commerciales, des banques et des institutions financières multilatérales (telles que la Banque européenne d'investissement), ainsi que des investisseurs institutionnels, tels que des groupes d'assurance.

⁷³ Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.



Contrat de concession et financement de projet



Contrat de partenariat / PPP et financement de projet

La société de projet contracte par ailleurs, pour la réalisation du projet, avec des **entreprises** ou des groupements d'entreprises pour (i) la conception et la construction du projet (le contrat est fréquemment désigné par l'acronyme anglais « **EPC** », signifiant *engineering, procurement, and construction*) ; et (ii) l'exploitation et la maintenance du projet (le contrat est fréquemment désigné par l'acronyme anglais « **O&M** », signifiant *operation and maintenance*). Ces entreprises peuvent être les actionnaires de la société de projet ou des entreprises affiliées à ces derniers.

■ La structuration du financement

Dans le cadre d'un financement de projet, les prêteurs sont remboursés et rémunérés par les seuls revenus de la société de projet, sans possibilité de recours sur les actifs des actionnaires⁷⁴.

L'investissement en capital obéit au principe « premier entré, dernier sorti », c'est-à-dire que les pertes liées au projet sont assumées en premier lieu par les actionnaires, et les prêteurs sont affectés uniquement en cas de perte de l'investissement en capital. Ceci signifie que les actionnaires acceptent un risque plus élevé que les prêteurs, et exigent un rendement plus élevé sur leur investissement.

Afin de faire l'offre la plus compétitive, les promoteurs du projet (en général, les futurs actionnaires de la société de projet) cherchent habituellement à minimiser le coût de financement du projet. Comme les fonds propres sont plus onéreux que la dette, ils ont en général recours à une part plus importante de dette que de fonds propres pour financer le projet.

Les structures de financement de projet comportent ainsi typiquement **une proportion de dette comprise entre 70 % et 95 % du financement total**.

⁷⁴ C'est pourquoi on parle également de « financement sans recours » ou « financement à recours limité ». Il convient de préciser néanmoins qu'il peut y avoir des atténuations à cette absence de recours, les actionnaires étant, dans certains cas, amenés à consentir des garanties au profit des prêteurs ou à mettre en place des lignes de crédits supplémentaires pour faire face à certaines difficultés du projet.

Du point de vue des actionnaires, cette structuration limite leur exposition dans le cadre du projet, et permet d'entreprendre des projets plus importants que ceux qui pourraient être réalisés avec un autre type de financement.

Pour les prêteurs, cela implique d'avoir une vision précise et fiable des coûts prévisionnels, des risques du projet et de leur partage dans le cadre des différents contrats, ainsi que des flux de trésorerie destinés à rembourser la dette.

C'est pourquoi, lorsqu'un tel financement est mis en place, les **prêteurs sont entièrement partie prenante** à la constitution des offres, à leur négociation avec la personne publique et tout au long de l'exécution des contrats.

■ La « bancabilité » du projet et la structuration contractuelle

La capacité d'un projet à lever des fonds est souvent désignée sous le terme « bancabilité ». En cas de recours à un financement de projet, les prêteurs jugent qu'un projet est « bancable », s'ils sont assurés que la société de projet sera capable d'honorer la dette.

Ceci signifie, d'une part, que les flux de trésorerie escomptés doivent être suffisamment élevés pour couvrir le service de la dette et une certaine marge, et d'autre part, que le risque de variation des flux de trésorerie est limité à cette marge.

Les prêteurs évaluent avec soin les risques liés au projet et la manière dont ces risques ont été répartis entre les parties au projet.

— Au niveau du contrat de concession ou du contrat de partenariat

Si une part trop importante du risque est attribuée à la société de projet, les prêteurs tendent à réduire le montant qu'ils sont disposés à prêter jusqu'à ce que la marge flux de trésorerie/service de la dette soit acceptable.

Dans ces circonstances, la partie publique est appelée à assurer une **répartition appropriée des risques** afin de garantir la « bancabilité » du projet. Néanmoins, dans le même temps, comme les prêteurs et les actionnaires ont intérêt à réduire les risques et optimiser les rendements, la

partie publique doit résister à la pression la poussant à accepter un risque plus élevé que nécessaire. Ainsi, assurer la « bancabilité » du projet, tout en n'acceptant **pas de prendre une part excessive des risques**, se révèle être un exercice d'équilibre complexe.

Comme on le verra ci-après (voir notamment points 3.3.1 et 4.3.2 ci-après), la volonté de certains gouvernements de réaliser des projets autoroutiers risqués, mais considérés comme structurants, a pu les amener à accepter une répartition des risques, notamment des risques de construction, allant au-delà de ce qui se fait habituellement, et à assumer *in fine* une charge financière pour le budget de l'État nettement plus importante que prévue initialement.

La « bancabilité » de certains projets peut être renforcée par l'octroi, par la partie publique, de **subventions d'investissements ou d'avances remboursables** en phase de construction, diminuant d'autant le besoin de financement.

Un des éléments clés de la « bancabilité » réside également dans la répartition du **risque de résiliation**. Afin de limiter ce risque, les prêteurs, exigent généralement que le contrat prévoie :

- un *droit d'information* impliquant que, outre l'obligation qu'a la société de projet d'informer régulièrement les prêteurs sur le déroulement du projet, la personne publique s'engage à informer directement les prêteurs de toute décision importante susceptible d'affecter de manière substantielle l'exécution du contrat (telle que, par exemple, une modification du périmètre du contrat ou un appel sur la garantie d'exploitation que l'entité privée a constitué pour couvrir ses obligations d'exploitation) ;
- un *droit d'intervention*⁷⁵ signifiant que, dans le cas où la personne publique envisage de résilier le contrat pour faute de la société de projet, elle doit en informer préalablement les prêteurs et leur permettre de proposer, dans un délai donné, une entité substituée à la société de projet, présentant les mêmes

garanties, pour permettre la poursuite du projet ;

- une *indemnité de résiliation* qui, quel que soit le motif de la résiliation (et donc y compris pour faute), couvre la totalité de la valeur non amortie de la dette à la date du prononcé de la résiliation.

Si certains gouvernements ont pu accéder à cette dernière exigence pour assurer la « bancabilité » des projets⁷⁶, d'autres (et notamment le gouvernement français) ont limité la part de l'indemnité de résiliation correspondant à la valeur non amortie de la dette.

Ils ont en effet considéré que, à défaut, les prêteurs n'étaient pas associés *in fine* aux risques du projet et n'avaient pas d'incitation à assurer (notamment par un refinancement) sa continuité en cas de difficultés sérieuses, préférant « jouer » la résiliation pour récupérer le remboursement de la dette au travers de l'indemnité de résiliation⁷⁷.

Ces dispositions sont un des points qui distinguent significativement les contrats conclus à partir de la fin des années 1990 des contrats antérieurs, dits « historiques », financés sur fonds propres et/ou par des financements publics. Les conditions de résiliation et les modalités de détermination de l'indemnité de résiliation de ces derniers sont sensiblement différentes comme on pourra le voir ci-après.

— Au niveau des contrats de conception-construction et d'exploitation-maintenance

La volonté des prêteurs de s'assurer que les flux de trésorerie permettront d'assurer le service de la dette, conduit également à structurer les contrats de conception-construction et d'exploitation-maintenance avec :

- un *prix global forfaitaire* (on parle également de contrats « clés en main ») pour les contrats de conception-construction et une

⁷⁵ En France, on retrouve par exemple ce dispositif à l'article 40 du contrat de concession d'ALBEA (autoroute A 150).

⁷⁶ C'est notamment le cas dans les contrats DBFO, SCUT et ÖPP (voir ci-après).

⁷⁷ L'article 40.6 de la concession française ARCOS (A355) limite ainsi le montant de l'indemnité de résiliation post mise en service à 80% de l'encourt de la dette dont sont déduits les coûts de résiliation supportés par l'État.

rémunération forfaitaire pour les contrats d'exploitation-maintenance, afin d'assurer la plus grande prévisibilité des coûts ;

- un *transfert de la quasi-intégralité des risques* assumés par l'entité privée au titre du contrat de concession ou du contrat de partenariat, *au constructeur et à l'exploitant*, qui les prennent en charge pour le prix ou la rémunération forfaitaires fixés, de sorte qu'il y ait le moins de risques résiduels dans la société de projet et de coûts qui puissent entamer la part des flux de trésorerie destinés au service de la dette. On parle de « principe de transparence ».

■ Refinancement de la dette d'un projet

La question du refinancement est également centrale dans ce type de financement et peut avoir un impact sur l'exécution du contrat de concession ou du contrat de partenariat.

On entend par « refinancement » le fait de contracter une nouvelle dette afin de rembourser le ou les prêts existants. Deux raisons principales peuvent amener à refinancer la dette initiale d'un projet.

- La première raison est qu'il n'était **pas possible initialement d'obtenir du marché financier une dette d'une maturité correspondant au projet**. Ceci peut être dû au fait qu'une dette à long terme n'était pas disponible au moment où le projet a été attribué ou que les prêteurs ont jugé le projet trop risqué pour accorder un crédit à long terme.

Dans ce cas, le projet peut être réalisé avec un prêt à court ou moyen terme, mais cela fait porter au projet un **risque lié au refinancement**, c'est-à-dire qu'un prêt à court terme risque de ne pas être refinancé selon les conditions attendues, voire de n'être pas refinancé du tout.

En l'absence totale de refinancement, les prêteurs initiaux appellent le remboursement de la totalité de la dette, ce qui conduit mécaniquement la société de projet, incapable de rembourser de tels montants avec ses flux de trésorerie, à la liquidation et, consécutivement, à la **résiliation** du contrat de concession ou du contrat de partenariat. C'est *in fine* l'indemnité de

résiliation qui vient rembourser tout ou partie de la dette⁷⁸.

- La seconde raison peut être que des **conditions de financement plus favorables se** présentent au bout de quelques années en raison soit de l'évolution des marchés financiers, soit parce que d'autres prêteurs tendent à accorder des conditions financières plus avantageuses aux projets ayant dépassé les risques de la phase de construction et démontré un rendement d'exploitation stable⁷⁹.

Des conditions de prêt plus favorables permettent de réduire l'ensemble des coûts pour les usagers et la partie publique ou d'accroître les retours sur investissement pour les actionnaires, voire les deux.

C'est pourquoi certains contrats envisagent, dès l'origine, les conditions de refinancement et la **répartition des gains éventuels** entre les actionnaires de la société de projet et la partie publique. Ainsi, il peut être prévu qu'une part des gains de refinancement est affectée au remboursement des concours publics, à la baisse de la rémunération ou à celle des tarifs.

Certains contrats prévoient également que la partie publique peut, d'elle-même, demander à la société de projet et aux prêteurs d'étudier de manière approfondie la possibilité d'un refinancement. Ces derniers ne sont néanmoins pas tenus d'accepter un refinancement qui leur serait défavorable.

On retrouve de telles clauses non seulement dans les contrats de concession français, mais également dans les contrats mis en œuvre dans les autres pays de l'Etude comme on le verra ci-après.



⁷⁸ C'est ce qui est arrivé à la concession de la ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne (Perpignan-Figueras), résiliée en décembre 2016, suite à l'échec de son refinancement.

⁷⁹ L'autoroute A63 a ainsi fait l'objet d'un refinancement en 2015, 4 ans après la signature du contrat de concession et des conventions de financement associées, en 2011.

1.3.2. Les schémas concessifs avec risque trafic

Structuration de principe

Dans les structururations concessives, le contrat confie à un opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un réseau ou d'une section autoroutière, en contrepartie du droit de prélever un péage sur les usagers. Le concessionnaire assume ainsi le **risque trafic**.

Le développement de ces schémas

Comme exposé précédemment, ce schéma a été principalement mis en œuvre en Italie, en Espagne, au Portugal et, de manière plus limitée, en Allemagne.

Italie	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats de concession à péage nationaux (ex. concession Autostrade)▪ Contrats de concession à péage régionaux
Espagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats de concession à péage octroyés par l'Administration Générale de l'État▪ Contrats de concession à péage octroyés par les Communautés Autonomes
Portugal	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats de concession à péage octroyés par l'État (ex. concession Brisa)
Allemagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats A-Modell⁸⁰

⁸⁰ Étant précisé que les opérateurs privés, titulaires des contrats A-Modell, s'ils supportent bien un risque trafic, leur rémunération étant assise sur les péages poids lourds prélevés sur les sections dont ils ont la charge, ne prélèvent pas directement ces péages sur les usagers, contrairement aux opérateurs titulaires des autres contrats évoqués dans cette section. Pour plus de détails voir point 6.4.3 ci-après.

Comme en France, il existe deux générations de contrats de concession :

— les **contrats dits « historiques »** qui ont été attribués entre les années 1960 et 2000 ;

Certaines sociétés concessionnaires titulaires de ces contrats étaient initialement des sociétés publiques, comme Autostrade (Italie) ou Brisa (Portugal).

A l'instar des concessions « historiques » françaises, certains réseaux concédés ont été étendus par recours au principe de l'adossement, consistant à confier au titulaire d'un contrat de concession la construction de nouvelles sections dont les investissements sont financés par les péages prélevés sur les sections plus anciennes. Pour compenser la dégradation de la rentabilité moyenne de l'activité du concessionnaire, la durée du contrat de concession a généralement été allongée. Ce système a pris fin au cours des années 2000 en conséquence de l'application des directives européennes.

— les **« nouveaux » contrats de concession** qui ont été attribués au cours des années 2000.

Ces contrats ont globalement été attribués à des entreprises ou des groupements d'entreprises privées et réalisés par recours à des financements de type « financement de projet », selon les principes exposés précédemment.

On relèvera que, dans cette génération de contrats, plusieurs concessions espagnoles ont connu des difficultés conduisant à leur résiliation en 2018 et 2019 (voir ci-après point 3.3.1) ; et plusieurs concessions portugaises ont vu leur mode de rémunération profondément remanié, pour assurer leur continuité, leur faisant perdre leur caractère concessif (voir point 4.3.1).



Principales obligations et partage des risques

■ Périmètre de la concession

Le périmètre de la concession correspond généralement aux sections autoroutières construites, exploitées, maintenues par le concessionnaire et soumises à péage.

On peut néanmoins noter que :

— en Espagne, certaines concessions incluent, dans le périmètre de la concession, des sections non soumises à péage. Cela est notamment le cas des concessions portant sur les « radiales » du périphérique de Madrid, ce qui a pu soulever des questions quant à la solidité de l'équilibre économique de ces concessions (voir point 3.3.1) ;

— au Portugal, certaines concessions, dont la concession la plus importante gérée par la société Brisa, incluent également (i) des sections autoroutières construites par l'État et remises au concessionnaire, certaines n'étant pas soumises à péage ; et (ii) des sections autoroutières construites par le concessionnaire, sur lesquelles il prélève des péages mais qui sont reversés à IP à compter de la mise en service des élargissements prévus en seconde phase (voir ci-après 4.3.1).

■ Procédures environnementales et procédures d'acquisition / expropriation

Comme en France, les procédures environnementales (assimilables aux procédures françaises de débat public, d'enquête d'utilité publique et d'enquête environnementale) sont conduites par les services de l'État. A compter de leur désignation, les concessionnaires y sont associés, notamment pour fournir les dossiers soumis à enquête, ainsi qu'en cas de modifications requérant des enquêtes complémentaires.

A l'exception des contrats A-Modell en Allemagne, les concessionnaires réalisent, au nom et pour le compte de l'État, les procédures d'acquisition et d'expropriation nécessaires à la construction des sections d'autoroutes et en assument les coûts.

On peut noter que :

— en Espagne et au Portugal, contrairement au régime français, après délimitation du périmètre de la concession, le produit de la vente des délaissés revient à l'État et non au concessionnaire ;

— en Espagne, l'État a été amené, dans certains cas, à prendre en charge les surcoûts d'expropriation⁸¹ ; un décret de janvier 2014 prévoit désormais que, dans le cas où, en vertu d'une décision de justice, le concédant est tenu de prendre en charge les coûts d'expropriation, ceux-ci viennent en déduction de toute somme qui serait dûe par l'État à la société concessionnaire au terme de la concession.

■ Le régime des biens

De même que pour les concessions françaises, les terrains et ouvrages inclus dans le périmètre de la concession intègrent le domaine public de l'État dès leur acquisition ou leur achèvement.

Si les contrats prévoient qu'un inventaire des biens doit être réalisé dans un certain délai après la mise en service de l'autoroute, ils ne procèdent pas formellement, comme en droit français, à une catégorisation des biens en biens de retours (biens nécessaires au service public), bien de reprise (biens utiles au service public) et biens propres du concessionnaire.

On peut néanmoins noter que, dans les concessions portugaises, l'État dispose d'une option d'achat sur les biens meubles hors du périmètre de la concession, qui peuvent être nécessaires au service, ce qui s'assimile au régime des biens de reprise dans les contrats de concession français.

L'ensemble des contrats prévoit qu'à l'expiration normale ou anticipée de la concession, le concessionnaire est tenu de transférer au concédant la propriété de l'autoroute et les accessoires associés, libres de toute charge et

⁸¹ C'est notamment le cas des concessions portant sur les « radiales » du périphérique de Madrid dont les surcoûts d'expropriation ont représenté, en cumulé, près de 1,8 milliards d'euros (2,2 milliards d'euros au lieu des 387 millions d'euros initialement prévus) (voir point 3.3.1 ci-après).

dans un état conforme au programme de renouvellement fixé par le contrat ou le plan de remise en état en cas de résiliation anticipée.

En cas de non-respect de ce programme par l'opérateur privé, le concédant peut appliquer des pénalités ou tirer sur la garantie d'exploitation que l'opérateur privé est tenu de mettre en place à la date de mise en service de l'autoroute et de maintenir pendant toute la durée du contrat (voir ci-après).

■ **Conception et construction**

Le concessionnaire assure la conception, le financement et la construction des ouvrages et équipements autoroutiers dans les délais et conditions prévues au contrat.

Il peut, dans certains cas, bénéficier de subventions d'investissement ou d'avances remboursables.

En Italie, en Espagne et au Portugal, le concessionnaire a l'obligation d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution de tout ou partie des contrats de travaux.

Ainsi, en Italie, l'article 177 du code des contrats publics impose aux sociétés concessionnaires d'attribuer au moins 60% de leurs contrats de travaux, de fournitures ou de services d'une valeur supérieure à 150.000 euros par le biais d'un appel d'offres.

On ne retrouve pas en revanche une telle obligation pour les contrats A-Modell allemands.

Au Portugal, comme pour certaines concessions françaises, des contrats prévoient la réalisation de travaux de seconde phase qui se déclenche, soit en fonction d'un niveau de trafic atteint, soit après accord entre les parties. Sauf pour certaines sections limitativement énumérées, ces travaux de seconde phase ne donnent pas lieu à une compensation supplémentaire.

■ **Exploitation, maintenance**

L'exploitation et la maintenance, de même que le renouvellement des ouvrages autoroutiers, sont à la charge du concessionnaire.

Le concessionnaire est tenu d'assurer en toutes circonstances la continuité de la circulation et la sécurité des usagers.

En Espagne et au Portugal, le concessionnaire doit établir un cahier des charges d'exploitation-maintenance (plan de contrôle qualité au Portugal), comportant certains indicateurs de performance ou de qualité, et qui doit faire l'objet d'une actualisation en fonction des besoins et de l'évolution normative. Il est soumis au contrôle du concédant.

Le concessionnaire a l'obligation de maintenir les ouvrages et les équipements de la concession en parfait état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés. Il doit établir périodiquement un programme de maintenance détaillant les travaux de maintenance ordinaire et les travaux d'amélioration du réseau autoroutier.

Les concessionnaires sont également tenus d'installer un système de contrôle permanent et de comptage du trafic, dont ils transmettent les données au concédant de manière périodique ou à sa demande.

L'ensemble des contrats prévoit que le concessionnaire est tenu de constituer une garantie d'exploitation destinée à couvrir la non-exécution par le concessionnaire de ses obligations, en ce compris le paiement de pénalités.

On relèvera qu'en Italie, les contrats relatifs aux opérations de maintenance et d'exploitation doivent être attribués au terme de procédures de publicité et de mise en concurrence comme les contrats de travaux.

■ **Aires de service**

Hormis en Allemagne où les contrats d'exploitation des aires de service font l'objet de contrats distincts, hors du périmètre des contrats A-Modell, les contrats de concession dans les autres pays étudiés prévoient que le concessionnaire a la charge de la construction et de l'exploitation des aires de service.

Comme en France, l'exploitation de ces aires de service peut être confiée à des tiers, sous réserve de l'accord du concédant.

En Espagne et au Portugal, il n'est pas imposé que l'attribution des contrats d'exploitation des aires de service fasse l'objet d'une mise en concurrence.

Les concessions italiennes, en revanche, imposent que ces contrats soient octroyés au terme d'une procédure d'appel d'offres dont (i) l'objet est de s'assurer que les participants disposent des capacités techniques, organisationnelles et économiques suffisantes, et (ii) les critères de sélection doivent accorder une importance particulière aux aspects techniques et commerciaux plutôt qu'aux conditions de rémunération.

■ Rémunération

Définition des tarifs de péage

Dans le principe, les tarifs de péages sont la résultante de l'équilibre économique de la concession.

Néanmoins, si celui-ci résulte de l'offre du concessionnaire pour les concessions nouvelles, il est moins évident à établir, comme en France, pour les concessions « historiques », celles-ci n'ayant, pour la plupart, pas été attribuées au terme d'une procédure d'appel d'offres.

En conséquence,

— En Italie, le tarif de base est établi en considération (i) du système tarifaire applicable à la concession et (ii) du plan économique et financier figurant en annexe du contrat, qui fixe les différents paramètres de calcul de l'équilibre économique et financier de la concession.

Le système tarifaire (qui peut être commun à plusieurs concessions) définit les coûts pris en compte pour déterminer le tarif de base (coûts d'investissement, coûts d'exploitation-maintenance et juste rémunération du capital) ; les modalités de révision de ce tarif ; les modalités d'ajustement à la hausse ou à la baisse du tarif tenant compte de la réalité des investissements réalisés, du trafic et des coûts

supportés par le concessionnaire, afin que l'équilibre économique et financier de la concession soit maintenu.

Ces modalités de fixation des péages ont été critiquées. L'ART italienne a, en conséquence, initié en juin 2019 une réforme des systèmes tarifaires. Sa mise en œuvre se heurte néanmoins à une très forte opposition des sociétés concessionnaires.

Le tarif de base établi, les tarifs de péages sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de cinq classes de véhicules. Étant précisé que, pour certaines concessions, il existe deux tarifs kilométriques, l'un pour les sections d'autoroutes en plaine et l'autre pour les sections d'autoroutes en montagne.

— En Espagne, les tarifs de péages sont également la résultante de l'équilibre économique et financier qui figure en annexe du contrat.

Ils sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de quatre classes de véhicules.

— Au Portugal, le tarif de base est déterminé sur la base du tarif de référence « légal », établi en décembre 2006⁸², qui s'applique à l'ensemble des autoroutes soumises à péage.

Les tarifs de péages sont également fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de quatre classes de véhicules.

— En Allemagne, le taux de base des tarifs de péage poids lourds (le « **LkW Maut** »), sur la base desquels l'opérateur privé est rémunéré, est également fixé par la loi pour une période donnée et pour l'ensemble du réseau autoroutier (à quelques exceptions près), en fonction des coûts de gestion du réseau autoroutier tels qu'évalués par le BMVI sur une période de 5 ans.

⁸² Il est aujourd'hui de 0,06671 euros par kilomètre pour les véhicules de classe 1 (hors TVA).

Application de la Directive Eurovignette

Même si la directive Eurovignette a été transposée en Italie, en Espagne et au Portugal (voir ci-dessus), ses principes ne trouvent pas à s'appliquer dans la plupart des concessions dans la mesure où les textes de transposition prévoient qu'ils ne s'appliquent qu'aux concessions conclues postérieurement à leur date d'entrée en vigueur.

Seule l'Allemagne fait application des principes de la Directive Eurovignette. Le taux de base du LkW Maut comprend en effet (i) une part couvrant les coûts d'infrastructure, définie en fonction du poids du véhicule ; (ii) une part couvrant les coûts de pollution atmosphérique, calculée en fonction de la catégorie d'émission de CO₂ du véhicule ; et (iii) une part couvrant les coûts de pollution sonore qui est fixe.

Tarifs différenciés

Le concessionnaire peut appliquer des tarifs différenciés :

- En Italie selon les heures, les caractéristiques de la route, le type de véhicule, les saisons et les modes de paiement sur certaines sections.
- En Espagne et au Portugal, selon les heures et les saisons, afin de tenir compte de la congestion sur certaines sections.

Révision des tarifs de péage

En Italie et au Portugal, les tarifs de péages font, dans le principe, l'objet d'une révision annuelle par application d'un taux de [x]% du taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation.

En Espagne, le dispositif de révision des tarifs de péages, applicable à l'ensemble des contrats de concession, a été défini par la loi après plusieurs années de litiges entre les sociétés concessionnaires et l'Administration Générale de l'État. Cette dernière considérait que la révision des tarifs n'était pas toujours justifiée compte tenu des augmentations de trafic largement favorables à certaines sociétés concessionnaires.

Ainsi, la loi du 29 décembre 2000 prévoit l'application aux tarifs de base de chaque concession d'un coefficient de révision du taux annuel, CR, lié à l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation (« IPC ») sur les 12 derniers mois, corrigé par un facteur X tenant compte du trafic réel.

De sorte que, en appliquant cette formule, la révision des taux peut être inférieure ou supérieure à l'augmentation de l'IPC. Elle est plus faible lorsque les trafics réels sont meilleurs que prévu, et la révision peut être plus élevée si les trafics réels sont inférieurs à ceux attendus. La loi établit une limitation pour les valeurs minimales et maximales du coefficient de révision.

■ **Système de péage**

Les concessionnaires sont tenus de mettre en place des systèmes de paiement à la fois manuel et électronique du péage, compatible avec les systèmes de paiement en vigueur sur les autres sections du réseau autoroutier.

Les systèmes de paiement électronique doivent par ailleurs être conformes aux dispositions de la directive Interopérabilité précitée.

Des systèmes de free-flow, de type *Multi Lane Free Flow* (sans barrière de péage et avec des systèmes de lecteurs de plaques d'immatriculation) ont été développés en Italie et au Portugal. Les contrats prévoient que les utilisateurs ont la possibilité de payer les péages via un débit sur leur compte bancaire ou au moyen d'un compte prépayé.

Les systèmes de free-flow ne sont en revanche qu'à un stade expérimental en Espagne et n'ont pas encore fait l'objet de développements d'ampleur.



■ Modifications

Le concédant peut imposer au concessionnaire des modifications du contrat, notamment en lui confiant de nouveaux investissements.

Le concessionnaire a, en principe, droit à une compensation financière s'il démontre que les modifications imposées impactent l'équilibre économique de la concession.

A cet égard, on notera que les concessions italiennes et espagnoles comportent, en annexe, un plan économique et financier, détaillant les différents paramètres de l'équilibre économique et financier de la concession (prévisions de trafic, investissements, coûts, amortissements etc. sur la durée de la concession). Ce plan constitue la référence pour évaluer le maintien de l'équilibre économique du contrat et l'étendue de l'éventuel droit à une compensation du concessionnaire en cas de modifications du contrat ou d'évènements imprévisibles.

Les modalités de compensation sont généralement fixées par accord entre le concessionnaire et le concédant.

Les concessions portugaises ne précisent pas les modalités de compensation. A l'inverse, les concessions italiennes et espagnoles précisent que la compensation peut prendre la forme soit (i) d'une augmentation des tarifs, soit (ii) d'une extension de la durée de la concession ou (iii) d'une compensation financière directe par le concédant.

Les possibilités de modification sont néanmoins aujourd'hui contraintes par les textes nationaux transposant la directive 2014/23/UE sur les concessions, qui limitent les motifs et l'ampleur des modifications pouvant être apportées à une concession.

Elles font par ailleurs l'objet, comme pour les concessions françaises, d'un contrôle détaillé par la Commission européenne, notamment au titre des aides d'État.

Cette dernière a ainsi demandé plusieurs modifications avant de valider, en avril 2018, le plan autoroutier présenté par le gouvernement italien, en 2014, qui prévoyait de nouveaux

investissements dans le cadre des concessions existantes et l'allongement de leur durée (voir point 2.3.1).

Par ailleurs, on peut souligner que la CJUE, dans un arrêt du 18 septembre 2019, a condamné l'Italie pour manquement en raison de la décision de prolonger de 18 ans (de 2028 à 2046) la concession de l'autoroute A12 accordée à la société Autostrada Tirrenica S.p.A. sans recourir à une procédure d'appel d'offres. Elle a notamment considéré qu'une telle prolongation était contraire (i) au principe d'égalité de traitement et à l'obligation de transparence et (ii) constituait une modification substantielle du contrat initial imposant une remise en concurrence (voir également point 2.3.1).

■ Clauses de paysage

Les contrats de concession examinés dans le cadre de l'Etude ne comportent pas de clause de paysage aux termes de laquelle le concédant prendrait un engagement de procéder ou de ne pas procéder à des développements ou à la construction d'infrastructures adjacentes spécifiques.

Les contrats portugais mentionnent même expressément que l'État peut améliorer ou créer des routes adjacentes au réseau concédé ou construire de nouvelles infrastructures autoroutières, sans que le concessionnaire ne puisse prétendre à une compensation en cas de perte de trafic.

■ Événements imprévisibles et compensation

Changement de loi

Le régime juridique applicable aux concessions italiennes, espagnoles et portugaises prévoit que le concessionnaire a droit à une compensation en cas de surcoûts liés à un changement de loi spécial qui affecte directement la concession.

Il est en revanche tenu, comme en droit français, d'assumer les risques liés à un changement de loi général, notamment fiscal (sauf s'il s'agit d'une taxe spécifique au secteur autoroutier).

Ces contrats de concession n'envisagent pas, comme certains contrats de concession français, le cas où un changement de loi spécial aurait un impact positif sur l'équilibre économique de la concession.

Force majeure et imprévision

Les contrats prévoient que le concessionnaire ne peut être tenu responsable en cas de non-respect de ses obligations en raison d'un cas de force majeure. Sauf en cas de force majeure définitive, qui conduit à une résiliation du contrat, le concessionnaire a droit au rétablissement de l'équilibre économique de la concession.

Les principes du droit des concessions italien et espagnol disposent par ailleurs que, en cas d'événements imprévisibles qui ne peuvent être imputés à la société concessionnaire, cette dernière a droit au report des délais, à l'exonération des pénalités et, en cas d'atteinte à l'équilibre économique du contrat, à une compensation.

■ **Pénalités**

En cas de non-respect par le concessionnaire de ses obligations au titre du contrat, que ce soit dans la phase de construction ou dans la phase d'exploitation, le concédant peut imposer soit des pénalités journalières, soit des pénalités par manquement (pouvant aller jusqu'à 2 millions d'euros dans les concessions italiennes).

Le montant de ces pénalités est généralement limité par référence au montant des investissements en phase construction, et par référence au chiffre d'affaires de l'année précédente en phase d'exploitation. Au-delà de cette limite, le concédant peut prononcer la résiliation de la concession pour faute du concessionnaire.

Alternativement ou cumulativement, en cas d'abandon de la concession ou de manquements prolongés du concessionnaire, le concédant peut, comme en droit français, faire exécuter le contrat par un tiers aux frais et risques du concessionnaire (mise en régie).

Comme mentionné précédemment, dans tous les contrats de concession objet de l'Etude, le

concessionnaire est tenu, à la date de mise en service, de constituer et de maintenir, tout au long du contrat et jusqu'à un an après la fin de la concession, une garantie pour couvrir l'exécution de ses obligations, en ce compris le paiement des pénalités.

■ **Déchéance**

Les motifs de résiliation pour faute sont similaires dans les différentes concessions : en cas de non-respects graves ou répétés par le concessionnaire de ses obligations au titre du contrat, le concédant peut prononcer la résiliation, après avoir mis en demeure ce dernier de se conformer à ses obligations. Le contrat est également résilié en cas de liquidation de la société concessionnaire.

En revanche, les modalités de calcul de l'indemnité de résiliation diffèrent selon les pays :

— En Italie, les contrats prévoient que le transfert de la concession est conditionné par le paiement au concessionnaire d'une indemnité correspondant aux revenus nets générés par la concession jusqu'à son terme, desquels sont déduits (i) la valeur non amortie de la dette reprise par le concédant du fait du transfert des installations et (ii) des revenus générés par la concession dans la période comprise entre le prononcé de la mesure de résiliation et le transfert des ouvrages au concédant. Ce montant est diminué de 10% à titre de pénalité du concessionnaire défaillant.

L'applicabilité de ces dispositions contractuelles est néanmoins remise en cause par l'article 35 du Décret-Loi Milleproroghe de décembre 2019 qui prévoit que : (i) l'indemnité de résiliation à laquelle le concessionnaire peut prétendre est limitée à la valeur des travaux réalisés plus les frais accessoires, nets d'amortissement, ou si les travaux n'ont pas encore passé la phase de test, les coûts effectivement supportés par le concessionnaire ; (ii) toute clause plus favorable stipulée dans un contrat de concession est réputée nulle ; et (iii) la résiliation d'un contrat de concession prend effet avant le paiement de l'indemnité due au concessionnaire évincé (voir point 2.3.1).

— En Espagne : le régime de compensation diffère selon les concessions :

- pour les concessions conclues avant l'entrée en vigueur de la loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 *sur le régime juridique applicable au secteur public*⁸³, le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant (i) au coût réel des expropriations, (ii) à la valeur non amortie de la dette et (iii) à la valeur des biens immobiliers incorporés à la concession à leur valeur de marché, dont sont déduits les coûts éventuellement exposés par le concédant pour la remise en l'état des infrastructures ; en tout état de cause, cette indemnité est au moins égale au montant de la *Responsabilidad Patrimonial de la Administración* (« RPA ») telle que figurant dans le plan économique et financier approuvé par le décret d'attribution du contrat initial.

Ce régime d'indemnisation a été critiqué, notamment dans la mesure où il aboutissait à ce que les prêteurs n'assument pas *in fine* les risques du projet et se voient totalement indemnisés en cas de résiliation, étant assurés de récupérer la totalité de la dette non amortie à travers l'indemnité de résiliation (voir ci-dessus les développements sur l'influence du recours au financement de projet dans la structuration des contrats ; et ci-après point 3.3.1). Il a par conséquent été modifié.

- pour les concessions conclues après l'entrée en vigueur de la loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015, le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant au prix résultant de la procédure d'adjudication organisée par le concédant, au plus tard dans les 3 mois suivant le prononcé de la résiliation. En cas d'échec de deux procédures d'adjudication, la concession est transférée au concédant, sans compensation pour le concessionnaire.

Aucune concession d'autoroute n'ayant été accordée depuis 2015, c'est le premier dispositif

qui s'applique aujourd'hui aux concessions en cours.

- Au Portugal, une commission arbitrale tripartite (un arbitre représente le concessionnaire, un arbitre représente le concédant et le troisième est choisi par les deux premiers) fixe le montant de l'indemnité à laquelle le concessionnaire peut avoir droit.

Il est ensuite procédé, dans le respect de la réglementation applicable, à la réattribution du contrat de concession par adjudication avec une mise à prix correspondant au montant fixé par la commission arbitrale.

Si la procédure de réattribution du contrat est déclarée infructueuse, aucune offre n'ayant été proposée ou acceptée par le concédant, une seconde procédure de réattribution du contrat, sans mise à prix, est engagée. Le nouveau concessionnaire est celui qui a présenté l'offre financière la plus haute.

Si cette seconde procédure de réattribution est également déclarée infructueuse, le concessionnaire est définitivement déchu de tous droits, les ouvrages, installations, appareils et leurs accessoires de la concession deviennent sans indemnité la propriété de l'État.

- En Allemagne, l'indemnité de résiliation couvre, *a minima*, le coût non amorti de la dette.

■ Résiliation du contrat à l'initiative du concédant / rachat de la concession

Dans l'ensemble des pays étudiés, les contrats de concession prévoient que le concédant peut résilier le contrat pour un motif d'intérêt général ou procéder à son rachat (c'est-à-dire sans justifier d'un motif d'intérêt général précis).

De façon notable par rapport au droit français applicable aux contrats publics, les concessions italiennes et les contrats A-Modell allemands stipulent par ailleurs que le contrat peut être résilié par le concessionnaire pour non-respect par le concédant de ses obligations, notamment ses obligations de paiement.

⁸³ Loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 *sur le régime juridique applicable au secteur public*, dont les principes sont repris à l'article 281 de la loi de 2017 sur les contrats du secteur public.

Les modalités de calcul de l'indemnité de résiliation diffèrent selon les pays :

— En Italie, les contrats prévoient que le concessionnaire a le droit à une indemnité équivalente à celle prévue en cas de résiliation pour faute, si ce n'est que le montant total n'est pas diminué de 10% à titre de pénalité.

L'applicabilité de ces dispositions contractuelles est néanmoins également remise en cause par l'article 35 du Décret-Loi Milleproroghe de décembre 2019 précité.

— En Espagne, les contrats prévoient que le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant (i) au coût des expropriations, (ii) à la valeur non amortie de la dette, (iii) à la valeur des biens immobiliers incorporés à la concession à leur valeur de marché ainsi que, (iv) à la perte de revenus futurs calculée sur la base des résultats d'exploitation des cinq années précédant la résiliation.

— Au Portugal, le concessionnaire a droit à une indemnisation correspondant essentiellement au produit net d'exploitation généré par la concession jusqu'à son terme et calculé sur les sept dernières années précédant la notification de rachat, après déduction des charges d'administration, de maintenance et d'exploitation.

— En Allemagne, l'indemnité de résiliation couvre la valeur non amortie de la dette et l'entier préjudice subi, soit la perte de revenus tels que prévus par le plan financier jusqu'au terme du contrat.

■ Informations sur l'exécution du contrat

— En Italie, le concessionnaire doit transmettre de manière régulière au concédant, notamment : (i) des statistiques sur le niveau de trafic, (ii) des informations financières, notamment une comptabilité analytique pour chaque section d'autoroute, (iii) des informations relatives aux activités des sous-concessions pour l'exploitation des aires de service (coûts, revenus).

Par ailleurs, le contrat prévoit que le concessionnaire est chargé du suivi de deux séries d'indicateurs de performance, l'un relatif à la sécurité (déterminé en fonction du taux d'accident) et l'autre relatif à l'état des infrastructures.

— En Espagne, le concessionnaire doit transmettre annuellement (i) un rapport financier complet incluant notamment les flux de trésorerie net (ii) les investissements réalisés sur l'année, (iii) et toute autre information spécifiquement demandée par le concédant. Étant précisé que celui-ci peut assister aux réunions du conseil d'administration des sociétés concessionnaires sans voix délibérative.

— Au Portugal, le concessionnaire doit transmettre annuellement au ministre des finances : (i) un rapport financier (ii) ses prévisions de dépenses, (iii) des études économiques et financières avec au moins un chapitre justifiant les écarts entre les prévisions initiales et les résultats financiers et (iv) tout autre élément ou étude nécessaire à la compréhension de l'économie de la concession.

■ Partage des fruits de la concession / limitation de la profitabilité

— En Italie, le plan économique et financier annexé à chaque contrat de concession fait l'objet d'une revue et d'une mise à jour tous les 5 ans.

La mise à jour quinquennale du plan a pour objet de s'assurer que l'équilibre économique et financier de la concession reste, toutes choses égales par ailleurs, cohérent avec l'équilibre établi initialement. Plus spécifiquement, la mise à jour consiste, pour la période de 5 ans à venir, à :

- revoir les coûts pris en compte pour l'établissement des tarifs de péage (coûts d'investissement, coûts d'exploitation, rémunération du capital) ;
- prendre en compte des coûts additionnels résultant de nouveaux investissements, de modifications ou d'évènements

imprévisibles, non imputables au concessionnaire ;

- déduire les montants dus par le concessionnaire au titre de pénalités ou du mécanisme de récupération à raison de retards dans la réalisation d'investissements (voir ci-après) ;
- revoir et mettre à jour les estimations de trafic ;

A noter que, les contrats prévoient que, lorsque les prévisions de trafic sont dépassées de plus de 1%, les bénéfices générés doivent être placés sur un compte spécial du concessionnaire. Ces montants peuvent être utilisés pour réaliser de nouveaux travaux sur demande du concédant.

- revoir le paramètre X pour la période, celui-ci étant défini comme le « facteur de productivité » permettant d'assurer que, en l'absence de nouveaux investissements, sur une période de 5 ans, la valeur actualisée des revenus est égale à la valeur actualisée des coûts, « *compte tenu de la productivité du concessionnaire et de l'actualisation des montants au juste taux de rendement* ».

Les contrats prévoient que lorsque des investissements sont prévus mais ne sont pas réalisés conformément au planning prévu, les bénéfices liés aux dépenses moindres doivent être isolés dans les comptes du concessionnaire. Ces fonds pourront uniquement être utilisés après la réalisation des investissements.

— En Espagne, le plan économique et financier, annexé aux contrats de concession, fait également l'objet d'une revue quinquennale. Cette revue a essentiellement pour objet, comme pour les concessions italiennes, de s'assurer que l'équilibre économique de la concession n'a pas été substantiellement modifié.

Les contrats précisent que ce plan fait éventuellement l'objet de corrections de sorte que le « solde de régularisation » (*saldo de compensación*) du concessionnaire en fin de

contrat soit nul. Un tel principe écarte *a priori* la possibilité de prévoir des investissements qui ne seraient pas amortis au terme de la concession.

— Au Portugal, avant 2012, les tarifs de péage ne peuvent augmenter que de 90% par rapport à l'inflation. Le concessionnaire est le seul bénéficiaire de cette augmentation des tarifs de péage.

A partir de 2012, l'augmentation peut représenter jusqu'à 100% de l'inflation. Le concessionnaire reste bénéficiaire de l'augmentation des tarifs représentant 90% de l'inflation, et la part que représente les 10% supplémentaires doit être reversée pour 85% à IP.

Par ailleurs, les contrats prévoient qu'après la mise en service des travaux de seconde phase, les péages sont prélevés par le concessionnaire mais reversés à IP.

On peut noter que ni les concessions espagnoles, ni les contrats A-Modell allemands ne prévoient de dispositifs de partage des fruits de la concession ou de limitation de la profitabilité.



1.3.3. Les schémas de partenariats public-privé sans risque trafic

Structuration de principe

Aux termes de cette structuration contractuelle, un opérateur privé se voit confier la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance de projets de construction ou d'élargissement de sections autoroutières. En contrepartie, l'opérateur privé est rémunéré par le cocontractant public par un paiement tenant compte de la disponibilité des ouvrages et de la qualité du service rendu. Il ne supporte ainsi **pas de risque trafic**.

Le développement de ces schémas

Comme exposé précédemment, ce schéma a été principalement mis en œuvre en Angleterre, en Allemagne et au Portugal.

En France, il correspond au schéma mis en œuvre dans le cadre du seul contrat de partenariat autoroutier, pour la réalisation de l'autoroute L2 (rocade de Marseille).

Angleterre	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats DBFO
Allemagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats V-Modell FBV-Modell
Portugal	<ul style="list-style-type: none">▪ Contrats SCUT renégociés▪ « Sous-concession » IP

Principales obligations et partage des risques

A l'exception du risque trafic, les principales obligations et le partage des principaux risques liés à la conception, à la construction, à l'exploitation et à la maintenance sont similaires à ceux des contrats de concession précédemment examinés.

La présente section ne souligne donc que les spécificités que l'on peut retrouver dans certains de ces contrats.

▪ Procédures environnementales et procédures d'acquisition / expropriation

Dans les contrats DBFO et les contrats allemands (quel que soit le type de contrats), les procédures environnementales ainsi que les procédures d'acquisition et d'expropriation sont à la charge du cocontractant public. Tout retard dans la mise à disposition des terrains par le cocontractant public donne droit à un report de délais et, le cas échéant, à une compensation.

Au Portugal, les contrats SCUT et les sous-concessions IP prévoient que les opérations d'expropriation sont réalisées par l'opérateur privé. Néanmoins, il ne supporte le coût des opérations d'expropriation qu'à concurrence d'un certain montant. Sous réserve de justification, les coûts au-delà de ce montant sont pris en charge par IP.

▪ Conception et construction

L'opérateur privé assure la conception, le financement et la construction des ouvrages et des équipements autoroutiers dans les délais et conditions prévues au contrat.

Contrairement à certains contrats de concession, aucun des contrats objets de la présente section n'impose à l'opérateur privé d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de travaux.

Certains contrats mentionnent en revanche expressément que la réalisation des ouvrages doit être réalisée dans le cadre d'un contrat de conception-construction « clés en mains » à prix fixe (*EPC contract*), conclu entre l'opérateur privé et un groupement constructeur désigné.

Ce contrat, dont les termes reflètent en transparence les obligations de la société de projet, est annexé au contrat principal. Tout changement dans l'identité du constructeur ou du groupement constructeur est soumis à l'approbation préalable du cocontractant public.

■ **Exploitation, maintenance**

L'opérateur privé assure l'exploitation, la maintenance et le renouvellement des ouvrages.

Le contrat prévoit des objectifs de performance en termes d'exploitation et de maintenance. De manière variable selon les contrats, la non-atteinte de ces objectifs de performance donne lieu à un ajustement du loyer payé par le cocontractant public (voir ci-après sur la rémunération).

De même que pour la construction, certains contrats mentionnent expressément que l'exploitation et la maintenance des ouvrages doit être réalisée dans le cadre d'un contrat d'exploitation-maintenance avec une rémunération forfaitaire (*O&M contract*), conclu entre l'opérateur privé et un exploitant désigné.

Ce contrat, dont les termes reflètent en transparence les obligations de la société de projet, est annexé au contrat principal. Tout changement dans l'identité de l'exploitant est soumis à l'approbation préalable du cocontractant public.

Au Portugal, pour les contrats SCUT et les sous-concessions IP, en cohérence avec les objectifs qui ont présidé à leur renégociation (voir points 1.1.2 et 4.3.2), l'engagement des opérations de gros entretien - renouvellement (**GER**) est soumis à la constatation par l'opérateur et l'État de la réalisation d'un certain nombre de facteurs spécifiés par le contrat et ses annexes. Les contrats répartissent de manière détaillée entre l'État et l'opérateur la prise en charge des coûts de renouvellement.

■ **Rémunération**

Dans l'ensemble des contrats, la rémunération de l'opérateur privé comprend plusieurs composantes permettant d'assurer le paiement des coûts (i) de construction, (ii) de financement, (iii) d'exploitation-maintenance et (iv) de gestion de la société.

On distingue deux types de mécanismes pour déterminer la composante rémunérant les coûts d'exploitation et de maintenance :

— **les mécanismes de péage virtuel** (*shadow toll payments*)

Les premiers contrats DBFO et les contrats SCUT initiaux prévoient un mécanisme de paiement tenant compte du nombre effectif d'utilisateurs et du type de véhicules⁸⁴ (puisque'un trafic plus important peut se traduire par des coûts plus élevés), avec des ajustements supplémentaires au regard de la disponibilité de l'ouvrage (*lane closure*) et du respect des objectifs de performance en matière de sécurité.

— **les mécanismes tenant compte de la disponibilité** (*availability payment*)

Les contrats DBFO ultérieurs, les contrats allemands et les contrats portugais renégociés prévoient que la composante exploitation-maintenance fait l'objet d'ajustements en fonction de différents éléments.

Ainsi, sauf causes légitimes qui ne sont pas imputables à l'opérateur privé, viennent en déduction de cette composante exploitation-maintenance des montants tenant compte du respect des indicateurs de performance liés à :

- la disponibilité des voies (nombres de voies ouvertes) ;
- l'état de l'ouvrage et les délais de maintenance, notamment en période hivernale ;
- la gestion de la congestion (également désignée par les termes « performance de l'itinéraire ») ;
- la performance en matière de sécurité ;
- la gestion des incidents (temps de rétablissement après la survenance d'incidents critiques).

Au-delà de cette adaptation de la rémunération en fonction de la performance de l'opérateur privé, le cocontractant public peut procéder à des déductions additionnelles dans le cas où l'opérateur privé manque de manière caractérisée

⁸⁴ Par opposition aux contrats avec risque trafic où les tarifs de péage sont basés sur des prévisions de trafic.

à ses obligations en matière de sécurité, de santé des usagers ou de préservation de l'environnement.

Il convient de souligner que les titulaires des contrats SCUT et des sous-concessions IP portugais sont rémunérés selon un mécanisme de disponibilité alors même que les sections exploitées sont soumises à péage. Le produit de ce dernier est prélevé par ces opérateurs mais reversé directement à IP après déduction des coûts de collecte des péages.

■ **Modifications**

De même que pour les contrats de concession, ces contrats peuvent faire l'objet de modifications dans la consistance des travaux.

L'opérateur privé a droit à une compensation si ces modifications ont un impact sur le plan économique et financier tel que figurant en annexe du contrat.

Cette compensation peut se faire soit par le versement d'une contribution directe par le cocontractant public, soit par une augmentation de la rémunération périodique de l'opérateur privé.

Il convient de noter que, contrairement aux concessions, aucun de ces contrats, dont la structuration en financement de projet est relativement rigide, n'a fait l'objet d'une extension de son périmètre et/ou d'un allongement de sa durée.

■ **Évènements imprévisibles et compensation**

Changement de loi

De même que pour les contrats de concession précédemment examinés, les contrats prévoient que l'opérateur privé a droit à une compensation en cas de surcoûts liés à un changement de loi spécial qui affecte directement la concession. Il est en revanche tenu d'assumer les risques liés à un changement de loi général, notamment fiscal (sauf s'il s'agit d'une taxe spécifique au secteur autoroutier).

Force majeure et imprévision

De même que dans le régime concessif, les contrats prévoient que l'opérateur ne peut être tenu responsable en cas de non-respect de ses obligations en raison d'un cas de force majeure. Sauf en cas de force majeure définitive, qui conduit à une résiliation du contrat, l'opérateur a droit au rétablissement de l'équilibre économique du contrat.

En cas d'évènements imprévisibles qui ne peuvent être imputés à l'opérateur privé, celui-ci a droit au report des délais, à l'exonération des pénalités et, en cas d'atteinte à l'équilibre économique du contrat, à une compensation.

La compensation à raison d'un changement de loi, d'un cas de force majeure ou d'un évènement imprévisible prend généralement la forme d'une augmentation de la rémunération périodique de l'opérateur privé. Les contrats ne prévoient pas de mécanisme de compensation sous forme d'allongement de la durée du contrat.

Il convient de relever que les contrats allemands V-Modell et FBV-Modell prévoient que l'opérateur privé doit reverser au cocontractant public tout gain qui résulterait de la survenance de ces mêmes évènements, notamment à raison d'un changement de loi.

■ **Pénalités / sanctions**

Les principes de sanction dans ces contrats sont identiques à ceux des contrats de concession, étant précisé que les pénalités doivent être distinguées des déductions de rémunération précédemment évoquées. Les pénalités visent à sanctionner un manquement de l'opérateur à ses obligations, alors que les déductions sanctionnent la non-atteinte d'une performance.

Enfin, en cas de non-respect répété de ses obligations par l'opérateur privé, le cocontractant public peut se substituer ou substituer un tiers pour assurer le fonctionnement de l'infrastructure (équivalent de la mise en régie en matière de concession). Dans cette hypothèse, l'ensemble des paiements dus à l'opérateur privé lui reviennent. Si ces revenus ne sont pas suffisants, le cocontractant public peut prélever les montants

nécessaires sur la garantie financière émise par l'opérateur privé.

■ **Résiliation du contrat pour faute (déchéance)**

Les motifs de résiliation pour faute sont similaires à ceux des concessions : en cas de non-respects graves ou répétés par l'opérateur privé de ses obligations au titre du contrat, le cocontractant public peut prononcer la résiliation, après avoir mis en demeure ce dernier de se conformer à ses obligations. Le contrat est également résilié en cas de liquidation de la société de projet.

A l'exception des contrats portugais, en cas de résiliation, l'opérateur privé a droit à une indemnisation qui couvre le coût non amorti de la dette.

Dans la plupart de ces contrats financés en financement de projet, les prêteurs du projet bénéficient d'un droit de proposer une entité substituée (*step in right*) en cas de défaillance de l'opérateur privé. Dans certains cas, un accord direct entre le cocontractant public et les prêteurs prévoit que, en cas de résiliation, la part de l'indemnité de résiliation correspondant à la dette non amortie leur soit versée directement.

En cas de résiliation du contrat, le cocontractant public bénéficie, dans certains cas, d'un droit de substitution directe ou par un tiers dans un certain nombre de contrats, et principalement les contrats de financement, le contrat de conception-construction ou le contrat d'exploitation-maintenance.

■ **Résiliation du contrat à l'initiative du cocontractant public / rachat**

Dans l'ensemble des pays étudiés, les contrats prévoient que le cocontractant public peut résilier le contrat pour un motif d'intérêt général ou procéder à son rachat (c'est-à-dire sans justifier d'un motif d'intérêt général précis).

L'indemnité de résiliation couvre, dans l'ensemble, le coût non amorti de la dette et l'entier préjudice subi, soit la perte de revenus tels que prévus par le plan financier jusqu'au terme du contrat.

■ **Partage des fruits / profitabilité**

Les contrats objets de la présente section ne comportent généralement pas de dispositif de partage des fruits de l'exploitation – la rémunération de cette dernière étant, dans son principe, fixe –, ni de dispositif de limitation de la profitabilité.

On peut en revanche souligner que les contrats SCUT portugais prévoient que dans le cas où, au terme de la durée normale du contrat, l'opérateur privé n'aurait pas reçu une rémunération cumulée égale à un montant fixé par le contrat, la durée du contrat peut être étendue dans une limite de 3 ans. La constatation du montant de rémunération atteint en fin de contrat fait l'objet d'une expertise conjointe de l'opérateur et de l'État. Durant cette période supplémentaire, l'opérateur ne reçoit plus de paiement de la part de l'État mais 80% des revenus nets de péages jusqu'à ce que le montant prévu au contrat soit atteint et au plus jusqu'à 3 ans.

■ **Partage des gains de refinancement**

Les contrats anglais, allemands et portugais prévoient que les contrats de financement sont transmis dans leur intégralité au cocontractant public.

Tout refinancement est soumis à l'accord du cocontractant public qui ne peut s'y opposer que dans les cas où il considère, de manière motivée, qu'une telle opération serait de nature à mettre en péril l'exécution du contrat.

L'opérateur privé est tenu de partager les éventuels gains de refinancement avec le cocontractant public, selon une clé de répartition fixée au contrat, généralement à part égales.

Ce partage peut intervenir sous la forme (i) d'un paiement en numéraire par l'opérateur privé à l'État, (ii) d'une baisse de la rémunération due au titre de la disponibilité de l'infrastructure autoroutière ou (iii) une combinaison de ces deux options.

Le cocontractant public peut lui-même solliciter de l'opérateur privé qu'il examine la possibilité de refinancer le projet. Celui-ci doit alors mener les analyses permettant de conclure à l'opportunité

ou non d'engager une telle opération. Le cocontractant public ne peut imposer un refinancement qui serait incompatible avec les conditions de refinancement initialement prévues au contrat, compte tenu des intérêts des prêteurs.

1.3.4. Les schémas en maîtrise d'ouvrage publique

Structuration de principe

Dans les schémas en maîtrise d'ouvrage publique, la personne publique assure tout ou partie de la conception, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance soit par ses moyens propres (on parle de gestion en régie), soit en recourant à des tiers dans le cadre de marchés publics de travaux, de service ou de fourniture.

Le développement de ces schémas

La gestion du réseau autoroutier français non concédé est assurée dans le cadre de ce type de schémas.

De même, on le retrouve, de manière majoritaire, pour l'exploitation des réseaux autoroutiers allemand et anglais et, dans une moindre mesure, en Espagne.

Angleterre	<ul style="list-style-type: none">▪ Gestion assurée par Highways England avec ses moyens propres et dans le cadre de deux types de contrats : <i>Asset Support Contracts</i> (« ASC ») et <i>Asset Delivery Contract</i> (« ADC »).
Allemagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Gestion assurée par les Länder avec leurs moyens propres et dans le cadre de marchés de travaux et de service, ensemble qui sera transféré en janvier 2021 à Die Autobahn.
Espagne	<ul style="list-style-type: none">▪ Gestion assurée par SEITT avec ses moyens propres et dans le cadre de marchés de travaux et de service.

Principales obligations et partages de risques

Dans ce type de schémas, la personne publique supporte les principaux risques, que ce soit pour la phase de conception-construction ou la phase d'exploitation-maintenance.

Les schémas développés par Highways England en Angleterre présentent un certain intérêt dans la mesure où ils essaient de combiner le recours à des marchés publics avec une approche de long terme et/ou par zone géographique.

▪ *Asset Support Contracts* (« ASC »)

Il s'agit de contrats de type « marchés publics de service » dans le cadre desquels Highways England confie à un opérateur privé unique l'entretien et la maintenance d'un secteur autoroutier entier.

Highways England assure l'exploitation des sections autoroutières concernées et contrôle uniquement la bonne exécution des prestations d'entretien et de maintenance.

L'opérateur assure l'entretien et la maintenance du secteur défini par le contrat (plusieurs centaines de kilomètres), selon des standards et des prescriptions techniques figurant dans un cahier des charges.

Le contrat fixe des objectifs de performance et d'amélioration, notamment en termes de temps d'intervention, d'hivernage, de sécurité, etc. Néanmoins, contrairement aux contrats DBFO, le non-respect de ces objectifs n'affecte pas nécessairement les paiements dus à l'opérateur.

L'opérateur est rémunéré, pour l'essentiel, par un paiement forfaitaire mensuel (*lump sum price*) couvrant les coûts d'exploitation et de maintenance. Il reçoit des paiements additionnels pour les services complémentaires et les travaux que lui confie Highways England.

La durée moyenne de ces contrats est de 15 ans. Quatre secteurs (A3, A4, A9 et A12) sont aujourd'hui maintenus dans le cadre de contrats ASC.



Au terme d'une procédure d'appel d'offres, deux opérateurs ou groupements d'opérateurs (désignés comme *delivery integration partners*, DIP) sont désignés par lot.

Chaque opérateur se voit confier de manière ferme un « package » d'un ou deux projets de travaux pour lesquels il est chargé d'assurer la conception et la construction. En plus du « package » initial, les opérateurs pourront se voir confier d'autres travaux soit directement, soit après mise en concurrence « infra-lot ».

■ **Asset Delivery Contracts (« ADC »)**

Dans cette approche, Highways England passe des marchés publics de conception, de construction et d'entretien-maintenance en fonction de ses besoins.

Highways England assure ainsi une plus grande maîtrise de la *supply chain* et de ses coûts, laissant une moins grande autonomie aux opérateurs privés que dans les contrats DBFO et ASC.

Chaque secteur autoroutier est piloté par un *Asset Delivery Manager*.

A cette volonté d'une meilleure maîtrise de la chaîne contractuelle, Highways England a souhaité associer une plus grande prévisibilité et une plus grande capacité de la *supply chain* à s'engager sur le long terme.

Cette politique contractuelle intitulée « *Routes to Market Regional Delivery Partnership* » s'illustre par :

- la publication par Highways England en même temps que la publication du plan de développement et d'investissement quinquennal (*Road Investment Strategy*, RIS), des principaux projets et contrats qu'elle entend passer sur la période ; cette liste est actualisée chaque année ;
- en matière de travaux, la passation de contrats-cadre avec des opérateurs portant sur la réalisation d'un « package » de projets de travaux pour une période d'environ 5 ans.



1.4. Les modalités de financement des secteurs autoroutiers européens

1.4.1. Péages et redevances des usagers

Comme exposé précédemment, le financement des secteurs autoroutiers dans les pays ayant majoritairement recours à une structuration concessive, est essentiellement assuré par le produit des péages acquittés par les usagers.

On retrouve néanmoins également un financement par le péage des usagers dans les pays faisant appel à d'autres types de schémas contractuels, tels que l'Allemagne et le Portugal.

Seule l'Angleterre exclut le recours au péage des usagers pour le financement du secteur autoroutier (à l'exception d'une unique concession portant sur une section de 43 kilomètres).

On peut souligner que :

- En Italie et en Espagne, à l'instar de la France, les péages sont prélevés sur l'ensemble des usagers de l'autoroute, véhicules légers et poids lourds ; ces péages sont perçus par les sociétés concessionnaires et assurent leur rémunération.
- Au Portugal, les péages sont également prélevés sur l'ensemble des usagers de l'autoroute, véhicules légers et poids lourds ; ces péages sont perçus par les sociétés concessionnaires mais n'assurent leur rémunération que dans les concessions dites « historiques » (concession Brisa notamment) ; sur les sections autoroutières exploitées dans le cadre des contrats SCUT ou des sous-concessions IP, ils sont reversés à IP, qui assure la rémunération des opérateurs privés selon des modalités différentes.
- En Allemagne, les péages sont prélevés uniquement sur les poids lourds, par une société dédiée à la perception des péages

(Toll Connect) et qui reverse le produit des péages à l'État fédéral. Ces montants sont dans le principe affectés à la gestion et aux investissements du secteur autoroutier.

Une loi de 2015 a instauré une redevance d'utilisation (du type vignette) des routes fédérales, en ce compris les autoroutes, pour tous les véhicules légers ; néanmoins, le déploiement de ce dispositif est, à ce jour, suspendu (voir point 6.3.2).

1.4.2. Les mécanismes fiscaux dédiés

- En Angleterre, le secteur autoroutier anglais est, depuis l'origine et de manière quasi-exclusive, financé par des recettes fiscales qui proviennent de différentes taxes :
 - une taxe sur les carburants hors TVA (*fuel excise duty*), similaire à la TIPCE ;
 - la TVA (à 20%) prélevée sur les achats de carburants ;
 - une taxe sur les véhicules (*vehicle excise duty*).
- En Allemagne, hormis, le prélèvement de péages sur les poids lourds, les propriétaires de véhicules légers sont tenus d'acquitter une taxe spécifique dont le produit est versé au budget général de l'État fédéral et n'est pas spécifiquement affecté au secteur autoroutier.
- Au Portugal, la *contribuição do serviço rodoviário*, « CSR » a été instaurée par la loi n°55/2007 du 31 août 2007 afin de permettre le financement du réseau routier national. Il s'agit d'une taxe sur les ventes de carburant prélevée sur les producteurs pétroliers. Elle s'élève à 64 euros pour 1000 litres d'essence et 87 euros pour 1000 litres de diesel. Elle représente en 2019 près de la moitié des ressources d'IP.

2. Le secteur autoroutier italien



2.1. La structure du réseau autoroutier italien

2.1.1. Définition du réseau autoroutier italien

La notion d'autoroute est définie à l'article 2 du code de la route italien comme :

« une route extra-urbaine ou urbaine avec des chaussées indépendantes ou séparées par un séparateur de circulation infranchissable, chacune avec au moins deux voies de circulation, un quai pavé à gauche et une voie d'urgence ou un quai pavé à droite, sans intersections et avec des entrées équipées de clôtures et des systèmes d'aide aux utilisateurs sur l'ensemble du tracé, réservés à la circulation de certaines catégories de véhicules et signalées par des panneaux de début et de fin appropriés. Les autoroutes doivent être équipées d'aires de service et de parkings spécifiques, dotés d'accès avec des voies de décélération et d'accélération »⁸⁵.

2.1.2. Bref historique du développement du réseau autoroutier italien

Le développement du secteur autoroutier italien est initié dans les années 1920. Dès 1922, le régime au pouvoir crée une société publique, « *Società Anonima Autostrade* », avec pour mission de développer le réseau autoroutier.

Entre 1922 et 1935, plusieurs tronçons sont construits, notamment au nord du pays. Le réseau autoroutier est de 480 kilomètres en 1935⁸⁶.

La crise financière de 1933 fragilise l'activité de la « *Società Anonima Autostrade* » et l'Etat transfère ses activités à une entité publique l'« *Azienda autonoma statale della strada* » (« **AASS** ») qui se voit charger d'améliorer les infrastructures existantes.

Lors de la seconde guerre mondiale, le réseau routier et autoroutier italien est sévèrement endommagé.

Au lendemain de la guerre et jusqu'au milieu des années 1970, le gouvernement italien mène une politique volontariste en matière autoroutière afin d'accompagner la croissance économique. Cette politique volontariste conduit à un changement des acteurs.

Ainsi, le décret du 27 juin 1946 dissout l'AASS et la remplace par l'*Azienda nazionale autonoma delle strade* (« **ANAS** »)⁸⁷ qui est chargée par l'Etat italien de reconstruire le réseau routier et autoroutier.

Un autre acteur public, l'*Istituto per la Ricostruzione Industriale* (« **IRI** »), qui est la holding d'investissement du gouvernement italien, intervient également. En 1950, la société *Autostrade-Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA* (« **Autostrade** ») est créée au sein de l'IRI⁸⁸.

En 1956, un premier contrat de concession est conclu entre Autostrade et l'ANAS pour la construction et l'exploitation de la liaison autoroutière entre Milan et Naples. Cette autoroute sera mise en service 8 ans plus tard.

Le développement des infrastructures autoroutières est ainsi assuré par des entreprises détenues par l'Etat ou des collectivités publiques auxquelles un contrat de concession est octroyé par l'ANAS.

La loi n°463/55 de 1955 impose à ces entreprises d'être financièrement autonomes en limitant la part des subventions versées par l'Etat au maximum entre 20 et 30% des coûts totaux.

La loi n°729/61 de 1961 modifie ces dispositions en prévoyant que les tarifs de péages sont fixés par le ministère des transports, en contrepartie de quoi les concessionnaires bénéficient : (i) d'une dette garantie par l'Etat à hauteur de 50% des investissements réalisés et (ii) d'une hausse du

⁸⁵

http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=normativa&o=vd&id=1&id_dett=2

⁸⁶ A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*.

⁸⁷ V. <https://www.stradeanas.it/it/la-nostra-storia>

⁸⁸ Rapport financier d'Autostrade pour l'année 2018.

taux de subvention par l'Etat à près de 52% des coûts.

L'Etat, via l'IRI et Autostrade, prend par ailleurs en charge la majorité des travaux effectués sur le réseau autoroutier. Dans cette optique, un nouveau contrat de concession est signé en 1968 entre l'ANAS et Autostrade, lui confiant près de 2.896 kilomètres d'autoroutes jusqu'en 2003⁸⁹.

Cette organisation permet un développement très rapide du réseau autoroutier italien. Les concessionnaires disposent d'un accès facile aux crédits du fait de la garantie de l'Etat. Les fonds propres investis ne couvrent qu'une part minime des investissements nécessaires à la construction des infrastructures.

En 1975, le réseau autoroutier italien atteint 5.000 kilomètres, deuxième réseau le plus important après l'Allemagne. Près de 52% du réseau est géré par Autostrade, 42% par des entreprises contrôlées par diverses institutions publiques et seulement 6% du réseau par des entreprises privées⁹⁰.

La crise pétrolière stoppe le développement du réseau autoroutier italien. La loi n°492/1975 suspend la construction de nouvelles sections autoroutières à l'exception des sections déjà prévues⁹¹.

A partir des années 1980, l'accent est essentiellement mis sur l'amélioration du réseau existant. De nouvelles sections autoroutières sont construites mais avec des longueurs réduites.

Pendant cette période, l'ANAS occupe une place centrale en étant à la fois autorité concédante, signataire de contrats de concession avec des opérateurs publics ou privés (à l'instar d'Autostrade) ; et exploitant direct du réseau routier et autoroutier national.

A partir du milieu des années 1990, le secteur autoroutier italien connaît deux changements majeurs.

A partir de 1997, un processus de privatisation des sociétés concessionnaires est mis en œuvre par le gouvernement italien afin de se conformer aux critères du traité de Maastricht sur la maîtrise des déficits publics⁹².

La privatisation d'Autostrade est précédée d'un allongement de la durée de sa concession jusqu'en 2038. Elle est ensuite réalisée en deux étapes avec la cession de 30% du capital au consortium d'actionnaires, Schema28 S.p.A., contrôlé par la famille Benetton, en décembre 1999 ; puis l'introduction en bourse de 70% du capital social restant quelques mois après⁹³. Le prix payé par Schema28 S.p.A. était de 2.533 millions d'euros pour 30% du capital. Par ailleurs, la valeur des actions lors de l'introduction en bourse fut fixée à 7,785 euros⁹⁴.

En plus d'Autostrade, plusieurs autres sociétés concessionnaires sont également privatisées.

Cela aboutit à la création de deux groupes principaux, d'une part Atlantia qui détient Autostrade, et d'autre part le groupe Gavio qui, à travers la *Società Iniziative Austradali e Servizi* (« **SIAS** ») détient de nombreuses sociétés concessionnaires⁹⁵ (voir section 2.1.2).

La deuxième évolution majeure de cette période est d'ordre réglementaire.

Ainsi, entre 1996 et 2009, le gouvernement italien impose aux différents concessionnaires, par le biais de textes réglementaires et législatifs, de nouvelles obligations afin de mieux encadrer l'évolution des tarifs de péage.

⁸⁹ A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*

⁹⁰ Source statistique : A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*.

⁹¹ La crise pétrolière a conduit à une augmentation forte et vertigineuse du prix des carburants et à l'introduction des mesures de restriction de la circulation, notamment l'interdiction de conduire pendant les vacances, qui ont entraîné une forte contraction du trafic (v. histoire d'Autobrenner S.p.A. sur son site internet).

⁹² D. Albalade, G. Bel et X. Fageda, *Privatization and Regulatory Reform of Toll Motorways in Europe*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 2, April 2009 (pp. 295–318).

⁹³ A. Laurino, R. Grimaldi, *The process of highway privatization in Italy and Japan*.

⁹⁴ A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*

⁹⁵ G. Pisanti, *Le concessioni autostradali: evoluzione normativa e regolamentare Dagli albori alla Delibera ART n.119/2017*.

Ce mouvement débute avec la délibération n°319 du 20 décembre 1996 du *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (« **CIPE** ») et s'achève avec le décret-loi n°185/2008. Il conduit à l'adoption de six systèmes de tarification différents⁹⁶.

L'Etat italien doit négocier avec chaque concessionnaire la modification des contrats de concession, ce qui a conduit à un phénomène de stratification.

A partir de 2002, le gouvernement italien décide de transformer l'ANAS en société anonyme (décret-loi n°138/2002).

Par ailleurs, un processus de régionalisation des autoroutes est lancé avec l'octroi de certaines concessions autoroutières à des sociétés détenues à la fois par l'ANAS et les régions (loi n°244/2007).

A partir des années 2010, l'Italie engage un processus visant à modifier et simplifier l'organisation institutionnelle du secteur autoroutier. L'une des critiques récurrentes est le double rôle confié à l'ANAS agissant à la fois en tant que concédant pour le compte de l'Etat italien et en tant qu'opérateur de certaines portions du réseau autoroutier directement sous sa supervision⁹⁷.

Il est décidé (i) de créer une autorité indépendante en charge de la régulation et (ii) de confier à l'ANAS la seule mission d'entretenir le réseau routier national. Les compétences en matière de gestion des contrats de concession autrefois dévolues à l'ANAS en tant que concédant sont transférées au Ministère des Transports par le décret-loi n° 216/2011.

L'état du réseau autoroutier italien et le contrôle des contrats de concession ont fait l'objet de très fortes critiques à la suite de l'accident du pont de Gênes en août 2018, exploité dans le cadre de la concession d'Autostrade.

⁹⁶ Les six différents systèmes de tarifs actuellement en vigueur sont prévus par : (i) la délibération du CIPE n°319/1996, (ii) la loi n°47/2004, (iii) la délibération du CIPE n°39/2007, (iv) une combinaison des délibérations du CIPE n°39 et 319, (v) l'article 3 du décret-loi n°185/2008 et (vi) l'article 3, C.5 du décret-loi n°185/2008 (source : présentation de l'ART en date du 12 décembre 2019).

⁹⁷ A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*.

Cela a notamment conduit à la création de l'*Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali* (« **ANSFISA** ») par le décret-loi du 28 septembre 2018 (voir point 2.2)

2.1.3. La structure du réseau actuel

Le réseau autoroutier italien représente aujourd'hui environ **7.600 kilomètres**.

Il est géré dans le cadre de :

- **Contrats de concession à péage** qui représentent près de 6.000 kilomètres. Les principaux concessionnaires appartiennent aux groupes Atlantia et SIAS.
- les concessions du **groupe Atlantia** portent sur près de 3.020 kilomètres d'autoroutes :

Autostrade per l'Italia, S.p.A (« API »)
(2.855 km) - Durée : 2007 - 2038 (ou 2042) ⁹⁸
SAT - Autostrada Tirrenica S.p.A.
(54,6 km) - Durée : 2009 – 2028 (ou 2046) ⁹⁹
Tangenziale Napoli S.p.A.
(20,2 km) - Durée : 2009 - 2037
Austostrade Meridionali S.p.A.
(51,6 km) - Durée : 2009 - 2012 ¹⁰⁰ .
Raccordo Autostradale Valle D'Aosta S.p.A.
(32,4 km) - Durée : 2009 - 2032
Società Italiana per il Traforo Monte Bianco S.p.A.
(5,8 km) - Durée : 2009 - 2050

⁹⁸ Prolongation de 2038 à 2042 accordée par la décision de la Commission européenne, *Italian Motorways plan* (voir ci-après point 2.3.1).

⁹⁹ V. en ce sens la décision de la CJUE, 18 septembre 2019, *Commission européenne c./ République italienne*, aff n° C 526/17 (voir ci-après point 2.3.1).

¹⁰⁰ L'Etat Italien a demandé, au concessionnaire, à la suite de la signature d'un *memorandum*, de continuer à exploiter l'infrastructure et de mettre en œuvre des mesures de sécurité (Source : rapport financier annuel Autostrade 2018, p. 9). Voir également en ce sens les informations mentionnées dans la délibération du 18 décembre 2019 n°19/2019 du Corte dei Conti « Le concessionari autostradali », p. 148.

- les concessions du **groupe SIAS / ASTM** portent sur près de 1.196 kilomètres d'autoroutes :

SATAP tronçon A4
(127 km) - Durée : 2007 – 2026 (ou 2030) ¹⁰¹
SATAP tronçon A21
(164,9 km) - Durée : 2007- 2019 ¹⁰²
SALT S.p.A – Ligure Toscano S.p.A.
(155 km) - Durée : 2009 - 2019 ¹⁰³
Societa Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A.
(82 km) – Durée : 2009 - 2050
Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta (ATIVA). S.p.A.
(156 km) - Durée : 2009 - 2019 ¹⁰⁴
Società Autostrade Valdostane S.p.A.
(67,4 km) - Durée : 2009 - 2032
Autostrade dei Fiori S.p.A. tronçon A10
(113 km) - Durée : 2009 - 2021
Austrade dei Fiori S.p.A. tronçon A6
(130 km) – Durée : 2009 - 2038
SALT - Autocamionale Cisa S.p.A.
(101 km) - Durée : 2010 - 2031
Societa Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.
(10 km) - Durée : 2009 - 2034
Asti Cueno S.p.A.
(90 km) - Durée : 2007 - 2047 (ou 2030) ¹⁰⁵ .

¹⁰¹ Cf. décision de la Commission européenne *Italian Motorways Plan* sur la prolongation de la durée de la concession (voir ci-après point 2.3.1).

¹⁰² Cf. décision de la Commission européenne *Italian Motorways Plan* sur l'obligation d'organiser une procédure de mise en concurrence pour le renouvellement. Par ailleurs, le CIPE, dans sa délibération n°38/2019 a approuvé les conditions dans lesquelles l'actuel concessionnaire exploite cette concession pour une période transitoire jusqu'à la désignation d'un nouveau concessionnaire.

¹⁰³ La concession a expiré en juillet 2019. Le gouvernement italien doit organiser une procédure de mise en concurrence. Par ailleurs, le CIPE, dans sa délibération n°38/2019 a approuvé les conditions dans lesquelles l'actuel concessionnaire exploite cette concession pour une période transitoire jusqu'à la désignation d'un nouveau concessionnaire.

¹⁰⁴ V. concession SATAP tronçon A21

¹⁰⁵ Cf. décision de la Commission européenne *Italian Motorways Plan* sur la réduction de la durée de la concession (voir ci-après point 2.3.1).

- les **autres concessions** portent sur près de 1.343,5 kilomètres.

Autostrada del Brennero S.p.A.
(314 km) - Durée : 2008 – 2014 (prolongée jusqu'au 30 juin 2020) ¹⁰⁶
Strada dei Parchi S.p.A.
(281 km) - Durée : 2009 - 2030
Consorzio per le Autostrade Siciliane S.p.A
(298,4 km) - Durée : 2000 - 2030
Autostrade Bs-Vr-Vi-Pd S.p.A.
(182,5 km) - Durée : 2007 - 2026
Milano Serravalle / Tangenziali S.p.A.
(179 km) - Durée : 2007 - 2028
Autostrade Centro Padane S.p.A.
(88,6 km) - Durée: 2017 - 2042

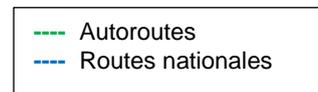
- Les **concessions autoroutières régionales** portent sur près de 777 km.

Concessioni Autostrade Lombarde S.p.A
(200,8 km) - Durée : 2007 - 2050
Autostrada del Lazio S.p.A.
(112 km) - Durée : 2008 - 2050
Concessioni austradali piemontesi S.p.A.
(88 km) - concessionnaire en liquidation depuis le 29 décembre 2017
Autostrada del Molise S.p.A.
(82 km) - concessionnaire en liquidation depuis le 20 juin 2019
Concessioni Autostradali Venete S.p.A
(95 km) - Durée : 2010 - 2032
Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A.
(200 km) - Durée 2019 - 2049

¹⁰⁶ La prolongation de la concession d'Autostrada del Brennero a notamment été rendue possible par l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

- Le réseau autoroutier exploité par l'ANAS, libre de péages, qui représente environ 950 kilomètres.

A3 Salerno-Reggion Calabria	442, 9 km
A19 Palermo - Catania	192,8 km
A29 Palermo- Mazzara del Vallo e diramazione Punta Raisi	118,8 km
A90 Grande raccordo annulare di Roma	68,2 km
A29 Diramazione Alcamo - Trapani e diramazione per Birgi	50 km
Catania Siracusa	49,2 km
A 91 Roma – Fiumicino	17,4 km
A 29 Raccordo bis-raccordo per via Belgion	5,6 km
A 19 diramazione per via Giafar	5,2 km
A 18 diremazione Catania Nord – Catania Centro	5,7 km



(Source : Rapport sur les infrastructures 2018)

2.1.4. La propriété des infrastructures autoroutières

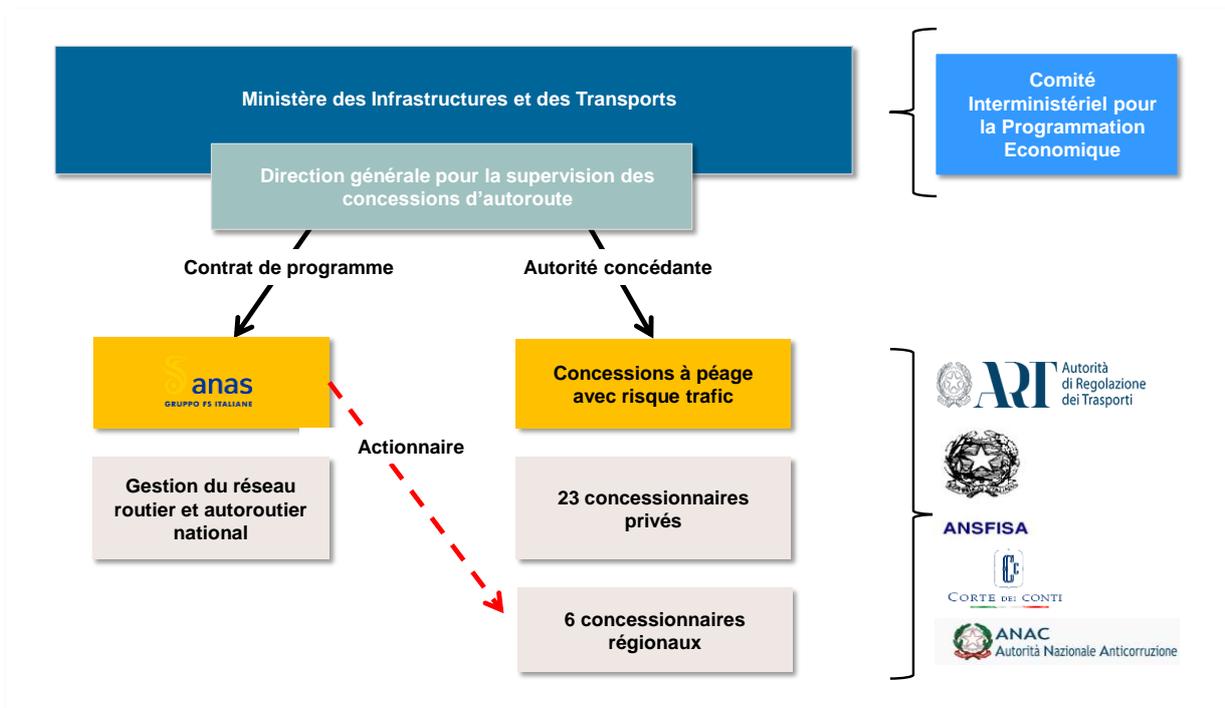
L'article 822 du code civil dispose que les autoroutes appartiennent au domaine public de l'Etat¹⁰⁷. De façon similaire au droit français, l'article 823 du code civil précise que les biens appartenant au domaine public de l'Etat sont inaliénables¹⁰⁸.



¹⁰⁷ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16:262>.

¹⁰⁸ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16:262>

2.2. L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur autoroutier italien



2.2.1. Le ministère des infrastructures et des transports et la direction générale pour la supervision des concessions d'autoroute

Le *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* (« MIT ») est, de façon générale, chargé de planifier, financer et mettre en œuvre les infrastructures d'intérêt national et les activités de transport¹⁰⁹. Le MIT est ainsi chargé de planifier la construction des routes nationales et des autoroutes.

À la suite de la réforme introduite par l'article 36 du décret-loi n°98/2011, le MIT a remplacé l'ANAS en tant qu'autorité concédante en charge des concessions autoroutières.

A ce titre, le MIT exerce un pouvoir de direction et de contrôle sur les sociétés concessionnaires. Il est notamment chargé de contrôler l'exécution

des travaux de construction et la gestion du réseau assuré par les sociétés concessionnaires.

D'un point de vue organisationnel, conformément au décret n°74 du 11 mai 2004 du Président du Conseil¹¹⁰, le MIT comporte en son sein un département des infrastructures, des systèmes d'information et des statistiques, qui comprend une direction spéciale dédiée aux concessions autoroutières : la *Direzione generale per la Vigilanza sulle Concessioni Autostradali* (« DGVCA »)

Cette dernière¹¹¹ est spécifiquement chargée :

- de superviser et contrôler les sociétés concessionnaires d'autoroutes, notamment la réalisation des travaux et la bonne exploitation des autoroutes ;

¹⁰⁹ <http://www.mit.gov.it/en/about-us>

¹¹⁰ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2014-02-11;72%21vig=2016-06-08>.

¹¹¹ Les compétences de la DGVCA i sont également prévues par le décret n°74 du 11 mai 2004 du Président du Conseil.

- de préparer les avenants aux contrats de concession ;
- d'approuver les projets de travaux des sociétés concessionnaires ;
- de déclarer d'utilité publique les travaux nécessaires au développement du réseau autoroutier,
- d'établir un programme d'amélioration du réseau routier national et autoroutier,
- de proposer, sous réserve des compétences dévolues à l'*Autorità di Regolazione dei Trasporti* (voir ci-après), des évolutions quant à la réglementation tarifaire applicable aux sociétés concessionnaires ;
- de contrôler la mise en œuvre par les sociétés concessionnaires des lois et règlements relatifs à la protection du patrimoine ;
- de contrôler l'application par les sociétés concessionnaires des mesures destinées à assurer la sécurité routière ;
- de réaliser des études statistiques sur les niveaux de trafic.

La DGVCA est elle-même organisée en plusieurs sous-directions, soit régionales (à Rome, Gênes, Bologne et Catane), soit dévolues à des thématiques spécifiques¹¹².

Chaque année la DGVCA publie un rapport d'activité sur le secteur autoroutier¹¹³.

2.2.2. ANAS S.p.A.

Avant la réforme introduite par le décret-loi n°98/2011, l'ANAS agissait à la fois en tant que concédant, au nom et pour le compte de l'Etat italien, et comme gestionnaire d'infrastructures routières et autoroutières. Ce double rôle d'autorité concédante et d'acteur du secteur

autoroutier a été critiqué pour son manque de transparence¹¹⁴.

Désormais, l'ANAS est une entreprise publique, constituée sous la forme d'une société commerciale, détenue à 100% par le *Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.*, qui est elle-même une entreprise détenue entièrement par l'Etat italien¹¹⁵.

Conformément à l'article 76 de la loi n°289 du 27 décembre 2002, l'ANAS est désormais chargée de gérer le réseau routier et autoroutier national italien (voir section 2.1.3) soit près de 29.237.385 kilomètres de routes, dont 953,8 kilomètres d'autoroutes en gestion directe et sans péage¹¹⁶.

Les relations financières entre l'Etat italien et l'ANAS ont été précisées par la loi n°208 du 28 décembre 2015¹¹⁷. Il ressort de ces dispositions que :

- un contrat de programme est conclu entre l'ANAS et le MIT pour une durée de 5 ans ; il détermine les opérations de construction, d'entretien et de gestion du réseau routier et autoroutier national confiée à l'ANAS ;
- le contrat de programme établit également les normes de qualité, le calendrier de construction des ouvrages, les sanctions et les modalités de vérification par le MIT de la réalisation effective de ses engagements par l'ANAS ;
- afin de contrôler les dépenses de l'ANAS, l'ensemble des crédits budgétaires qui lui sont alloués sont versés sur un fonds spécial du MIT ; les crédits disponibles sur ce fonds sont versés à l'ANAS sur la base des prévisions de dépenses, visées dans le contrat de programme ;
- l'ANAS doit informer le MIT tous les trimestres de l'utilisation des fonds versés ;

¹¹² http://trasparenza.mit.gov.it/index.php?id_oggetto=13&id_cat=1&id_doc=14301

¹¹³ Le dernier rapport disponible est celui de l'année 2018 publié le 14 janvier 2020 (<http://www.mit.gov.it/node/12287>).

¹¹⁴ A. Greco, *Highways: cost and regulation in Europe*

¹¹⁵ <https://www.fsitaliane.it/content/fsitaliane/it/il-gruppo-fs/societa-del-gruppo/anas.html>

¹¹⁶ <https://www.stradeanas.it/it/lazienda/chi-siamo>

¹¹⁷ Loi du 28 décembre 2015, n°208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*.

- l'ANAS transmet annuellement un rapport au MIT sur la mise en œuvre de son contrat de programme. Après validation par le MIT, ce rapport peut être transmis au CIPE qui peut approuver une mise à jour des obligations de l'ANAS, et en particulier le plan de travaux pluriannuel, si cela se révèle nécessaire. A titre d'exemple, la délibération du CIPE n°36/2019 en date du 24 juillet 2019¹¹⁸ a approuvé les modifications pour les années 2018-2019 des programmes de travaux et d'investissement tels qu'initialement déterminés dans le contrat de programme 2016-2020.

Le contrat de programme 2016-2020 permet à l'ANAS de réaliser près de 29,9 milliards d'euros d'investissements dans les infrastructures routières et autoroutières répartis de la façon suivante : 53% (soit 15,9 milliards d'euros) pour des travaux de maintenance et 47% (soit 14 milliards d'euros) pour la réalisation de nouvelles infrastructures.

Il prévoit une répartition géographique des investissements. Près de 52% des investissements de l'ANAS concerneront les régions du sud de l'Italie et les îles italiennes, 24% les régions du centre de l'Italie et 19% les régions du nord de l'Italie¹¹⁹.

Pour la réalisation de ses missions, l'ANAS passe des marchés de travaux, de services ou de fournitures conformément aux dispositions du décret-loi n°50/2016 portant code des contrats publics, avec une procédure de mise en concurrence préalable¹²⁰.

Outre son rôle de gestionnaire du réseau routier et autoroutier national, l'ANAS exerce indirectement, par le biais de sociétés dont elle détient une part du capital social, une activité de concessionnaire autoroutier. En particulier, l'ANAS détient :

- 51,9% de la Societa Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A ;

- 50% des sociétés : (i) Concessioni Austrade Lombarde S.p.A, (ii) Autostrada del Lazio S.p.A. (iii) Autostrada del Molise S.p.A et (iv) Concessioni Autostradali Venete S.p.A
- 35% de la société Asti Cuneo S.p.A ;
- 32,13% de la Societa Italiana per il Traforo Monte Bianco S.p.A.

Enfin, outre ces activités en matière de concession autoroutière, l'ANAS détient également des participations dans les sociétés PMC Mediterraneo SCpA¹²¹, Quadrilatero Marche Umbria SpA¹²², Consorzio Autostrade Italiane Energia¹²³, Italian Distribution Council S.c.a r.l.¹²⁴, Consorzio ELIS per la formazione professionale superiore¹²⁵ et Stretto di Messina S.p.A¹²⁶.

En 2018, l'ANAS a (i) généré près de 2 046 millions d'euros de revenus, (ii) réalisé des travaux pour un montant de 1 166 millions d'euros et (iii) réalisé un bénéfice net de 2,04 millions d'euros¹²⁷.

2.2.3. Le Comité interministériel pour la Programmation Economique

Le *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (« **CIPE** ») a été créé par l'article 16 de la loi n°48 du 27 février 1967.

Il est l'une des composantes les plus importantes du gouvernement italien. Organie interministériel, il est dirigé par le Président du Conseil.

Le président de la conférence des présidents de régions et des provinces autonomes est également membre du CIPE.

¹¹⁸ CIPE, 24 juillet 2019, délibération n°36/2019, Approvazione dell'aggiornamento 2018-2019 del contratto di programma 2016-2020 tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Anas S.p.a.

¹¹⁹ <https://www.stradeanas.it/it/contratto-di-programma>

¹²⁰ L'Annexe 4 du décret-loi n°50/2016 précise que l'ANAS figure sur la liste des entités soumises au code des contrats publics.

¹²¹ Société en charge d'un projet d'autoroute en Libye.

¹²² Société en charge de l'amélioration des routes dans les régions Marche et Ombrie.

¹²³ Société de conseil active en matière d'efficacité énergétique.

¹²⁴ Société de logistique.

¹²⁵ Société de conseil en formation professionnelle.

¹²⁶ Société concessionnaire en charge de la construction du pont enjambant le détroit de Messine. La société est en liquidation financière depuis 2013

¹²⁷ Cf. Rapport financier 2018 :

(<https://www.stradeanas.it/it/lazienda/dati-finanziari>).

La mission du CIPE est de coordonner la politique économique du gouvernement italien. Il a ainsi un rôle central dans l'allocation des ressources financières nécessaires aux principaux projets de développement.

A ce titre, le CIPE est notamment en charge d'approuver (i) les contrats de concession et (ii) les avenants aux contrats de concession et aux plans financiers annexés aux contrats de concession.

De même, le CIPE approuve le contrat de programme conclu entre le MIT et l'ANAS pour la gestion du réseau routier national¹²⁸.

Pour la définition des lignes directrices de la réglementation applicable aux services d'utilité publique, le CIPE s'appuie sur le *Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità*, (« **NARS** »). Le CIPE doit notamment consulter le NARS lors des procédures de révision des contrats de concession nécessitant une révision des annexes financières ou ayant un impact sur les finances publiques¹²⁹.

2.2.4. L'Autorité de Régulation des Transports

L'*Autorità di Regolazione dei Trasporti* (« **ART** ») a été créée par l'article 37 du décret-loi n°201 du 6 décembre 2011. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante en charge de réguler l'ensemble du secteur des transports.

L'ART a pour mission :

- de garantir aux utilisateurs un accès équitable et non discriminatoire aux réseaux d'infrastructures ferroviaires, portuaires, aéroportuaires et autoroutières. A ce titre, l'ART doit proposer des réglementations favorisant la concurrence entre les opérateurs et la maîtrise de leurs coûts ;

- de définir les critères légaux permettant de déterminer, pour chaque secteur, les critères de fixation des tarifs, redevances ou péages payés par les utilisateurs ;
- de vérifier l'application correcte des critères de fixation des tarifs, redevances ou péages ;
- d'établir, en fonction des différents types de services et des différents types d'infrastructures, les standards minimums de qualité des services de transports nationaux et locaux.

S'agissant spécifiquement de la régulation du secteur autoroutier, l'ART est chargée :

- d'établir un mécanisme de plafonnement des péages (« *price cap mechanism* ») en procédant notamment à une réforme du mode de calcul du facteur X (voir section 2.3.1) ;
- de définir, pour les futurs appels d'offres relatifs à l'attribution de concessions, les schémas directeurs relatifs au découpage géographique du réseau ;
- de définir les zones optimales de gestion des tronçons autoroutiers afin de favoriser à la fois une pluralité de gestionnaires et la concurrence entre les opérateurs.

Afin de remplir ses missions, l'ART dispose de pouvoirs étendus. Elle peut notamment :

- émettre des avis sur la gestion des services publics ;
- surveiller la structuration comptable des entreprises et imposer la séparation comptable des entreprises intégrées ;
- proposer aux différents ministres compétents, selon les secteurs, la résiliation ou la révocation des contrats de concession ou de programme ;
- effectuer des contrôles sur pièces et sur place et obtenir copie des documents comptables ;

¹²⁸ CIPE délibération n°36/2019 en date du 24 juillet 2019, *Approvazione dell'aggiornamento 2018-2019 del contratto di programma 2016-2020 tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Anas S.p.a.*

¹²⁹ Voir en ce sens l'article 43 du décret-loi n°201/2011.

- enjoindre aux opérateurs de cesser tout comportement irrégulier au regard des règles régissant leur activité ;
- demander aux opérateurs de prendre des engagements sur le respect des règles encadrant leur activité ;
- de façon exceptionnelle, prendre des mesures conservatoires pour sauvegarder les intérêts des usagers et l'exercice d'une saine concurrence ;
- imposer des amendes d'un montant équivalent à 10% du chiffre d'affaires lorsqu'un opérateur ne respecte pas (i) les règles encadrant la détermination et la mise à jour des tarifs de péages, (ii) les règles relatives à l'accès aux réseaux et aux infrastructures et (iii) les décisions prises par l'ART ;
- imposer des amendes d'un montant équivalent à 1% du chiffre d'affaires en cas de transmission d'informations fausses ou incomplètes.

Les montants collectés sont reversés sur un fonds spécifique destiné au financement des projets dans le secteur des infrastructures géré par le MIT.

D'un point de vue organique, le collège de l'ART est composé d'un président et de deux commissaires nommés pour un mandat non renouvelable de sept ans. Ils sont nommés par décret du Président de la République après approbation par les deux tiers des membres des commissions parlementaires compétentes¹³⁰.

L'ART est composée de 9 directions placées sous la direction d'un secrétaire général¹³¹.

Conformément à l'article 37 du décret-loi n°201 du 6 décembre 2011, le financement de l'ART est assuré uniquement au moyen d'une contribution prélevée sur les différents opérateurs dont elle assure la régulation des activités.

Cette contribution ne peut excéder 1/1000ème de leur chiffre d'affaires. Elle est déterminée annuellement par le collège de l'ART et approuvée par le Président du conseil après consultation du ministre de l'économie et des finances.

2.2.5. L'Agence nationale pour la sécurité ferroviaire et des infrastructures routières et autoroutières

L'*Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali* (« ANSFISA ») a été créée par l'article 12 du décret-loi n°109 du 28 septembre 2018 (dit « **Décret-Loi Pont de Gênes** »¹³²).

Il s'agit d'une agence dotée de la personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière rattachée au MIT. Ce dernier exerce sur l'ANSFISA un pouvoir de contrôle et de supervision.

L'ANSFISA a pour mission de :

- conduire des missions d'inspection des infrastructures routières et autoroutières afin de vérifier que les activités de maintenance sont correctement effectuées ;
- superviser le planning des travaux de maintenance ;
- promouvoir auprès des gestionnaires d'infrastructures routières et autoroutières l'adoption de système de vérification des opérations de maintenance par des tiers agréés par l'ANSFISA ;
- proposer au MIT un plan national relatif au développement des infrastructures routières et autoroutières afin d'améliorer les standards de sécurité et permettre le suivi de l'état des infrastructures ;

¹³⁰ Le collège actuel a été nommé par décret du 9 août 2013.

¹³¹ <https://www.autorita-trasporti.it/organigramma/?lang=en>

¹³² La création de l'ANSFISA fait partie des mesures prises par le gouvernement italien à la suite de la catastrophe du pont de Gênes (décret-loi n°109 du 28 septembre 2018, *Disposizioni urgenti per la città' di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*).

- conduire des missions de recherche relatives à l'amélioration de la sécurité des infrastructures routières et autoroutières ;
- s'assurer de la sécurité des tunnels en lien avec les compétences dévolues aux sapeurs-pompiers.

Le non-respect des mesures de l'ANSFISA est sanctionné par des amendes dont le montant varie entre 5.000 et 200.000 euros pour les personnes privées. Les personnes morales peuvent se voir infliger des sanctions équivalentes au maximum à 10% de leur chiffre d'affaires. En cas de récidive, les montants encourus sont doublés.

Enfin en cas d'atteinte à la sécurité des infrastructures ou du trafic, l'ANSFISA peut imposer des mesures de restriction de la circulation. Le non-respect de telles mesures entraîne l'application de pénalités d'un montant maximum égal à 100 000 euros ou 3% du chiffre d'affaires.

L'ANSFISA est dirigée par un comité directeur composé de quatre membres (un président et trois directeurs) et un « collège des auditeurs » (*collegio dei revisori dei conti*) composé du Président, de deux employés de l'ANSFISA et de deux membres de la Cour des comptes.

L'article 12 du Décret-Loi Pont de Gênes précise que (i) l'ANSFISA peut employer jusqu'à 250 personnes pour accomplir ses missions et (ii) dispose d'un budget de 14,1 millions d'euros pour 2019 et 22,3 millions d'euros pour 2020.

2.2.6. La Cour des Comptes

Conformément à l'article 100 de la Constitution italienne¹³³, la *Corte dei Conti* peut exercer (i) un contrôle *a priori* de légalité sur certains actes du Gouvernement notamment les décrets pris en matière budgétaire¹³⁴, (ii) un contrôle *a posteriori* sur le fonctionnement de l'administration et des

¹³³ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27-art100-com2>

¹³⁴ La liste précise des actes faisant l'objet d'un contrôle *a priori* est prévu par l'article 3 de la loi n°20 du 14 juin 1994, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*.

entités publiques¹³⁵ et (iii) un contrôle sur la gestion financière des entités et entreprises à laquelle l'Etat contribue.

Dans ce cadre, la Cour des Comptes intervient sur la régulation du secteur autoroutier notamment en contrôlant l'activité de l'ANAS. Un membre de la Cour des Comptes participe aux réunions du conseil d'administration et du comité d'audit de l'ANAS. Elle est notamment chargée de s'assurer que l'ANAS gère efficacement les deniers publics dont elle a la charge. En cas d'irrégularité, des remarques sont transmises au MIT. Chaque année, la Cour des Comptes transmet un rapport au parlement sur la gestion de l'ANAS¹³⁶.

Dans une délibération n°2018/2019/G, la Cour des Comptes a dressé un bilan de l'efficacité de la régulation des concessionnaires autoroutiers par le MIT¹³⁷.

2.2.7 L'Autorité Nationale Anticorruption

L'*Autorità Nazionale Anticorruzione* (« ANAC ») a été créée par l'article 19 du décret-loi n°90 du 24 juin 2014¹³⁸.

Conformément à la législation anti-corruption, toutes les entreprises italiennes doivent établir (i) un plan triennal de prévention de la corruption et (ii) un programme triennal de transparence. Cette obligation s'applique donc aux sociétés concessionnaires¹³⁹.

¹³⁵ Voir en ce sens article 3 § 4 de la loi n°20 du 14 juin 1994, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*.

¹³⁶ Voir par exemple, Corte dei Conti, Rapport du 20 juin 2019 n°72, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.a.* (2017).

¹³⁷ Corte dei Conti, délibération n°2018/2019/G.

¹³⁸ L'article 19 précise que l'ANAC résulte de la suppression de l'*Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* et du transfert de ses missions et compétences à l'*Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza* laquelle est renommée *Autorità Nazionale Anticorruzione*.

¹³⁹ Par exemple, des informations sur les mesures mises en œuvre par Atlantia sont disponibles sur son site internet. Il en est de même pour l'ANAS.

Par ailleurs, l'ANAC a pour mission de surveiller l'exécution des contrats publics. A ce titre, l'ANAC doit surveiller que : (i) les contrats publics, et notamment les concessions autoroutières, sont exécutés correctement sans que cela n'entraîne un préjudice pour les finances publiques, et (ii) les concessionnaires autoroutiers respectent leurs obligations de mise en concurrence pour l'attribution de leurs contrats de travaux, de fournitures ou de services (v. article 177 du code des contrats publics, cf. section 2.3.2).

Afin de mener à bien ses missions, l'ANAC peut notamment : (i) obtenir communication de toute information ou document, (ii) procéder à des inspections en lien avec la brigade financière et (iii) infliger des sanctions d'un montant de maximum de 25.822 euros en cas de refus injustifié de transmettre un document ou d'un montant maximum de 51.545 euros en cas de transmission d'information fautive ou erronée.



2.3. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

2.3.1. Le recours majoritaire au schéma concessif

Comme indiqué précédemment, 86% du réseau autoroutier italien est exploité dans le cadre de contrats de concession.

Diverses évolutions ont récemment marqué les règles applicables à ces contrats et aux sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Nouvelles obligations prévues par le code des contrats publics de 2016

Le décret-loi n°50/2016 du 18 avril 2016 a transposé les obligations issues des directives communautaires Marché publics et Concession précitées et permis l'adoption d'un nouveau code des contrats publics¹⁴⁰.

Ce nouveau code des contrats publics prévoit deux dispositions, allant plus loin que la directive concessions et ayant des conséquences importantes sur les concessions autoroutières.

- L'article 177 du code des contrats publics dispose que les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont tenues d'attribuer au moins 60% de leurs contrats de travaux, de fournitures ou de services d'une valeur supérieure à 150.000 euros par le biais d'un appel d'offres¹⁴¹.

Ainsi, les sociétés concessionnaires ne peuvent attribuer que 40% des contrats d'un montant supérieur à 150.000 à des sociétés qu'elles détiennent directement ou indirectement ou sur lesquelles elles exercent un contrôle.

L'ANAC est chargée de veiller à la bonne application des obligations prévues par cet article. En cas de non-respect pendant une année, une compensation peut être

effectuée l'année suivante. Toutefois, si la société concessionnaire persiste, elle encourt une pénalité égale à 10% des montants des travaux, fournitures ou services qui auraient dû être octroyés via une procédure d'appel d'offres.

Cette disposition a suscité une certaine opposition des sociétés concessionnaires. *Autostrade et l'Associazione Italian Società Concessionarie Autostrade e Trafori* (« AISCAT »)¹⁴² ont initié des procédures juridictionnelles afin de contester la légalité de cette disposition¹⁴³.

- L'article 178 du code des contrats publics prévoit par ailleurs que les concessions autoroutières doivent obligatoirement être octroyées au moyen d'une procédure d'appel d'offres¹⁴⁴.

Par exception, une personne publique peut octroyer une concession sans procédure de mise en concurrence à une société « *in house* ».

En cohérence avec la directive Concession, l'article 5 du code des contrats publics précise que trois conditions cumulatives doivent être remplies pour bénéficier de l'exception « *in house* » : (i) le pouvoir adjudicateur doit exercer sur la société concessionnaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, (ii) la société concessionnaire doit réaliser plus de 80% son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle et (iii) le capital social de la société concessionnaire ne doit pas être détenu par

¹⁴⁰ Décret-loi n°50/2016 du 18 avril 2016 portant code des contrats publics.

¹⁴¹ Article 177 du code des contrats publics.

¹⁴² L'AISCAT est l'association des sociétés concessionnaires d'autoroute.

¹⁴³ V. en ce sens les informations mentionnées par Autostrade dans son rapport financier pour l'année 2018, p. 110.

¹⁴⁴ Article 178 du code des contrats publics.

des personnes privées à l'exception de formes de participations sans capacité de contrôle ou de blocage qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la société concessionnaire. Ces dispositions sont similaires aux dispositions du code de la commande publique français¹⁴⁵.

La différence avec le régime juridique français réside dans l'article 178 § 8 ter qui précise expressément que les concessions autoroutières qui concernent une ou plusieurs régions peuvent être octroyées par le MIT à des sociétés « *in house* » détenues par d'autres entités publiques. Dans cette hypothèse, l'exigence de contrôle analogue exigée par l'article 5 du code des contrats publics est considérée comme remplie lorsque le MIT exerce sur la société concessionnaire un contrôle via un comité *ad hoc*.

Cette dérogation a notamment été utilisée par le MIT pour attribuer une concession, sans procédure de mise en concurrence, à la société Autostrade Alto Adriatico S.p.A qui est détenue à 67% par la région autonome Friulu Venezia Giulia et à 33 % par la région Vénétie¹⁴⁶.

Décisions de la Commission européenne et de la CJUE sur les concessions autoroutières italiennes

La gestion des concessions autoroutières italiennes a récemment donné lieu à plusieurs décisions de la Commission Européenne et de la CJUE.

- Le gouvernement italien a notifié en 2014 à la Commission européenne un plan d'investissement autoroutier portant sur plusieurs concessions détenues par les groupes Atlantia et SIAS. Ce plan de relance autoroutier prévoit notamment :

(i) concernant les concessions du groupe Atlantia, d'allonger la concession d'Autostrade per l'Italia (« **API** ») pour une durée de 4 ans, soit jusqu'en 2042, en contrepartie de la réalisation de différents travaux représentant un montant total d'investissements de 12,818 milliards d'euros.

Afin d'assurer le maintien de l'équilibre économique de la concession, il est prévu par ailleurs que les investissements non amortis au terme de la concession d'API feront l'objet d'un droit d'entrée (*valore de subentro*)¹⁴⁷ payable par le futur concessionnaire.

En contrepartie de l'allongement de la durée de la concession, API s'engage à limiter l'augmentation des tarifs de péages à partir de 2019 au maximum du taux d'inflation augmenté de 0,5%¹⁴⁸.

(ii) concernant les concessions du groupe SIAS, d'allonger la concession de SATAP A4 pour une durée de 4 ans, en contrepartie de la réalisation de différents travaux représentant un montant total d'investissements de 143 millions d'euros. En contrepartie, les péages de la concession SATAP A4 pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022 sont gelés.

La société Asti Cueno S.p.A doit réaliser près de 350 millions d'euros d'investissements dont une partie du coût sera couverte par les revenus générés par l'allongement de la concession de SATAP A4.

En contrepartie (i) la concession d'Asti Cueno S.p.A qui devait durer jusqu'en 2049 sera finalement remise en concurrence en 2030 et (ii) les tarifs de péages prélevés par Asti Cueno S.p.A. ne pourront augmenter qu'à partir de la réalisation de l'ensemble des investissements prévus, c'est-à-dire à

¹⁴⁵ Voir en ce sens article L. 2511-1 du code de la commande publique.

¹⁴⁶ Voir en ce sens le site internet de la société Autostrade Alto Adriatico S. p.A. (<http://www.autostradealtoadriatico.it/Home/Company>) et la délibération n°39 du CIPE en date du 24 juillet 2019 approuvant le contrat de concession.

¹⁴⁷ La décision de la Commission indique que le droit d'entrée correspondra à la valeur non amortie des investissements au terme de la concession ; il devrait représenter dans le cas de API 1,3 à 1,5 l'EBITDA de API.

¹⁴⁸ Commission européenne, 27 avril 2018, *Italian Motorway Plan*, State Aid SA.49335 (2017/N) and SA.49336 (2017/N), §40

partir de 2022, et la hausse sera limitée au taux d'inflation augmenté de 0,5%¹⁴⁹.

Enfin, dans le cadre de ce plan, l'Italie s'est également engagée à ce que :

- en 2019 un appel d'offres soit organisé pour la remise en concurrence des concessions de SATAP A21 et d'Ativa S.p.A. jusqu'en 2030¹⁵⁰ ;
- en 2030 les concessions de (i) SATAP A4, (ii) d'Asti Cuneo S.p.A (iii) de SATAP A21 et (iv) d'Ativa S.p.A qui appartiennent toutes au groupe SIAS fassent l'objet d'une procédure de mise en concurrence commune. Un droit d'entrée sera payé par le futur concessionnaire afin de compenser les investissements non amortis.

La Commission européenne a rendu, en 2018, une décision favorable sur ce plan¹⁵¹. Elle a considéré ces mesures comme des aides d'Etat compatibles avec la réglementation prévue par les traités européens et en particulier l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public¹⁵².

- En revanche, dans un arrêt du 18 septembre 2019, la CJUE a condamné l'Italie pour manquement à la suite de sa décision de prolonger de 18 ans (de 2028 à 2046) la concession de l'autoroute A12 accordée à la société Autostrada Tirrenica S.p.A sans recourir à une procédure d'appel d'offres¹⁵³.

La CJUE a notamment considéré qu'une telle prolongation (i) est contraire au principe d'égalité de traitement et à l'obligation de transparence et (ii) constitue une modification substantielle du contrat initial imposant une remise en concurrence¹⁵⁴.



L'effondrement du pont de Gênes

Le 14 août 2018, une portion du viaduc autoroutier qui traverse la ville de Gênes, exploité dans le cadre de la concession API, s'est effondrée, causant la mort de 43 personnes.

Cet accident a suscité une vive émotion et d'importantes réactions politiques, notamment à l'endroit de la société concessionnaire API.

À la suite de cet évènement, API fait face à deux procédures.

- Le MIT a initié une procédure de résiliation pour faute dans les conditions prévues aux articles 9 et 9 bis du contrat de concession (voir ci-après point 2.3.2)

Le MIT a, dès le 16 août 2018, envoyé une lettre à API alléguant de graves violations de ses obligations contractuelles. API y a répondu par un courrier en date du 31 août 2018 rejetant les accusations du MIT. Dans une lettre en date du 20 décembre 2018, le MIT a octroyé un nouveau délai à API pour présenter ses contre arguments dans un délai de 120 jours¹⁵⁵. A la date de l'Etude, cette procédure de résiliation de la concession est toujours en cours, et le vice-ministre des infrastructures et des

¹⁴⁹ Commission européenne, 27 avril 2018, *Italian Motorway Plan*, State Aid SA.49335 (2017/N) and SA.49336 (2017/N), §26.

¹⁵⁰ Dans la mesure où il s'agira de concessions de service, et non de concessions de travaux, leur durée sera en conséquence moins longue que celle des concessions octroyées jusqu'à maintenant.

¹⁵¹ Commission européenne, 27 avril 2018, *Italian Motorway Plan*, State Aid SA.49335 (2017/N) and SA.49336 (2017/N)

¹⁵² Il est intéressant de noter que cette décision de la Commission européenne relative au plan de relance autoroutier italien est, dans son principe, similaire à celle précédemment rendue concernant le plan de relance autoroutier français. En effet, dans cette décision, la Commission européenne avait également vérifié si les dispositions du plan de relance autoroutier étaient conformes à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public.

¹⁵³ CJUE, 18 septembre 2019, *Commission européenne c./ République italienne*, aff n° C 526/17.

¹⁵⁴ CJUE, 18 septembre 2019, *Commission européenne c./ République italienne*, aff n° C 526/17, §58 et § 76.

¹⁵⁵ V. en ce sens les informations mentionnées dans le rapport financier d'Autostrade en date de 2018, p. 114.

transports, Giancarlo Cancellari, a récemment déclaré qu'elle serait conduite jusqu'à son terme¹⁵⁶. Cette procédure de résiliation pourrait être facilitée par l'application des dispositions du Décret-Loi Milleproroghe de décembre 2019 (voir ci-après).

- Une enquête criminelle diligentée par le procureur de Gênes est également en cours. Elle concerne, outre API en tant que personne morale, neuf employés d'API à titre personnel et également douze employés de SPEA Engineering, une filiale d'Atlantia en charge de la surveillance de l'état du viaduc¹⁵⁷.

On notera par ailleurs que le Décret-Loi Pont de Gênes de septembre 2018, précédemment cité, prévoit que (i) un commissaire spécial est chargé des opérations de démolition et de reconstruction du pont Morandi, (ii) les frais de reconstruction sont entièrement financés par API et (iii) API et ses filiales sont exclues des opérations de reconstruction¹⁵⁸.

API a dû verser près de 450 millions d'euros pour la reconstruction du pont. Elle a formé un recours devant la cour administrative régionale de Ligurie pour contester la décision l'excluant des opérations de reconstruction¹⁵⁹.

Le Décret-loi Milleproroghe de décembre 2019

L'article 35 du décret-loi n°162 adopté le 30 décembre 2019 (dit « **Décret-Loi Milleproroghe** ») modifie les conditions de résiliation des concessions autoroutières à l'initiative de l'autorité concédante¹⁶⁰.

Cet article dispose que :

- en cas de résiliation ou de déchéance d'une concession autoroutière, la gestion

temporaire de l'infrastructure peut être confiée à l'ANAS afin que cette dernière l'exploite et réalise les travaux de maintenance (ordinaire et extraordinaire) nécessaires jusqu'à l'organisation d'une nouvelle procédure de mise en concurrence ;

- l'indemnité de résiliation à laquelle le concessionnaire peut prétendre est limitée à la valeur des travaux réalisés plus les frais accessoires, nets d'amortissement, ou si les travaux n'ont pas encore passé la phase de test, les coûts effectivement supportés par le concessionnaire. Toute clause plus favorable stipulée dans un contrat de concession est réputée nulle ;
- la résiliation d'un contrat de concession prend effet avant le paiement de l'indemnité due au concessionnaire évincé.

Ces dispositions législatives ont été fortement critiquées par les sociétés concessionnaires.

L'AISCAT estime que ces dispositions sont potentiellement contraires à la Constitution italienne et préjudicent à l'Etat de droit en portant atteinte aux relations contractuelles légalement établies entre l'Etat et les sociétés concessionnaires¹⁶¹.

De même, l'ASECAP¹⁶² a publié un communiqué s'inquiétant des dispositions précitées de l'article 35 du Décret-Loi Milleproroghe les considérant comme contraires aux principes du droit européen.

En particulier, l'ASECAP souligne que cet article permet à l'Etat italien de modifier de façon « *autoritaire et unilatérale* » les contrats de concession et que le fait de permettre à l'ANAS de gérer les concessions résiliées pour une période transitoire contrevient aux règles européennes relatives à l'attribution des concessions et prohibant les aides d'Etat. L'ASECAP s'inquiète que de telles mesures découragent des investisseurs potentiels et

¹⁵⁶ V. en ce sens les propos rapportés dans un article du 3 janvier 2020 de La Tribune.

¹⁵⁷ V. en ce sens les informations mentionnées dans le rapport financier d'Autostrade en date de 2018, p. 114.

¹⁵⁸ Article 1 du Décret-Loi Pont de Gênes.

¹⁵⁹ V. en ce sens les informations mentionnées dans le rapport financier d'Autostrade en date de 2018, p. 16.

¹⁶⁰ Décret-loi n°162/2019 en date du 30 octobre 2019, *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonche' di innovazione tecnologica*.

¹⁶¹ V. en ce sens les informations mentionnées par l'AISCAT sur son site internet (<http://www.aiscat.it/search.php>).

¹⁶² L'ASECAP est l'Association Européenne des Sociétés Concessionnaires d'Autoroutes et d'Ouvrages à Péage.

menacent les financements bancaires obtenus par les sociétés concessionnaires.

Proposition de modification du système tarifaire par l'ART

Conformément à ses missions telles que prévues par l'article 37 du décret-loi n°201 du 6 décembre 2011, l'ART a récemment initié une réforme des systèmes de tarifs de péages applicables à l'ensemble des concessions.

L'ART a, pour chaque concessionnaire, publié une délibération relative à la mise en œuvre d'un nouveau système tarifaire basé sur un système de « *price cap* »¹⁶³.

Cette nouvelle méthode vise à proposer un nouveau mode de calcul des tarifs afin de :

- (i) prendre en compte les différentes activités des concessionnaires ;
- (ii) identifier précisément les coûts supportés par les concessionnaires ;
- (iii) mettre en place un mécanisme de partage des risques afin que toute augmentation de la rentabilité résultant d'une hausse du trafic dépassant les prévisions initiales puisse entraîner une baisse immédiate du niveau de péage ;
- (iv) mettre en place un système de pénalités et de bonus en fonction d'indicateurs de performance préalablement définis ;
- (v) mettre en place un mécanisme d'ajustement des tarifs de péages en fonction des investissements effectivement réalisés par le concessionnaire complété par un système de pénalités en cas de retard dans la mise en œuvre des investissements.

Les différents contrats de concession doivent être modifiés afin de prendre en compte ces propositions de modification de l'ART. Ce

¹⁶³ Voir par exemple, ART, 19 juin 2019, délibération n°71/2019, Conclusion del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 - Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A. (version anglaise). Voir également sur le système tarifaire proposé par l'ART : https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/12/Slides-Londra_final.pdf

nouveau système tarifaire a ainsi vocation à remplacer les six systèmes qui cohabitent actuellement (voir section 2.1.2).

Les sociétés concessionnaires se sont fortement opposées à ces modifications et ont formé un recours contre les diverses délibérations de l'ART modifiant le système de péages¹⁶⁴. Les avenants de modification des contrats n'ont pas, à la date de l'Etude, été signés.

Dans le prolongement, le gouvernement italien a récemment annoncé que les tarifs de péages de la plupart des sociétés concessionnaires ne seraient pas augmentés en 2020¹⁶⁵.

2.3.2. Structuration et partage des risques dans les contrats de concession

La présente analyse a été établie sur la base de la revue du contrat de concession conclu entre l'Etat italien (auparavant l'ANAS) et la société API¹⁶⁶.

Le contrat de concession comprend (i) un *instrumentum* principal et (ii) 16 annexes dont une annexe portant sur le « plan financier » de la concession, qui détermine l'équilibre économique pour une période de 5 ans (voir ci-après).

■ Périmètre de la concession

Le contrat prévoit que le concessionnaire est chargé de toutes les activités et tâches nécessaires à l'exploitation et la maintenance des sections autoroutières concédées, notamment les travaux nécessaires à la mise aux normes en matière de sécurité et au maintien du niveau de service.

L'ensemble de ces tâches sont effectuées par le concessionnaire sous sa responsabilité et à ses frais, en contrepartie du droit de prélever des péages sur les sections autoroutières dont il a la charge. Le contrat liste les subventions versées

¹⁶⁴ V. en ce sens les informations mentionnées dans le rapport financier pour l'année 2019 du groupe SIAS.

¹⁶⁵ V. en ce sens article Reuters en date du 31 décembre 2019

¹⁶⁶ Contrat de concession dans sa version en date du 12 octobre 2007 modifiée le 24 décembre 2013 et le 22 février 2018.

au concessionnaire pour des investissements passés.

■ **Procédures d'acquisition et procédures environnementales**

Le concessionnaire doit réaliser les études préparatoires (notamment l'étude d'impact) nécessaires aux procédures environnementales.

Il réalise à ses frais et sous sa responsabilité les opérations d'expropriation.

■ **Le régime des biens**

Le contrat prévoit qu'à l'expiration de la concession, le concessionnaire est tenu de transférer au concédant la propriété de l'autoroute et les accessoires associés, libres de toute charge et en bon état.

Le contrat ne fait pas de distinction entre biens de retour, biens de reprise et biens propres.

Comme évoqué précédemment, l'article 822 du code civil dispose que les autoroutes appartiennent au domaine public de l'Etat.

L'ensemble des contrats prévoient que le concessionnaire est tenu de verser au concédant 2,4 % du revenu net des péages et 5% des revenus générés au titre des sous-concessions d'occupation. De tels versements peuvent être assimilés à la redevance d'occupation du domaine public versée par les concessionnaires français.

■ **Conception et construction**

Le concessionnaire assure la conception et la construction des ouvrages dans les conditions prévues au contrat. L'annexe M du contrat prévoit le calendrier de réalisation des travaux. Le concédant vérifie la bonne exécution des travaux.

Le concessionnaire doit également participer au développement économique et environnemental des régions traversées par les autoroutes, par un dispositif qui s'assimile au mécanisme du « 1%

paysage » que l'on retrouve dans les concessions françaises¹⁶⁷.

Le concessionnaire a l'obligation d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de travaux. Lesdites procédures de publicité et mise en concurrence doivent être transmises au concédant pour approbation. Le concessionnaire ne peut octroyer des travaux de construction aux entreprises qui ont participé aux travaux de conception des infrastructures. Les contrats sont attribués par un Comité d'Appel d'Offres désigné par le ministère des infrastructures.

Si le concessionnaire souhaite exercer certaines activités directement ou par le biais d'entreprises qu'il contrôle, le concédant s'assure que les prix sont conformes aux pratiques de marché.

En sus de ces dispositions contractuelles, le concessionnaire est tenu de respecter les dispositions de l'article 177 du code des contrats publics imposant aux sociétés concessionnaires d'attribuer au moins 60% de leurs contrats de travaux, de fournitures ou de services d'une valeur supérieure à 150 000 euros par le biais d'un appel d'offres (cf. section 2.3.2).

■ **Exploitation, maintenance**

L'exploitation et la maintenance de l'infrastructure sont à la charge du concessionnaire.

Celui-ci doit établir annuellement un programme de maintenance détaillant les travaux de maintenance ordinaire et les travaux d'amélioration du réseau autoroutier.

Les travaux de maintenance extraordinaire, c'est-à-dire ceux non prévus par le contrat, doivent être approuvés par le concédant avant leur réalisation.

Les contrats relatifs aux opérations de maintenance et d'exploitation doivent être attribués au terme de procédures de publicité et de mise en concurrence comme les contrats de travaux.

¹⁶⁷ Voir par exemple l'article 13 du contrat de concession français pour l'A65 (Langon-Pau).

Le concessionnaire doit transmettre de manière régulière au concédant des statistiques sur le niveau de trafic ainsi qu'un rapport de suivi de deux séries d'indicateurs de performance, relatifs à la sécurité (déterminé en fonction du taux d'accident) et à l'état des infrastructures.

■ Aires de service

Le concessionnaire doit octroyer les contrats relatifs à l'exploitation des aires de service (distribution de carburant, services commerciaux et aires récréatives) via un appel d'offres dont (i) l'objet est de s'assurer que les participants disposent des capacités techniques, organisationnelles et économiques suffisantes, et (ii) les critères de sélection accordent une importance particulière aux aspects techniques et commerciaux plutôt qu'aux conditions de rémunération.

Ces appels d'offres doivent être structurés pour assurer que les offres reçues sont compétitives en termes de qualité de service, de disponibilité et de prix des produits proposés (pétroliers et non pétroliers).

■ Tarifs de péage

Le tarif de péage de base est établi en considération (i) du système tarifaire applicable à la concession¹⁶⁸ et (ii) du plan économique et financier figurant en annexe du contrat et qui fixe les différents paramètres de calcul de l'équilibre économique et financier de la concession.

Le système tarifaire définit les coûts pris en compte pour déterminer le tarif de base (coûts d'investissement, coûts d'exploitation-maintenance et juste rémunération du capital) et les modalités de révision de ce tarif.

Les tarifs sont ajustés tous les 5 ans dans le cadre de la mise à jour du plan économique et financier (voir ci-après).

Ces modalités de fixation des péages ont été critiquées. Comme indiqué précédemment, l'ART

italienne a, en conséquence, initiée en juin 2019 une réforme des systèmes tarifaires applicables.

Le tarif de base établi, les tarifs de péages sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de cinq classes de véhicules. Etant précisé que, pour certaines concessions, il existe deux tarifs kilométriques, l'un pour les sections d'autoroutes en plaine et l'autre pour les sections d'autoroutes en montagne.

Le concessionnaire peut appliquer des tarifs différenciés selon les heures, les caractéristiques de la route, le type de véhicule, les saisons et les modes de paiement sur certaines sections.

Ces tarifs différenciés sont limités : (i) le tarif maximum applicable au sein d'une même classe de véhicule ne doit pas être supérieur à 1,5 fois le tarif de base et (ii) le tarif maximum applicable à une classe ne doit pas être supérieur à 3 fois le tarif applicable aux autres classes.

Les tarifs de péages peuvent être révisés chaque année d'un taux qui ne peut être supérieur à 70 % du taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Chaque année, le concessionnaire communique au concédant le projet de révision des tarifs et les modalités de calcul sous-jacentes. Ce projet doit être transmis au plus tard le 30 septembre de chaque année. Le concédant dispose d'un délai de 45 jours pour vérifier les calculs effectués par le concessionnaire et les soumettre au ministre des transports et au ministre de l'économie qui doivent conjointement approuver ou refuser les nouveaux tarifs dans un délai de 30 jours. A défaut d'avis expressément donné avant le 31 décembre, les nouveaux tarifs sont approuvés et entrent en vigueur le 1^{er} janvier.

■ Système de péage

Le contrat ne prévoit pas de dispositions particulières relatives à l'organisation du système de péages. L'Annexe F du contrat relative à la maintenance indique que toutes les opérations et interventions visant à garantir le parfait fonctionnement et le bon entretien des machines et des équipements des stations de péages relèvent des opérations de maintenance ordinaire.

¹⁶⁸ La délibération du CIPE du 15 juin 2007 n°39/2009 détermine le système tarifaire applicable à la concession d'API. Les principes prévus par cette délibération sont ensuite déclinés aux articles 18, 19, 20, 21, 22 et 23 ainsi qu'à l'annexe B du contrat de concession d'API.

■ Modifications

Le concédant peut imposer au concessionnaire des modifications du contrat, notamment dans la consistance des travaux. A ce titre, le contrat précise que si certains travaux limitativement énumérés sont annulés alors le concessionnaire et le concédant doivent définir ensemble des travaux de substitution.

Certains travaux sont compensés au moyen d'une augmentation des tarifs de péages via un facteur « K ».

L'étendue de l'éventuel droit à une compensation du concessionnaire en cas de modifications du contrat ou d'événements imprévisibles est calculée sur la base du plan économique et financier annexé à la concession.

■ Evènements imprévisibles et compensation

En cas d'événements de force majeure, le concessionnaire a le droit de demander une réévaluation de l'annexe E relative au plan financier et une modification du contrat de concession. Le contrat précise seulement que les modifications doivent avoir pour but de rétablir l'équilibre économique du contrat.

Le concessionnaire a par ailleurs droit à une compensation en cas de surcoûts liés à un changement de loi spécial qui affecte directement la concession. Il assume en revanche les risques liés à un changement de loi général, notamment fiscal (sauf s'il s'agit d'une taxe spécifique au secteur autoroutier).

Les contrats de concession n'envisagent pas en revanche, comme certains contrats de concession français, le cas où un changement de loi spécial aurait un impact positif sur l'équilibre économique de la concession.

■ Pénalités

En cas de non-respect par le concessionnaire de ses obligations au titre de la réalisation des travaux, le concédant peut imposer une pénalité d'un montant maximum de 25.000 euros par mois de retard.

Par ailleurs, l'annexe N du contrat prévoit un système de pénalités générales lorsque le concessionnaire ne remplit pas ses autres obligations contractuelles. Chaque manquement énuméré peut faire l'objet d'une pénalité comprise entre 10.000 et 2.000.000 euros.

Le concédant peut résilier la concession si le montant des pénalités est supérieur à 10% du chiffre d'affaires annuel ou 150 millions d'euros.

■ Résiliation du contrat aux torts du concessionnaire

En cas de faute grave ou répétée du concessionnaire, le concédant peut résilier la concession.

En cas de résiliation, le contrat prévoit que :

- le concessionnaire est tenu de continuer à gérer de « façon ordinaire » les infrastructures autoroutières jusqu'au transfert effectif de la concession au concédant.
- le transfert de la concession au concédant est conditionné par le paiement au concessionnaire d'un montant équivalent aux revenus nets générés par la concession jusqu'à son terme, duquel sont déduits (i) la valeur non amortie de la dette reprise par le concédant du fait de la reprise des installations et (ii) des revenus générés par la concession dans la période comprise entre le prononcé de la mesure de résiliation et le transfert des ouvrages au concédant. Ce montant est diminué de 10% à titre de pénalité du concessionnaire défaillant.
- si les parties ne parviennent pas à s'accorder sur le montant de l'indemnité de résiliation, elles peuvent initier une procédure de conciliation dans un délai de trois mois ou soumettre leur différend au tribunal civil de Rome.

L'applicabilité de ces dispositions contractuelles est néanmoins remise en cause par l'article 35 du Décret-Loi Milleproroghe de décembre 2019 précité.

■ **Résiliation du contrat à l'initiative du concédant / changement de loi / événements imprévisibles**

Le contrat prévoit que le contrat peut être résilié (i) en cas de non-respect par le concédant de ses obligations ; (ii) en raison d'un motif d'intérêt général ou (iii) en cas d'évènement imprévisible ou de changement de loi.

Dans ces cas, le concessionnaire a droit à une indemnité d'un montant équivalent aux revenus nets générés par la concession jusqu'à son terme, dont sont déduits (i) les intérêts d'emprunts assumés par le concédant du fait de la reprise des installations et (ii) des revenus générés par la concession au concessionnaire à la suite de la gestion « de façon ordinaire ».

Si les parties ne parviennent pas à s'accorder sur le montant devant être versé, elles peuvent initier une procédure de conciliation dans un délai de trois mois ou soumettre leur différend au tribunal civil de Rome.

L'effectivité de cette mesure de résiliation est conditionnée par le paiement de l'indemnité au concessionnaire.

Là encore, l'applicabilité de ces dispositions pourrait être remise en cause par l'article 35 du Décret-Loi Milleproroghe.

■ **Informations sur l'exécution du contrat – Mise à jour du plan économique et financier**

Le concessionnaire doit transmettre de manière régulière au concédant : (i) des statistiques sur le niveau de trafic, (ii) des informations financières, notamment une comptabilité analytique pour chaque section d'autoroute, (iii) des informations relatives aux activités des sous-concessions pour l'exploitation des aires de service (coûts, revenus).

Par ailleurs, le plan économique et financier, annexé à la concession, fait l'objet d'une revue et d'une mise à jour tous les 5 ans, conformément aux directives posées par la décision du CIPE du

15 juin 2007 sur la régulation économique du secteur autoroutier¹⁶⁹.

Ce plan est divisé en trois parties : (i) le compte économique (*conto economico*), (ii) le compte des investissements (*conto degli investimenti*) et (iii) le compte de financement (*conto dei finanziamenti*). Chaque compte comporte plusieurs indicateurs.

La mise à jour quinquennale du plan a pour objet de s'assurer que l'équilibre économique et financier de la concession reste cohérent avec l'équilibre établi initialement, toutes choses égales par ailleurs.

Plus spécifiquement, la mise à jour consiste, pour la période de 5 ans à venir, à :

- revoir les coûts pris en compte pour l'établissement des tarifs (coûts d'investissement, coûts d'exploitation, rémunération du capital) ;
- prendre en compte les coûts résultant de nouveaux investissements, de modifications ou d'évènements imprévisibles, non imputables au concessionnaire ;
- déduire les montants dus par le concessionnaire au titre de pénalités ou du mécanisme de récupération à raison de retards dans la réalisation d'investissements (voir ci-après) ;
- revoir et mettre à jour les estimations de trafic ;

A noter que, le contrat d'API prévoit que, lorsque les prévisions de trafic sont dépassées de plus de 1%, les bénéfices générés doivent être placés sur un compte spécial du concessionnaire de la façon suivante : 50% des bénéfices supplémentaires si les prévisions ont augmenté entre 1 et 1,5% et 70% des bénéfices supplémentaires si les prévisions de trafic ont augmenté de plus de 1,5%. Ces

¹⁶⁹ Voir l'article 5 de l'annexe à la décision du CIPE du 15 juin 2007. Ces principes s'appliquent aux concessions conclues après juin 2007 et, pour les concessions existantes à cette date, à compter de toute nouvelle modification de la concession.

montants peuvent être utilisés pour réaliser de nouveaux travaux sur demande du concédant.

- déterminer le paramètre X pour la période, celui-ci étant défini comme le « facteur de productivité » permettant d'assurer que, en l'absence de nouveaux investissements, sur une période de 5 ans, la valeur actualisée des revenus est égale à la valeur actualisée des coûts, « *compte tenu de la productivité du concessionnaire et de l'actualisation des montants au juste taux de rendement* »¹⁷⁰.

Le contrat prévoit que lorsque des investissements sont prévus mais ne sont pas réalisés conformément au planning prévu, les bénéfices liés aux dépenses moindres doivent être isolés dans les comptes du concessionnaire. Ces fonds pourront uniquement être utilisés après la réalisation des investissements.

La réforme initiée par l'ART en juin 2019 vise à assurer une régulation plus importante de l'économie des concessions au terme des périodes quinquennales¹⁷¹.

■ Information sur la situation patrimoniale du concessionnaire

Pour la concession API, le contrat liste les 26 entreprises dans lesquelles le concessionnaire détient des parts ainsi que les pourcentages de capital social qu'il détient.

Le concessionnaire est tenu d'informer le concédant dès lors que les parts de capital social détenues dans chaque entreprise varient de plus de 2%.

Tout changement de contrôle affectant le concessionnaire ou les entreprises suivantes : Autostrada Torino Savona S.p.A., Tangenziale di Napoli S.p.A., Società Italiana per il Traforo del Monte Bianco S.p.A., Società Autostrada Tirrenica S.p.A. et Società Autostrade Meridionali p.A doit être préalablement autorisé par le concédant.

Enfin, sous peine de résiliation de la concession, le concessionnaire doit obligatoirement être sous le contrôle d'une entreprise présentant les caractéristiques suivantes : (i) une capitalisation financière solide représentant au minimum 10 millions d'euros pour chaque pourcentage détenu au capital social du concessionnaire, (ii) un siège social enregistré dans un pays qui ne soit pas un paradis fiscal, (iii) assurer que le siège social du concessionnaire est en Italie et (iv) dispose d'une gouvernance conforme à celle imposée aux sociétés cotées.



¹⁷⁰ Pour plus de précisions : voir https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/12/Slides-Londra_final.pdf

¹⁷¹ Voir (en anglais) : https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2019/12/Slides-Londra_final.pdf

3. Le secteur autoroutier espagnol



3.1. La structure du réseau autoroutier espagnol

3.1.1. Définition du réseau autoroutier espagnol

L'article 2 de la loi 37/2015 du 29 septembre 2015 sur les routes (*carreteras*)¹⁷² définit les autoroutes (*autopistas*) comme :

« des routes spécialement conçues, construites et signalées comme telles, destinées exclusivement à la circulation automobile, et ayant pour caractéristiques suivantes :

- d'être sans accès aux propriétés adjacentes ;
- de ne pas traverser, ni d'être traversées au même niveau, par tout autre moyen de communication ou servitudes de passage ;
- d'être composées d'au moins une voie par sens de circulation, séparées, sauf en des points particuliers ou de manière temporaire, par un terre-plein central ou, dans des cas exceptionnels, par d'autres moyens ».

La notion d'*autopistas* doit être distinguée de celle d'*autovías*, routes qui sont assimilables à des routes expresses aux normes autoroutières au sens de la réglementation française.

La loi 37/2015 du 29 septembre 2015 sur les routes définit les *autovías* comme :

« des routes qui sont sans accès aux propriétés adjacentes et avec des sens de circulation séparés, mais qui ne répondent pas à toutes les caractéristiques des autoroutes ».

Il peut y avoir une certaine confusion entre ces deux notions dans la mesure où certaines *autovías* sont aujourd'hui exploitées dans le cadre de contrats dits de « concession ».

Il s'agit précisément de contrats de concession aux termes desquels un opérateur privé se voit confier tout ou partie de la conception, construction, exploitation et maintenance d'une

section routière « de grande capacité » (*vías de gran capacidad*) en contrepartie de paiements réguliers par le concédant (qui peut être l'Administration Générale de l'État espagnol ou une Communauté Autonome) et calculés sur la base du trafic constaté. La réglementation espagnole désigne ces paiements réguliers par les termes « *peaje sombra* », qui s'assimilent à la notion de « *shadow toll* ».

La confusion entre les notions d'*autopistas* et d'*autovías* tend par ailleurs à s'accroître dans la mesure où, au cours des deux dernières années, trois sections, désignées jusqu'à présent comme *autopistas* (sections de l'autoroute AP-7 – Tarragona-Valencia-Alicante, de l'autoroute AP-4 – Sevilla-Cadiz, et de l'autoroute AP-1 – Burgos-Armiñón), ont fait retour à l'Administration Générale de l'État au terme des contrats de concession dont elles étaient l'objet et ne sont plus soumises au péage des usagers, ou ne le seront plus dans quelques mois¹⁷³. Bien que ces sections continuent à être désignées comme *autopistas*, leur statut juridique est relativement incertain à la date de la présente Etude.

En synthèse sur cet aspect, actuellement, les routes à grande capacité du réseau routier espagnol représentent un total d'environ 17.200 kilomètres réparties en :

- 2.800 kilomètres d'autoroutes à péages payées par l'utilisateur (*autopistas de peaje*).
- 14.400 kilomètres de routes expresses aux normes autoroutières (*autovías*), libres de péages ou faisant l'objet de *peaje sombra*.

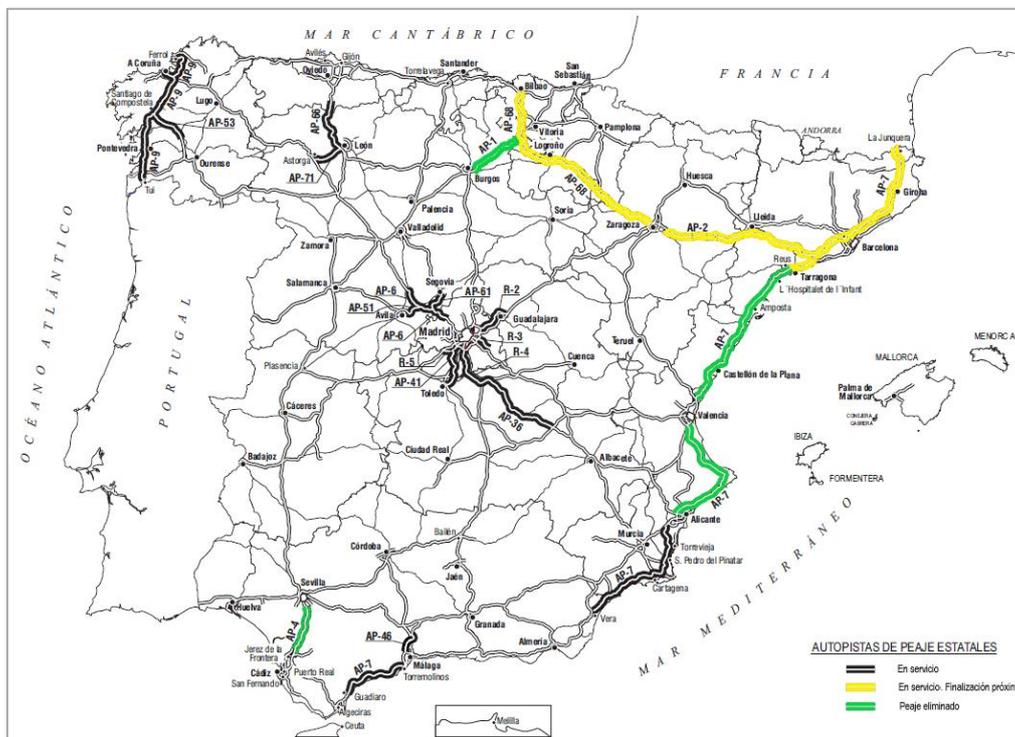
La présente Etude porte uniquement sur les *autopistas de peaje*.

¹⁷² Loi 37/2015 du 29 septembre 2015 sur les routes (*carreteras*).

¹⁷³ Voir : <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-dependientes-de-la-age>.



Routes de grande capacité – Distinction entre autopistas et autovias¹⁷⁴



Autoroutes à péage – Autoroutes libres de péage – Concession arrivant prochainement à terme¹⁷⁵

¹⁷⁴ Source : Rapport 2017 de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje sur les autoroutes à péages.
¹⁷⁵ Source : site du ministère en charge des transports (Ministerio de Fomento) : <https://www.mitma.gob.es/carreteras/informacion-general-relacionada-peajes>.

3.1.2. Bref historique du développement du réseau autoroutier espagnol

La définition et le développement du réseau autoroutier espagnol sont initiés par deux lois de 1953 et 1960¹⁷⁶.

Celles-ci prévoient la possibilité pour l'Administration Générale de l'État de confier, le cas échéant au terme d'une procédure d'appel d'offres, la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance d'une autoroute à un opérateur public ou privé dans le cadre d'un contrat de concession, en contrepartie du droit de prélever des péages sur les usagers.

Dans la continuité, le Programme d'Autoroutes Nationales Espagnoles de 1965 (*Programa de Autopistas Nacionales Españolas*, PANE) fixe un objectif de construction de plus de 3.000 kilomètres d'autoroutes en 5 ans.

Cet ensemble de textes est complété par une loi du 10 mai 1972 sur l'exploitation des autoroutes en régime de concession et un décret du 25 janvier 1973 qui approuve le cahier des clauses générales pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes en régime de concession¹⁷⁷.

Outre l'encadrement des contrats de concession, la loi de 1972 prévoit la création d'une délégation gouvernementale en charge des sociétés concessionnaires d'autoroutes nationales à péages (*Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje*, « **DGSCA** », voir ci-après).

Dans ce cadre, 13 concessions de travaux sont attribuées entre 1967 et 1995, pour des sections comprises entre 16 kilomètres et 225 kilomètres et une durée moyenne de 40 ans. Elles permettent de construire près de 900 kilomètres d'autoroutes.

Ces concessions intègrent par la suite de nouvelles sections et font l'objet d'allongement de leur durée¹⁷⁸.

Certaines sociétés concessionnaires connaissent des difficultés et leurs actions sont rachetées par une société publique, *Empresa Nacional de Autopistas* (« **ENA** »).

Au cours de cette même période, le réseau autoroutier est également développé par les Communautés Autonomes dans le cadre de contrats de concession.

En 1997, dans le cadre d'un plan national de développement des infrastructures de transport, le gouvernement espagnol lance un nouveau plan autoroutier (*Programa de Autopistas de Peaje*) visant à rééquilibrer la desserte de certains territoires (centre et nord) et à compléter l'aménagement « radial » du territoire. Ce plan entend s'appuyer sur un appel plus important au financement privé et à une revitalisation du système de concession à péage comme mode de construction ou d'extension des autoroutes.

Ce plan est exécuté en deux phases :

- entre 1998 et 2000, 11 concessions ou avenants à des concessions existantes sont conclus avec des opérateurs privés pour des sections comprises entre 22 kilomètres et 102 kilomètres, dont les sections « radiales » de la périphérie de Madrid ;
- entre 2004 et 2006, 5 concessions sont octroyées pour des sections comprises entre 24 kilomètres et 148 kilomètres.

Ce plan prévoit également la réalisation de travaux supplémentaires et l'intégration de sections sans péages dans les concessions en cours.

Celles-ci seront remises en cause par la Commission européenne qui considère que ces modifications des contrats existants ne sont pas conformes aux obligations de publicité et de mise en concurrence qui s'imposent pour la passation

¹⁷⁶ Loi du 26 février 1953 sur les routes et loi du 55/1960 du 22 décembre 1960 sur les routes en régime de concession (*de carreteras en regimen de concession*).

¹⁷⁷ Loi 8/1972 du 10 mai 1972 sur l'exploitation des autoroutes en régime de concession et décret 215/1973 du 25 janvier 1973 qui approuve le cahier des clauses générales pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes en régime de concession, toujours en vigueur.

¹⁷⁸ Voir notamment l'évolution de la concession de l'autoroute AP-9 : <http://laadministraciondialdia.inap.es/noticia.asp?id=1509941> et ci-après point 3.3.1.

de ce type de travaux. L'Espagne fera l'objet à ce titre d'une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne en 2010¹⁷⁹.

Entre 2000 et 2005, deux textes modifient significativement l'environnement réglementaire des concessions autoroutières :

- la loi du 29 décembre 2000¹⁸⁰ modifie les modalités de révision des péages, antérieurement régies par un décret du 16 février 1990 (voir ci-après point 3.3.1) ;
- la loi du 24 mai 2003¹⁸¹ sur les contrats de concession de travaux, clarifie l'encadrement juridique de la passation et de l'exécution des concessions et modifie certaines dispositions de la loi de 1972.

Entre 2003 et 2005, le gouvernement approuve un nouveau Plan stratégique pour les infrastructures et les transports (*Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes*, (« PEIT »), qui prévoit notamment :

- un programme important de construction et de rénovation des *autovías*, dont certains itinéraires viennent concurrencer les autoroutes à péage ;
- la création de la Société d'État pour les Infrastructures de Transports Terrestres (*Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre*, « SEITT », voir ci-après).

La société ENA est privatisée en 2003.

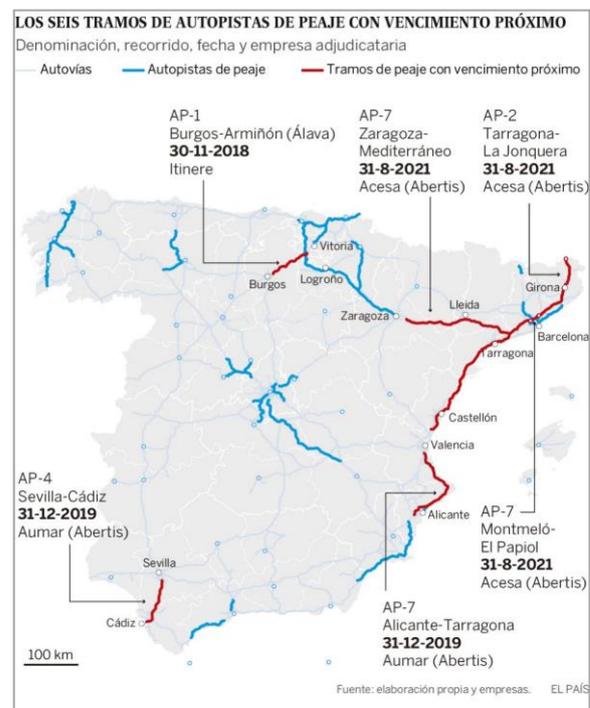
A partir de 2008, un certain nombre de concessions octroyées entre 1998 et 2006 connaissent des difficultés importantes, et en particulier les concessions « radiales » de la périphérie de Madrid qui subissent des surcoûts de construction et d'expropriation importants, mettant en péril leur équilibre économique.

La crise économique et financière que subit l'Espagne à compter de cette date vient également impacter significativement certaines concessions en cours, avec notamment des baisses importantes de trafic.

Entre 2015 et 2017, huit sociétés concessionnaires sont mises en liquidation judiciaire. L'Administration Générale de l'État prononce la résiliation des contrats de concession correspondants en 2018 et 2019 et transfère leur exploitation à la SEITT (voir ci-après).

En 2017, le gouvernement espagnol annonce que certaines concessions qui arrivent à terme dans les prochaines années ne feront pas l'objet d'une réattribution et seront exploitées sans péage.

Les concessions portant sur les sections AP-1 - Burgos- Armiñón, AP-7 Tarragona-Valencia-Alicante et AP-4 – Sevilla-Cadiz ont ainsi été transférées à la SEITT à leur date d'échéance et ont cessé d'être soumises à péage à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020¹⁸².



¹⁷⁹ CJCE, 22 avril 2010, *Commission c/ Royaume d'Espagne*, aff. C-423/07.

¹⁸⁰ Loi 14/2000 du 29 décembre 2000 portant mesures fiscales, administratives et sociales, article 77.

¹⁸¹ Loi 13/2003 du 24 mai 2003 sur les contrats de concession de travaux.

¹⁸² Loi 8/2017 du 8 novembre 2017 sur les contrats du secteur public

La loi du 8 novembre 2017¹⁸³ sur les contrats du secteur public a notamment transposé en droit espagnol la directive Concession sur les contrats de concession et modifié à nouveau le cadre juridique applicable aux concessions autoroutières.

L'avenir du secteur autoroutier espagnol fait aujourd'hui l'objet d'un débat important.

L'association représentant les sociétés concessionnaires d'autoroutes, SEOPAN, milite pour le renouveau et le développement du modèle concessif à péage afin de répondre aux impératifs de développement économique et d'investissement, ainsi qu'aux contraintes budgétaires de l'Espagne.

Elle souligne que seulement 16% du réseau routier de grande capacité est soumis à péage, ce qui laisse une marge importante d'évolution. Elle indique que les péages sont par ailleurs les mieux à même de répondre au principe de « pollueur-payeur » et pourraient s'inscrire dans une approche multimodale visant à améliorer d'autres modes de transports¹⁸⁴.

D'autres intervenants militent pour le développement du rôle de la SEITT dans le développement et l'exploitation du réseau autoroutier et le recours à des contrats de concession d'une durée plus courte ou à d'autres types de contrats.

Le débat n'est aujourd'hui pas tranché et doit faire l'objet dans les prochains mois d'un débat parlementaire.

3.1.3. La structure du réseau actuel

Le réseau autoroutier espagnol à péage représente aujourd'hui environ **2.880 kilomètres**, soit **16% du réseau routier national** de grande capacité.

Ce réseau est géré dans le cadre de :

- **12 contrats de concession conclus entre l'Administration Générale de l'État** et des opérateurs privés, représentant environ 1.525 kilomètres.

ACESA AP-2 - Zaragoza-Mediterráneo AP-7 - La Jonquera-Montmeló AP-7 - Montmeló-Papiol AP-7 - Papiol-Tarragona
(477 km) - Durée : 1967 - 2021
AUDASA AP-9 - Ferrol-Frontera. portuguesa
(218,9 km) - Durée : 1973 - 2048
AVASA AP-68 - Bilbao-Zaragoza
(294,4 km) - Durée : 1973 - 2026
AUCALSA AP-66 - León-Campomanes
(86,8 km) - Durée : 1975 - 2050
AUSOL AP-7 - Málaga-Estepona
(80 km) - Durée : 1996 - 2046
AUSUR AP-7 - Alicante-Cartagena
(76,6 km) - Durée : 1998 - 2048
CASTELLANA DE AUTOPISTAS AP-51 - AP-6-Conexión Ávila AP-61 - AP-6-Conexión Segovia AP-6 - Villalba-Adanero
(120,4 km) - Durée : 1999 - 2024/2029
AUSOL AP-7 - Estepona-Guadiaro
(22,2 km) - Durée : 1999 - 2054
ACEGA AP-53 - Santiago-Alto de Santo Domingo
(56,6 km) - Durée : 1999 - 2074
AULESA AP-71 - León-Astorga
(38 km) - Durée : 2000 - 2055
CIRALSA AP-7 - Circunvalación de Alicante
(28,5 km) - Durée : 2004 - 2040/2044
GUADALCESA AP-46 - Málaga-Alto de las Pedrizas
(24,5 km) - Durée : 2006 - 2044/2048

¹⁸³ <https://sede.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/7DEC41A3-A41B-4082-B418-225F9C7F5B6A/148724/BOEA201712902.pdf>

¹⁸⁴ Voir notamment le rapport de ATKerney, *Hacia un modelo social y sostenible de infraestructuras viarias en España*, Septembre 2018, établi à la demande de SEOPAN.

- **9 contrats de concession conclus entre des Communautés Autonomes** et des opérateurs privés, représentant environ 382 kilomètres

AUDENASA Dip. Foral de Navarra AP-15 - Tudela-Irurzun
(112,6 km) - Durée : 1973 - 2029
AUTEMA Generalidad de Cataluña C-16 - San Cugat - Manresa
(43,1 km) - Durée : 1987 - 2037
AUCAT Generalidad de Cataluña C-32 - Castelldefels-Vendrell
(56,3 km) - Durée : 1989 - 2039
AUTOESTRADAS DE GALICIA Junta de Galicia AG-55 - A Coruña-Carballo
(32,6 km) - Durée : 1995 - 2045
AUTOESTRADAS Junta de Galicia AG-57 - Puxeiros-Val Miñor
(25,2 km) - Durée : 1995 - 2045
INVICAT Generalidad de Cataluña C-33 - Barcelona-Montmeló
(14,2 km) - Durée : 2009 - 2021
INVICAT Generalidad de Cataluña C-31 y C-32 - Montgat-Tordera
(52,3 km) - Durée : 2009 - 2021
TUNELS DE BARCELONA I CADI Generalidad de Cataluña Cadí C-16 - Túnels de Barcelona i Cadí y accesos
(29,7 km) - Durée : 2012 - 2038
TUNELS DE BARCELONA I CADI Generalidad de Cataluña Túneles de Vallvidrera
(16,7 km) - Durée : 2012 - 2038

- **la convention de gestion directe conclue entre l'Administration Générale de l'État et SEITT¹⁸⁵**, représentant environ 682 kilomètres. Celle-ci couvre les sections suivantes :

SEITT CARTAGENA VERA AP-7 - Cartagena-Vera
(114 km) – gestion transitoire ¹⁸⁶ : 4 ans (2022)
SEITT CIRCUNVALACIÓN ALICANTE AP-7 - Variante de El Campello AP-7 - Elche-N-330 (C° de Castilla) AP-7 - Elche-Crevillente
(25 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT AP36 AP-36 - Ocaña-La Roda AP-43 - N-301-Atalaya del Cañavate
(177 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT AP41 Madrid-Toledo Circunvalación Norte de Toledo
(81 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT R2 M-40 - Guadalajara A-2 - A-1 (Sin tramo común con R-2)
(75,5 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT R3-R5 M-40 - Arganda M-40 - Navalcarnero A-6 - M-509
(91,5 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT R4 M-409 - A.3 A-3 - A-2 M-31 (M-40-M-50)
(46,1 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT EJE AEROPUERTO M-110 - M-40
(8,8 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)

¹⁸⁵ Voir la convention de gestion directe conclue entre l'Administration Générale de l'État et la SEITT en date du 16 juillet 2017, telle qu'ultimement modifiée par l'arrêté de la secrétaire générale des infrastructures en date du 22 décembre 2018 : <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/27/pdfs/BOE-A-2018-17840.pdf>.

¹⁸⁶ L'arrêté de la secrétaire générale des infrastructures en date du 22 décembre 2018 prévoit que la gestion de ces sections est confiée à la SEITT pour une période transitoire de 4 ans, devant permettre de définir les termes d'un nouvel appel d'offres.

SEITT AP-1 - Burgos- Armiñón
(84,3 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT AP-7 Tarragona-Valencia-Alicante
(373 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)
SEITT AP-4 - Sevilla-Cadiz
(93 km) - gestion transitoire : 4 ans (2022)

L'article 283 de la loi du 8 novembre 2017 et les cahiers des charges des concessions prévoient que les « *biens affectés au service* » font retour au concédant en fin de contrat.

- **3 sociétés publiques constituées par les Communautés Autonomes basques** (*Diputaciones Forales Vascas*), représentant environ 288 kilomètres.

INTERBIAK Dip. Foral de Vizcaya A-8 - Bilbao-Ermua Túneles de Artxanda
(36,2 + 3 km) - Date de création : 2003
BIDEGI Dip. Foral de Guipúzcoa A-8 - Ermua-Behobia AP-1 - A-8 (Eibar)-Límite Álava
(87,6 + 35,6 km) - Date de création : 2003
ARABAT Dip. Foral de Álava AP-1
(46,2 km) - Date de création : 2003

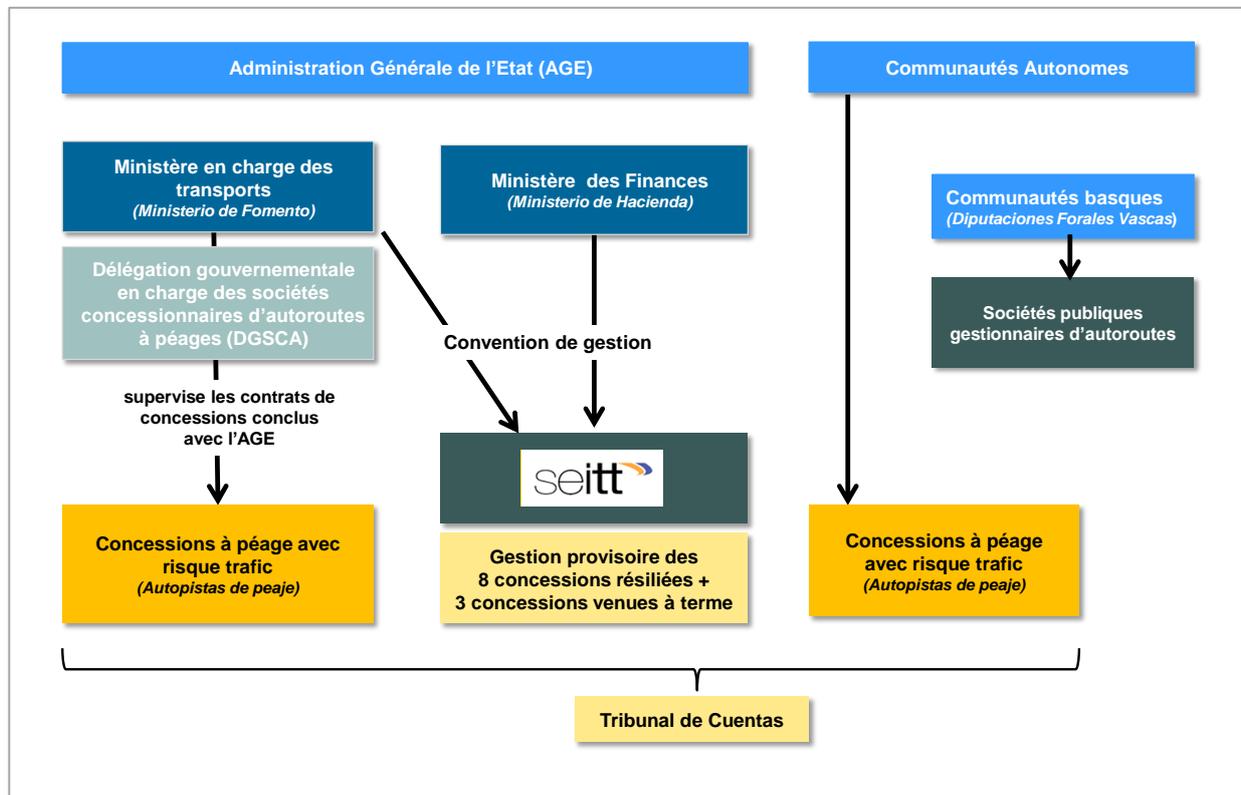
3.1.4. La propriété des infrastructures autoroutières

L'article 17 de la loi du 10 mai 1972 sur les concessions autoroutières ainsi que la loi du 8 novembre 2017 sur les contrats du secteur public prévoient que les terrains expropriés en vue de la réalisation de sections autoroutières intègrent le domaine public de l'Administration Générale de l'État dès leur acquisition.

La réglementation espagnole ne fait pas de distinction comparable au droit administratif français entre les biens de retour, biens de reprise et biens propres.



3.2. L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur autoroutier espagnol



3.2.1. La direction générale des routes

Aux termes du décret 953/2018 du 27 juillet 2018¹⁸⁷, la direction générale des routes (*Dirección General de Carreteras*) du ministère des transports (*Ministerio de Fomento*) est chargée de la définition et de la conduite de la politique du gouvernement en matière routière et autoroutière.

Elle est responsable de la planification, du développement et de l'exploitation du réseau routier national, en coordination avec les autres autorités responsables, notamment les Communautés Autonomes.

En matière autoroutière, elle assume les responsabilités de l'État concédant dans le cadre

des contrats de concessions, en cohérence avec les missions dévolues à la DGSCA.

3.2.2. La délégation gouvernementale en charge des sociétés concessionnaires d'autoroutes nationales à péages

La *Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje* (« **DGSCA** ») est une direction du *Ministerio de Fomento* chargée, pour le compte de l'Administration Générale de l'État, du suivi et du contrôle des sociétés concessionnaires des autoroutes nationales à péages (*autopistas de peaje*)¹⁸⁸.

¹⁸⁷ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-10756>.

¹⁸⁸ L'organisation de la DGSCA est régie par la loi du 10 mai 1972, l'arrêté du 657/1986 du 7 mars 1986 et le décret 30/2011 du 14 janvier 2011.

Plus spécifiquement, la DGSCA a notamment pour mission de :

- coordonner l'action de l'ensemble des organes de l'Administration Générale de l'État à l'égard des sociétés concessionnaires ;
- contrôler le respect par les sociétés concessionnaires de leurs obligations au titre des contrats de concession et de la réglementation applicable ;
- traiter les demandes des sociétés concessionnaires et délivrer les autorisations requises au titre des contrats ;
- délivrer des avis sur la fixation et la révision des tarifs de péages ;
- arrêter les éventuelles pénalités applicables aux sociétés concessionnaires dans les conditions prévues par les contrats de concession et la loi ;
- délivrer des avis avant toute mesure de mise en régie (*secuestro*) ou de résiliation des contrats de concession dont le prononcé revient au ministre du Fomento ;
- approuver les contrats passés par les sociétés concessionnaires avec des tiers pour l'exploitation de l'autoroute et pour l'exploitation des aires de service ;
- recueillir auprès des sociétés concessionnaires toutes données et informations nécessaires au contrôle de leurs activités ;
- assister, sans droit de vote, au conseil d'administration des sociétés concessionnaires ;
- établir des rapports sur l'exécution des contrats de concession.

Elle exerce ainsi par délégation la plupart des pouvoirs de l'autorité concédante, à l'exception des décisions coercitives majeures (mise en régie) et de résiliation de la concession.

3.2.3. La *Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre* (« SEITT »)

Création et rôle assigné à la SEITT dans la structuration du secteur autoroutier

La SEITT est une entreprise publique créée par accord du Conseil des ministres du 29 juillet 2005. Elle a été constituée le 30 novembre 2005.

La SEITT a pour objet principal « *la promotion, la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures de transports terrestres nationales, pour le compte de l'Administration Générale de l'État et dans le cadre de conventions de gestion* ».

A ce titre, elle peut se voir confier, conjointement ou alternativement :

- (i) la gestion de la construction d'infrastructures de transport terrestre nationales ;
- (ii) l'exploitation, l'entretien et la maintenance des infrastructures de transport nationales ; et,
- (iii) la construction, l'exploitation et l'entretien du domaine public affecté à ces infrastructures, les aires de service et toutes les installations annexes à ces infrastructures.

Bien que la SEITT a, depuis sa création, une vocation multimodale couvrant à la fois les infrastructures ferroviaires et les infrastructures routières, ses missions étaient initialement concentrées sur le secteur ferroviaire.

Ses missions ont été élargies aux autoroutes, à partir de 2015, au moment des difficultés rencontrées par les sociétés concessionnaires qui sont entrées en procédure de liquidation. Elle n'intervenait quasiment pas en matière autoroutière avant cette date.

L'Administration Générale de l'État a ainsi conclu avec la SEITT une convention de gestion directe (*convenio de gestion directa*) le 11 août 2015¹⁸⁹, aux termes laquelle, l'État a apporté à la SEITT

¹⁸⁹ <http://www.seittsa.es/NR/rdonlyres/7F5DA39F-0630-4990-B3C4-60937E39013F/133703/ConvenioCarreterasSeittREFUNDIDO.pdf>

un ensemble d'actifs routiers et lui en a confié la gestion.

L'implication de la SEITT en matière autoroutière s'est accrue à partir de 2017 lorsque que, par une nouvelle convention de gestion directe, modifiée ensuite par un avenant du 21 décembre 2018¹⁹⁰, l'Administration Générale de l'État lui a confié la gestion provisoire des huit concessions autoroutières résiliées à la suite du prononcé de la liquidation des sociétés concessionnaires titulaires des contrats correspondants.

Gouvernance et fonctionnement

La SEITT est une entreprise publique, détenue à 100% par l'Administration Générale de l'État.

La SEITT a la forme juridique d'une société commerciale et ses modalités de gouvernance sont définies par des statuts.

Elle est dotée d'un président, qui est le secrétaire général des infrastructures, et d'un conseil d'administration dont les membres sont tous des agents de l'Administration Générale de l'État.

Son ministère de tutelle est le *Ministerio de Fomento*.

Au moment de sa création, la SEITT a bénéficié d'apports en capital de la part de l'Administration Générale de l'État, puis d'apports supplémentaires lors de la signature de la convention de gestion directe de 2015.

Depuis le transfert de la gestion des concessions autoroutières liquidées, la SEITT exploite ces dernières avec les personnels et les moyens qui lui ont été transférés et en passant des contrats de travaux ou de services (voir point 3.3.2 ci-après).

LA SEITT perçoit par ailleurs le produit des péages qui ont été maintenus sur ces autoroutes. Elle reçoit également, si nécessaire, des compléments versés par l'Administration Générale de l'État.

La SEITT bénéficie enfin de fonds de la part du Fonds Européen de Développement Régional (« FEDER ») pour la réalisation de certains projets ferroviaires ou routiers¹⁹¹.

Son objet social autorise la SEITT à exercer des activités complémentaires ou subsidiaires à son activité principale de gestionnaire des infrastructures routières et ferroviaires. A ce titre, la SEITT peut créer des filiales, participer au capital social de toute autre société et constituer des groupements avec des personnes morales de droit public ou privé.

En tant que société commerciale d'État, la SEITT est soumise à la fois à la réglementation applicable aux entreprises publiques et à celle des sociétés commerciales.

La SEITT est soumise pour la passation de ses contrats de travaux, de fournitures et de services aux obligations de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi sur les contrats publics de 2017 (transposant à cet égard les directives européennes sur les concessions et les marchés publics). Néanmoins les contrats qu'elle conclut sont des contrats de droit privé.

En tant qu'entreprise du secteur public, elle est soumise au contrôle de l'Inspection Générale de l'Administration Générale de l'État et à celui du *Tribunal de Cuentas* (Cour des Comptes).

Principales missions

En matière autoroutière, au titre de la convention de gestion directe de 2017, la SEITT a notamment la responsabilité :

- de reprendre l'exploitation de l'ensemble des infrastructures gérées par les sociétés concessionnaires dont (i) la liquidation a été prononcée, à compter de la résiliation des contrats de concession¹⁹², ou (ii) le contrat de concession est arrivé à terme ;

¹⁹⁰ Voir : <https://www.mitma.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/vie-21122018-1519>

¹⁹¹ Voir notamment : SEITT, Rapport annuel 2017, p. 24.

¹⁹² La loi n°9/2017 du 8 novembre 2017 sur les contrats du secteur public prévoit que, lorsqu'une procédure de liquidation judiciaire est ouverte à l'encontre d'une société titulaire d'une concession de travaux publics, sans procédure de sauvegarde, l'Administration Générale de l'État est légalement tenue de mettre fin au contrat de concession et de reprendre l'infrastructure concédée.

- d'exploiter, entretenir et maintenir les infrastructures dans les mêmes conditions que celles prévues par les contrats de concession ayant fait l'objet d'une résiliation ; et,
- de préparer les appels d'offres en vue de l'attribution de nouveaux contrats de gestion des autoroutes concernées.

Aux fins de l'exécution de cette mission, la SEITT a créé, à ce jour, 8 divisions (voir point 3.1.3) en charge des infrastructures reprises, dans la continuité des contrats de concession résiliés.

Elle assure aujourd'hui l'exploitation de ces sections avec ses propres personnels, avec les personnels de sociétés concessionnaires qui lui ont été transférés et au moyen de marchés de travaux, de fournitures et de services.

Cette gestion des concessions résiliées ou venues à terme par la SEITT a été envisagée de manière provisoire, pour une période de 4 ans. L'Administration Générale de l'État doit déterminer d'ici 2022 les modalités pérennes selon lesquelles elle souhaite que ces infrastructures soient gérées.

Dans ce contexte, la SEITT est appelée à contribuer à la réflexion et au choix du schéma de gestion future des autoroutes.

La SEITT assure par ailleurs un certain nombre de prestations de service en matière autoroutière à l'attention des Communautés Autonomes et des agglomérations responsables ou gestionnaires de sections routières et autoroutières.

3.2.4. La Cour des Comptes

Au titre de ses compétences générales de contrôle du secteur public, telles que définies par la Constitution espagnole, la Cour des comptes (*Tribunal de Cuentas*) assure le contrôle à la fois de l'Administration Générale de l'État, de la SEITT et des contrats de concessions autoroutières.

Elle s'est notamment prononcée en 2016 sur l'évaluation de l'indemnisation des sociétés

concessionnaires d'autoroutes mises en liquidation¹⁹³. Elle estimait le montant de l'indemnisation qui pourrait être due par l'Administration Générale de l'État à près de 3 milliards d'euros.

3.2.5. Autorité de régulation des transports

Il n'existe pas aujourd'hui d'autorité de régulation indépendante des transports en Espagne.

La *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC), qui est l'homologue de l'Autorité de la concurrence française, exerce une compétence générale sur le secteur autoroutier, au titre du droit des concentrations et du droit de la concurrence, ou en matière de marchés de travaux.



¹⁹³ Voir Tribunal de Cuentas, Declaracion sobre la cuenta general del Estado correspondiente al ejercicio 2015

3.3. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

3.3.1. Les contrats de concession avec risque trafic

Un recours quasi-exclusif au système concessif jusqu'à récemment

Jusqu'au transfert en 2018 et 2019 de certaines sections d'autoroutes à la SEITT, l'ensemble des autoroutes (*autopistas*) étaient gérées dans le cadre de contrats de concession conclus, soit avec l'Administration Générale de l'État, soit avec des Communautés Autonomes. Entre 1972 et 2012, 29 contrats de concession ont ainsi été conclus.

Ces contrats, d'une durée moyenne comprise entre 40 et 50 ans, confient aux sociétés concessionnaires la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un réseau ou d'une section autoroutière, en contrepartie du droit de prélever un péage sur les usagers. Le concessionnaire assume ainsi le risque trafic.

La remise en cause du modèle concessif ?

Huit contrats de concession, dont ceux portant sur les « radiales » de la périphérie de Madrid, ont été touchés par des difficultés à partir 2008, entraînant la liquidation des sociétés concessionnaires et la résiliation des contrats de concession correspondants.

Ces contrats avaient été passés entre 1999 et 2004 et devaient expirer entre 2039 et 2065 (à l'exception de la concession portant sur l'accès à l'aéroport de Madrid dont la durée n'était que de 26 ans).

Les raisons ayant conduit à une telle issue sont encore aujourd'hui discutées¹⁹⁴ :

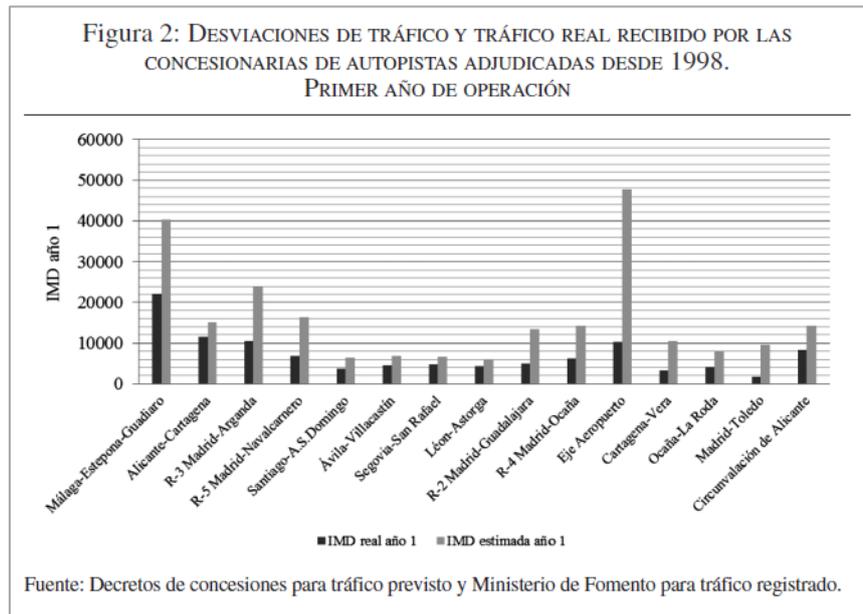
- certains considèrent que l'équilibre économique de ces contrats, qui confiaient notamment au concessionnaire la réalisation de sections d'autoroutes à péage, mais également des sections sans péage (188 kilomètres sur 748 kilomètres concédés dans le cadre de ces contrats¹⁹⁵), était trop fragile et n'a pas résisté aux difficultés survenues par la suite ;
- d'autres estiment que les prévisions de trafic figurant dans les offres, sur lesquelles l'équilibre économique de la concession et le modèle financier avaient été construits, étaient trop optimistes ; de sorte que la réalité du trafic (- 80% du trafic prévu pour certaines concessions), à laquelle s'est ajoutée une baisse de trafic liée à la crise économique de 2008, a rapidement conduit à une équation insoutenable pour les sociétés concessionnaires ; certains ajoutent que le maintien et l'amélioration d'itinéraires alternatifs gratuits aux sections à péages ont également impacté significativement les trafics attendus ;
- certains avancent que les risques reposant sur les sociétés concessionnaires étaient, de manière globale, trop importants ; les prêteurs et les actionnaires ne se seraient engagés dans ces projets risqués qu'en raison des dispositions, relatives à l'indemnisation en cas de résiliation, applicables à l'époque; celles-ci leur garantissaient, en effet, de récupérer, dans tous les cas de figure, 100% de la dette non amortie au travers de l'indemnité versée par le concédant¹⁹⁶ ;

¹⁹⁴ Voir notamment : <http://elvigia.com/las-autopistas-de-peaje-breve-historia-de-una-crisis/> ; https://www.elconfidencial.com/economia/2016-12-14/por-que-han-quebrado-radiales-fallo-sistema-sin-culpables-pagaras-tu_1303565/; Daniel Albalade, Germa Bel, Paula Bel Pinana, *Tropezando dos veces con la misma piedra: Quiebra de Autopistas de peaje y costes*

para contribuyentes y usuarios, Revista de Economía Aplicada, Dec 2014.

¹⁹⁵ C'est notamment le cas pour les sections « radiales » de Madrid auxquelles étaient adjointes une partie du périphériques de Madrid, non soumise à péage

¹⁹⁶ Ce dispositif d'indemnisation est désigné par les termes « *responsabilidad patrimonial de la Administración* » (« RPA ») ; voir les développements sur la résiliation ci-après.



Trafics de la première année d'exploitation comparés aux trafics estimés sur les autoroutes à péages, objet de concessions octroyées à partir de 1998

Source : Daniel Albalade, Germa Bel, Paula Bel Pinana, *Tropezando dos veces con la misma piedra: Quiebra de Autopistas de peaje y costes para contribuyentes y usuarios*, Revista de Economía Aplicada, Dec 2014

- les sociétés concessionnaires invoquent des surcoûts d'expropriation de près de 1,8 milliards d'euros (2,2 milliards d'euros au lieu des 387 millions d'euros initialement prévus), dus à des événements sur lesquels elles n'avaient pas le contrôle (notamment dans les procédures de valorisation des terrains expropriés) et qui auraient dû, selon elles, donner lieu à une compensation par le concédant ;
- elles invoquent également des surcoûts de construction importants, dus à des demandes de modifications formulées par l'Administration Générale de l'État ou à des découvertes archéologiques et qui auraient également dû, selon elles, donner lieu à une compensation.

Quelles que soient les raisons, malgré les actions entreprises par l'État et les sociétés concessionnaires, un rééquilibrage de l'économie des concessions concernées n'a pas été possible et les sociétés concessionnaires se sont retrouvées en cas de défaut au titre de leurs contrats de financement, ce qui a conduit à la liquidation des sociétés concessionnaires et à la résiliation des concessions.

La DGSCA a rendu, en mai 2019, après avis du Conseil d'État espagnol, une décision interprétative¹⁹⁷ aux termes de laquelle elle estime que la RPA, au titre des concessions résiliées, s'élève à environ 3 milliards d'euros, sans préjudice de divers coûts qui viendraient en déduction. Les sociétés concessionnaires estiment que le montant de la RPA serait de l'ordre de 5,5 milliards d'euros.

En tout état de cause, les difficultés de ces concessions ont amené au questionnement du modèle concessif tel que développé en Espagne jusqu'alors, même si les concessions antérieures n'ont pas nécessairement connu de telles difficultés.

Cette remise en cause a notamment conduit, comme indiqué précédemment, l'Administration Générale de l'État à ne pas remettre en concurrence les trois concessions venues à expiration en 2018 et 2019.

¹⁹⁷ <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/24/pdfs/BOE-A-2019-7744.pdf>

Pour autant, il n'est pas établi que l'Espagne entende renoncer au modèle concessif dans le secteur autoroutier. Un débat doit être engagé au Parlement dans les prochains mois.

SEOPAN, l'association espagnole des sociétés concessionnaires d'autoroute, considère que la résiliation des concessions précitées résulte d'éléments qui peuvent être évités et plaide pour une relance des concessions dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et de besoins d'investissements structurants.



Principales obligations et partage des risques¹⁹⁸

■ Procédures d'acquisition et procédures environnementales

Le concessionnaire est associé aux procédures environnementales qui sont conduites par les services de l'État. Il est tenu de fournir les études d'impact environnementales nécessaires à la constitution des dossiers soumis dans le cadre de ces procédures.

Le concessionnaire réalise au nom et pour le compte de l'État les procédures d'expropriation nécessaires à la construction des sections d'autoroutes et en assume les coûts.

En considération des difficultés relatives au coût des expropriations pour les concessions des « radiales » précédemment évoquées, un décret

¹⁹⁸ La présente analyse a été établie sur la base de la loi 8/1972 du 10 mai 1972 sur l'exploitation des autoroutes en régime de concession, le décret 215/1973 du 25 janvier 1973 qui approuve le cahier des clauses générales pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes en régime de concession et les dispositions des cahiers des clauses particulières de certaines concessions.

1/2014 du 24 janvier 2014¹⁹⁹, prévoit désormais que, dans le cas où, en vertu d'une décision de justice, le concédant est tenu de prendre en charge les coûts d'expropriation, ceux-ci viennent en déduction de toute somme qui serait due par l'État à la société concessionnaire au terme de la concession.

■ Le régime des biens

Les biens et droits expropriés intègrent le domaine public de l'État dès leurs acquisitions. Après délimitation du périmètre de la concession, le produit de la vente des délaissés revient au concédant et non au concessionnaire.

Les ouvrages immobiliers compris dans le périmètre de la concession intègrent le domaine public de l'État dès leur mise en service.

Tous les autres biens inclus dans le périmètre de la concession reviennent à l'État à l'expiration de la concession.

Le concessionnaire acquitte annuellement une redevance d'occupation du domaine public.

■ Conception et construction

Le concessionnaire assure la conception et la construction des ouvrages dans les conditions prévues au contrat.

Le concessionnaire a l'obligation d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de travaux. Les dossiers d'appels d'offres sont soumis à l'approbation préalable du concédant.

Des travaux d'extension ou d'élargissement peuvent être prévus par accord entre les parties, dans les limites prévues par la loi de 2017 sur les contrats du secteur public. Ils donnent droit à une compensation dans les conditions prévues pour toute modification du contrat (voir ci-après).

¹⁹⁹ Décret du 1/2014 du 24 janvier 2014 portant réforme en matière d'infrastructures et de transports, et autres mesures économiques.

■ **Exploitation, maintenance**

L'exploitation et la maintenance, de même que le renouvellement des ouvrages autoroutiers sont à la charge du concessionnaire.

Le concessionnaire est tenu d'assurer en toutes circonstances la continuité de la circulation et la sécurité des usagers.

Le concessionnaire a l'obligation de maintenir les ouvrages et les équipements de la concession en parfait état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auxquels ils sont destinés.

Le concessionnaire doit installer sur son réseau un système de contrôle permanent et de comptage du trafic. Il est tenu d'adresser à la DGSCA, à tout moment sur demande de cette dernière, l'ensemble des données issues de ce système.

Avant la mise en service d'une section, le concessionnaire est tenu de constituer une garantie d'exploitation dans les conditions établies par le cahier des clauses particulières, pour un montant qui ne peut être inférieur à 2% du montant des investissements. Cette garantie est destinée à couvrir la non-exécution par le concessionnaire de ses obligations, en ce compris le paiement de pénalités.

■ **Aires de service**

Le concessionnaire est tenu de construire et d'exploiter des aires de service qui doivent être implantées en moyenne tous les 20 kilomètres, sauf exception.

L'exploitation de ces aires de service peut être confiée à des tiers, sous réserve de l'accord du concédant. Le contrat n'impose pas, comme en France, que l'attribution des contrats d'exploitation des aires de service fasse l'objet d'une mise en concurrence.

■ **Tarifs de péage**

Dans le principe, les tarifs de péages sont la résultante de l'équilibre économique de l'offre de la société concessionnaire. Ils sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et

du type de véhicules, ainsi que des classes de véhicules.

Le concessionnaire peut appliquer des tarifs différenciés selon les heures et les saisons, afin de tenir compte de la congestion sur certaines sections.

Le dispositif de révision des tarifs de péages applicable à l'ensemble des contrats de concession résulte de la loi 14/2000 du 29 décembre 2000²⁰⁰.

Celui-ci a été défini après plusieurs années de litiges entre les sociétés concessionnaires et l'Administration Générale de l'État, ce dernier considérant que la révision des tarifs n'était pas toujours justifiée compte tenu des augmentations de trafic largement favorables à certaines sociétés concessionnaires.

Le dispositif de la loi de 2000 prévoit l'application aux tarifs de base de chaque concession d'un coefficient de révision du taux annuel, CR, lié à l'évolution de l'indice moyen des prix à la consommation (« IPC ») sur les 12 derniers mois, corrigé par un facteur X tenant compte du trafic réel.

De sorte que, en appliquant cette formule, la révision des taux peut être inférieure ou supérieure à l'augmentation de l'IPC. Elle est plus faible lorsque les trafics réels sont meilleurs que prévu et la révision peut être plus élevée si les trafics réels sont inférieurs à ceux attendus. La loi établit une limitation pour les valeurs minimales et maximales du coefficient de révision.

Le décret 286/2014 du 25 avril 2014²⁰¹ a transposé la directive Eurovignette en droit espagnol. Celui-ci prévoit notamment que des tarifs différenciés peuvent s'appliquer en fonction de la classe d'émission des véhicules. Néanmoins, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux contrats conclus après son entrée en vigueur. Aucun contrat de concession n'ayant été conclu depuis cette date, ces nouvelles dispositions n'ont pas encore trouvé à s'appliquer.

²⁰⁰ Loi 14/2000 du 29 décembre 2000 portant mesures fiscales, administratives et sociales, article 77.

²⁰¹ Décret 286/2014 du 25 avril 2014.

■ **Système de péage**

Le concessionnaire est tenu de mettre en place un système de paiement à la fois manuel et automatique du péage, compatible avec les systèmes de paiement en vigueur sur les autres sections du réseau autoroutier.

Le système de paiement électronique doit être compatible avec les dispositions de la directive Interopérabilité de 2004.

En pratique, le paiement du péage de manière électronique (49% des paiements) est organisé via le système Via-T²⁰², géré par les sociétés concessionnaires, qui est compatible avec les systèmes de péage électronique français et portugais.

Les systèmes de free-flow ne sont encore qu'à un état expérimental à ce stade et n'ont pas encore fait l'objet de développements d'ampleur.

■ **Modifications**

Le concédant peut imposer au concessionnaire des modifications du contrat, notamment dans la consistance des travaux.

Le concessionnaire a droit à une compensation financière s'il démontre que les modifications imposées ont impacté l'équilibre économique de la concession tel qu'il résulte du plan économique et financier du contrat.

Ce plan détaille les différents paramètres de l'équilibre économique et financier de la concession (investissements, coûts, amortissements, prévisions de trafic, etc) sur la durée de la concession. Initialement défini dans l'offre de la société concessionnaire, il est approuvé par décret en même temps que le contrat de concession. Il est éventuellement ajusté dans les 3 mois suivant la mise en service d'une section, afin notamment de tenir compte des modifications intervenues dans la phase construction.

Ce plan constitue la référence pour évaluer le maintien de l'équilibre économique du contrat et

l'étendue de l'éventuel droit à une compensation du concessionnaire en cas de modifications du contrat ou d'événements imprévisibles.

Le montant de cette compensation est fixé par accord entre le concessionnaire et le concédant. La compensation peut prendre la forme soit (i) d'une augmentation des tarifs, soit (ii) d'une extension de la durée de la concession sous certaines conditions (voir ci-après) ou (iii) d'une compensation directe par le concédant.

Le concessionnaire peut également proposer des changements dans les travaux à réaliser ou proposer la réalisation de nouvelles installations. Ces modifications doivent être approuvées par le concédant.

■ **Événements imprévisibles et compensation**

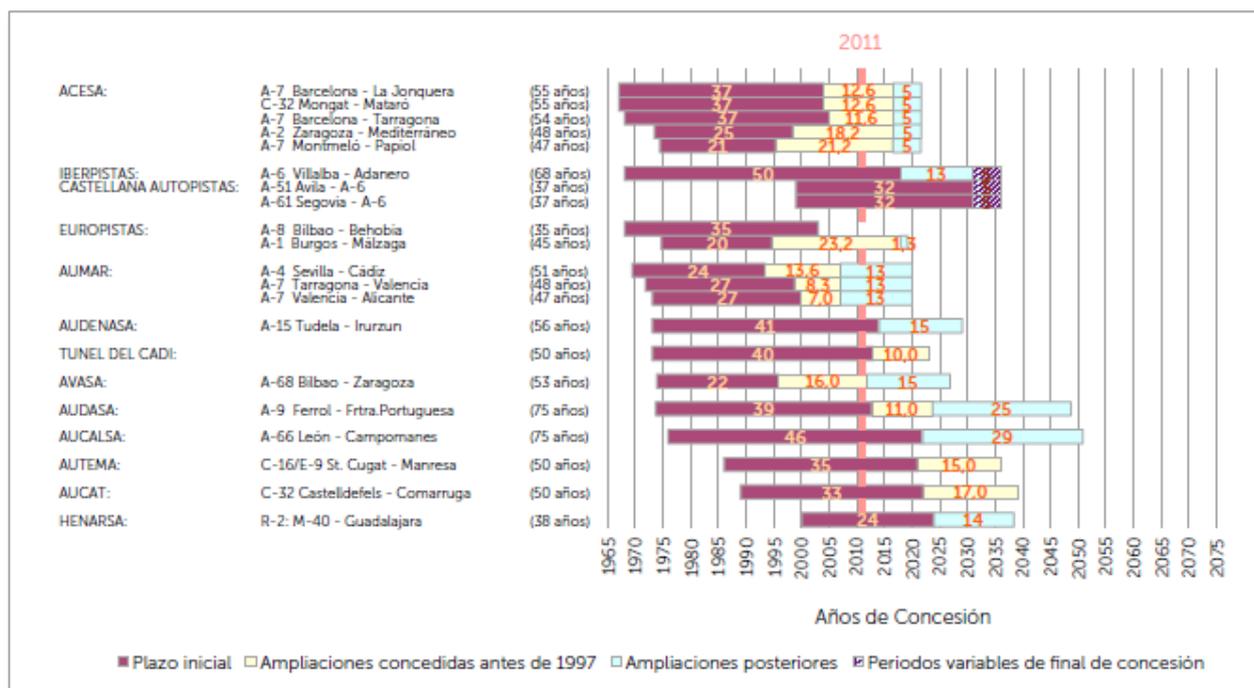
Les contrats prévoient que le concessionnaire ne peut être tenu responsable en cas de non-respect de ses obligations en raison d'un cas de force majeure.

Par ailleurs, la loi de 2017 sur les contrats du secteur public ainsi que les principes du droit des concessions, proches du droit français des concessions, prévoient, en cas d'événements imprévisibles qui ne peuvent être imputés à la société concessionnaire, que cette dernière a droit au report des délais, à l'exonération des pénalités et, en cas d'atteinte à l'équilibre économique du contrat, à une compensation.

Notamment, le concessionnaire a droit à une compensation en cas de surcoûts liés à un changement de loi spécial qui affecte directement la concession. Il assume en revanche les risques liés à un changement de loi général, notamment fiscal (sauf s'il s'agit d'une taxe spécifique au secteur autoroutier).

Les contrats de concession n'envisagent pas en revanche, comme certains contrats de concession français, le cas où un changement de loi spécial aurait un impact positif sur l'équilibre économique de la concession.

²⁰² <https://www.viat.es/que-es-via-t>



Durées et extensions de durée des concessions conclues antérieurement à 1990

(Source, Joaquin Prior Perna, Alfredi Velasco Gimenez, *El equilibrio economico-financiero de las concesiones*, in Autopistas de Peaje, 2011)

■ **Durée et extension de la durée**

La durée des concessions est fixée par chaque contrat.

Certaines concessions, comme celle de la société Castellana de Autopistas, prévoit une durée qui peut varier en fonction du niveau de trafic atteint entre la 30^{ème} et la 35^{ème} année²⁰³.

La loi de 1972 spécifique aux concessions autoroutières, comme les lois successives applicables aux contrats du secteur public, prévoient que la durée des concessions peut être étendue en compensation de modification du contrat, notamment à raison de travaux supplémentaires, ou en compensation de certains événements.

Les concessions attribuées avant 1996 ont fait l'objet d'assez nombreuses extensions de leur durée en compensation de travaux

supplémentaires ou de la construction de nouvelles sections (voir tableau ci-dessus).

Les concessions accordées après 1996 ont, à l'inverse, fait l'objet de peu d'allongements de leur durée. Néanmoins, leur durée initiale était en moyenne plus longue que les concessions précédentes (50 ans, voir 75 ans maximum au lieu de 40 ans en moyenne précédemment).

A noter, comme précédemment mentionné, que l'allongement de la durée des concessions en contrepartie de la réalisation de travaux ou de l'intégration d'ouvrages nouveaux a fait l'objet de critiques de la part de la Commission européenne.

La loi de 2017 sur les contrats du secteur public vient plus strictement encadrer cette possibilité, en cohérence avec la directive Concession de 2014.

²⁰³ Voir article 33 du cahier des clauses particulières de la concession de la société Castellana de Autopistas, conclue en 1999 : <https://www.boe.es/boe/dias/1999/06/08/pdfs/A21969-21980.pdf>.

■ Pénalités

En cas de non-respect par le concessionnaire de ses obligations au titre du contrat, le concédant peut imposer des pénalités, fonction de la gravité du manquement, et des pénalités journalières d'un montant maximum de 6.000 euros par jour.

Les pénalités sont plafonnées à 10% du montant des investissements en phase de construction, et 20% des revenus de l'année précédente en phase d'exploitation.

Le concessionnaire est tenu, à la date de mise en service, de constituer et de maintenir tout au long du contrat et jusqu'à un an après la fin de la concession, une garantie pour couvrir l'exécution de ses obligations.

En cas de défaillance prolongée du concessionnaire, le concédant peut prononcer la mise en régie aux frais et risques du concessionnaire (*secuestro*).

■ Déchéance

En cas de non-respects graves ou répétés par le concessionnaire de ses obligations au titre du contrat, le concédant peut prononcer la résiliation pour faute de la concession, après avoir mis en demeure ce dernier de se conformer à ses obligations.

Le concédant prononce également, sans préavis, la résiliation du contrat dans le cas de l'ouverture d'une procédure de liquidation à l'encontre de la société concessionnaire.

En cas de résiliation fautive de la concession, le régime de compensation diffère selon les concessions :

- pour les concessions conclues avant l'entrée en vigueur de la loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 sur le régime juridique applicable au secteur public²⁰⁴, le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant (i) au coût réel des expropriations, (ii) à la valeur non amortie des investissements et (iii) à la

valeur des biens immobiliers incorporés à la concession à leur valeur de marché, dont sont déduits les coûts éventuellement exposés par le concédant pour la remise en l'état des infrastructures ; en tout état de cause, cette indemnité est au moins égale au montant de la *Responsabilidad Patrimonial de la Administración* (« RPA »)²⁰⁵, telle que figurant dans le plan économique et financier approuvé par le décret d'attribution du contrat initial.

- pour les concessions conclues après l'entrée en vigueur de la loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015, le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant au prix résultant de la procédure d'adjudication organisée par le concédant au plus tard dans les 3 mois suivant le prononcé de la résiliation.

Aucune concession d'autoroute n'ayant été accordée depuis 2015, c'est le premier dispositif qui s'applique aujourd'hui aux concessions en cours.

Le concessionnaire est tenu de remettre au concédant les biens de la concession dans un parfait état de conservation, propre à l'usage auquel ils sont destinés. Dans le cas où le concessionnaire ne se conforme pas à ses obligations, le concédant peut faire appel à la garantie d'exploitation constituée par le concessionnaire.

■ Résiliation pour motif d'intérêt général

Le concédant peut procéder à la résiliation du contrat de concession pour un motif d'intérêt général.

Dans le cas où le concédant choisit de racheter la concession, c'est-à-dire sans qu'il lui soit nécessaire de justifier d'un motif d'intérêt général, il ne peut le faire que lorsqu'un quart de la durée initiale de la concession s'est écoulée.

Dans ces cas, le concessionnaire a droit à une indemnité correspondant (i) au coût des

²⁰⁴ Loi 40/2015 du 1^{er} octobre 2015 sur le régime juridique applicable au secteur public, dont les principes sont repris à l'article 281 de la loi de 2017 sur les contrats du secteur public.

²⁰⁵ Ce dispositif figure à l'article 107 du Décret 215/1973 du 25 janvier 1973 qui approuve le cahier des clauses générales pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes en régime de concession ; et aux clauses 35 et 11 selon les contrats de concession visés.

expropriations, (ii) à la valeur non amortie des investissements (iii) à la valeur des biens immobiliers incorporés à la concession à leur valeur de marché ainsi que (iv) la perte de revenus futurs calculée sur la base des résultats d'exploitation des cinq années précédant la résiliation.

■ Informations sur l'exécution du contrat

Le concessionnaire doit transmettre annuellement à la DGSCA : (i) un rapport financier complet incluant notamment les flux de trésorerie net (ii) les investissements réalisés sur l'année, (iii) et toute autre information spécifiquement demandée par la DGSCA. Étant précisé que celle-ci peut assister aux réunions du conseil d'administration des sociétés concessionnaires sans voix délibérative.

Certaines concessions prévoient que le plan économique et financier de la concession²⁰⁶ fait l'objet d'une revue quinquennale et, le cas échéant, de corrections de sorte que le « solde de régularisation » (*saldo de compensación*) du concessionnaire en fin de contrat soit nul.

3.3.2. Les contrats de service passés par la SEITT

La SEITT exploite aujourd'hui les sections autoroutières qui lui ont été transférées dans les conditions prescrites par les contrats de concession correspondants, notamment en termes techniques et en matière de tarifs de péage (à l'exception des trois concessions arrivées à terme pour lesquelles la perception des péages a été supprimée).

Pour ce faire, à ce jour, la SEITT a recours à des marchés de travaux, de fournitures et de services conclus, après procédures de publicité et de mise en concurrence, dans les conditions prévues par la loi de 2017 sur les contrats du secteur public²⁰⁷



²⁰⁶ Voir article 36 du cahier des clauses particulières de la concession de la société Castellana de Autopistas, conclue en 1999 : <https://www.boe.es/boe/dias/1999/06/08/pdfs/A21969-21980.pdf>.

²⁰⁷ Voir notamment : http://www.seitt.es/SEITT/LANG_CASTELLANO/INFO_EPE/CONTR A/ADJU/Carreteras.htm

4. Le secteur autoroutier portugais



4.1. La structure du réseau autoroutier portugais

4.1.1. Définition du réseau autoroutier

L'article 1^{er}, h) de la loi n°34/2015 du 27 avril 2015 approuvant le *nouveau statut des routes du Réseau Routier National (Rede Rodoviária Nacional)*²⁰⁸ définit les autoroutes (*autoestradas*) comme :

« une voie publique destinée à un transport rapide, avec séparation physique des voies, sans passage à niveau ni accès aux propriétés adjacentes, avec accès conditionné, et signalée comme telle ».

4.1.2. Clarification sur les termes « concession » et « partenariats public-privé » en droit portugais

Avant de présenter le secteur autoroutier portugais, il convient de clarifier une problématique sémantique qui peut entraîner certaines confusions par rapport au droit français.

Le droit portugais désigne par « concession » (*concessão*) aussi bien :

- des contrats qui confient la gestion du service public autoroutier à un opérateur privé en contrepartie du droit de prélever des péages sur les usagers et en assumant ainsi un risque trafic ; que
- des contrats confiant ce même service à un opérateur privé mais en contrepartie d'un paiement par l'Etat en fonction de la disponibilité de l'ouvrage.

Pour la clarté des développements, les premiers, qui sont assimilables dans leur principe aux concessions autoroutières de droit français, sont désignés ci-après comme des « concessions » ou « concessions avec risque trafic »²⁰⁹.

Les seconds, sont désignés, en tenant compte de leur historique (voir ci-après), notamment les « contrats SCUT »²¹⁰.

Le droit portugais fait également référence au terme de « sous-concession » (*subconcessão*).

Ces contrats sont ainsi désignés car ils sont conclus par la société *Infraestruturas de Portugal* (« IP »), elle-même titulaire d'un contrat de concession avec l'Etat portugais (contrat qui s'apparente, lui-même plus à un contrat d'entreprise qu'à un véritable contrat de concession). Pour autant, il ne s'agit pas à proprement parler de contrats de sous-concession au sens du droit français, dans la mesure notamment où leur rémunération n'est pas assurée par les usagers et où ils ne comportent pas de risque trafic.

Leur désignation usuelle dans la documentation portugaise, « sous-concession IP », a été conservée comme telle.

Le droit portugais fait par ailleurs référence aux « partenariats public-privé » (*parcerias público – privadas*). Ces termes désignent aussi bien les contrats de concession, les contrats SCUT que les sous-concessions IP.

4.1.3. Bref historique du développement du réseau autoroutier portugais

En 1945, le Portugal établit un premier Plan Routier National (*Plano Rodoviário Nacional*, « PRN ») visant à structurer le réseau routier national. A cette date, le réseau routier national distingue trois catégories de routes (1^{ère}, 2^{ème} et

initialement des concessions avec risque trafic et, sans être des contrats SCUT, ont vu ce risque transféré (voir ci-après).
²¹⁰ SCUT signifie « *Sem Cobrança aos Utilizadores* », littéralement « sans coûts pour l'utilisateur ». C'était le concept d'origine pour ces contrats. Toutefois, comme on le verra ci-après, ces derniers ont subi des modifications suite à la réforme de 2011, de sorte que la notion de « sans coût pour l'utilisateur » n'est plus tout à fait exacte. Pour autant, la terminologie est restée inchangée pour désigner ces contrats.

²⁰⁸ Loi n°34/2015 du 27 avril 2015 approuvant le *nouveau statut des routes du Réseau Routier National*.

²⁰⁹ Avec une situation particulière concernant les concessions Autoestradas da Grande Lisboa et Autoestradas do Norte qui étaient

3^{ème} classe)²¹¹ mais ne mentionne pas les autoroutes²¹².

En 1972, un premier contrat de concession autoroutière est octroyé à la société Brisa qui est, à cette époque, une société publique.

En 1985, et à la suite de l'intégration du Portugal au sein de l'Union Européenne, un second PRN est établi, avec pour ambition de développer les réseaux routiers et autoroutiers nationaux²¹³.

Entre 1997 et 1999, le gouvernement portugais procède à la privatisation de la société Brisa en trois phases, après avoir allongé la durée de sa concession de 33 ans²¹⁴.

En 1994, 1998 et 1999, plusieurs concessions autoroutières sont attribuées à des sociétés privées, Lusoponte, Autoestradas do Atlântico et Ascendi Norte. Ces concessions, avec celle octroyée à Brisa, sont communément désignées comme les « concessions historiques ». Elles représentent une longueur totale de 1.497 kilomètres.

Le second PRN est modifié en 1998 et 1999, avec pour objectif de faire du réseau autoroutier un instrument d'aménagement du territoire et de développement des régions économiquement défavorisées²¹⁵.

Dans ce cadre, le gouvernement portugais recourt à un nouveau type de contrats, inspirés des contrats DBFO²¹⁶ (*Design Build Finance Operate*) développés à la fin des années 90 en Angleterre (voir Partie 5, point 5.4.1).

Ces contrats ont pour objet de confier à un opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'une section autoroutière en contrepartie d'une redevance payée par l'Etat, calculée sur la base du trafic constaté (*shadow toll*).

Sept contrats « SCUT » (*Sem Cobrança aos Utilizadores*, littéralement « sans coûts pour l'utilisateur »), d'une durée de 30 ans, sont ainsi signés entre 1998 et 2002.



Entre 2004 et 2007, l'Etat portugais accorde également à des opérateurs privés trois nouveaux contrats de concession à péage, sur le modèle du contrat octroyé à Brisa, d'une durée de 30 ans, afin de permettre le développement de 194,7 kilomètres d'autoroutes.

A partir de 2007, l'Etat portugais décide de réformer l'organisation du secteur routier et autoroutier en créant une société à capitaux publics dénommée *Estrada de Portugal* (« EP »)²¹⁷.

²¹¹ Pacheco, E. (2004), *Evolução Planeamento da Rede de Transportes em Portugal. Alteração das Acessibilidades e Dinâmicas Territoriais da Região Norte*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto

²¹² <https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/rede/rodoviaria/pm>
²¹³ Décret-loi n° 380-85 en date du 26 septembre 1985.

²¹⁴ Décret-Loi n°294/97 en date du 24 octobre 1997

²¹⁵ Décret-loi n° 222/98 en date du 17 juillet 1998.

²¹⁶ Voir M. Santos, B. Santos, *Shadow-tolls in Portugal: How we got here and what were the impacts of introducing real tolls*, Association for European Transport and Contributors, 2012.

²¹⁷ Décret-loi n° 374/2007 en date du 7 novembre 2007.

Il attribue à EP un contrat d'une durée de 75 ans pour la gestion de l'ensemble du réseau routier et autoroutier national, hors réseaux concédés, d'une longueur d'environ 17 874 kilomètres.

Pour le développement de nouveaux projets autoroutiers, EP passe entre 2008 et 2010 sept contrats de « sous-concession », d'une durée de 30 ans, avec des opérateurs privés. Ces nouveaux projets représentent une longueur totale de 855 kilomètres.

A partir de 2010, l'exécution des contrats SCUT et des « sous-concessions IP » révèle que, souhaitant permettre le financement de projets risqués, l'Etat portugais a accepté une couverture des risques, notamment pour la phase construction, plus importante que ce qui peut se faire habituellement (voir point 1.3.1 sur la « bancabilité » d'un projet dans le cadre d'un financement de projet).

L'Etat portugais est amené à verser des compensations pour surcoûts de construction et à assumer une charge financière sur la durée totale des contrats beaucoup plus lourde qu'initialement prévu (700 millions d'euros annuel au lieu de 545 millions d'euros (voir ci-après point 4.3.2).

A partir 2012, l'Etat portugais s'engage, dans le cadre du plan de sauvetage de l'économie portugaise conclu avec la Commission Européenne, la Banque Centrale Européenne et le Fonds Monétaire International, à renégocier les contrats SCUT et les « sous-concessions IP » afin de diminuer significativement, sur l'ensemble de leur durée, la charge de ces contrats sur le budget de l'Etat. En outre, des péages sont instaurés sur les sections autoroutières visées par les contrats SCUT. La renégociation de l'ensemble de ces contrats s'est achevée en 2019 (voir ci-après point 4.3.2).

Il a également procédé à la renégociation en 2015, compte tenu de leurs difficultés, de deux concessions, Autoestradas da Grande Lisboa et Autoestradas do Norte, accordées en 1994 et 2007.

Au terme de cette renégociation, ces deux contrats, qui étaient initialement des concessions (système de rémunération par les usagers, avec risque trafic porté par l'opérateur), sont passés à

une rémunération par l'Etat concédant en fonction de la disponibilité de l'ouvrage, transférant ainsi le risque trafic à l'Etat. Le prélèvement de péages sur ces sections autoroutières a néanmoins été maintenu. Leur produit est reversé à IP. Ces deux contrats de concession sont aujourd'hui structurés, dans leur principe, comme les contrats SCUT (voir ci-après).

Sur la même période 2012-2015, l'Etat portugais a engagé une réforme organisationnelle²¹⁸ au terme de laquelle :

- le rôle de concédant des différents contrats de gestion des infrastructures autoroutières et la conduite de la politique routière et autoroutières sont confiés à une entité rattachée au ministère des transports, l'*Instituto da Mobilidade e dos Transportes* (« **IMT** ») ;
- EP est fusionnée avec la compagnie publique en charge du développement du réseau ferré national *Rede Ferroviária Nacional* (« **REFER** ») ; afin de créer une société unique, multimodale, intitulée *Infraestruturas de Portugal* (« **IP** »).

Le réseau autoroutier portugais ne fait actuellement l'objet que de développements assez limités, qui s'inscrivent dans l'exécution des « sous-concessions IP » renégociées.

4.1.4. La structure du réseau actuel

Le réseau autoroutier portugais représente aujourd'hui environ **3928 kilomètres**, soit 22% du Réseau Routier National.

Il est géré dans le cadre de **la concession IP** et de :

- **5 contrats de concessions avec risque trafic**, représentant environ 1489 kilomètres.

BCR - Brisa Concessão Rodoviária, S.A.

(1124 km) - Durée : 1972 - 2035

²¹⁸ Voir Décret-loi n°236/2012 du 31 octobre 2012

**AEA - Autoestradas do Atlântico –
Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.**

(170 km) - Durée : 1998 - 2028

Brisal – Autoestradas do Litoral, S.A.

(92.7 km) - Durée : 2004 - 2034

**Lusoponte – Concessionária para a
Travessia do Tejo, S.A.**

(24 km) - Durée : 1998 - 2030

AEDL – Autoestradas do Douro Litoral, S.A..

(79 km) - Durée : 2007- 2034

- **2 contrats de concessions devenus des contrats sans risque trafic**, représentant environ 202 kilomètres.

**Ascendi Grande Lisboa – Autoestradas da
Grande Lisboa, S.A**

(23 km) - Durée : 2007- 2037

**ASC N - Ascendi Norte – Autoestradas do
Norte, S.A.**

(179 km) - Durée : 1994 - 2029

- **7 contrats de concessions SCUT**, représentant environ **907 kilomètres**.

**Scutvias - Autoestradas da Beira Interior,
S.A.**

(177.5 km) - Durée : 1999 - 2029

**AAVI – Autoestrada do Algarve – Via do
Infante - Sociedade Concessionária, S.A.**

(129.7 km) - Durée : 2000 - 2030

**ASC CP - Ascendi Costa de Prata –
Autoestradas da Costa de Prata, S.A.**

(104.5 km) - Durée : 2000 - 2030

**Norscut - Concessionária de Autoestradas,
S.A.**

(155 km) - Durée : 2000 - 2030

**ASC BLA - Ascendi Beiras Litoral e Alta –
Autoestradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.**

(172.6 km) - Durée : 2001 - 2031

**AENL - Autoestradas Norte Litoral –
Sociedade Concessionária – AENL, S.A.**

(113.3 km) - Durée : 2001 - 2031

**ASC GP - Ascendi Grande Porto –
Autoestradas do Grande Porto, S.A.**

(54.7 km) - Durée : 2002 - 2032

- **7 « sous-concessions IP »** représentant environ 1330 kilomètres.

**ASC DI - Ascendi Douro – Estradas do Douro
Interior S.A.**

(242 km) - Durée : 2008 - 2038

AEBT - Autoestradas do Baixo Tejo S.A.

(47 km) - Durée : 2009 - 2039

**ASC PI - Ascendi Pinhal Interior – Estradas do
Pinhal Interior S.A.**

(335 km) - Durée : 2010 - 2040

RAL – Rotas do Algarve Litoral S.A

(118 km) - Durée : 2009 - 2039

**AE XXI - Subconcessionária Transmontana
S.A.**

(134 km) - Durée : 2008 - 2038

AELO - Autoestradas do Litoral Oeste S.A.

(112 km) - Durée : 2009 - 2039

SPER - Baixo Alentejo S.A. -

(342 km) - Durée : 2009 - 2039

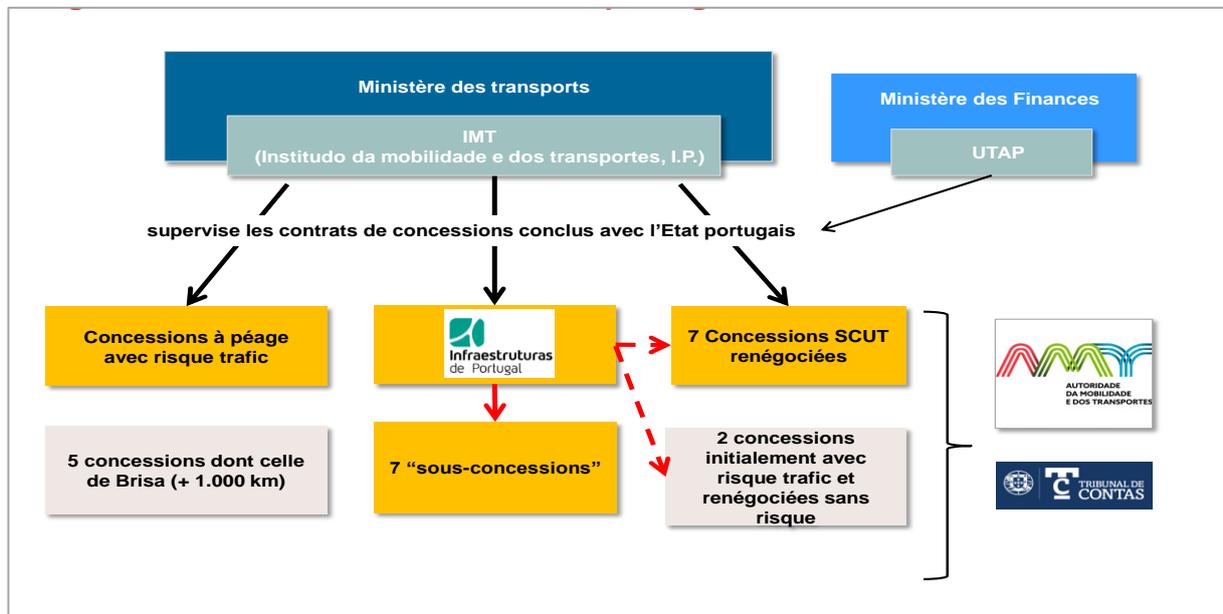
4.1.5. La propriété des infrastructures autoroutières

La loi n°34/2015 du 27 avril 2015²¹⁹ prévoit que les ouvrages et biens compris dans le périmètre de gestion des infrastructures autoroutières appartiennent au domaine public de l'Etat portugais.



²¹⁹ Loi n°34/2015 du 27 avril 2015 sur le statut des routes du réseau routier national.

4.2. L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur autoroutier portugais



4.2.1. L'Instituto da Mobilidade e dos Transportes

L'*Instituto da Mobilidade e dos Transportes* (« **IMT** ») a été créé par le décret-loi n°236/12 du 31 octobre 2012. C'est une agence publique intégrée au ministère des transports, dotée de l'autonomie financière et administrative²²⁰.

L'IMT succède à diverses entités publiques actives auparavant dans chaque secteur, notamment l'*Instituto de Infraestruturas Rodoviárias*, l'*Instituto Português e dos Transportes Marítimos* et la *Comissão de Planeamento de Emergência dos Transportes Terrestres*.

L'IMT a pour mission de réguler, superviser, coordonner et planifier l'action de l'Etat en matière de transports, notamment routiers, ferroviaires et maritimes.

S'agissant spécifiquement des réseaux routiers et autoroutiers, l'IMT est notamment chargé de :

- définir le planning de développement du réseau ;
- s'assurer de la qualité et de la sécurité du réseau en définissant les standards applicables ; et,
- contrôler le respect par IP, les concessionnaires et sous-concessionnaires d'autoroutes de leurs obligations contractuelles.

A ce titre, l'IMT exerce le pouvoir de contrôle et de sanction sur les concessionnaires, dont IP, et les opérateurs des contrats SCUT, au nom et pour le compte de l'Etat portugais en sa qualité de concédant.

Les moyens financiers alloués à l'IMT proviennent notamment d'une dotation budgétaire de l'Etat mais également de ses missions d'autorité de régulation.

²²⁰ Décret-loi n° 236/12 en date du 31 octobre 2012.

Ainsi, l'IMT perçoit :

- une contribution versée par IP, les concessionnaires et les sous-concessionnaires d'autoroutes ; et,
- 40% des pénalités infligées par l'Etat ou IP aux concessionnaires ou sous-concessionnaires qui ne se conforment pas à leurs obligations contractuelles²²¹.

4.2.2. Infraestruturas de Portugal

Création et rôle assigné à IP dans la structuration du secteur autoroutier

Infraestruturas de Portugal (« IP ») résulte de la fusion absorption d'EP par REFER qui était l'entreprise publique chargée de la gestion du réseau ferré national et de la transformation de cette dernière, dont le nom a été ensuite modifié²²².

Cette fusion permet de répondre aux deux objectifs posés par le gouvernement portugais :

- renforcer l'intermodalité et la complémentarité entre les réseaux routiers et ferroviaires ; et,
- développer les synergies et les compétences acquises par les deux entreprises avant la fusion, afin de permettre une réduction des charges d'exploitation²²³.

IP a pour objet principal la conception, le développement, la construction, le financement, la conservation, l'exploitation, l'extension et la modernisation des réseaux routiers et de chemins de fer nationaux.

En matière routière et autoroutière, IP a repris l'ensemble des compétences précédemment dévolues à EP, principalement au titre du contrat

de concession conclu avec l'Etat en 2007, qui a été transféré à IP.

Gouvernance et fonctionnement

A l'instar d'EP, IP est envisagée par la réforme de 2015 comme une entreprise publique, détenue à 100% par l'Etat portugais.

IP a la forme juridique d'une société commerciale et ses modalités de gouvernance sont définies par des statuts. Elle est dotée d'un président et d'un conseil d'administration qui rendent compte de leur gestion de la société auprès de l'Etat portugais, son actionnaire unique.

Son objet social autorise IP à exercer des activités complémentaires à son activité principale de gestionnaire des infrastructures routières et ferroviaires, à condition que cela ne nuise pas à cette dernière. IP peut créer des filiales, participer au capital social de toute autre société et constituer des groupements avec des personnes morales de droit public ou privé.

Elle est soumise à la réglementation applicable au secteur public, telle qu'elle résulte notamment du décret-loi n°133/2013 du 3 octobre 2013²²⁴. A ce titre, IP est soumis au contrôle du *Tribunal de Contas* (Cour des Comptes).

En tant qu'entreprise publique rattachée au périmètre budgétaire de l'Etat et en cohérence avec les engagements de l'Etat portugais au titre de son plan de sauvetage de l'économie, IP n'a pas le droit de recourir à l'emprunt sans autorisation préalable du ministère des finances²²⁵.

Ses ressources financières sont limitativement prévues par le décret n°91/2015²²⁶ et sont constituées principalement :

- du produit de la contribution au service routier (*contribuição do serviço rodoviário*, « CSR ») qui lui est reversé par l'Etat.

La CSR a été instaurée par la loi n°55/2007 du 31 août 2007 afin de permettre le

²²¹ L'ensemble des sources de revenus de l'IMT sont prévues par l'article 11 du décret-loi n° 236/12 en date du 31 octobre 2012. Les 60 % restant reviennent à l'Etat.

²²² Voir Décret-loi n° 91/2015 du 29 mai 2015) et Traité de fusion du 29 mai 2015. Les opérations relatives à la fusion absorption ont été les suivantes : (i) incorporation par fusion d'EP au sein de REFER, (ii) changement du nom de REFER en IP et (iii) dissolution d'EP suite au transfert de ses attributions et compétences à IP.

²²³ Voir Décret-loi n°91/2015 en date du 29 mai 2015.

²²⁴ Décret-loi n°133/2013 du 3 octobre 2013.

²²⁵ Décret-loi n°133/2013 du 3 octobre 2013, article 28 et 29.

²²⁶ Article 15 du décret-loi n° 91/2015 en date du 29 mai 2015.

financement du réseau routier national²²⁷. Il s'agit d'une taxe sur les ventes de carburant prélevée sur les producteurs pétroliers. Elle s'élève à 64 euros pour 1000 litres d'essence et 87 euros pour 1000 litres de diesel. Elle représente en 2019 près de la moitié des ressources d'IP ;

- des péages prélevés sur les autoroutes gérées dans le cadre des contrats SCUT et des « sous-concessions IP ». Les revenus des péages représentent 155,9 millions d'euros pour l'année 2019²²⁸ ;
- de la redevance d'utilisation des infrastructures ferroviaires ; et
- d'une dotation budgétaire complémentaire de l'Etat.

IP est libre d'affecter ses revenus aux différents projets qu'elle conduit. Les recettes des péages autoroutiers peuvent ainsi être affectées au financement du réseau ferroviaire et inversement, conformément à l'objet multimodal de IP.

Ces recettes sont également affectées au paiement des redevances dues aux titulaires des contrats SCUT et des « sous-concessions IP » et aux éventuelles compensations financières consenties par l'Etat dans le cadre de la renégociation de ces contrats²²⁹.

IP dispose ainsi d'une assez grande autonomie juridique et opérationnelle pour l'accomplissement de ses missions.

Celle-ci est néanmoins limitée par une dépendance financière assez grande vis-à-vis de l'Etat et un manque de visibilité sur le long terme tant sur la stratégie d'investissement que sur les moyens financiers dont IP peut disposer.

Principales missions

Les missions d'IP en matière routière et autoroutière sont définies par un contrat de concession, d'une durée de 75 ans, conclu avec l'Etat.

Ce contrat est rédigé, formellement et intégralement, comme un contrat de concession, avec transfert de risques, en ce compris des clauses de pénalités, de résiliation, des dispositifs visant à assurer l'équilibre économique du contrat, ou encore une clause prévoyant le recours à l'arbitrage.

Néanmoins IP ne supporte pas un risque trafic identique à celui que l'on peut retrouver dans les contrats de concessions conclus avec des sociétés concessionnaires privées. Ce contrat s'assimile, au sens du droit français, plus comme un contrat d'entreprise que comme un véritable contrat de concession.

IP peut exercer ces missions soit directement, soit en contractualisant avec des tiers dans le cadre de « contrats de partenariat public-privés » (*parcerias público-privadas*). L'article 32 du contrat de concession, conclu en 2007, prévoit qu'IP doit « privilégier, pour l'exécution de ses missions la passation de partenariat public-privé ».

Actuellement, IP gère les autoroutes dont elle a la charge dans le cadre (i) des contrats SCUT, dont la supervision lui a été transférée (l'Etat portugais restant néanmoins le concédant), et (ii) des « sous-concessions IP », contrats sans risque trafic comme précédemment mentionné.

Ceci étant posé, formellement, au titre du contrat de concession :

- IP assure **la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction, d'extension et de rénovation** du Réseau Routier National.

Le programme des investissements est établi par IP et validé par l'IMT. L'IMT peut également fixer le programme des investissements de façon unilatérale.

²²⁷ Article 2 de la loi n°55/2007 du 20 août 2007 (<https://www.infraestruturasdeportugal.pt/sites/default/files/files/files/Lei%2055:2007,%20de%2031%20de%20Agosto.pdf>).

²²⁸ Voir IP, Rapport annuel 2019, p. 58

²²⁹ Voir IP, Rapport annuel 2019, p. 7

IP a en charge la conception et la réalisation des nouveaux projets, des projets d'extension et de rénovation ainsi que des projets d'amélioration de la qualité environnementale (bruit et pollution).

Sauf exception, IP est responsable des procédures environnementales et des procédures d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des infrastructures. IP supporte l'ensemble des coûts résultant des procédures d'expropriation.

- IP assure **l'exploitation, la maintenance et le renouvellement** du Réseau Routier National.

IP a l'obligation de garantir en toutes circonstances la sécurité des usagers et la continuité du trafic. Elle a également la responsabilité de fournir aux usagers les informations sur les conditions de trafic et les travaux en cours.

S'agissant spécifiquement des sections autoroutières, IP est également tenue d'installer et d'entretenir des dispositifs de comptage des véhicules.

Elle doit maintenir l'infrastructure en parfait état de conservation.

En matière de renouvellement, IP est tenue d'établir un Plan de Contrôle Qualité qui précise les indicateurs de performance qu'elle s'engage à respecter. Ce Plan de Contrôle Qualité est approuvé par l'IMT et détermine les standards de qualité minimums et les opérations de renouvellement concernant : (i) la chaussée, (ii) les ouvrages d'art, (iii) les tunnels, (iv) les systèmes de drainage, (v) les équipements de sécurité, (vi) la signalisation, (vii) l'intégration de l'infrastructure dans l'environnement, (viii) l'éclairage et (ix) les systèmes de télécommunication.

L'exploitation et la maintenance du réseau autoroutier dont IP a la charge est aujourd'hui confiée aux titulaires des contrats SCUT et des « sous-concessions IP », dont les obligations reprennent en transparence celles d'IP (voir ci-après point 4.3).

- IP peut se voir appliquer des **pénalités et autres dispositifs de sanction** si elle ne se conforme pas à ses obligations contractuelles.

Deux mécanismes de pénalités spécifiques sont prévus par le contrat :

- pour l'ensemble du réseau routier, le concessionnaire est sujet à un mécanisme de pénalités calculé en fonction (i) du niveau de service, (ii) des externalités environnementales et (iii) du taux d'accidents ;
- pour les sections autoroutières, des pénalités spécifiques sont prévues en fonction du taux d'accidents. Toutefois, si le taux d'accidents diminue, le concédant verse une prime au concessionnaire.

En cas de non-respect répété de ses obligations par IP, l'Etat peut, dans le principe, se substituer pour assurer le fonctionnement d'une partie de la concession.

Dans la réalité et tant que IP demeure une société entièrement publique, sous le contrôle de l'Etat, ces dispositifs de sanction restent assez théoriques et n'ont pas reçu application à ce jour, selon les représentants d'IP.

- **Redevance d'occupation du domaine public routier**

IP est redevable auprès de l'Etat d'une redevance annuelle pour l'occupation du domaine public routier et autoroutier. Son montant est déterminé par arrêté et actualisé chaque année. Le montant de ce loyer est calculé sur la valeur totale de la concession.

- **Equilibre de la concession**

Le contrat précise qu'IP assume l'ensemble des risques liés à l'activité.

Il prévoit qu'IP a droit à un rééquilibrage de l'équilibre économique de la concession dans les cas suivants :

- modification unilatérale par le concédant des conditions d'exploitation ;

- cas de force majeure ;
- modification législative spécifique ayant un impact direct sur les revenus ou les coûts du concessionnaire ; toutefois, les modifications législatives en matière de droit fiscal ou de droit de l'environnement n'ouvrent pas droit au rééquilibrage de la concession.

Les modalités du rééquilibrage de la concession sont déterminées par accord entre IP et l'Etat.

■ Fin du contrat

La concession expire le 21 décembre 2099. La fin anticipée du contrat peut intervenir dans deux cas :

- en cas de faute grave ou répétée du concessionnaire, le concédant peut résilier à ses torts exclusifs la concession. Le montant de l'indemnité de résiliation n'est pas prévu contractuellement. Il est seulement mentionné qu'il sera déterminé « conformément aux principes généraux du droit » ;
- dans les dix dernières années de la concession, le concédant peut la racheter à tout moment après un délai de notification d'un an. Le montant de l'indemnité de rachat due au concessionnaire n'est pas expressément indiqué, le contrat mentionne que ce dernier est déterminé « conformément à la loi ».

■ 4.2.3. UTAP - Ministério das Finanças

L'Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (« **UTAP** ») a été créée par le décret-loi n°111/2012 du 23 mai 2012²³⁰, dans le mouvement de réforme évoqué précédemment visant à renégocier et à encadrer les contrats dits de partenariat public privé (« **PPP** »), qui incluent les contrats de concession.

L'UTAP, entité administrative autonome, placée sous la responsabilité du ministère des Finances, a en charge le suivi global des contrats de

partenariat public-privé et assure un soutien d'ordre économique, financier et juridique auprès des entités publiques pour la passation et le suivi de ce type de contrats.

Elle peut être comparée, dans son principe, à l'entité française Fin Infra (ex-mission d'appui aux PPP, MAPP).

L'UTAP a également pour rôle de s'assurer que toutes les décisions prises dans le cadre de la passation ou de la modification d'un contrat de partenariat ou d'un contrat de concession, sont soumises à la revue du ministère des Finances, afin de pouvoir évaluer leur impact budgétaire.

A ce titre, l'UTAP :

- approuve tout projet de contrat de PPP avant que celui-ci soit soumis à appel d'offres ;
- est associée aux procédures d'appel d'offres et d'évaluation des offres ;
- approuve toute décision d'attribution de contrat à un opérateur privé au terme de la procédure d'appel d'offres et est co-signataire du contrat avec l'entité pouvoir adjudicateur ;
- approuve tout projet d'avenant à un contrat de PPP.

UTAP a notamment participé à l'ensemble des procédures de renégociation des contrats SCUT et des « sous-concessions IP ».

■ 4.2.4. L'Autoridade da Mobilidade e dos Transportes

L'Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (« **AMT** ») a été créée par le décret-loi 78/2014 du 14 mai 2014²³¹.

L'AMT est une autorité administrative indépendante dont la mission est de « réguler et promouvoir la concurrence » dans le secteur des transports et infrastructures terrestres, fluviaux et

²³⁰ Décret-loi n°111.2012 du 23 mai 2012.

²³¹ Décret-loi 78/2014 du 14 mai 2014.

maritimes. A l'instar de l'Autorité de Régulation des Transports française, elle est une autorité de régulation sectorielle.

L'AMT est ainsi en charge de la régulation économique du réseau routier et autoroutier portugais, en s'assurant notamment du respect des règles de concurrence et de protection des consommateurs. Plus spécifiquement²³², l'AMT :

- participe à l'élaboration des règles et principes généraux applicables à la politique tarifaire des transports publics et des infrastructures routières ;
- assure des fonctions de surveillance et de suivi des activités du secteur de la mobilité et des transports ;
- participe à l'élaboration et à la modification de la réglementation technique des infrastructures routières ;
- est associée à la définition des niveaux de performance des infrastructures routières ;
- vérifie le respect des obligations des opérateurs dans les secteurs réglementés ;
- garantit la participation des usagers à la gestion de la qualité des infrastructures routières ;
- est associée à la définition et approuve la réglementation applicable au système d'identification électronique des véhicules pour la perception des péages ; et,
- analyse les plaintes des utilisateurs et les conflits impliquant les opérateurs ;

L'AMT n'a rendu à ce jour qu'un nombre limité de décisions concernant les infrastructures routières et les concessions autoroutières²³³.

4.2.5. La Cour des Comptes

En matière autoroutière, la Cour des Comptes (*Tribunal de Contas*) assure notamment la supervision et le contrôle de IP, en tant qu'entreprise du secteur public (cf. précédemment point 4.2.2).

Par ailleurs, en matière contractuelle, toute signature d'un contrat ou d'un avenant à un contrat de PPP est soumise à l'approbation préalable de la Cour des Comptes qui s'assure notamment qu'une analyse des risques financiers a été réalisée et que la charge que ce contrat implique peut être couverte par des crédits budgétaires correspondants.



²³² Cf. AMT, *Atribuições Setor Rodoviário* : <http://www.amt-autoridade.pt/amt/atribui%C3%A7%C3%B5es/setor-rodovi%C3%A1rio>.

²³³ Voir : <http://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/modo-rodovi%C3%A1rio>
A noter qu'elle a rendu un avis en date de février 2020 sur l'instauration d'un tarif additionnel au tarif de base de péage aux fins de rémunérer le système de péage électronique sur certaines sections gérées par des contrats SCUT : [http://www.amt-](http://www.amt-autoridade.pt/media/2286/deliberacao-n%20-287_2020-de-27-de-fevereiro.pdf)

4.3. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

4.3.1. Les contrats de concession avec risque trafic

Des contrats qui ont fait l'objet d'une renégociation limitée

Sept contrats de concession pour la gestion de sections autoroutières ont été conclus entre l'Etat portugais et des opérateurs privés entre 1972 et 2007.

Le plus important d'entre eux est le contrat de concession conclu avec la société Brisa qui porte sur un réseau mature de près de 11.00 kilomètres.

Les autres contrats, d'une durée de 30 ans, couvrent des sections comprises entre 23 et 170 kilomètres. Parmi ces six contrats, trois ont été attribués à des filiales du groupe Brisa (Autoestradas do Atlântico ; Brisal – Autoestradas do Litoral ; Autoestradas do Douro Litoral).

Ces contrats confient aux sociétés concessionnaires la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un réseau ou d'une section autoroutière, en contrepartie du droit de prélever un péage sur les usagers. Le concessionnaire assume ainsi le risque trafic.

Ces contrats n'ont pas été remis en cause et n'ont pas fait l'objet de renégociations substantielles dans le cadre du plan de sauvetage de l'économie de 2012, à l'exception des concessions Autoestradas da Grande Lisboa (23 kilomètres) et Autoestradas do Norte (179 kilomètres).

Au terme d'une renégociation, engagée en même temps que celle des contrats SCUT et des « sous-concessions » IP et qui s'est conclue en 2015, ces deux contrats, qui étaient initialement des concessions (système de rémunération par les usagers, avec risque trafic porté par l'opérateur), sont passés à une rémunération par l'Etat concédant en fonction de la disponibilité de l'ouvrage, transférant ainsi le risque trafic à l'Etat.

Le prélèvement de péages sur ces sections autoroutières a néanmoins été maintenu. Leur produit est reversé à IP. Ces deux contrats de concession sont aujourd'hui structurés, dans leur principe, comme les contrats SCUT (voir ci-après).

Principales obligations et partage des risques²³⁴

■ Périmètre de la concession

Il convient de relever que la concession Brisa prévoit que, outre les sections construites et exploitées par le concessionnaire et sur lesquelles il prélève des péages qui s'inscrivent dans sa rémunération, le périmètre de la concession inclut également²³⁵ :

- des sections autoroutières construites par l'Etat et soumises à péages qui s'inscrivent dans la rémunération du concessionnaire ;
- des sections autoroutières construites par l'Etat, non soumises à péages ;
- des sections autoroutières construites par le concessionnaire sur lesquelles il prélève des péages qui sont reversés à IP à compter de la mise en service des élargissements prévus en seconde phase (voir ci-après).

Le concessionnaire est chargé d'assurer l'exploitation et la maintenance de ces sections.

■ Procédures d'acquisition et procédures environnementales

Le concessionnaire est associé aux procédures environnementales qui sont conduites par les services de l'Etat. Il est tenu de transmettre à l'IMT les études d'impact environnementales

²³⁴La présente analyse a été établie sur la base de la revue du contrat de concession conclu entre l'Etat portugais et la société Brisa, dans version consolidée en date du 31 décembre 2008. Il convient de souligner que certaines annexes de ce contrat sont confidentielles et certaines informations ne sont donc pas disponibles.

²³⁵Voir article 1, parag. 2 du contrat de concession Brisa

nécessaires à la constitution des dossiers soumis dans le cadre de ces procédures.

Le concessionnaire réalise au nom et pour le compte de l'Etat les procédures d'expropriation nécessaires à la construction des sections d'autoroutes et en assume les coûts.

Avant le début de la phase d'expropriation, le concessionnaire est tenu de soumettre aux services de l'Etat une évaluation financière des parcelles expropriées.

Après délimitation du périmètre de la concession, le produit de la vente des délaissés revient à l'Etat et non au concessionnaire.

■ **Le régime des biens**

Le contrat prévoit que :

- les terrains acquis au terme des procédures d'expropriation appartiennent à l'Etat concédant dès leur acquisition ;
- les ouvrages immobiliers compris dans le périmètre de la concession intègre le domaine public de l'Etat dès leur mise en service ;
- tous les autres biens inclus dans le périmètre de la concession reviennent à l'Etat à l'expiration de la concession, sans préciser dans quelles conditions financières ; et,
- l'Etat dispose d'une option d'achat sur les biens meubles hors du périmètre de la concession mais qui peuvent être nécessaires au service.

■ **Conception et construction**

Le concessionnaire assure la conception et la construction des ouvrages dans les conditions prévues au contrat.

Sous réserve des exceptions ayant reçues l'approbation du concédant, le concessionnaire a l'obligation d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de travaux.

Le contrat prévoit la réalisation de travaux d'extension dans une seconde phase qui se déclenche, soit en fonction d'un niveau de trafic atteint, soit après accord entre les parties.

Sauf pour certaines sections limitativement énumérées, ces travaux de seconde phase ne donnent pas lieu à une compensation supplémentaire.

■ **Exploitation, maintenance**

L'exploitation et la maintenance de l'infrastructure sont à la charge du concessionnaire. Celui-ci doit établir un cahier des charges d'exploitation-maintenance, soumis au contrôle du concédant et devant faire l'objet d'une actualisation régulière en fonction des évolutions normatives et techniques.

Le concessionnaire est tenu d'assurer en toutes circonstances la continuité de la circulation et la sécurité des usagers.

Il doit installer sur son réseau un système de contrôle permanent et de comptage du trafic. Il est tenu d'adresser au concédant, mensuellement ou à tout moment sur demande de ce dernier, l'ensemble des données issues de ce système.

Le concessionnaire a l'obligation de maintenir les ouvrages et les équipements de la concession en parfait état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés.

Le concessionnaire doit établir un Plan de Contrôle Qualité qui précise les indicateurs de performance qu'il s'engage à respecter. Ce Plan de Contrôle Qualité est approuvé par l'IMT et détermine les standards de qualité minimums et les opérations de renouvellement concernant : (i) la chaussée, (ii) les ouvrages d'art, (iii) les tunnels, (iv) les systèmes de drainage, (v) les équipements de sécurité, (vi) la signalisation, (vii) l'intégration de l'infrastructure dans l'environnement, (viii) l'éclairage et (ix) les systèmes de télécommunication.

■ Aires de service

Le concessionnaire est tenu de construire et d'exploiter des aires de service qui doivent être implantées en moyenne tous les 50 kilomètres.

L'exploitation de ces aires de service peut être confiée à des tiers, sous réserve de l'accord du concédant. Le contrat n'impose pas que l'attribution des contrats d'exploitation des aires de service fasse l'objet d'une mise en concurrence.

■ Tarifs de péage

Les tarifs de péages sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de quatre classes de véhicules.

Le tarif kilométrique est déterminé sur la base du tarif de référence « légal », établi en décembre 2006, dont le montant est de 0,06671 euros par kilomètre pour les véhicules de classe 1 (hors TVA).

Le tarif kilométrique applicable aux véhicules de classe 4 doit être au maximum 2,5 fois supérieur à celui applicable aux véhicules de classe 1.

Le concessionnaire peut appliquer des tarifs différenciés selon les heures et les saisons, afin de tenir compte de la congestion sur certaines sections.

Les tarifs de péages peuvent être révisés chaque année d'un taux qui ne peut être supérieur à 100 % du taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Chaque année, le concessionnaire communique au concédant le projet de révision des tarifs et les modalités de calcul sous-jacentes. Ce projet doit être transmis au plus tard le 15 novembre de chaque année et a minima 60 jours avant l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs. Le concédant dispose d'un délai de 30 jours pour s'opposer à l'application de la nouvelle grille tarifaire. A défaut de réponse, celle-ci entre en vigueur au cours du mois de janvier suivant.

Le contrat prévoit que sont reversés à IP :

- dans le cas où l'augmentation tarifaire est supérieure à 90% du taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation, un montant correspondant à 85% de la « valeur excédentaire » ;
- les revenus des péages de certaines sections après élargissement.

■ Système de péage

Le concessionnaire doit organiser un système de collecte de péages « le plus performant possible ».

Le concessionnaire est tenu de mettre en place un système de paiement à la fois manuel et automatique du péage compatible avec les systèmes de paiement en vigueur sur les autres sections du réseau autoroutier.

Le système de paiement électronique doit être compatible avec les dispositions de la directive Interopérabilité de 2004.

En pratique, le paiement du péage de manière électronique est organisé via le système proposé par la société Via Verde²³⁶.



²³⁶ Via Verde est un système de paiement électronique similaire au télépéage. Via Verde est une société privée détenue par Brisa (60%), la Sociedade Interbancária de Serviços (20%) et Ascendi (20%). Il est intéressant de noter qu'Ascendi est également un concessionnaire d'autoroutes (<https://www.viaverde.pt/particulares/quem-somos>).

■ Modifications

Le concédant peut imposer au concessionnaire des modifications du contrat, notamment dans la consistance des travaux.

Le concessionnaire a droit à une compensation financière s'il démontre que les modifications imposées lui ont causé un préjudice. Le montant de cette indemnité est fixé par accord entre le concessionnaire et le concédant en concertation avec le ministre en chargé des finances.

Le contrat ne précise pas les conditions dans lesquelles le concessionnaire est compensé. Les contrats de concession existants n'ont pas donné lieu, selon notre analyse, à des extensions de durée en compensation de telles modifications.

Le concessionnaire peut également proposer des changements dans les travaux à réaliser ou proposer la réalisation de nouvelles installations à condition que cela ne modifie pas « l'essence de la concession » et que cela améliore la qualité de service. Ces modifications doivent être approuvées par le ministre des transports. La demande de modification du concessionnaire doit (i) être accompagnée d'une analyse économique et financière des modifications envisagées et (ii) inclure une proposition de partage des revenus générés par ces nouveaux travaux.

■ Evènements imprévisibles et compensation

Le contrat ne contient pas de clauses spécifiques relatives à la survenance d'évènements imprévisibles.

Le régime juridique applicable aux concessions portugaises prévoit néanmoins que le concessionnaire a droit à une compensation en cas de surcoûts liés à un changement de loi spécial qui affecte directement la concession. Il assume en revanche les risques liés à un changement de loi général, notamment fiscal (sauf s'il s'agit d'une taxe spécifique au secteur autoroutier).

Les contrats de concession portugais n'envisagent pas en revanche le cas où un changement de loi spécial aurait un impact positif sur l'équilibre économique de la concession.

Par ailleurs, le concessionnaire ne peut être tenu responsable en cas de non-respect de ses obligations en raison d'un cas de force majeure.

■ Clause de paysage

Le contrat prévoit expressément que l'Etat peut améliorer ou créer des routes adjacentes au réseau concédé ou construire de nouvelles infrastructures autoroutières, sans que le concessionnaire ne puisse prétendre à une compensation en cas de perte de trafic.

■ Pénalités

En cas de non-respect par le concessionnaire de ses obligations au titre du contrat, le concédant peut imposer une pénalité d'un montant maximum de 125.000 euros par jour ou par manquement, sans limitation.

Le concessionnaire est tenu, à la date de mise en service, de constituer et de maintenir tout au long du contrat et jusqu'à un an après la fin de la concession, une garantie d'un montant de 53,9 millions d'euros pour couvrir l'exécution de ses obligations.

En cas de défaillance prolongée du concessionnaire, le concédant peut faire exécuter le contrat par un tiers (mise en régie) aux frais et risques du concessionnaire.

■ Déchéance

En cas de faute grave ou répétée du concessionnaire, le concédant peut résilier la concession aux torts exclusifs du concessionnaire.

Dans un tel cas, une commission arbitrale tripartite (un arbitre représente le concessionnaire, un arbitre représente le concédant et le troisième est choisi par les deux premiers) fixe le montant de l'indemnité à laquelle le concessionnaire peut avoir droit.

Il est ensuite procédé, dans le respect de la réglementation applicable, à la réattribution du contrat de concession par adjudication avec une mise à prix correspondant au montant fixé par la commission arbitrale.

Si la procédure de réattribution du contrat est déclarée infructueuse, aucune offre n'ayant été proposée ou acceptée par le concédant, une seconde procédure de réattribution du contrat, sans mise à prix, est engagée. Le nouveau concessionnaire est celui qui a présenté l'offre financière la plus haute.

Si cette seconde procédure de réattribution est également déclarée infructueuse, le concessionnaire est définitivement déchu de tous droits, les ouvrages, installations, appareils et leurs accessoires de la concession deviennent sans indemnité la propriété de l'État.

■ **Rachat de la concession**

Dans les cinq dernières années de la concession, le concédant peut racheter la concession à tout moment après un délai de notification d'un an.

En cas de rachat, le concessionnaire a droit à une indemnisation correspondant :

- (i) au produit net d'exploitation généré par la concession jusqu'à son terme et calculé sur les 7 dernières années précédant la notification de rachat, après déduction des charges d'administration, de maintenance et d'exploitation ; et,
- (ii) à la valeur non amortie des travaux réalisés, après accord du concédant, depuis la notification de rachat.

Le montant de cette indemnisation est déterminé par une commission arbitrale composée de trois membres désignés dans les mêmes conditions qu'en cas de résiliation.

■ **Informations sur l'exécution du contrat**

Le concessionnaire doit transmettre annuellement au ministre des finances : (i) un rapport financier (ii) ses prévisions de dépenses, (iii) des études économiques et financières avec au moins un chapitre justifiant les écarts entre les prévisions initiales et les résultats financiers et (iv) tout autre élément ou étude nécessaire à la compréhension de l'économie de la concession.

Il doit également remettre à l'IMT un rapport annuel contenant des informations détaillées sur

les études, les travaux et les opérations de maintenance réalisées ainsi que des plans prévisionnels pour les deux prochaines années.

■ **Partage des fruits de la concession / limitation de la profitabilité**

Avant 2012, les tarifs de péage ne pouvaient augmenter que de 90% par rapport à l'inflation. Le concessionnaire était le seul bénéficiaire de cette augmentation des tarifs de péage.

A partir de 2012, l'augmentation peut représenter jusqu'à 100% de l'inflation. Le concessionnaire reste bénéficiaire de l'augmentation des tarifs représentant 90% de l'inflation, et la part que représente les 10% supplémentaires doit être reversée pour 85% à IP.

■ **4.3.2. Les contrats « SCUT »**

Des contrats qui ont fait l'objet d'une importante renégociation

■ **La structuration initiale**

Les contrats SCUT conclus en 1999 et 2002 avaient pour objet de confier à un opérateur privé la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'une section autoroutière.

Ces sections n'étaient pas soumises à péage et libres d'accès pour les usagers (d'où l'acronyme *Sem Cobrança aos Utilizadores*, littéralement « sans coûts pour l'utilisateur »). L'opérateur privé était rémunéré par un paiement versé par l'Etat et calculé en fonction du niveau de trafic constaté (*shadow toll*), dans la mesure où ce dernier constitue un inducteur de coûts.

■ **Les difficultés rencontrées par les contrats SCUT et la renégociation des contrats**

La mise en œuvre des contrats SCUT a révélé des surcoûts importants en phase de construction (résultant pour une part d'une sous-estimation de ces coûts). Le tableau ci-après montre que, sur l'ensemble des contrats SCUT, les coûts de construction ont augmenté de près de 65%.

SCUT	Longueur (Km)	Coûts de construction		Différence (%)
		2004 (M€)	2008 (M€)	
Beiras Litoral e Alta (BLA)	166	702	1.135	+ 61,7%
Beira Interior (BI)	177	576	925	+ 60,6%
Grande Porto (GP)	64	545	733	+ 34,5%
Interior Norte (IN)	155	488	645	+ 32,2%
Norte Litoral (NL)	121	306	656	+ 114,4%
Costa de Prata (CP)	102	299	531	+ 77,6%
Algarve (AL)	129	218	570	+ 161,5%
Total	914	3.134	5.195	+ 65,8%

Les contrats prévoyaient en outre un droit à une compensation assez large pour l'opérateur en cas de survenance d'évènements imprévisibles renchérissant les coûts de construction²³⁷.

De sorte que l'augmentation substantielle des coûts de construction a conduit à une réévaluation des paiements dus par l'Etat aux opérateurs SCUT, sur la période 2007-2023, à hauteur de 700 millions d'euros par an au lieu des 545 millions d'euros initialement estimés²³⁸.

L'Etat portugais s'est engagé en 2012, dans le cadre du plan de sauvetage de l'économie portugaise conclu avec la Commission Européenne, la Banque Centrale Européenne et le Fonds Monétaire Internationale, à renégocier les contrats SCUT afin de diminuer significativement, sur l'ensemble de leur durée, la charge de ces contrats sur le budget de l'Etat.

Cette renégociation a porté sur²³⁹ :

- la réduction du taux de rentabilité interne (« TRI ») des actionnaires des sociétés titulaires des contrats SCUT « à des niveaux compatibles avec le type de risques assumés par l'opérateur dans le cadre des contrats renégociés » ; cela a représenté 47% de la réduction des montants à la charge de l'Etat ;

- la modification du calendrier de réalisation et des conditions de paiement des programmes de gros entretien renouvellement (« GER ») ; ceux-ci étaient initialement prévus tous les 8 ans et payés par des provisions constituées tout au long du contrat et intégrées à la redevance annuelle payée par l'Etat ; après modification, il est prévu que ces programmes ne soient réalisés que s'ils s'avèrent nécessaires, selon une périodicité plus longue (12 ans) ; ils ne sont payés qu'une fois effectivement réalisés ; cela a représenté 43% de la réduction des montants à la charge de l'Etat ;
- des optimisations opérationnelles et la réduction des coûts d'exploitation mis en adéquation avec les niveaux de service requis par les normes et pratiques européennes et portugaises.

La renégociation des contrats SCUT s'est achevée fin 2015. Elle a conduit à une réduction des charges de près de 30% pour l'Etat portugais sur la durée restante des contrats.

■ Structuration après la renégociation des contrats en 2011

Les contrats SCUT modifiés prévoient désormais que :

- l'opérateur privé est chargé de la conception, construction, le financement, l'exploitation et la maintenance des sections qui lui sont confiées par le contrat ;

²³⁷ M. Santos, B. Santos, *Shadow-tolls in Portugal: How we got here and what were the impacts of introducing real tolls*, Association for European Transport and Contributors, 2012.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Voir notamment : *Renegociação dos Contratos de PPP do Setor Rodoviário, Informação técnica da UTAO*, n.º 10/2016.

- l'opérateur privé est désormais rémunéré par IP, pour le compte de l'Etat, en fonction de la disponibilité des ouvrages ;
- les sections considérées sont soumises à un péage électronique, de type *Multi lane free flow*, payé par les usagers et dont le produit est reversé par l'opérateur privé à IP.

Principales obligations et partage des risques²⁴⁰

■ Procédures d'acquisition et procédures environnementales

L'opérateur est chargé d'identifier les biens devant être expropriés et de préparer l'ensemble des éléments et documents nécessaires à la préparation de enquêtes en vue de la déclaration d'utilité publique.

Les opérations d'expropriation sont réalisées par l'opérateur privé. Le coût des opérations d'expropriation est à sa charge jusqu'à un certain seuil (27 M€ pour le contrat Costa de Prata). Au-delà de ce seuil, le coût des opérations d'expropriation est supporté par l'Etat.

■ Le régime des biens

De même que pour les contrats de concession, le contrat prévoit que :

- les terrains acquis au terme des procédures d'expropriation appartiennent à l'Etat dès leur acquisition ;
- les ouvrages immobiliers compris dans le périmètre de la concession intègre le domaine public de l'Etat dès leur mise en service ;
- tous les autres biens inclus dans le périmètre de la concession reviennent à l'Etat à l'expiration du contrat, sans indemnité ;
- l'Etat dispose d'une option d'achat sur les biens meubles hors du périmètre de la

concession mais qui peuvent être nécessaires au service.

■ Conception et construction

L'opérateur privé assure la conception et la construction des ouvrages dans les conditions prévues au contrat et dans le cadre du sous-contrat de conception-construction expressément visé par le contrat. La modification de ce sous-contrat est soumise à l'approbation de l'Etat.

Le contrat prévoit la réalisation de travaux d'extension dans une seconde phase qui se déclenche, soit en fonction d'un niveau de trafic atteint, soit après accord entre les parties. Ces travaux de seconde phase donnent lieu à une compensation de l'opérateur privé par l'Etat.

Le contrat renégocié inclut la mise en place, sur les sections identifiées par l'Etat, des installations de péage de type *Multi Lane Free Flow* (voir ci-après).

■ Exploitation, maintenance

L'exploitation et la maintenance de l'infrastructure sont à la charge de l'opérateur privé. Le contrat prévoit expressément que ces opérations sont effectuées dans le cadre d'un sous-contrat d'exploitation-maintenance conclu par l'opérateur privé avec un exploitant ou un groupement exploitant tiers. La modification de ce contrat est également soumise à l'approbation de l'Etat.

L'opérateur doit établir un cahier des charges d'exploitation-maintenance, soumis au contrôle de l'Etat et devant faire l'objet d'une actualisation régulière en fonction des évolutions normatives et techniques.

L'opérateur est tenu d'assurer en toutes circonstances la continuité de la circulation et la sécurité des usagers.

Il doit installer sur son réseau un système de contrôle permanent et de comptage du trafic. Il est tenu d'adresser à l'Etat, à tout moment sur demande de ce dernier, l'ensemble des données issues de ce système.

²⁴⁰ La présente analyse a été établie sur la base de la revue du contrat SCUT conclu entre l'Etat portugais et la société Auto Estrada da Costa de Prata S.A. pour l'autoroute Costa de Prata.

L'opérateur privé a l'obligation de maintenir les ouvrages et les équipements en parfait état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auxquels ils sont destinés.

Le concessionnaire doit établir un Plan de Contrôle Qualité qui précise les indicateurs de performance qu'il s'engage à respecter. Ce Plan de Contrôle Qualité est approuvé par l'IMT et détermine les standards de qualité minimums et les opérations de renouvellement concernant la chaussée, les ouvrages d'art, les tunnels, les systèmes de drainage, les équipements de sécurité, la signalisation, l'intégration de l'infrastructure dans l'environnement, l'éclairage et les systèmes de télécommunication.

■ Aires de service

L'opérateur est tenu de construire et d'exploiter des aires de service qui doivent être implantées en moyenne tous les 50 kilomètres.

L'exploitation de ces aires de service peut être confiée à des tiers, sous réserve de l'accord de l'Etat. Le contrat n'impose pas que l'attribution des contrats d'exploitation des aires de service fasse l'objet d'une mise en concurrence.

■ Renouvellement

En cohérence avec les objectifs de la renégociation du contrat, l'engagement des opérations de renouvellement (« GER ») est soumis à la constatation par l'opérateur et l'Etat de la réalisation d'un certain nombre de facteurs détaillés par le contrat et ses annexes.

Le contrat répartit de manière détaillée entre l'Etat et l'opérateur la prise en charge des coûts de renouvellement.

■ Rémunération

L'opérateur privé est rémunéré de la façon suivante :

- L'Etat verse à l'opérateur un montant calculé en considération de la disponibilité de l'infrastructure autoroutière et selon la formule suivante :

$$R = Dis - Ded \pm \sum (Sin)$$

Dis = composante de la rémunération relative à la disponibilité de l'infrastructure. La disponibilité est calculée en fonction du nombre de jours où l'infrastructure est ouverte.

Ded = montant à retrancher en raison de défaillances de performances et de disponibilité.

Sin = montant à ajouter ou retrancher à la rémunération en fonction du taux d'accidents.

- IP lui verse une rémunération calculée en fonction (i) de la disponibilité du système de péage et (ii) des prestations de services rendus pour la collecte des péages auprès des utilisateurs.

Des pénalités peuvent être appliquées lorsque le système de péage est indisponible. Le cocontractant s'engage à un niveau de disponibilité équivalent à 99,3%.

■ Fixation des tarifs de péage

Certaines sections objet du contrat sont, depuis la renégociation, soumises à péage.

Le contrat prévoit que les tarifs de péages sont fixés en fonction de la distance kilométrique parcourue et de quatre classes de véhicules.

Le tarif kilométrique est déterminé en référence à un tarif « légal », établi en décembre 2006, dont le montant est de 0,06671 euros par kilomètre pour les véhicules de classe 1 (hors TVA).

Le tarif kilométrique applicable aux autres classes de véhicules ne peut être supérieur à (i) 1,75 fois celui applicable aux véhicules de classe 1 pour les véhicules de classe 2 ; (ii) 2,25 fois celui applicable aux véhicules de classe 1 pour les véhicules de classe 3 ; et (iii) 2,5 fois celui applicable aux véhicules de classe 1 pour les véhicules de classe 4.

Les tarifs de péages sont déterminés par le ministère des transports. Ils sont réévalués

chaque année. La hausse des tarifs de péages ne peut être supérieure à 100 % du taux d'évolution de l'indice des prix à la consommation (hors logement). IP doit avertir l'opérateur privé des nouveaux tarifs applicables 15 jours avant leur entrée en vigueur.

■ **Système de péage**

Les sections sur lesquelles un péage est prélevé sur les usagers sont identifiées par le ministère des transports.

L'opérateur privé est chargé d'installer et d'exploiter un système de péage de type *Multi Lane Free Flow* (« **MLFF** »).

Le contrat prévoit que les utilisateurs ont la possibilité de payer les péages via un débit sur leur compte bancaire ou au moyen d'un compte prépayé.

L'opérateur privé est tenu de mettre en place un système de paiement compatible avec les systèmes de paiement en vigueur sur les autres sections du réseau autoroutier et conforme aux dispositions de la directive Interopérabilité de 2004.

Les modalités techniques du système MLFF (fréquence hertzienne, mise en place de l'infrastructure informatique type back office etc.) sont prévues par l'Annexe 22 du contrat de Brisa.

■ **Modifications**

L'Etat peut modifier les travaux devant être réalisés par l'opérateur privé pour des raisons d'intérêt public. Ces modifications ouvrent droit à une compensation pour l'opérateur privé.

■ **Equilibre du contrat**

Le contrat précise expressément que l'opérateur privé assume l'ensemble des risques liés à l'activité à l'exception de ceux exclus par le contrat, notamment (i) le risque relatif au trafic pour les péages et, (ii) dans une certaine mesure, le risque relatif aux coûts des procédures d'expropriation.

Le contrat prévoit que l'opérateur privé a droit à un rétablissement de l'équilibre économique du

contrat, tel qu'il résulte d'un « cas de base » décrit en annexe du contrat, dans les circonstances suivantes :

- modification unilatérale par IP des conditions d'exploitation ;
- cas de force majeure ;
- modification législative spécifique ayant un impact direct sur les revenus ou les coûts du concessionnaire ; les modifications législatives en matière de droit fiscal ou de droit de l'environnement n'ouvrent néanmoins pas droit au rééquilibrage du contrat.

Le rétablissement de l'équilibre du contrat n'est possible que si les prévisions financières telles que prévues au cas de base sont modifiées.

Une annexe fixe notamment (i) le ratio annuel de couverture du service de la dette, (ii) le ratio projeté de couverture pendant la durée du prêt et (iii) le TRI des actionnaires. Les valeurs de ces indicateurs sont confidentielles. L'opérateur a droit à un rétablissement de l'équilibre du contrat si ces valeurs sont modifiées d'au moins 0,01%.

Les modalités du rééquilibrage du contrat peuvent être (i) une compensation directe par l'Etat ou (ii) tout autre forme librement déterminée entre les parties.

■ **Profitabilité**

Le contrat prévoit que dans le cas où, au terme de la durée normale du contrat, l'opérateur privé n'aurait pas reçu une rémunération cumulée égale à un montant fixé par le contrat, la durée du contrat peut être étendue dans une limite de 3 ans. La constatation du montant de rémunération atteint en fin de contrat fait l'objet d'une expertise conjointe entre l'opérateur et l'Etat.

Durant cette période supplémentaire, l'opérateur ne reçoit plus de paiement de la part de l'Etat mais 80% des revenus nets de péages jusqu'à ce que le montant prévu au contrat soit atteint et au plus jusqu'à 3 ans.

■ Gains de refinancement

En cas de refinancement, les économies doivent être partagées équitablement entre l'opérateur privé et l'Etat.

Ce partage peut intervenir sous la forme (i) d'un paiement en numéraire par l'opérateur privé à l'Etat, (ii) d'une baisse de la rémunération due au titre de la disponibilité de l'infrastructure autoroutière ou (iii) une combinaison de ces deux options.

■ Sanctions : pénalités, amendes contractuelles et exécution forcée

En cas de non-respect de ses obligations contractuelles par l'opérateur, l'Etat peut infliger des amendes allant de 5.000 à 100.000 euros en fonction de la gravité des fautes. L'Etat peut également infliger des amendes journalières d'un montant compris entre 5.000 et 50.000 euros.

Par ailleurs, des pénalités financières spécifiques sont prévues en cas de non-respect par l'opérateur de ses obligations relatives à la mise en service des tronçons d'un montant pouvant aller de 15.000 à 62.500 euros en fonction de la durée du retard.

Enfin, en cas de non-respect répété de ses obligations par l'opérateur privé, l'Etat peut se substituer pour assurer le fonctionnement de l'infrastructure (mise en régie). Dans cette hypothèse, l'ensemble des paiements dus à l'opérateur privé reviennent à l'Etat. Si ces revenus ne sont pas suffisants, l'Etat peut prélever les montants nécessaires sur la garantie financière émise par l'opérateur privé. Si une telle situation perdure plus de six mois l'Etat peut résilier le contrat.

■ Résiliation du contrat

En cas de faute grave ou répétée de l'opérateur privé, l'Etat peut résilier à ses torts exclusifs le contrat.

Le montant de l'indemnité de résiliation n'est pas fixé contractuellement. Le contrat indique qu'il sera déterminé « conformément aux principes généraux du droit ». Par ailleurs, en cas de

résiliation, le dépôt de garantie versé par l'opérateur privé revient à l'Etat

■ Rachat du contrat

Dans les cinq dernières années du contrat, l'Etat peut le racheter à tout moment après un délai de notification d'un an.

Le montant de l'indemnité de rachat est équivalent à la somme des paiements dus jusqu'au terme du contrat. Si les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, le montant de l'indemnisation est déterminé par une commission arbitrale composée de trois arbitres (un arbitre représente l'opérateur privé, un arbitre représente l'Etat et le troisième est choisi par les deux premiers).

■ Informations sur l'exécution du contrat

L'opérateur privé est tenu d'informer régulièrement l'Etat et IP de tout évènement pouvant avoir un impact sur l'exécution normale du contrat.

Il doit en outre leur transmettre un ensemble de documents relatifs à ses performances financières et les informer de tout contentieux ou accident qui surviendrait dans l'exercice de ses missions.

■ 4.3.3 Les « sous-concessions IP »

Les « sous-concessions IP » conclues entre IP (EP à l'époque) et des opérateurs privés, entre 2008 et 2010 ont également fait l'objet d'une renégociation d'ampleur, sur les mêmes bases que pour les contrats SCUT et avec les mêmes objectifs de réduction de la charge financière pour l'Etat²⁴¹.

Leur structuration est similaire à celle des contrats SCUT renégociés. Il prévoit ainsi également que :

- l'opérateur privé est chargé de la conception, construction, le financement, l'exploitation et

²⁴¹ Voir notamment : *Renegociação dos Contratos de PPP do Setor Rodoviário, Informação técnica da UTAO*, n.º 10/2016.

la maintenance des sections qui lui sont confiées par le contrat ;

- l'opérateur privé est rémunéré par IP en fonction de la disponibilité des ouvrages selon les mêmes modalités de calcul que les contrats SCUT ;
- les sections considérées sont soumises à un péage électronique payé par les usagers et dont le produit est reversé par l'opérateur privé à IP.

Les principales obligations de l'opérateur ainsi que le partage de risques sont similaires à ceux des contrats SCUT.



5. Le secteur autoroutier anglais



5.1. La structure du réseau autoroutier anglais

5.1.1. Définition du réseau autoroutier anglais

Il n'existe pas de définition légale à proprement parler de la notion d'autoroutes. Néanmoins, en pratique, les sections autoroutières (motorways) ont les mêmes caractéristiques que celles que l'on peut retrouver ailleurs en Europe, à savoir des routes :

- spécialement conçues, construites et signalées comme telles ;
- destinées exclusivement à certain types de véhicules à moteur ;
- qui sont sans accès aux propriétés adjacentes et bénéficient de voies d'accès et de sorties spécialement aménagées ;
- qui ne traversent pas, ni ne sont traversées, au même niveau, par tout autre moyen de communication ou servitudes de passage ;
- qui sont composées d'au moins une voie par sens de circulation, séparées, sauf en des points particuliers ou de manière temporaire, par un terre-plein central.

5.1.2. Bref historique du développement du réseau autoroutier anglais

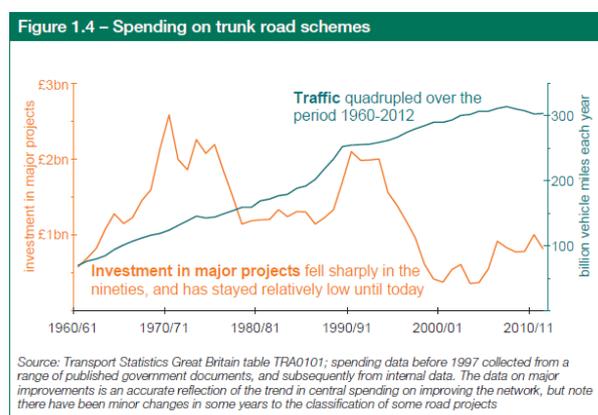
La définition et le développement du réseau autoroutier et routier national britannique, le *Strategic Road Network* (« **SRN** »), ont été initiés par les *Trunk Road Acts* de 1936 et 1946²⁴².

En 1958, la *Preston Bypass* (qui fait aujourd'hui partie de l'autoroute M6) est mise en service, suivie en 1961 de l'autoroute M1 entre Crick et Berrygrove.

En 1966, le gouvernement lance un plan de 4 milliards de livres sterling (4,6 milliards d'euros)

pour parvenir à un doublement du SRN pour 1990.

En 1972, le SRN représente près de 1.600 kilomètres. La construction de nouvelles sections se poursuit au cours des années 70 et 80, mais connaît un important ralentissement au cours des années 90 et 2000²⁴³.



Investissements sur le SRN entre 1960 et 2010
(DfT, *Action for Roads, a network for the 21st century*, Juillet 2013)

En 2013, sur la base de plusieurs rapports, le ministère en charge des transports, le *Department for Transport* (« **DfT** »), pose le constat que le SRN souffre de sous-investissement par rapport aux autres pays européens et de congestion chronique sur certaines parties du réseau²⁴⁴.

	Motorway network (miles)	Density of network (UK=100)	Motorways built (miles):		Traffic density on motorways (million vehicle miles/mile)
			Since 1990	Since 2000	
France	6950	115	2700	850	39
Germany	7950	237	1200	680	47
UK	2300	100	300	46	113

Source: EU Transport in Figures: statistical pocketbook 2012
<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/in/index.html>

Le DfT considère à cette date que le SRN ne répond pas à la demande croissante des usagers et de l'économie anglaise.

²⁴² *Trunk Roads Act 1936 ; Trunk Roads Act 1946.*

²⁴³ DfT, *Action for Roads, a network for the 28th century*, Juillet 2013.

²⁴⁴ Ibid.

Il lance en 2014 une réforme du secteur autoroutier et routier national²⁴⁵ s'appuyant sur :

- l'adoption d'une stratégie de long terme avec la définition de *Road Investment Strategies* (« **RIS** »), plans de développement et d'investissement d'une durée de 5 ans ;
- une refonte de l'organisation institutionnelle, avec notamment la création d'une société publique en charge de la construction, de l'exploitation et de la maintenance du SRN, Highways England (voir ci-après) ; et,
- le vote d'un financement associé de 15 milliards de livres sterling sur une période de 5 ans²⁴⁶.

Au terme de cette réforme et du premier plan stratégique (RIS 1), le SRN représente, en janvier 2020, près de 6.920 kilomètres (4,300 miles).

5.1.3. La structure du réseau actuel

Le SRN est composé des autoroutes (*motorways* ou *trunk roads*) et routes nationales majeures (*major A roads*)²⁴⁷. Les spécifications techniques de ces deux types de routes sont définies par le *Design Manual for Roads and Bridges* (« **DMRB** ») établi par le DfT²⁴⁸.

Le SRN supporte un tiers du trafic national et deux tiers du trafic de véhicules poids lourds.

Le SRN ne comprend pas :

- les réseaux autoroutiers de l'Ecosse, du Pays Galles et d'Irlande du Nord qui sont gérés par les autorités régionales ;
- le réseau autoroutier de l'agglomération de Londres qui est géré par *Transport for London* (« **TFL** »).

Le réseau autoroutier anglais représente aujourd'hui environ 3 800 kilomètres, soit 55% du réseau routier national de grande capacité.

Le réseau est actuellement géré :

- **directement par Highways England** dans le cadre de ses missions et en ayant recours à des contrats type marchés publics (voir ci-après point 5.4.2.) ;
- dans le cadre de contrats Design, Build, Finance and Operate (« **DBFO** »), représentant environ 844 kilomètres.

Connect Plus M25 Limited
M25 London Orbital (link roads to GLA Boundary, Berks, Bucks, Herts, Essex, Kent & Surrey)

(188 km) – Durée : 2009 – 2039

Road Link (A69) Limited
A69 Newcastle – Carlisle

(84 km) – Durée : 1996 – 2026

Autolink Concessionaires (A19) Limited
A19 Dishforth – Tyne Tunnel

(118 km) – Durée : 1997 – 2027

Connect M1-A1 Limited
M1-A1 Link (Lofthouse – Bramham)

(30 km) – Durée : 1996 – 2026

Connect A50 Limited
A50 / A564 Stoke – Derby

(57 km) – Durée : 1996 – 2026

Road Management Services (Peterborough) Limited
A1(M) Alconbury – Peterborough

(21 km) – Durée : 1996 – 2026

UK Highways M40 Limited
M40 (J1-15) Denham – Warwick

(122 km) – Durée : 1996 – 2027

Road Management Services (Gloucester) Limited
A417 / A419 Swindon – Gloucester

(52 km) – Durée : 1996 – 2026

Connect A30/A35 Limited
A30 / A35 Exeter – Bere Regis

(102 km) – Durée : 1996 – 2026

²⁴⁵ DfT, *Transforming our strategic roads - A summary*, Décembre 2014.

²⁴⁶ *Spending Round 2013* (loi de finance)

²⁴⁷ *Infrastructure Act 2015*.

²⁴⁸

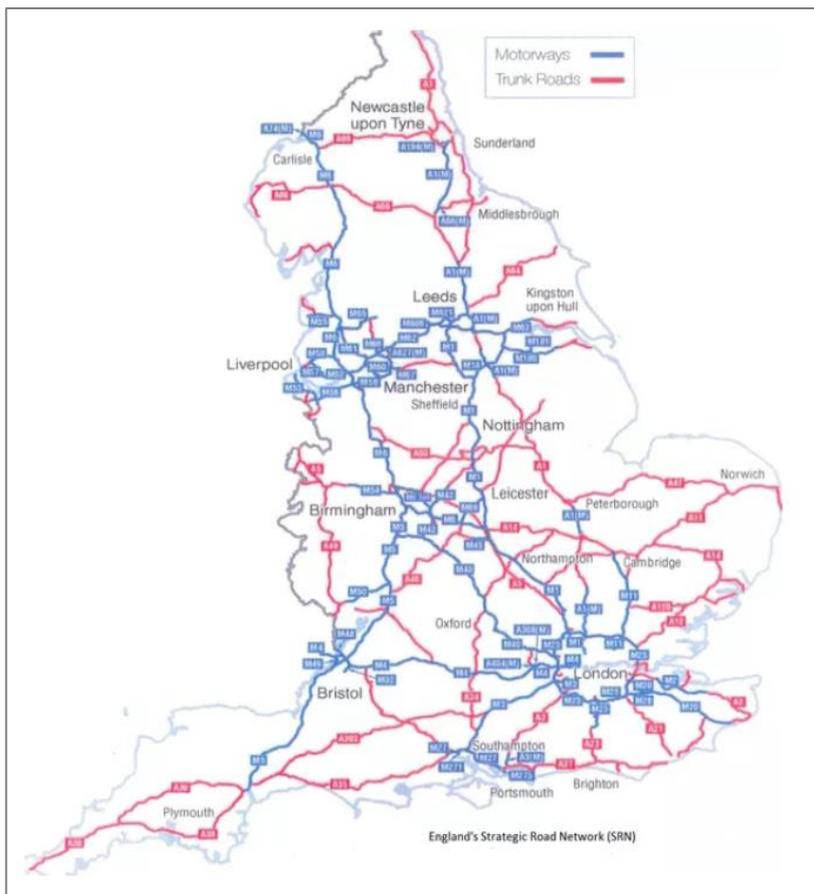
<http://www.standardsforhighways.co.uk/ha/standards/dmrb/index.htm>

Road Management Services (Darrington) Limited A1 Darrington – Dishforth
(53 km) – Durée : 2003 – 2026
Sheppey Route Limited A249 Stockbury (M2) – Sheerness
(17 km) – Durée : 2004 – 2034

5.1.4. La propriété des infrastructures autoroutières

L'ensemble des infrastructures et de biens immobiliers inclus dans le périmètre du SRN sont la propriété de la Couronne britannique (*the Crown*), dont le DfT a la responsabilité.

- dans le cadre d'un **contrat de concession** portant sur la gestion du contournement nord de Birmingham (*Birmingham Northern Relief Road*, 43 kilomètres), dit M6 Toll, par la société Midland Expressway Limited pour une durée de 53 ans (1991 – 2044).

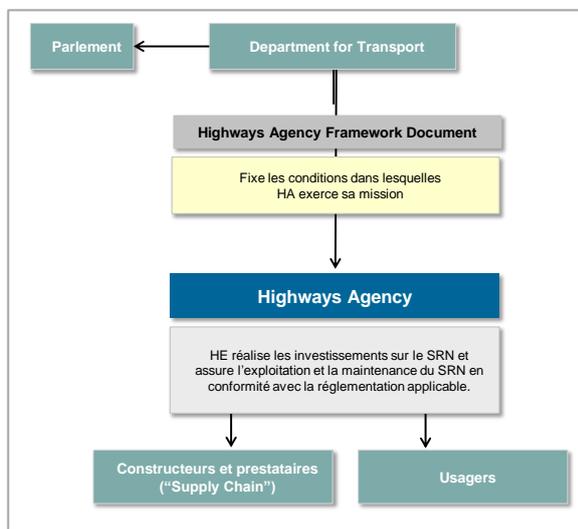


5.2 L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur autoroutier anglais

5.2.1. L'organisation institutionnelle jusqu'en 2015

Le *Trunk Road Act* de 1936 a confié au DfT la responsabilité de la construction, de l'exploitation et de la maintenance du SRN.

Au sein du DfT, cette gestion fut confiée en 1994 à une agence, placée sous son autorité directe²⁴⁹, la *Highways Agency*.



En 2011, le rapport Cook²⁵⁰, établi à la demande du DfT, considère que la « *trop grande proximité* » entre le DfT et la Highways Agency empêche cette dernière de gérer le SRN de manière efficace et affecte sa capacité à s'engager dans une vision de long terme.

Il souligne que la stratégie d'investissement de la Highways Agency est tributaire des « *changements de volonté politique* » et que la gestion opérationnelle est soumise à une « *influence politique* » qui n'est pas toujours compatible avec la recherche de la plus grande efficacité économique (« *better value for money* ») qui devrait s'imposer à la gestion de ces d'infrastructures.

5.2.2. La réforme de l'organisation institutionnelle de 2015

Cette analyse, associée au constat précédemment mentionné de sous-investissement, a conduit le gouvernement à engager une réforme profonde de l'organisation institutionnelle du secteur entre 2014 et 2015.

Le pivot de cette réorganisation, avalisée par l'*Infrastructure Act* de 2015²⁵¹, est la création d'une entreprise publique, **Highways England**, à qui est confiée l'ensemble des missions de gestion du SRN.

Contrairement à la Highways Agency, dont la gouvernance et la gestion étaient assimilables à celles d'une administration, Highways England est envisagée par la réforme comme une entreprise, devant disposer d'une plus grande autonomie vis à vis du DfT.

Highways England a ainsi la forme juridique d'une société commerciale et ses modalités de gouvernance sont définies par des statuts. Elle est dotée d'un président directeur général (CEO) et d'un conseil d'administration qui rendent compte de leur gestion de la société auprès du DfT, son actionnaire unique, et du Parlement.

Elle est tenue d'assurer une gestion en équilibre et de produire des comptes annuels détaillés. La rémunération des cadres dirigeants et d'une partie des employés est fonction de la réalisation des objectifs afin de garantir une véritable « *culture d'entreprise* ».

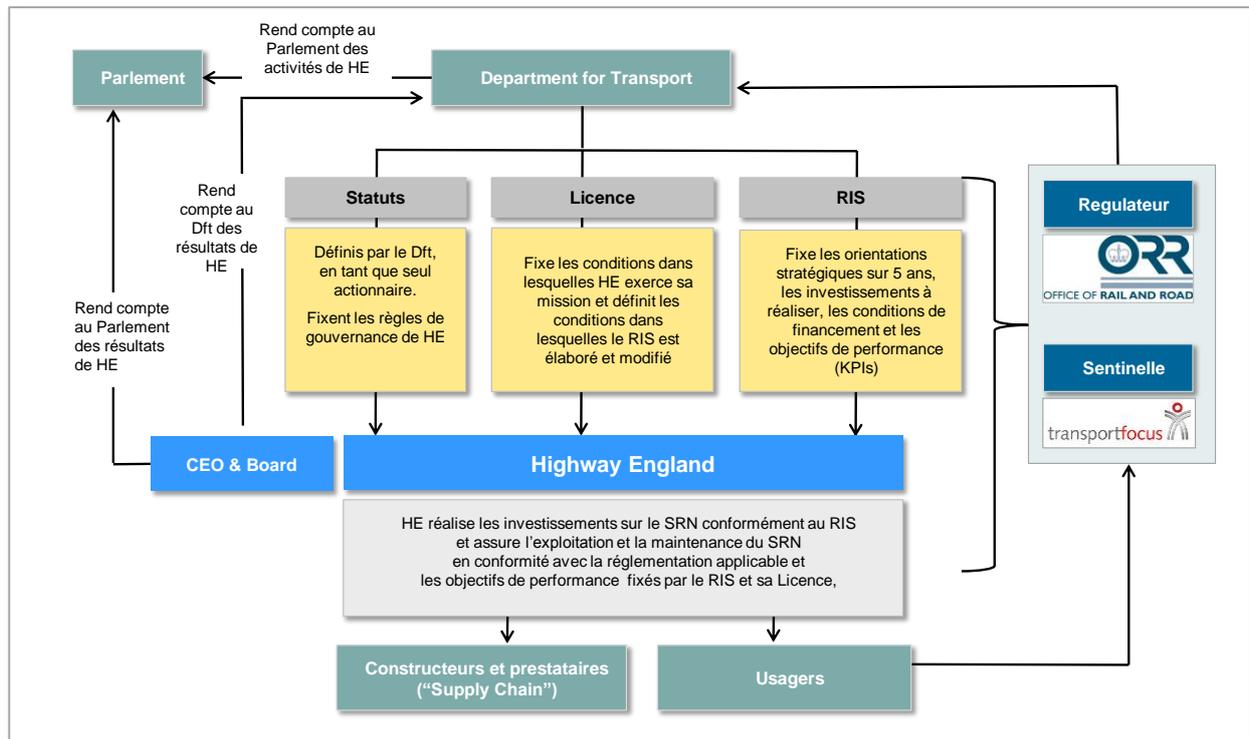
La réforme a encadré cette autonomie de Highways England par :

- la définition de RIS qui fixe, sur une période de 5 ans (*Road Period*), le programme d'investissement, les conditions de financement et les objectifs de performance (KPIs) assignés à Highways England ;

²⁴⁹ Voir le *Highways Agency Framework Document*, Juillet 2009

²⁵⁰ Alan Cook, *A fresh start for the Strategic Road Network, Managing our roads better to drive economic growth, boost innovation and give road users more for their money*, Novembre 2011.

²⁵¹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/7/contents/enacted>



- la mise en place d'un double contrôle de l'ensemble de ses activités par l'Office for Rail and Road (« ORR »), autorité administrative indépendante, et par Transport Focus, organisme représentatif des usagers.

- il rend compte de la politique du gouvernement en matière routière et autoroutière et de l'activité de Highways England devant le Parlement²⁵².

Le DfT n'a pas de fonctions opérationnelles.

5.2.3. Le rôle et les missions du DfT

Dans cette nouvelle organisation, le DfT, et en son sein le *Roads, Places and Environment Group*, demeure en charge de la définition et de la conduite de la politique du gouvernement en matière routière et autoroutière. A ce titre :

- il délivre une autorisation (*Licence*) qui fixe les conditions dans lesquelles Highways England exerce ses missions et le RIS est élaboré ;
- il fixe les orientations stratégiques et le plan de financement au travers du RIS ;
- il assure le contrôle de la gouvernance et de l'activité de Highways England, dont le directeur général et le conseil d'administration sont comptables devant lui ;

5.2.4. Le rôle et les missions de Highways England

La mission et les obligations de Highways England sont, à ce jour, définies par la Licence en date d'avril 2015, délivrée par le DfT²⁵³.

- En tant que *Strategic Highway Company*, Highways England assure, en conformité notamment avec le *Highway Act* de 1980²⁵⁴.

²⁵² Voir DfT, *Highways England performance report*, 2018-2019.

²⁵³ Voir Highways England : *Licence*, Avril 2015.

²⁵⁴ Le *Highway Act* 1980 définit notamment (i) les autorités responsables; (ii) les caractéristiques des différents types de route; (iii) les mesures de protection du SRN; (iv) les procédures environnementales et les conditions d'acquisition de terrains, (v) les obligations générales en matière de construction, d'exploitation et de maintenance des autoroutes.

— **La maîtrise d'ouvrage des travaux de construction, d'extension et de rénovation** du SRN.

Elle a ainsi en charge la conception et la réalisation des nouveaux projets, des projets d'extension et de rénovation ainsi que des projets d'amélioration de la qualité environnementale du SRN (bruit et pollution).

Elle exerce cette mission soit directement, soit en contractualisant avec la "supply chain"²⁵⁵, au moyen de contrats Design Build Finance Operate (« **DBFO** ») ou de marchés de conception et de travaux passés avec des opérateurs privés et dont la coordination est assurée par des chefs de projets Highways England (voir ci-après point 5.4.).

Sauf exception, elle est responsable des procédures environnementales et des procédures d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation des infrastructures.

— **L'exploitation et la maintenance** du SRN

Hormis les secteurs autoroutiers faisant l'objet d'un contrat DBFO, Highways England assure l'exploitation en direct du SRN avec 1121 *traffic officers*.

Elle a l'obligation de garantir en toutes circonstances la sécurité des usagers et la continuité du trafic. Elle a également la responsabilité de fournir aux usagers les informations sur les conditions de trafic et les travaux en cours.

Le *Road Traffic Regulation Act* de 1984 définit les principes et les conditions de gestion du trafic sur le réseau routier, dont le SRN, et notamment (i) les limites de vitesse, (ii) les conditions de restriction du trafic pour certains véhicules, en cas de travaux ou d'événements particuliers; (iii) la signalisation; (iv) les pouvoirs de contrôle et d'intervention de la police routière.

Le *Traffic Management Act* de 2004 définit les principes et les conditions d'exploitation du SRN, et notamment (i) le rôle et les pouvoirs des *traffic officer* (agents d'exploitation), (ii) les obligations générales en matière d'exploitation et notamment l'obligation d'assurer la continuité de l'exploitation, la sécurité des usagers, la réduction des congestions, la viabilité hivernale, etc, (iii) les conditions de délivrance des permis de travaux, ou encore (iv) le régime des contraventions de voirie.

Elle est autorisée à exploiter des activités accessoires et des installations annexes. A ce titre, elle peut créer des filiales ou des partenariats.

Highways England assure enfin la maintenance du SRN décomposé en secteur de maintenance (voir ci-après point 5.4).

- La Licence de 2015 prévoit également que Highways England est tenue de participer à la définition et à la mise en œuvre des plans stratégiques routiers, *Road Investment Strategies* (« **RIS** »).

L'élaboration des RIS se fait en plusieurs étapes impliquant l'ensemble des acteurs institutionnels :

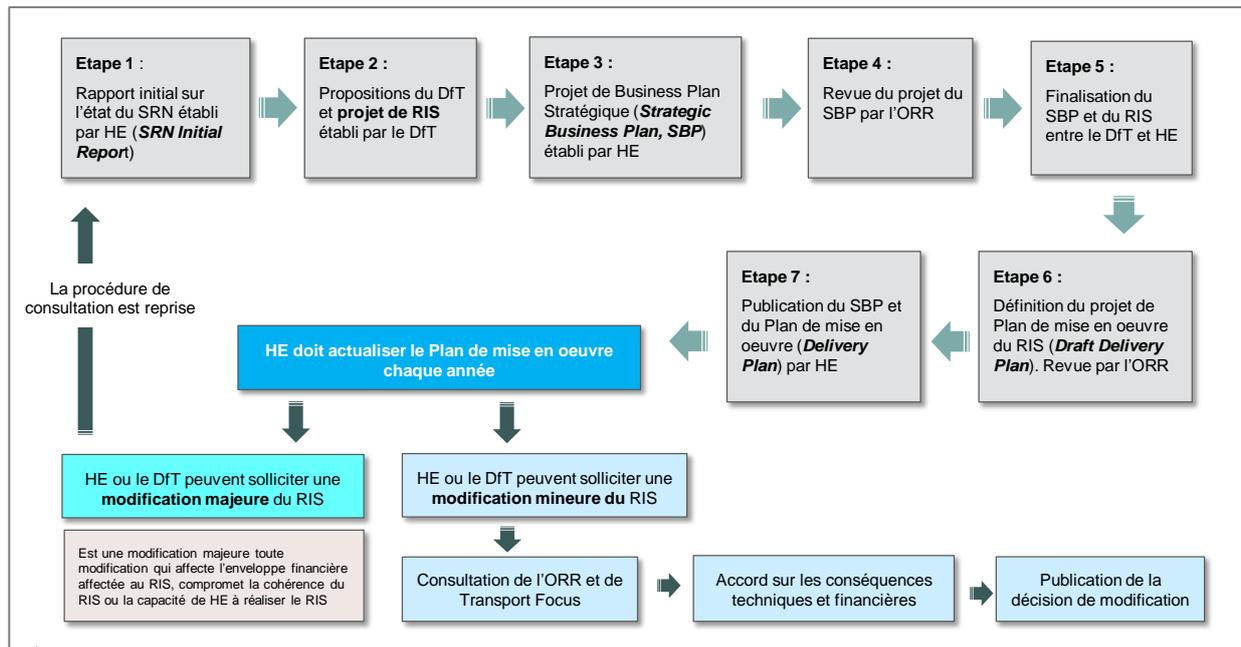
- L'établissement par Highways England du **Rapport Initial sur l'Etat du SRN** (SRN Initial Report)

Ce rapport doit notamment inclure : une évaluation de l'état actuel du SRN et des besoins des utilisateurs; les priorités en matière d'entretien et d'amélioration; et les besoins d'investissement et de développements futurs.

Il est publié²⁵⁶ et fait l'objet d'une consultation publique organisée par le DfT.

²⁵⁵ Termes communément retenus dans les présentations de Highways England et du DfT pour désigner les entreprises de travaux et de service actifs dans ce secteur.

²⁵⁶ A noter que le rapport initial sur l'état du SRN a été établi pour la première fois par Highways England pour la période 2020-2025 : Highways England, *SRN Initial Report*, Décembre 2017.



— L'établissement par le DfT du **Projet de RIS** (Draft RIS)

Sur la base de cette consultation, le DfT établit un Projet de RIS fixant le programme d'investissement, les conditions de financement et les objectifs de performance (KPIs) assignés à Highways England.

L'ORR évalue la faisabilité du Projet de RIS, notamment au regard du calendrier et de moyens financiers proposés. En tenant compte le cas échéant de ses commentaires, le DfT finalise le Projet de RIS²⁵⁷.

— L'établissement par Highways England de son **Projet de Plan d'Affaires Stratégique** (*Draft Strategic Business Plan*)

Sur la base du projet de RIS, Highways England élabore un Plan d'Affaires Stratégique exposant les conditions et les moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour répondre aux objectifs d'investissement et d'exploitation qui lui sont assignés. Elle fait part, le cas échéant, de ses propositions d'amendement du plan.

— L'évaluation du caractère « **efficent** » du Projet de Plan d'Affaires Stratégique (*Efficiency Review*)

L'ORR évalue la faisabilité et l'efficience du Projet de Plan d'Affaires Stratégique proposé par Highways England, notamment en termes de rapport investissements / coûts / bénéfices attendus pour le SRN et les usagers²⁵⁸.

— La **finalisation du RIS et du Projet de Plan d'Affaires Stratégique**

Au regard des avis de l'ORR et après d'éventuels ajustements tenant compte des commentaires de l'ORR et de Highways England, le DfT approuve le Projet de Plan d'Affaires Stratégique et finalise le RIS.

En cas de désaccord persistant entre Highways England et le DfT sur le Projet de Plan d'Affaires Stratégique et/ou le Projet de RIS, le DfT arrête de manière unilatérale le contenu de ces documents.

²⁵⁷ DfT, *Projet de RIS2 pour la période 2020-2025*, Octobre 2018.

²⁵⁸ Voir : ORR, *Efficiency Review RIS2*, 28 juin 2019.

Ceux-ci font l'objet d'une publication, respectivement par Highways England et le DfT²⁵⁹.

— L'établissement du **Plan de Mise en Oeuvre du RIS (Delivery Plan)** par Highways England

Sur la base du Plan d'Affaires Stratégique approuvé par le DfT et le RIS finalisé, Highways England établit un Plan de Mise en Oeuvre. Ce plan fait l'objet d'une revue initiale par l'ORR.

Highways England adresse chaque année au DfT et à l'ORR un rapport relatif à l'exécution du Plan de Mise en Oeuvre du RIS. Ce rapport est soumis à l'approbation du DfT.

Le plan de mise en œuvre initial ainsi que les rapports annuels font l'objet d'une publication²⁶⁰.

Au cours de la période de 5 ans (*Road Period*), le RIS peut faire l'objet de modifications ponctuelles, qui n'affectent pas la cohérence d'ensemble du RIS. Elles sont soumises à l'avis de l'ORR et de Transport Focus, ainsi qu'à l'accord du DfT.

Il peut également faire l'objet de modifications plus structurantes qui nécessitent que soit repris l'entier processus itératif exposé précédemment.

5.2.5. Le rôle et les missions de l'ORR

L'ORR, initialement *Office of Rail Regulation*, a été institué dans son rôle de régulateur par le *Railways and Transport Safety Act* de 2003. Ses compétences ont été étendues au secteur routier par l'*Infrastructure Act* de 2015.

L'ORR a un statut de département « non-ministériel » (*non-ministerial government department*). C'est une autorité indépendante, qui répond de ses activités directement devant le Parlement.

Son budget de fonctionnement est alimenté à la fois par des redevances payées par les entreprises ferroviaires et par des crédits versés par le DfT.

L'ORR est dirigé par un conseil d'administration et un comité de directeurs. Il emploie environ 300 personnes, dont 12 sont dédiées au secteur routier et à la supervision des activités de Highways England²⁶¹.

Les principales missions de l'ORR sont :

- Contrôler que Highways England se conforme à ses obligations telles que définies par sa Licence et aux objectifs qui lui ont été assignés par le RIS, son Plan d'Affaires Stratégique et le Plan de Mise en Œuvre.

Pour ce faire, l'ORR peut requérir, et Highways England doit transmettre, toute information sur son activité et ses investissements.

L'ORR publie l'ensemble des échanges et des opérations de contrôle qu'il réalise auprès de Highways England.

- S'assurer, en coordination avec Transport Focus, que le SRN est géré et exploité dans l'intérêt des usagers et dans des conditions financières optimisées (*value for money*).

A ce titre, l'ORR travaille en coordination avec Transport Focus et le DfT et réalise des études comparatives pour s'assurer de l'efficacité technique, opérationnelle et financière de Highways England.

- Exiger la mise en œuvre de mesures de correction ou d'amélioration en cas de non-respect par Highways England de ses obligations et de ses objectifs.

L'ORR dispose, dans le principe, de pouvoirs d'injonction et de sanction financière (*enforcement*) pour contraindre Highways England à se conformer à ses obligations et à ses objectifs. Il privilégie néanmoins jusqu'à aujourd'hui une approche collaborative.

²⁵⁹ Le second plan d'affaire stratégique de Highways England a été publié en 2019 (il n'est pour le moment pas disponible) ; et le RIS2 en mars 2020 :

²⁶⁰ Highways England, *Delivery Plan*, 2015 ; Highways England, *Updated Delivery Plan*, 2019-2020.

²⁶¹ <https://orr.gov.uk/about-orr/corporate-data/orr-organogram-and-data-sets>.

- Conseiller le DfT dans le cadre de la définition ou de la modification du RIS, dans l'évaluation des performances de Highways England et sur tout sujet relatif au secteur routier et autoroutier.

L'ORR a défini dans un document, the *Monitoring Framework*²⁶², les conditions dans lesquelles il entend exercer sa mission.

5.2.6. Le rôle et les missions de Transport Focus

Transport Focus a été institué par le *Railways Act* de 2005²⁶³, dans son rôle de représentant des usagers des services de transport ferroviaire. Ses compétences ont par la suite été étendues, notamment au secteur routier par l'*Infrastructure Act* de 2015, qui lui a donné le rôle de vigie (*watchdog*) auprès de Highways England.

Transport Focus a un statut d'entité publique « *non ministérielle* » (*non ministerial public body*). Son budget de fonctionnement est alimenté par des crédits versés par le DfT.

Transport Focus est dirigé par un conseil d'administration et un comité de directeurs.

Il a en charge de représenter et promouvoir les intérêts des usagers du SRN, professionnels et particuliers, auprès de Highways England et du DfT. Il réalise des rapports réguliers sur les attentes et le niveau de satisfaction des usagers²⁶⁴.

Transport Focus est consulté lors du processus d'élaboration du RIS et du Plan de Mise en Œuvre du RIS. Hors de ce processus, il peut adresser des recommandations à Highways England.



²⁶² https://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/19590/highways-england-monitoring-framework-october-2015.pdf.

²⁶³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/14/section/19>

²⁶⁴ Voir notamment : <https://www.transportfocus.org.uk/research-publications/publications/strategic-roads-user-survey-2018-19-summary-report/>

5.2.7. Le bilan de la réforme au terme du premier plan d'investissement routier (RIS1)

Le bilan de la réforme vu par le DfT

Au cours de la première *Road Period* (2015-2020), le DfT a sollicité un conseil externe afin d'établir un rapport d'évaluation de la réforme engagée en 2014. Les deux premiers rapports ont été publiés en mai 2018 et juillet 2019²⁶⁵.

- Concernant l'impact de la mise en place de plans d'investissement routier (RIS), les rapports considèrent que :
 - cela a permis une réalisation sécurisée et efficiente des investissements projetés. Le RIS 1 a été modifié mais n'a pas globalement été dénaturé ;
 - le RIS 1 a permis à Highways England d'avoir une approche de long terme, plus orientée sur les résultats et l'optimisation financière, et d'engager des réformes en profondeur ;
 - la mise en œuvre du RIS 1 a envoyé un signal positif au marché sur la disponibilité de financements sécurisés sur 5 ans, encourageant les opérateurs de la *supply chain* à investir et à innover.
- Concernant le fonctionnement et les performances de Highways England, les rapports considèrent que :
 - la réforme et une plus grande autonomie ont permis un changement profond de culture pour Highways England, désormais plus centrée sur les résultats, l'efficacité, la collaboration, le service des usagers et la gestion du risque ;
 - le changement d'approche en matière contractuelle et une collaboration plus grande avec les opérateurs ont conduit à des contrats avec un meilleur rapport qualité/prix.

²⁶⁵ Ipsos Mori, *Evaluation of roads reform: the changes made to the management and operation of England's strategic road network since 2014*.

- Concernant la supervision de Highways England par l'ORR et Transport Focus, les rapports estiment que :
 - l'ORR a réussi à asseoir son rôle de superviseur. Il a également contribué à ce que Highways England s'applique à exercer son activité dans le respect de ses objectifs de performance.
 - Transport Focus a permis que soient mieux pris en compte les demandes et besoins des usagers,

Le bilan de la réforme vu par Highways England

Il ressort de l'entretien que nous avons eu, en décembre 2019, avec Highways England, du rapport annuel de Highways England pour 2019²⁶⁶ ainsi que de l'audition de cette dernière devant la Commission des Transports de la Chambre des Communes (*Transport Committee*) en octobre 2019²⁶⁷, un bilan d'ensemble globalement positif, répondant aux objectifs qui avaient été assignés à Highways England par la réforme.

Plus spécifiquement :

- Sur la mise en œuvre du RIS1
Highways England considère que le programme d'investissements, qui lui avait été assigné par le RIS1, était extrêmement ambitieux et sans doute sous-évalué en termes d'enveloppe financière. Cela s'expliquerait par le manque de recul sur la mise en œuvre d'un tel programme d'ensemble.
Néanmoins, sur les 112 projets inscrits au RIS1, seulement 8 ont été abandonnés en considération d'un rapport coûts/bénéfices insuffisant. 70 projets ont été livrés ou en passe de l'être à l'échéance du RIS1. Le lancement ou l'achèvement de 34 projets sont reportés sur le RIS2.

Highways England souligne qu'elle a respecté chaque année l'essentiel des objectifs de performance qui lui avaient été assignés. Elle a réalisé des « économies d'efficience » (*efficiency savings*) supérieures au montant fixé par le RIS1 (848 millions de livres sterling) grâce à une gestion plus efficace et optimisée des projets. Néanmoins, malgré ces économies, elle considère que l'enveloppe de financement allouée par le RIS1 était insuffisante.

- Concernant le fonctionnement et les performances de Highways England

Highways England revendique l'instauration d'une véritable culture d'entreprise, orientée sur les résultats et la satisfaction des usagers, à tous les niveaux de l'entreprise.

Elle considère avoir acquis une autonomie réelle et bénéfique vis-à-vis du DfT, même si celui-ci reste son actionnaire principal, maître de sa stratégie globale.

Elle estime également que le plan de financement quinquennal a « apporté de la discipline » au DfT, évitant les remises en cause par les différents gouvernements qui se sont succédés sur la période du RIS1.

A ce titre, elle souligne que le fait que toute modification du RIS soit sujette à une procédure concertée et publique, constitue un moyen efficace pour assurer une certaine pérennité des décisions et projets engagés.

Cette « sécurité financière » a également permis à Highways England d'avoir une gestion plus efficace de ses ressources et de respecter les budgets et financements annuels, « ce qui n'était pas chose courante » pour la Highways Agency.

Enfin, l'assurance d'un financement sur cinq ans a permis à Highways England de donner de la visibilité de long terme à ses cocontractants (la *supply chain*) et d'engager ceux-ci dans des recherches d'innovation dans les projets et l'organisation des travaux et services.

²⁶⁶https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818636/GFD18_0281_HE_Annual_Report_15.7.19_FINAL.pdf

²⁶⁷<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidence/cedocument/transport-committee/the-work-of-highways-england/oral/106630.pdf>

- Concernant la supervision de Highways England par l'ORR et Transport Focus

Highways England considère que l'ORR est un « *ami critique et exigeant* », « *qui leur a permis de progresser* ».

Elle souligne un désaccord sur la méthode de supervision de ses activités, considérant que l'ORR a une approche « *plus générique* », qui s'appuie sur une collecte importante de données, là où Highways England défend une approche plus centrée sur les spécificités des actifs qu'elle gère et pour lesquels les données doivent seulement permettre d'apporter de la valeur ajoutée.

Les rapports avec Transport Focus ont permis de diffuser au sein d'Highways England une culture tournée vers les usagers et leur satisfaction.

Le bilan de la réforme vu par l'ORR

Il ressort de l'entretien que nous avons eu en janvier 2020 avec l'ORR et du rapport de l'ORR 2019 portant sur l'évaluation de la performance de Highways England²⁶⁸, un bilan également globalement positif, aux termes duquel, l'ORR considère que :

- sur les aspects opérationnels, notamment l'amélioration de la sécurité, Highways England a engagé les bonnes actions et a globalement rempli ses objectifs, même si la satisfaction des usagers reste en deçà de son objectif ;
- la maintenance et l'amélioration de l'impact environnemental du réseau répond aux attentes du RIS1 ;
- « *il existe un débat sur le caractère suffisant des fonds alloués* » à la réalisation des investissements, ce qui n'aurait pas permis à Highways England d'atteindre tous ses objectifs et à reporter un certain nombre de projets sur le RIS2 ;
- l'ORR ne dispose pas de suffisamment de données et d'informations pour apprécier la

gestion et valider les économies revendiquées par Highways England, soulignant le même désaccord que Highways England sur la question des données.

Le tableau ci-après présente de manière synthétique l'appréciation de l'ORR sur la performance de Highways England au regard des objectifs de performance qui lui avaient été assignés par le RIS1 (en vert : objectif atteint ; en jaune : objectif partiellement atteint).

Au-delà de la performance de Highways England au terme du RIS1, l'ORR a su trouver sa place dans l'organisation du secteur et asseoir sa crédibilité, « *même si celle-ci reste fragile* ». On peut souligner à cet égard les moyens limités (12 personnes) dont dispose l'ORR pour contrôler l'activité de Highways England.

Bien que l'ORR entende continuer à privilégier une approche collaborative avec Highways England, elle a engagé une réflexion et une consultation²⁶⁹ visant à renforcer les moyens de contrôle et de suivi sur Highways England, notamment par :

- l'organisation d'auditions publiques ;
- des mécanismes de pénalités qui seraient déduits de la rémunération du management et non du budget de Highways England.



²⁶⁸ ORR, *Annual assessment of Highways England's performance 2019*.

²⁶⁹ <https://orr.gov.uk/highways-monitor/road-consultations/consultation-on-holding-highways-england-to-account>.

Résultats attendus	Objectifs	Indicateurs de performance	Evaluation ORR
Améliorer la sécurité du SRN	Réduction du nombre de morts et de blessés	40% de réduction à fin 2020	
Améliorer la satisfaction des usagers	Satisfaction des usagers de la route	90% de taux de satisfaction pour mars 2017	
Améliorer la fluidité du trafic	Disponibilité du réseau	97% de voie disponible	
	Résolution des incidents	85% des incidents résolus en moins de 1h	
Encourager le développement économique	Amélioration du délai moyen de circulation sur le SRN	Pas d'indicateur spécifique. Mesure en second / véhicule mile	
Atteindre de meilleurs résultats environnementaux	Diminution des nuisances sonores dans les zones fortement exposées	Diminution des nuisances sur au moins 1,150 zones pour 2020	
	Amélioration de la biodiversité	Publication d'un Plan d'action	
Aider la circulation « usagers vulnérables »	Construction et rénovation de passages cyclistes et piétons pour améliorer l'insertion des autoroutes	Pas d'indicateur spécifique	
Réaliser les investissements programmés	Réalisation des investissements programmés sur la période et précisés par la Delivery Plan (plus de 125 projets d'investissements)	Evaluation annuelle de l'avancement des projet par rapport au calendrier défini dans le Delivery Plan,	
Atteindre un réelle efficacité des investissement	Réaliser les projets en respectant les budgets fixés par le Delivery Plan	Evaluation annuelle des coûts exposés	
	Réduction des coûts d'investissements par une meilleure gestion des projets et une amélioration de la productivité		
Maintenir le SRN en bon état (maintenance)	Assurer un bon état du SRN	95% du SRN doit être dans un état ne réclamant pas d'intervention de maintenance	
	Réalisation des programmes de renouvellement définis par le Delivery Plan	Evaluation annuelle de l'avancement des projet par rapport au calendrier défini dans le Delivery Plan,	

Sur les aspects opérationnels, l'ORR considère que HE a engagé les bonnes actions et a globalement rempli ses objectifs

Sur les investissements et la performance financière de HE, il existe un débat sur le caractère suffisant des fonds alloués à la réalisation des investissements, ce qui n'aurait pas permis à HE d'atteindre tous ses objectifs malgré les économies substantielles réalisées.

ORR souligne qu'il ne dispose pas d'assez d'informations pour valider les économies revendiquées par HE (£ 848m)

(Bilan de la performance de Highways England au titre du RIS1)

5.2.8. L'élaboration du RIS2

Le RIS2 a été élaboré dans les conditions décrites au point 5.2.4, bien qu'avec un certain retard dont s'est inquiété l'ORR²⁷⁰.

L'organisation décrite ci-avant ainsi que le rôle et les missions de chacun des acteurs institutionnels n'ont pas été modifiés à ce jour.

Il est notable de relever que l'enveloppe financière confiée à Highways England pour la période du RIS2 a été augmentée de plus de 10 milliards de livres sterling, passant à 25,3 milliards de livres sterling semblant ainsi tenir compte des difficultés d'exécution du RIS1.

²⁷⁰ <https://www.highwaysmagazine.co.uk/ORR-warns-over-transition-as-Highways-England-awaits-RIS-2/5271>.

5.3. Les modalités de financement du secteur autoroutier anglais

Le secteur routier et autoroutier anglais est, depuis l'origine et de manière quasi-exclusive, financé par des recettes fiscales qui représentent près de 40 milliards de livres sterling par an (environ 5% des recettes publiques).

Ces recettes proviennent :

- d'une taxe sur les carburants hors TVA (*fuel excise duty*) pour un montant d'environ 28,4 milliards de livres sterling ;
- de la TVA (à 20%) prélevée sur les achats de carburants: environ 5,7 milliards de livres sterling;
- d'une taxe sur les véhicules (*vehicle excise duty*): environ 6,5 milliards de livres sterling ; et,
- du péage urbain acquitté par les usagers de l'agglomération de Londres: environ 200 millions de livres sterling (prélevé par *Transport for London*).

5.3.1 La taxe spéciale et la TVA sur les carburants

Actuellement, l'essence et le diesel sont soumis à une taxe (*fuel excise duty*) de l'ordre de 57,95 de livres sterling / litre.

En outre, la TVA est facturée au taux standard de 20% sur le prix du carburant, en ce inclut dans l'assiette la taxe spéciale sur le prix des carburants, comme en France.

Ces taxes s'appliquent exclusivement à l'achat de carburants, ce qui conduit, de manière voulue, à exclure les véhicules électriques et hybrides et à favoriser l'achat de ces derniers.

5.3.2 La taxe sur les véhicules

La taxe sur les véhicules (*vehicle excise duty*, « **VED** ») est une taxe qui doit être acquittée annuellement pour chaque véhicule immatriculé.

Le montant forfaitaire de la taxe dépend du type de véhicule, de son niveau d'émissions de CO2 et de son immatriculation.

Les modalités de calcul de la VED ont été débattues dans la mesure où elles ne permettent pas de tenir compte des coûts externes générés par l'utilisation du véhicule²⁷¹.

Pour faire face à ces critiques, plusieurs tranches ont été créés afin de différencier de manière plus importante les véhicules en fonction de leur niveau d'émission de CO2.

Le gouvernement britannique a annoncé en 2018²⁷² que, à compter de 2020/2021, les recettes générées par la VED en Angleterre seront entièrement dédiées aux investissements routiers et autoroutiers au travers d'un fond dédié, le *National Roads Fund*. Cette mesure lui a permis d'annoncer un budget de l'ordre de 25,2 milliards de livres sterling pour la mise en œuvre du RIS2.



²⁷¹ House of Commons, Environmental Audit Committee, *Vehicle Excise Duty, an environmental tax*, Juillet 2008.

²⁷² DfT, *Roads funding, information package*, Novembre 2018.

5.4. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

Le SRN est divisé en 22 secteurs (*areas*, voir carte ci-après²⁷³) pour lesquels, antérieurement la Highways Agency, puis Highways England ont choisi, alternativement ou cumulativement, l'un des trois schémas contractuels suivants : *DBFO*, *Asset Support Contracts* ou *Asset Delivery Contracts*.

Il existe un seul contrat de concession à péage conclu entre le DfT et Midland Expressway Ltd. pour la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance du contournement nord de Birmingham, dit M6 Toll (Birmingham Northern Relief Road, 43 kilomètres) pour une durée de 53 ans²⁷⁴.

En cohérence avec les objectifs d'amélioration de sa gestion financière et de la satisfaction des usagers, Highways England a fait évoluer au cours des dernières années sa politique contractuelle vers une plus grande maîtrise de la chaîne contractuelle et a privilégié le schéma *Asset Delivery Contracts*.

5.4.1. Les contrats « DBFO » (Design, Build, Finance and Operate)

Il s'agit de **contrats de type « contrats de partenariat »** (au sens français du terme), dans le cadre desquels un opérateur privé se voit confier, de manière globale, la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un secteur ou d'une section.

Le partenaire privé est rémunéré par une redevance payée par Highways England²⁷⁵ couvrant les coûts de construction, de financement, d'exploitation et de maintenance, et ajustée, selon les cas, en fonction du trafic (au sens où un trafic plus important peut se traduire par des coûts plus élevés), de la disponibilité de

l'infrastructure et du respect d'objectifs de performance définis par le contrat.

L'ensemble des contrats DBFO ont été réalisés avec des financements privés externes, de type financement de projet, assis sur la performance du projet, sans possibilité de recours sur les actionnaires de la société de projet.

La durée moyenne de ces contrats est de 30 ans. Les contrats DBFO en cours expireront entre 2026 et 2034. Il y a aujourd'hui 11 contrats DBFO en cours.

Principales obligations et partage des risques²⁷⁶

■ Procédures environnementales et procédures d'acquisition des terrains

Sauf exception, la responsabilité des procédures environnementales est assumée par Highways England. Le partenaire privé a en charge la préparation des dossiers techniques qui sont soumis dans le cadre des procédures.

De manière variable, en fonction des contrats, le partenaire privé et Highways England partagent, au regard de seuils fixés par le contrat, les risques liés aux procédures d'acquisition. Sous réserve des causes exonératoires prévues par le contrat (*relief events*), le partenaire privé assume les risques de retard et de dépassements de coûts liés à ces procédures.

Les terrains sont acquis au nom et pour le compte de la Couronne dont ils deviennent la propriété à compter de leur acquisition. Le partenaire privé se voit formellement accordé par le contrat un droit d'occupation (*lease*).

²⁷³ Voir également : Highways England, Network Management Map, Janvier 2020.

²⁷⁴ Le contrat de concession du M6 Toll n'est pas publiquement disponible.

²⁷⁵ Il est à noter que dans ces contrats, qui ont été initialement passés par la Highways Agency, Highways England agit comme mandataire, au nom et pour le compte du DfT.

²⁷⁶ La présente analyse a été établie sur la base de la revue du contrat pour l'autoroute M25 conclu entre le DfT et Connect Plus (M25) Ltd., en mai 2009. Il convient de souligner que certaines annexes de ce contrat sont confidentielles et certaines informations, comme le plan de financement ou les modalités de calcul de l'indemnité de résiliation, ne sont donc pas disponibles.

■ Conception et construction

Le partenaire privé assure la maîtrise d'ouvrage de la conception et la construction des ouvrages objets du contrat pour une rémunération fixe et assume l'ensemble des risques de conception et de construction, sans préjudice des causes exonératoires prévues par le contrat.

Comme c'est usuellement le cas en financement de projet, le partenaire privé, société de projet avec des moyens matériels limités, passe avec un constructeur ou un groupement de constructeurs un contrat de conception-construction, « clés en mains » à prix fixe (*EPC Contract*).

Les représentants de Highways England sont autorisés à contrôler la conception et la construction des ouvrages pendant la période de construction et au moment de leur réception.

En cohérence avec la logique de ce type de contrats où le partenaire privé n'est payé qu'à compter de la réception des ouvrages, le contrat ne prévoit pas de dispositif de pénalités de retard ou de mise en régie.

■ Exploitation, maintenance et gros entretien renouvellement (« GER »)

De même en matière d'exploitation-maintenance, le partenaire privé assure l'exploitation et la maintenance ainsi que le gros entretien renouvellement (GER).

Il passe avec un opérateur ou un groupement d'opérateurs un contrat d'exploitation-maintenance à prix forfaitaires (*O&M Contract*) d'une durée en principe égale à la durée du contrat DBFO (30 ans).

Les ouvrages doivent être exploités en coordination avec les *traffic officers* de Highways England et dans le respect de l'ensemble des réglementations applicables à l'exploitation des infrastructures autoroutières (gestion de trafic, signalisation, chantiers sous exploitation, hivernage, etc.).

Le contrat assigne au partenaire privé des objectifs de performance en termes d'exploitation, de maintenance et de GER. De manière variable selon les contrats, la non-atteinte de ces objectifs de performance donne lieu à un ajustement du loyer payé au partenaire privé par le DfT (voir ci-après).

■ Mécanismes de rémunération²⁷⁷

Trois séries de mécanismes de rémunération ont été mis en œuvre dans le cadre des contrats de DBFO. Dans tous les cas de figure, le partenaire privé a droit au paiement d'un loyer mensuel / annuel, couvrant les coûts de conception-construction, financement, exploitation-maintenance et GER.

La partie exploitation-maintenance de ce loyer peut faire l'objet d'ajustements en fonctions de différents éléments.

– *Les mécanismes de péage virtuel* (*Shadow Toll Payments*)

Les premiers contrats DBFO prévoient un mécanisme de paiement tenant compte du nombre d'usagers et du type de véhicules (puisque un trafic plus important peut se traduire par des coûts plus élevés), avec des ajustements supplémentaires au regard de la disponibilité de l'ouvrage (*lane closure*) et du respect des objectifs de performance en matière de sécurité.

– *Les mécanismes incitant à une « gestion active » des ouvrages* (*Active Management Payment Mechanisms*)

Les contrats DBFO pour les secteurs A1 Darrington-Dishforth et A429 Stockbury-Sheerness prévoient un mécanisme de paiement tenant compte de deux éléments :

- la gestion de la congestion ; et,
- les performances de sécurité.

Le mécanisme tend à encourager le partenaire à gérer « activement » les sections qu'il exploite afin de réduire la congestion et augmenter la fiabilité des temps de parcours des usagers.

²⁷⁷ Voir sur ce point le document élaboré par la Highways Agency :DBFO information, Mars 2012

– **Les mécanismes tenant compte de la disponibilité** (*Availability Payment Mechanism*)

Le mécanisme de rémunération du contrat DBFO pour l'autoroute M25 tient compte de la disponibilité des ouvrages, avec des ajustements de paiement tenant compte de : la disponibilité des voies, l'état de l'ouvrage et les délais de maintenance, la « performance de l'itinéraire » (similaire à la gestion de la congestion), la performance en matière de sécurité, la gestion des incidents (temps de rétablissement après la survenance d'incidents critiques)

■ **Modifications, évènements imprévisibles, compensation**

Le contrat peut faire l'objet de modifications, à la demande du partenaire privé, de Highways England ou en raison d'évènements extérieurs.

Lorsque la modification est justifiée, le partenaire privé a droit à une compensation qui se traduit par une augmentation du loyer périodique versé par Highways England.

De même, les changements de lois spécifiques, qui impactent directement les conditions d'exécution du contrat et répondent aux conditions fixées par le contrat (*qualifying change in law*) donnent droit à une compensation.

De manière usuelle, il n'est pas prévu de mécanisme de compensation sous forme d'allongement de la durée du contrat.

■ **Encadrement de la profitabilité du contrat**

Les contrats ne prévoient pas de mécanisme de vérification et d'encadrement d'une éventuelle « surprofitabilité » pour les actionnaires de la société de projet.

■ **Fin anticipée du contrat**

Classiquement, les contrats peuvent être résiliés pour faute, non-respect des conditions de refinancement, pour force majeure définitive ou encore pour motif d'intérêt général (*voluntary termination*) par Highways England.

De façon notable par rapport au droit français applicable aux contrats publics, les contrats

peuvent également être résiliés par le partenaire privé pour faute de Highways England, notamment en cas de non-paiement de la rémunération.

En cas de résiliation, le partenaire privé a droit à une indemnisation qui couvre, a minima, le coût non amorti de la dette et, au maximum, l'entier préjudice subi (en cas de résiliation pour motif d'intérêt général).

Les prêteurs de la société de projet bénéficient d'un droit de proposer une entité substituée (*step in right*) en cas de défaillance du partenaire privé. Un accord direct (*direct agreement*) conclu avec le DfT prévoit par ailleurs que, en cas de résiliation, la part de l'indemnité de résiliation correspondant à la dette non amortie leur soit versée directement.

■ **Restitution des biens en fin de contrat**

A la fin normale ou anticipée du contrat, le partenaire privé doit remettre à Highways England l'ensemble des ouvrages dans un état conforme au programme de renouvellement fixé par le contrat et aux prescriptions détaillées par une annexe.

Le contrat prévoit un inventaire initial des biens dans un délai de 3 mois après la mise en service des ouvrages ; des inspections de vérification du respect des programmes de renouvellements au cours du contrat ; et une inspection au plus tard 1 an avant l'expiration du contrat.

Les parties doivent se mettre d'accord sur le plan de remise en état des biens. En cas de non-respect de ce programme par le partenaire privé, Highways England peut tirer sur la garantie d'exploitation mise en place par le partenaire privé à la date d'effet du contrat.

En cas de résiliation du contrat, Highways England bénéficie d'un droit de substitution direct ou par un tiers dans un certain nombre de contrats, et principalement le contrat de conception-construction et le contrat d'exploitation-maintenance.

Un schéma critiqué, auquel Highways England ne souhaite plus avoir recours

Le dernier contrat DBFO, concernant l'autoroute M25 (grand périphérique de Londres) a été signé en 2009.

A partir de 2010, certains contrats, dont celui portant sur la réalisation du M25, ont fait l'objet de critiques notamment de la part de la Chambre des Communes²⁷⁸ et de la part du *National Audit Office* (Cour des Comptes britannique).

Les principales critiques portaient sur le coût très important de passation de ces contrats ; une prise en compte de coûts d'exploitation et de maintenance sans doute surestimés ; et l'absence de démonstration qu'un tel schéma était en mesure de répondre de manière plus efficiente (*value for money*) que des schémas alternatifs aux besoins identifiés.

Highways England a indiqué qu'il n'était pas dans son intention de recourir à nouveau à ce type de contrats pour de nouveaux projets ou à l'expiration des contrats en cours, qui doit intervenir entre 2026 et 2034.

5.4.2. Les *Asset Support Contracts* (« ASC »)

Il s'agit de **contrats de type « marchés publics de service »** dans le cadre desquels Highways England confie à un opérateur privé unique l'entretien et la maintenance d'un secteur autoroutier entier.

L'opérateur est rémunéré, pour l'essentiel, par un paiement forfaitaire mensuel (*lump sum price*) couvrant les coûts d'exploitation et de maintenance.

La durée moyenne de ces contrats est de 15 ans. Quatre secteurs (A3, A4, A9 et A12) sont aujourd'hui maintenus dans le cadre de contrats ASC.

²⁷⁸National Audit Office, *Highways Agency - Procurement of the M25 private finance contract*, Novembre 2010 ; House of Commons, Committee of Public Accounts, *Report on M25 Private Finance Contract*, Février 2011.

Principales obligations et partage des risques²⁷⁹

Entretien et maintenance d'un secteur

L'opérateur assure l'entretien et la maintenance du secteur défini par le contrat (plusieurs centaines de kilomètres), selon des standards et des prescriptions techniques figurant dans un cahier des charges.

L'opérateur peut sous-contracter certaines prestations de maintenance. Il a la maîtrise de la *supply chain*.

L'opérateur peut également se voir confier des travaux d'une ampleur limitée.

Highways England assure l'exploitation des sections autoroutières concernées et contrôle uniquement la bonne exécution des prestations d'entretien et de maintenance.

Objectifs de performance

Le contrat fixe des objectifs de performance et d'amélioration, notamment en termes de temps d'intervention, d'hivernage, de sécurité, etc.

Néanmoins, contrairement aux contrats DBFO, le non-respect de ces objectifs n'affecte pas nécessairement les paiements dus à l'opérateur.

Rémunération

L'opérateur reçoit un paiement mensuel forfaitaire qui couvre les prestations d'entretien et de maintenance.

Il reçoit des paiements additionnels pour les services complémentaires et les travaux confiés par Highways England.

La rémunération mensuelle de l'opérateur peut être diminuée si Highways England estime que le service n'a pas été rendu et/ou les objectifs de performance n'ont pas été atteints.

²⁷⁹La présente analyse a été établie sur la base de la revue du projet de contrat communiqué aux candidats lors de la procédure d'attribution du contrat ASC pour le secteur A9 : <https://data.gov.uk/data/contracts-finder-archive/contract/1238249/>.

■ Modifications, évènements imprévisibles, compensation

Le contrat peut faire l'objet de modifications, à la demande du partenaire privé, de Highways England ou en raison d'évènements extérieurs.

Lorsque la modification est justifiée, le partenaire privé a droit à une compensation qui se traduit pas une augmentation du paiement mensuel versé par le DfT.

Par ailleurs, le contrat prévoit que l'opérateur a droit à une compensation en cas de sujétions imprévues ; de restrictions d'activité imposées par Highways England (notamment en raison de chantiers sur le secteur) ; en cas de dépassements de coûts du contrat de plus de 20% (ce qui s'apparente à un dispositif d'imprévision) ; et en cas de changement de loi (sans être néanmoins précis sur ce dernier point).

■ Fin anticipée du contrat

Le contrat peut être résilié pour faute, pour force majeure définitive ou encore pour motif d'intérêt général (*voluntary termination*) par Highways England.

Là encore, de façon notable par rapport au droit français applicable aux contrats publics, le contrat peut être résilié par le partenaire privé pour faute de Highways England, notamment en cas de défaut de paiement excédant plus de onze semaines.

Sauf en cas de résiliation pour faute, l'opérateur a droit au paiement mensuel pour les périodes échues plus un paiement équivalent à une période de 3 mois à compter de la prise d'effet de la résiliation.

5.4.3. Les Asset Delivery Contracts (« ADC »)

Dans cette approche à laquelle Highways England entend aujourd'hui donner la priorité, celle-ci passe des marchés publics de conception, de construction et d'entretien-maintenance en fonction de ses besoins.

Highways England assure ainsi la maîtrise de la *supply chain* et de ses coûts, laissant une moins grande autonomie aux opérateurs privés que dans les contrats DBFO et ASC.

Chaque secteur autoroutier est piloté par un *Asset Delivery Manager*.

A cette volonté d'une meilleure maîtrise de la chaîne contractuelle, Highways England a souhaité associer une plus grande prévisibilité et une plus grande capacité de la *supply chain* à s'engager sur le long terme. Elle indique par ailleurs vouloir mettre l'accent sur l'amélioration de la coopération avec ses cocontractants et le développement régional²⁸⁰.

Cette politique contractuelle intitulée « *Routes to Market Regional Delivery Partnership* » s'illustre par :

- la publication par Highways England en début de RIS, avec une actualisation ensuite chaque année, des principaux projets et contrats qu'elle entend passer sur la période (*Procurement Plan*)²⁸¹ ;
- en matière de travaux, la passation de contrats-cadre avec des opérateurs portant sur la réalisation d'un « package » de projets de travaux sur une période d'environ 5 ans.

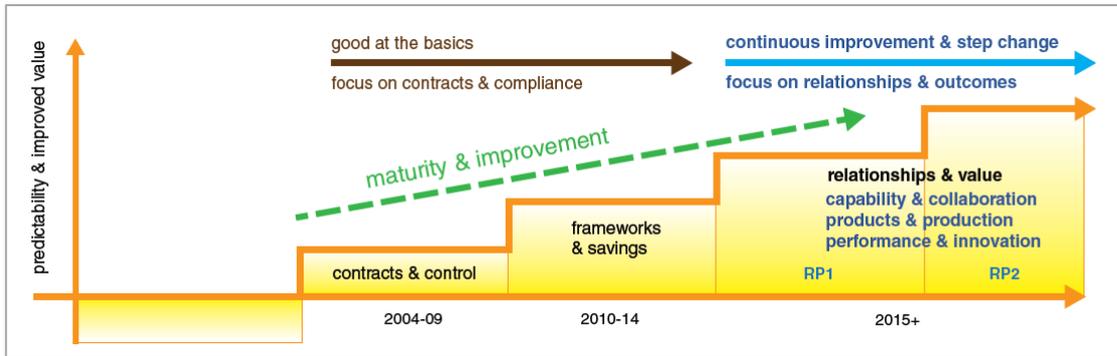
Le premier appel d'offres pour ce type de contrats a été lancé en 2018²⁸².

Il était organisé en 8 lots portant sur un total de 18 « packages », pour un montant total de 8,7 milliards de livres sterling et d'un montant unitaire compris entre 25 et 83 millions de livres sterling pour les lots 1 à 3 et de plus de 100 millions de livres sterling pour les lots 4 à 8.

²⁸⁰ Highways England, *Supply Chain Strategy*, 2015; et *Présentation à la presse de M. Jim O'Sullivan*, novembre 2018 : « *Routes to Market représente un changement fondamental dans la façon dont nous réalisons les projets routiers. Ce sera la performance plutôt que le prix, en se concentrant sur la construction des bons projets avec les meilleurs résultats pour les usagers de la route et les communautés que nous desservons. Cela exige une évolution majeure de la part de la supply chain pour se tourner vers l'innovation, le travail d'équipe, et apporter de la valeur ajoutée* ».

²⁸¹ Voir : Highways England, *Procurement Plan, RIS 2015-2020, version 13*, Janvier 2020.

²⁸² <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:17461-2018:TEXT:EN:HTML>



Highways England, *Supply Chain Strategy*, 2015

Au terme de la procédure, deux opérateurs ou groupements d'opérateurs (désignés comme *delivery integration partners*, « DIP ») ont été désignés par lot. Chaque opérateur s'est vu confier de manière ferme un « package » de un ou deux projets de travaux pour lesquels il est chargé d'assurer la conception et la construction.

En plus du « package » initial, les opérateurs pourront se voir confier d'autres travaux soit directement, soit après mise en concurrence « infra-lot ».

Ces contrats, qui ne sont pas publiquement disponibles à ce stade, ont été établis sur la base des *NEC4 standards terms*, modèles standards de contrats de construction de droit anglais.



6. Le secteur autoroutier allemand



6.1. La structure du réseau autoroutier allemand

6.1.1. Définition du réseau autoroutier allemand

Le paragraphe 1^{er} de la loi du 6 août 1953 *relative aux routes fédérales*²⁸³ définit les autoroutes (*Bundesautobahnen*) comme :

« des routes fédérales qui sont destinées à la circulation de véhicules à moteur à grande vitesse et qui sont aménagées de sorte qu'elles sont sans croisements à niveau et bénéficient d'accès spécialement aménagés. Elles ont des voies séparées pour chaque sens de circulation ».

6.1.2. Bref historique du développement du réseau autoroutier allemand

Les premières autoroutes allemandes sont construites pendant l'entre-deux guerres. Néanmoins la définition et le développement du réseau autoroutier fédéral sont réellement initiés par la loi précitée du 6 août 1953 *relative aux routes fédérales*.

Entre 1959 et 1966, l'État fédéral allemand définit plusieurs plans quadriennaux qui permettent d'étendre le réseau autoroutier jusqu'à 3.378 kilomètres.

Cette extension se poursuit ensuite, ce qui permet au réseau d'atteindre environ 11.000 kilomètres en 1990.

Ce développement est conduit conjointement par l'État fédéral, en charge de la planification et du financement du réseau autoroutier, et les Länder, en charge de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières situées sur leur territoire.

Pour l'exécution de leurs missions, ces derniers ont recours à un modèle dit « conventionnel » (*Konventionelle Umsetzung*), c'est-à-dire une gestion en régie et/ou le recours à des

prestataires externes dans le cadre de marchés publics de travaux ou de services²⁸⁴.

A partir des années 1990, le gouvernement allemand envisage de poursuivre le développement du réseau autoroutier en ayant recours à des contrats de partenariat public-privé (*Öffentlich-Private Partnerschaften*, « **ÖPP** »).

La loi du 30 août 1994 *sur le financement privé de la construction de routes nationales fédérales*²⁸⁵ autorise ainsi l'État fédéral à recourir à des contrats confiant tout ou partie de la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance de sections autoroutières à un opérateur privé.

Un premier type de contrats est ainsi mis en œuvre, le « F-Modell »²⁸⁶, dont les principes sont proches du modèle concessif français. L'opérateur privé est rémunéré par le péage des usagers et supporte ainsi un risque trafic. Ces contrats sont néanmoins limités aux ponts, tunnels et passes montagneuses. Seuls deux projets de tunnels sont réalisés dans ce cadre, à Rostock et Lübeck, mis en service en 2003 et 2005.

En 2000, une commission sur le financement des infrastructures de transport²⁸⁷ recommande l'instauration d'un système de péage applicable aux poids lourds, afin de couvrir le besoin accru d'investissements sur les autoroutes fédérales, en raison notamment de problèmes persistants de congestion et d'une augmentation importante du trafic de transit après l'intégration des pays d'Europe de l'est à l'Union européenne.

²⁸³ Bundesfernstraßengesetz, « **FStrG** », du 6 août 1953.

²⁸⁴ Voir : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-einleitung-04-umsetzung-ueberblick.html>.

²⁸⁵ Loi du 30 août 1994 sur le financement privé de la construction de routes nationales fédérales

(*Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz*, « **FStrPrivFinG** »)

²⁸⁶ Voir : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-f-modell.html>.

²⁸⁷ Rapport de la commission sur le financement des infrastructures de transport (*Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*) 5 septembre 2000.

Il doit remplacer la perception du droit d'usage, commun avec le Benelux et le Danemark, alors appelé « Eurovignette »²⁸⁸.



Ce système, « **LkW-Maut** », est autorisé par la loi du 5 avril 2002²⁸⁹ et mis en service en 2005 par la société Toll Collect (voir ci-après).

En 2003²⁹⁰, est créée une société publique de financement des infrastructures de transport (*Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft GmbH*, « **VIFG** ») qui a essentiellement pour mission de répartir auprès des Länder, pour le compte de l'État fédéral, les financements issus des recettes de péage en fonction des projets.

En septembre 2005, la loi sur l'accélération des partenariats public-privés²⁹¹ a vocation à permettre le recours accru aux PPP, de manière générale, et en particulier pour les infrastructures de transport telles que les autoroutes.

Trois générations d'ÖPP sont mises en œuvre entre 2007 et aujourd'hui, qui se distinguent essentiellement par leur mode de rémunération et le transfert ou non du risque trafic :

- Les ÖPP « A-Modell » qui confient à un opérateur privé la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance de projets d'élargissement de sections autoroutières, en contrepartie d'une rémunération, payée par l'État fédéral sur la base des revenus issus des péages poids lourds payés sur l'itinéraire.

Cinq projets sont ainsi attribués entre 2007 et 2011.

Certains de ces projets connaissant néanmoins des difficultés financières, dues notamment à des niveaux de trafic sensiblement différents des prévisions initiales ; c'est en particulier le cas du projet A 1 (Hamburg-Bremen) qui donne lieu à un contentieux important (voir ci-après).

- Les ÖPP « V-Modell » qui tiennent compte des difficultés rencontrées par les contrats « A-Modell » ; leur rémunération n'est plus basée sur les niveaux de trafic mais sur la disponibilité de l'infrastructure et la qualité de l'exploitation par l'opérateur privé.

Sept projets sont attribués dans ce cadre entre 2011 et 2018 et deux sont en cours d'étude ou d'attribution.

- Les ÖPP « Nouvelle génération » qui sont la dernière génération de contrats, lancée en 2015 ; ils sont identiques dans leur principe aux ÖPP « V-Modell » mais doivent permettre de recourir à de nouveaux types de financement (notamment un financement obligataire).

Deux projets sont ainsi attribués en 2015 et 2020 et neuf sont en cours d'étude ou d'attribution.

En août 2016, un nouveau Plan Fédéral des Infrastructures de Transport 2030 (*Bundesverkehrswegeplan 2030*, « **BVWP 2030** »)²⁹² est adopté. Il trace les principales orientations pour le développement des

²⁸⁸ Droit d'usage payable par les poids lourds, mis en place, en 1995, à l'origine par les pays du Benelux, l'Allemagne et le Danemark. L'Allemagne (en 2005) et la Belgique (2016) ont quitté ce système mutualisé pour instaurer leur propre système. Restent le Luxembourg, le Danemark, les Pays Bas et la Suède.

²⁸⁹ Loi du 5 avril 2002 relative à l'application de péages autoroutier pour les poids lourds (*Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen*), 5 avril 2002.

²⁹⁰ Loi relative à la création d'une société de financement des infrastructures de transport pour le financement des voies de transport fédérales (*Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungs-gesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen* – « **VIFGG** »), 28 juin 2003.

²⁹¹ Loi sur l'accélération des partenariats public-privé (*Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften*), 1er septembre 2005.

²⁹² <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html>.

infrastructures de transport, notamment routières, pour les 15 années à venir. Il intègre les 11 projets d'ÖPP « Nouvelle génération ».

En 2017, dans le cadre de la réorganisation des relations entre l'État fédéral et les Länder, le gouvernement fédéral entreprend une réforme importante de l'organisation institutionnelle du secteur autoroutier.

Cette réforme prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 :

- l'État fédéral assume l'entière responsabilité de la planification, du financement, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des autoroutes fédérales ;
- l'ensemble des tâches liées à la gestion et à l'exploitation des autoroutes et des routes fédérales sont transférées des Länder à l'État fédéral ;
- une société publique entièrement détenue par l'État fédéral, dénommée « *Die Autobahn GmbH des Bundes* » (« **Die Autobahn** ») sera chargée de la gestion du réseau autoroutier ; et,
- une autorité fédérale, la *Fernstraßen-Bundesamt* (« **FBA** »), assurera certaines compétences fédérales, notamment la supervision, pour le compte du *Bundeministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (« **BMVI** »), de Die Autobahn.

En accord avec le gouvernement fédéral et les Länder concernés, Die Autobahn a commencé à planifier et à construire des sections d'autoroutes en avance depuis le 1^{er} janvier 2020.

Le contrat de service conclu avec la société privée Toll Collect est par ailleurs arrivé à échéance en août 2018, et l'État fédéral a décidé de ne pas le renouveler ni de le réattribuer. Après accord avec les actionnaires initiaux, la société Toll Collect est devenue une société publique, entièrement détenue par l'État fédéral, à compter de cette date.

6.1.3. La structure du réseau actuel

Le réseau autoroutier fédéral (*Autobahnnetz*) représente 13.000 kilomètres²⁹³, soit (33%) du réseau routier fédéral (39.000 kilomètres).

Il est actuellement géré dans le cadre de :

- D'un **schéma « conventionnel »** repris par Die Autobahn (voir ci-après) pour une longueur totale de 12.134 kilomètres (90% du réseau autoroutier) ;
- 5 contrats ÖPP « **A-Modell** » pour une longueur totale de 286,5 kilomètres :

BAVIÈRE / AUTOBAHNPLUS A8 GmbH A8 (Augsburg – Munich)
(52 km) - 2007 - Durée : 30 ans
THURINGE / VIA SOLUTIONS THÜRINGEN GmbH Co. KG A4 (Thuringe/Hesse-Gotha (contournement de Hörsel))
(44 km) - 2007 - Durée : 30 ans
BADE-WURTEMBERG / VIA SOLUTIONS SÜDWEST GmbH & Co. KG A5 (Malsch – Offenburg)
(60 km) - 2009 - Durée : 30 ans
BASSE-SAXE / A1 MOBIL GmbH Co. KG A1 (Bremen – Hamburg)
(72,5 km) - 2008 - Durée : 30 ans
BAVIÈRE / PANSUEVIA GmbH Co. KG A8 II (Ulm–Augsburg)
(58 km) - 2011 - Durée : 30 ans

- 7 contrats ÖPP « **V-Modell** », représentant un total de 439 kilomètres :

Pansuevia GmbH Co. KG BAVIÈRE / A8 (Ulm–Augsburg)
(58 km) - 2011 - Durée : 30 ans

²⁹³ Voir : <https://www.autobahn.de/>.

Via Gateway Thüringen GmbH & Co. KG THURINGE / A9 (frontière entre les Länder de Lederhose – Thuringe/Bavière)
(46,5 km) - 2011 - Durée : 20 ans
Consortium Isentalautobahn GmbH & Co. KG BAVIÈRE / A94 (Forstinning – Markt)
(77 km) - 2016 - Durée : 30 ans
Via Solutions Nord HAMBOURG, SCHLESWIG-HOLSTEIN / A7 I (Hamburg – Bordesholm)
(59 km) - 2014 - Durée : 30 ans
Via6West BADE-WURTEMBERG / A6 (Wiesloch/Rauenberg – Weinsberg)
(47,2 km) - 2014 - Durée : 30 ans
Via Niedersachsen BASSE-SAXE / A7 II (Bockenem – Göttingen)
(60 km) - 2017 - Durée : 30 ans
DEGES RHENANIE DU NORD-WESTPHALIE / A1/A30 (Lotte/Osnabrück – Munster)
(91,1 km) - 2018 - Durée : 30 ans

- 2 contrats ÖPP « **Nouvelle Génération** », représentant un total de 140 kilomètres :

Havelland Autobahn GmbH Brandebourg / A10/A24 Neuruppin – Pankow / frontière (élargissement à 6 voies et renouvellement)
(64,2 km) - 2015 - Durée : 30 ans
NordBayern GmbH Co. KG Bavière / A3 Biebelried – Fürth/Erlangen (élargissement à 6 voies)
(76 km) - 2020 - Durée : 30 ans

6.1.4. La propriété des infrastructures autoroutières

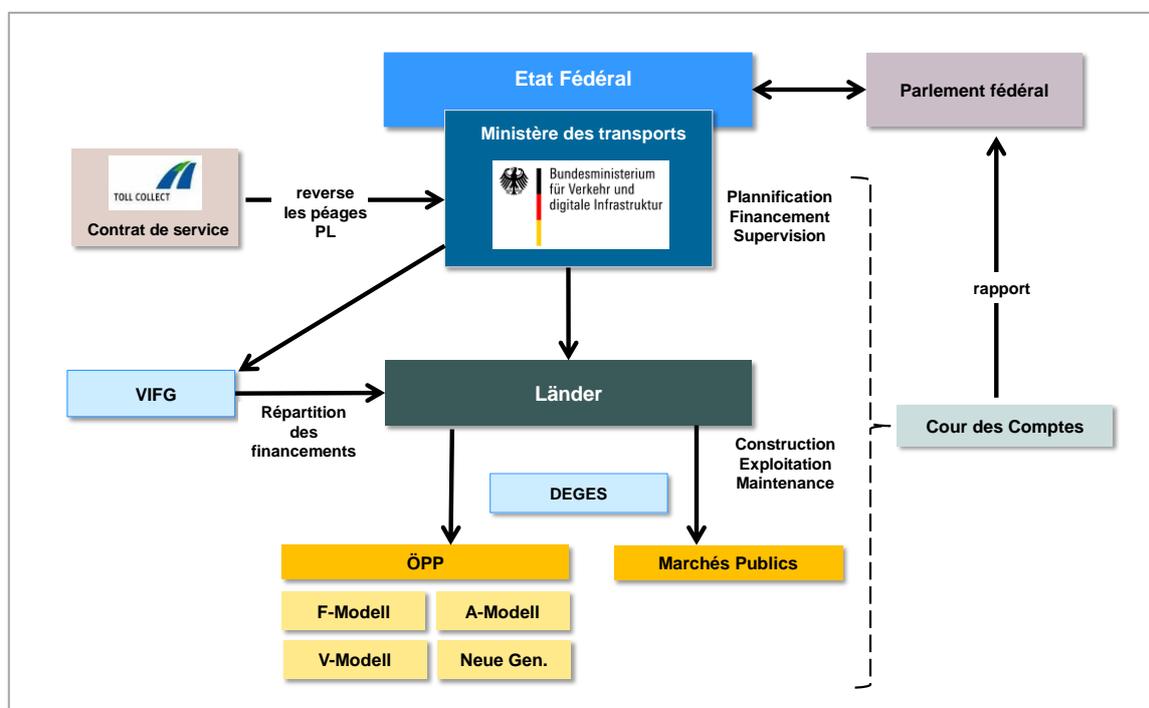
L'article 90 de la Loi fondamentale²⁹⁴ (loi constituante de la République Fédérale d'Allemagne) prévoit que les autoroutes et les routes fédérales sont la propriété de l'État fédéral.

Les contrats disposent pour la plupart que « *le cocontractant public reste le propriétaire des ouvrages autoroutiers pendant toute la durée du contrat* ».



²⁹⁴ La Loi Fondamentale est la loi constituante de la République Fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, « GG »).

6.2 L'organisation institutionnelle et réglementaire du secteur autoroutier allemand



6.2.1. L'organisation institutionnelle jusqu'à la réforme initiée en 2017

Jusqu'à la réforme institutionnelle introduite par la loi du 14 août 2017²⁹⁵, qui entrera pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2021, la gestion du secteur autoroutier est répartie entre l'État fédéral et les Länder²⁹⁶.

Le rôle de l'État fédéral

L'État fédéral, représenté par le BMVI, assume les obligations liées à la planification, au financement et à la supervision des projets routiers et autoroutiers.

Dans le cadre de sa mission de planification, le BMVI établit des plans fédéraux d'infrastructure des transports (*Bundesverkehrswegeplanung*, « **BVWP** »). Ces plans définissent, pour une

période de dix à quinze ans, les priorités d'action en ce qui concerne la construction, l'extension et le renouvellement des infrastructures de transport, en ce compris les autoroutes. Les projets susceptibles d'être introduits dans le BVWP font préalablement l'objet d'une analyse coûts/avantages, permettant d'évaluer s'ils sont économiquement nécessaires et viables. Le plan actuellement mis en œuvre est le BVWP 2030, adopté en août 2016.

Sur la base de ces plans, le Parlement allemand (*Bundestag*) adopte une loi *relative à la construction du réseau routier* (*Fernstraßenausbaugesetz*, dite « **FStrAbG** ») qui autorise le financement et la mise en œuvre des projets autoroutiers définis. Y est annexé un « plan des besoins » (*Bedarfspläne*), qui détaille les projets devant être planifiés, leur degré d'urgence et ceux devant être financés par le budget fédéral.

²⁹⁵ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Stab-FBA/gesetz-zur-neuregelung.pdf?__blob=publicationFile.

²⁹⁶ Voir notamment sur l'organisation antérieure: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-in-der-bundesfernstrassen-verwaltung.html>.

Le Bundestag est ainsi directement associé à la planification des projets autoroutiers. La dernière loi *FStrAbG* a été adoptée en décembre 2016.

Sur la base du plan des besoins, le BMVI définit des plans quinquennaux qui identifient les investissements pour les cinq années à suivre. Chaque plan établit les priorités d'investissement pour la préservation, l'amélioration et la construction des autoroutes²⁹⁷.

Après l'adoption du BVWP, le BMVI réévalue régulièrement les plans des besoins afin de déterminer s'ils sont toujours adaptés, ce qui peut inciter le Bundestag à les réajuster, ou inciter le gouvernement à élaborer un nouveau BVWP afin de restructurer la politique en matière d'infrastructures²⁹⁸.

En cohérence avec les objectifs inscrits dans ces instruments de planification, le BMVI effectue, pour chaque projet autoroutier, l'analyse économique préliminaire ; il définit la structure contractuelle et les modalités d'attribution des contrats ; il participe aux négociations des contrats et établit l'analyse économique finale avant l'attribution du contrat ; il approuve les prix proposés par les Länder.

Le rôle des Länder

Les Länder sont chargés, pour le compte de l'État fédéral, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance des autoroutes desservant leur territoire. Ils assument ces fonctions soit directement, soit en faisant appel à des opérateurs externes dans le cadre de marchés publics ou d'ÖPP.

A ce titre, ils procèdent, en coordination et sous la supervision de l'État fédéral, à l'attribution des contrats et à la mise en œuvre des projets.

Par ailleurs, chaque Land dispose d'une administration chargée de la planification, de la construction et de l'exploitation des autoroutes situés sur leur territoire²⁹⁹.

Certains Länder ont également mandaté la société pour la construction et la planification des routes (*Deutsche Einheit Fernstraßenbau und*

planungs GmbH, « DEGES »)³⁰⁰, dont ils sont actionnaires, pour la gestion de certains projets autoroutiers.

Les autres entités intervenant dans la gestion du secteur autoroutier

- La société publique de financement des infrastructures de transport (« VIFG »), créée en 2003 et détenue à 100% par l'État fédéral, a pour mission:
 - d'assurer, pour le compte de l'État fédéral, la répartition auprès des Länder des financements issus des recettes des péages poids lourds (LkW Maut) et du budget fédéral, pour les projets autoroutiers, ferroviaires et fluviaux ;
 - d'apporter au BMVI une expertise technique dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des projets ÖPP, en participant notamment aux études de rentabilité préliminaires, finales et au cours de l'exécution des contrats ainsi qu'en traitant diverses questions financières et économiques.
- La société Toll Collect a pour mission d'assurer, pour le compte de l'Office fédéral du transport de marchandises (*Bundesamt für Güterverkehr*) et au titre d'un contrat de service, le prélèvement des péages sur les poids lourds (voir ci-après).

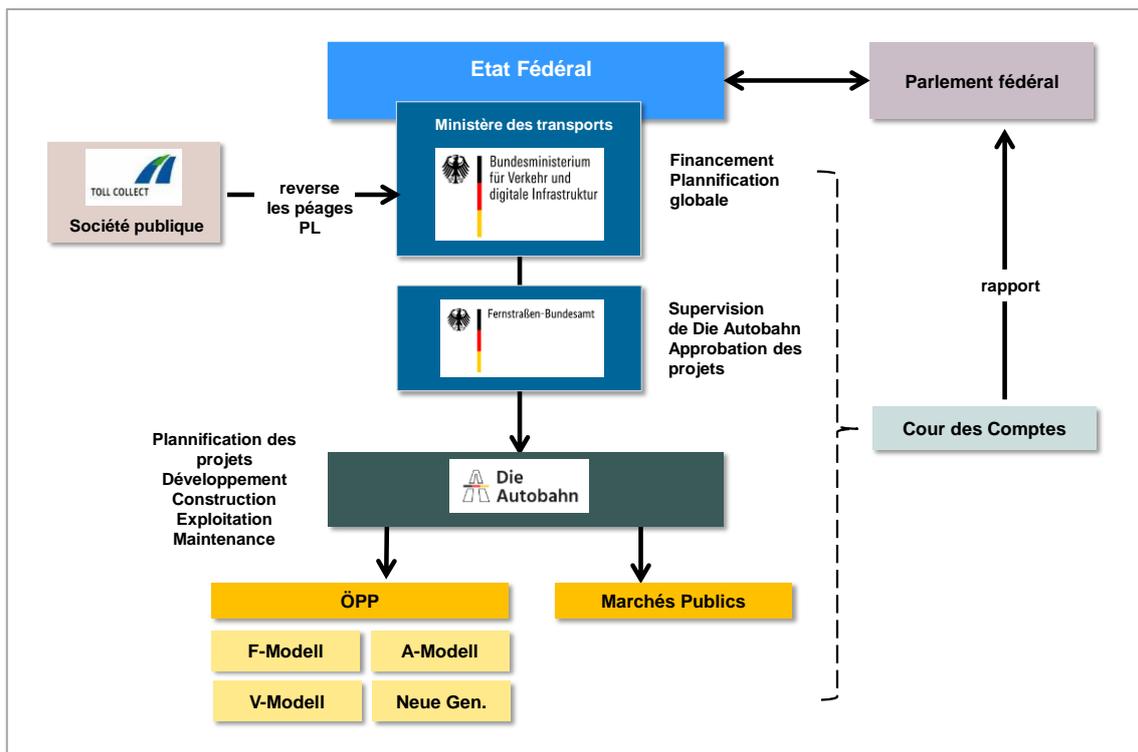
Cette société était détenue jusqu'en août 2018 par Daimler, Deutsche Telekom et Cofiroute. Au terme de son contrat et en l'absence de réattribution, son actionnariat a depuis été intégralement transféré à l'État fédéral.

²⁹⁷ <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html>.

²⁹⁸ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Articles/G/federal-transport-infrastructure-plan-ftip.html>.

²⁹⁹ Voir par exemple l'administration du Land de Bavière : <https://www.stmb.bayern.de/vum/strasse/index.php>.

³⁰⁰ La DEGES est une société de gestion de projets. Elle intervient en support des Länder dans la planification de projets et leur conduite, elle assure ainsi le rôle de maître d'ouvrage. Voir : <https://www.deges.de/>.



6.2.2. L'organisation institutionnelle au terme de la réforme

Les objectifs de la réforme

La réforme initiée en 2017, présentée comme « l'une des réformes les plus importantes en matière d'infrastructures des dernières décennies », a vocation à³⁰¹ :

- assurer une gestion centralisée, harmonisée et rationalisée du réseau autoroutier, envisagé comme un réseau global ;
- remédier aux disparités de financement et de développement entre les Länder ;
- regrouper les fonctions de planification, financement, construction, exploitation et maintenance au sein d'une même entité afin d'accroître l'efficacité de la gestion du réseau autoroutier ;

- améliorer la qualité et la sécurité des infrastructures autoroutières ainsi que le service rendu aux usagers ;

L'organisation institutionnelle résultant de la réforme

Cette réforme prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 :

- l'État fédéral demeure propriétaire de l'ensemble du réseau autoroutier ;
- l'État fédéral assume l'entière responsabilité de la planification, de la construction, du financement, de l'exploitation et de la maintenance des autoroutes fédérales ;
- l'ensemble des tâches liées à la gestion et l'exploitation des autoroutes ainsi que les moyens associés, en ce inclus les personnels, sont transférées des Länder à l'État fédéral ;
- Die Autobahn est chargée de la gestion du réseau autoroutier pour le compte l'État fédéral ; étant précisé que, en pratique, Die

³⁰¹ Voir : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/Stab-IGA/ziele-der-reform.html> ; <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Reform-Der-Bundesfernstrassenverwaltung/reform-der-bundesfernstrassenverwaltung.html>.

Autobahn a été autorisée à démarrer ses activités par anticipation à compter du 1^{er} janvier 2020 ;

- la FBA assure certaines compétences fédérales, notamment la planification des projets, et la supervision, pour le compte du BMVI, de Die Autobahn ;
- la VIFG est fusionnée avec Die Autobahn, qui reprend l'ensemble de ses compétences, et de ses moyens en termes de personnel³⁰² ; en pratique, VIFG a été absorbée par Die Autobahn dès janvier 2019.

Il est également envisagé que la DEGES soit absorbée par Die Autobahn d'ici 2021 ; cette opération est néanmoins encore en cours de discussion à la date de la présente Etude.

La société Toll Collect, entièrement détenue par l'État fédéral, conserve son rôle de gestionnaire du système de péage.

6.2.3. Le rôle et les missions du BMVI

Le BMVI reste responsable de la planification de la politique en matière d'infrastructures telle qu'exposée précédemment.

Alors même que la supervision juridique de Die Autobahn est transférée à la FBA ainsi que certains pouvoirs d'autorisation, le BMVI reste l'autorité responsable de l'organisation du réseau autoroutier et le ministère de tutelle de Die Autobahn.

Il rend compte devant le Parlement de la gestion du secteur autoroutier.

6.2.4. Le rôle et les missions de Die Autobahn GmbH

Création et rôle assigné à Die Autobahn

Die Autobahn a été créée en septembre 2018, dans les conditions prévues par l'article 13 de la

loi du 14 août 2017 *portant loi de création d'une société d'infrastructure pour les autoroutes et autres routes fédérales*³⁰³.

Elle a vocation à exercer, pour le compte de l'État fédéral, l'ensemble des fonctions de gestion du réseau autoroutier et à reprendre les attributions (i) des Länder, (ii) de VIFG et, (iii) sous réserve de confirmation, de la DEGES.

Au terme de la réforme, Die Autobahn deviendrait le plus important opérateur d'infrastructures de transport allemand.

Il est attendu que l'autonomie et la forme juridique données à Die Autobahn lui permettent d'avoir une gestion optimisée et efficiente du réseau autoroutier, au bénéfice des usagers et du développement de l'économie allemande.

Gouvernance et fonctionnement

Die Autobahn est une entreprise publique, détenue à 100% par l'État fédéral.

La loi prévoit qu'elle ne peut faire l'objet d'une privatisation et que l'actionnariat d'éventuelles filiales ne peut être ouvert à des tiers³⁰⁴.

Elle a la forme juridique d'une société commerciale et ses modalités de gouvernance sont définies par des statuts³⁰⁵.

Elle est dotée d'un conseil de surveillance composé notamment de représentants du BMVI, du ministère du budget, du Comité du budget et des transports du Bundestag et, à terme, de représentants des salariés. Elle est aujourd'hui dirigée par un comité de direction.

Les ressources de Die Autobahn sont assurées, via le budget qui lui est alloué par l'État fédéral, par les recettes du péage poids lourds,

³⁰² <https://www.vifg.de/de/ueber-die-vifg/das-unternehmen/>.

³⁰³ Loi du 14 août 2017 *portant loi de création d'une société d'infrastructure pour les autoroutes et autres routes fédérales (Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz, « InfrGG »)*, voir article 13.

³⁰⁴ Il convient de relever que cette restriction ne figurait pas initialement dans le projet de texte mais a été adoptée à l'issue des débats parlementaires et après un avis émis par la Cour fédérale des comptes. Voir notamment: Avis de la Cour fédérale des comptes d'avril 2017.

³⁰⁵ https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/iga-gesellschaftsvertrag.pdf?__blob=publicationFile.

complétées le cas échéant par des dotations de l'État fédéral. Sous réserve du déploiement de ce dispositif (voir ci-après point 6.3.2), elle devrait également percevoir, toujours via les fonds qui lui sont alloués par l'État, le produit de la vignette acquittée par les automobilistes pour l'usage du réseau. Die Autobahn n'est pas autorisée à contracter des emprunts auprès du marché.

Die Autobahn devrait être divisée, à compter de 2021, en 41 succursales, 42 centres de contrôle de la circulation et 189 départements de maintenance répartis sur le territoire.

Au terme d'une convention collective conclue avec les syndicats des personnels du secteur, en sus d'emplois nouveaux, Die Autobahn devrait reprendre les personnels des Länder antérieurement dédiés à l'exploitation et à la maintenance des autoroutes. Elle devrait employer à terme près de 15.000 personnes³⁰⁶.

L'ensemble des contrats conclus par les Länder dans le cadre de la gestion des autoroutes, soit les marchés publics et les ÖPP, devraient également, à terme, être transférés à Die Autobahn.

Die Autobahn est soumise, pour la passation de ses contrats, à des obligations de publicité et de mise en concurrence.

En tant que société publique, elle est soumise au contrôle de la Cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*) et du Parlement.

Principales missions

Die Autobahn aura plus spécifiquement pour mission d'assurer, à compter du 1^{er} janvier 2021 :

- la planification détaillée (*Planung*) des investissements en matière de construction, d'extension et de renouvellement des autoroutes en cohérence avec les plans des besoins établis par les lois *FStrAbG* (voir ci-dessus) ; elle doit, à ce titre, rendre compte annuellement, dans un rapport spécifique, de l'avancement et de la réalisation des investissements projetés ;

³⁰⁶ Voir notamment : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/Stab-IGA/rechtliche-grundlagen.html>.

- la construction (*Bau*) de nouvelles infrastructures autoroutières et leur renouvellement ; elle reprend à ce titre les compétences, les pouvoirs et, le cas échéant, les contrats conclus par les Länder ou la DEGES ;
- l'exploitation (*Betrieb*), l'entretien et la maintenance (*Erhaltung*) des autoroutes, reprenant là encore les compétences et pouvoirs des Länder ;
- le financement (*Finanzierung*) de la construction, du renouvellement, de l'exploitation, de l'entretien et de la maintenance des autoroutes ; elle reprend dans ce cadre les compétences et pouvoirs antérieurement dévolus à la VIFG ;
- la gestion (*Verwaltung*) du patrimoine autoroutier.



Source : <https://www.autobahn.de/>

6.2.5. Le rôle et les missions de la Fernstraßen-Bundesamt (« FBA »)

La FBA a été créée en octobre 2018, dans les conditions prévues par la loi du 14 août 2017 portant loi de création d'un office fédéral des routes nationales³⁰⁷.

³⁰⁷ Loi du 14 août 2017 portant loi de création d'un office fédéral des routes nationales (*Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes (Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz, « FStrBAG »*), voir article 14.

Elle a le statut d'office fédéral autonome, rattaché au BMVI. Ses compétences sont définies comme les « *compétences souveraines qui ne relèvent ni du BMVI, ni de Die Autobahn* ».

Elle assurera un rôle important, aux côtés du BMVI, en matière de planification des projets de routes fédérales, de gestion des procédures de classement, déclassement des routes fédérales ainsi qu'en matière d'expropriation.

En matière autoroutière, la FBA aura pour principales missions, à compter du 1^{er} janvier 2021 :

- d'évaluer et d'approuver les projets de construction et de renouvellement des autoroutes ; elle sera notamment consultée dans le cadre des procédures de zonage des projets autoroutiers ;
- d'assurer la supervision et le contrôle des activités de Die Autobahn.

A ce stade, la FBA est principalement intervenue dans le cadre des discussions et de procédures de transfert des personnels des Länder et des autres entités vers la FBA et Die Autobahn³⁰⁸.

6.2.6 La Cour fédérale des comptes (« Bundesrechnungshof »)

La Cour fédérale des comptes dispose d'un département spécialement dédié aux infrastructures et aux transports.

Elle exerce un contrôle sur l'action des différents organismes du secteur autoroutier, notamment le BMVI et, désormais, Die Autobahn.

A cet égard, et au-delà de la compétence générale de contrôle des sociétés du secteur public qui lui est dévolue, l'article 13 de la loi créant Die Autobahn prévoit spécifiquement que la Cour fédérale des comptes assurera un contrôle sur les activités de cette dernière.

Die Autobahn interprète cette mention comme signifiant que la Cour exercera un contrôle « plus important » sur sa gestion que pour d'autres sociétés publiques³⁰⁹.

Elle exerce également un contrôle sur les conditions dans lesquelles certaines activités sont menées, notamment pour la construction et le renouvellement des autoroutes.

Elle est enfin consultée sur les projets de loi concernant le secteur autoroutier, comme cela a été le cas dans la cadre de l'adoption de la loi du 14 août 2017³¹⁰.



³⁰⁸ Voir notamment : https://www.fba.bund.de/DE/Dienstherrnangelegenheiten/beamtenbe reich_node.html.

³⁰⁹ Voir : <https://www.autobahn.de> : Häufige Fragen (FAQ).

³¹⁰ Voir Recommandations pour la planification économique, la construction et l'exploitation des routes nationales fédérales.

6.3. Les modalités de financement du secteur autoroutier allemand

La gestion du secteur autoroutier allemand est financée, d'une façon centralisée, par (i) des recettes fiscales ; (ii) les recettes des péages acquittés par les poids lourds empruntant le réseau autoroutier ; et, (iii) dans le principe, mais sous réserve de sa mise en œuvre qui a été à ce jour suspendue, par une redevance d'utilisation du réseau routier fédéral acquittée par les véhicules légers.

6.3.1. Le péage poids lourds (LKW-Maut)

L'instauration d'un système de péage poids lourds (dit « **LKW-Maut** ») a été autorisée par la loi du 5 avril 2002³¹¹ puis modifiée par la loi du 12 juillet 2011, elle-même amendée en 2018 et 2019³¹².

Il a remplacé la perception du droit d'usage, commun avec le Benelux et le Danemark, alors appelé « Eurovignette », qui avait été créé en 1995.

Ainsi, les véhicules destinés au transport routier de marchandises et dont le poids maximal autorisé est égal ou supérieur à 7,5 tonnes sont soumis à un péage sur les autoroutes et sur la plupart des routes fédérales. Certaines catégories de véhicules, comme les autocars, sont exonérées de péage.

Le montant des péages est calculé sur la base des « taux de base » et du nombre de kilomètres parcourus.



Les taux de base sont fixés par la loi, pour une période donnée et pour l'ensemble du réseau autoroutier (à quelques exceptions près), en fonction des coûts de gestion du réseau autoroutier tels qu'évalués par le BMVI sur une période de 5 ans³¹³. Ils ne font pas nécessairement l'objet d'une révision annuelle.

Les taux de base comprennent³¹⁴, en cohérence notamment avec la directive Eurovignette³¹⁵ :

- une part couvrant les coûts d'infrastructure, définie en fonction du poids du véhicule ;
- une part couvrant les coûts de pollution atmosphérique, calculée en fonction de la catégorie d'émission de CO₂ du véhicule ;
- une part fixe couvrant les coûts de pollution sonore.

La perception des péages est assurée depuis le 3 janvier 2005 par la société Toll Collect pour le compte de l'Office fédéral du transport de marchandises (*Bundesamt für Güterverkehr*) dans le cadre d'un contrat de service et, depuis septembre 2018³¹⁶, en sa qualité de société publique entièrement détenue par l'État fédéral.

³¹¹ Loi du 5 avril 2002 relative à l'application de péages autoroutier pour les poids lourds (*Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen*)

³¹² Loi du 12 juillet 2011 relative à la perception de redevances pour l'utilisation des autoroutes et routes fédérales (*Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen – « BFStrMG »*).

³¹³ Voir notamment : évaluation des coûts sur la période 2018-2022 : https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

³¹⁴ Voir § 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2011 ainsi que ses annexes.

³¹⁵ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

³¹⁶ Voir le communiqué du BMVI :

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/PressRelease/2019/005-federal-government-remains-owner-of-toll-operator-toll-collect.html>.

Les relevés de distance sont réalisés automatiquement grâce à des portiques fixes équipés de capteurs qui détectent les unités embarquées dans les véhicules. Les usagers ont la possibilité de payer le péage (i) via un système d'unité embarquée et de péage par prélèvement ou (ii) via une option de réservation manuelle sur de terminaux dédiés, mobiles ou par internet.

Depuis 2011, les recettes des péages poids lourds sont intégralement versées au budget de l'État fédéral et affectées, dans le principe³¹⁷, au budget du BMVI aux fins du financement de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des grands axes fédéraux, après déduction des coûts liés à la collecte, au contrôle et à l'harmonisation des péages³¹⁸. La loi prévoit expressément que ces recettes doivent alimenter le budget de Die Autobahn.

6.3.2. La tentative d'instauration d'un droit d'usage applicable aux véhicules légers

En 2015, le gouvernement allemand a indiqué vouloir passer d'un système de financement du réseau routier fédéral par l'impôt à un système de financement par l'usager, permettant d'appliquer le principe du « pollueur-payeur ».

Ainsi, une loi du 8 juin 2015 *relative aux redevances d'utilisation des infrastructures*³¹⁹ a instauré une redevance d'utilisation des routes fédérales, en ce compris les autoroutes, pour tous les véhicules légers, dans les conditions suivantes :

- pour les véhicules immatriculés en Allemagne, la redevance d'utilisation des infrastructures doit être versée, sous forme de vignette annuelle, par le propriétaire du véhicule, à compter de l'immatriculation du véhicule ;

- pour les véhicules immatriculés à l'étranger, la redevance d'utilisation des infrastructures doit être versée par le propriétaire du véhicule ou le conducteur, en optant pour une vignette de dix jours, une vignette de deux mois ou une vignette annuelle.

Par une loi du même jour modifiant la loi du 26 septembre 2002 *relative à la taxe sur les véhicules automobiles*³²⁰, il a par ailleurs été prévu que les propriétaires de véhicules immatriculés en Allemagne seraient exonérés de la taxe sur les véhicules automobiles pour un montant équivalent à la redevance d'utilisation précitée, afin d'éviter une double imposition.

Ce double dispositif a fait l'objet d'une plainte de la République d'Autriche, pays limitrophe, auprès de la Commission européenne et du dépôt d'un recours devant la CJUE.

La République d'Autriche considérait que ce dispositif aboutissait à ce que la redevance d'utilisation des infrastructures ne repose *in fine* que sur les propriétaires et les conducteurs de véhicules immatriculés dans des États membres autres que l'Allemagne. Elle estimait que ce dispositif violait plusieurs dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité (article 18), la libre circulation des marchandises (article 34) et la libre prestation de services (article 92).

Par un arrêt en date du 18 juin 2019³²¹, la CJUE a fait droit à ces arguments en considérant que la combinaison des deux textes avait un caractère discriminatoire et un effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, prohibés par le traité sur le fonctionnement l'Union européenne.

A la date de la présente Etude, l'application de ces deux textes a été suspendue par le gouvernement allemand.

³¹⁷ Voir § 11 paragraphe 3 de la loi du 12 juillet 2011.

³¹⁸ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/Ilk-w-maut.html>.

³¹⁹ Loi du 8 juin 2015 relative aux redevances d'utilisation des infrastructures (*Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz – « InfrAG »*)

³²⁰ Loi du 26 septembre 2002 *relative à la taxe sur les véhicules automobiles (Kraftfahrzeugsteuergesetz, « KraftStG »*).

³²¹ CJUE, 18 juin 2019, *République d'Autriche c/ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-591/17.

6.4. Les schémas contractuels mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la maintenance des autoroutes

6.4.1. Le recours majoritaire à un schéma en maîtrise d'ouvrage publique

Jusqu'à aujourd'hui, plus de 90% du réseau autoroutier allemand est conçu, construit, exploité et maintenu dans le cadre dit « conventionnel », c'est-à-dire soit directement par les services des Länder, soit dans le cadre de marchés publics de construction, de service ou de fourniture³²².

Il s'agit d'un système classique de maîtrise d'ouvrage publique, dans le cadre duquel les projets sont allotés et font l'objet de procédures de publicité et de mise en concurrence, organisées par les Länder, dans les conditions prévues par l'ordonnance sur les marchés publics du 18 avril 2016³²³.

La division des projets en lots et les procédures ont vocation à favoriser la participation des petites et moyennes entreprises dans les travaux et les services d'extension et d'entretien du réseau autoroutier fédéral.

Les contrats sont conclus pour une durée établie en fonction de l'avancement du projet et fixent un prix unitaire versé en fonction de l'avancement de la construction.

Comme exposé précédemment, la passation, l'exécution et le financement de ces marchés faisaient jusqu'à présent l'objet d'une répartition entre les Länder et l'État fédéral.

A compter du 1^{er} janvier 2021, l'ensemble du cycle contractuel et de financement sera pris en charge par Die Autobahn, à qui seront alors transférés les procédures et contrats en cours d'exécution, sous réserve d'une période transitoire.

³²² <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-einleitung-04-umsetzung-ueberblick.html>

³²³ Ordonnance sur les marchés publics, modifiée du 18 avril 2016 (*Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge* – « **VgV** »).

6.4.2. Les contrats « F-Modell »

Les contrats « F-Modell » ont été introduits par la loi précitée du 30 août 1994 *sur le financement privé de la construction de routes nationales fédérales*³²⁴. Ils constituent les premiers contrats ÖPP³²⁵.

Leur structuration est proche du modèle concessif français. L'opérateur privé se voit confier la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance d'un ouvrage en contrepartie du droit de prélever un péage sur les usagers. L'opérateur assure l'exploitation à ses risques et périls et supporte notamment le risque trafic.

Ces contrats sont néanmoins limités aux ponts, tunnels et passes montagneuses.

Seuls deux projets ont été réalisés dans ce cadre, un tunnel à Rostock et un tunnel à Lübeck, mis en service en 2003 et 2005.

Un troisième projet avait été envisagé, le pont de Strelasund, mais la procédure d'appel d'offres a été déclarée sans suite, faute d'offres satisfaisantes. Le projet a finalement été réalisé en maîtrise d'ouvrage publique.

Le rapport établi en 2007³²⁶ par le VIFG pour le compte du BMVI (BVBS à cette date) souligne que les contrats « F-Modell » ont connu des difficultés liées à l'acceptabilité du péage appliqué à l'ensemble des véhicules ; à des prévisions de trafic trop optimistes ou encore à la difficulté à définir un niveau de péage adéquat pour couvrir les investissements sur la période contractuelle. Ces difficultés peuvent expliquer que ce modèle n'ait pas été plus développé.

³²⁴ Loi du 30 août 1994 sur le financement privé de la construction de routes nationales fédérales (*Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz* – « **FStrPrivFinG** »)

³²⁵ Voir : <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-geschaeftsmodelle-f-modell.html>

³²⁶ https://www.vifg.de/_downloads/service/2007_Sachstand_F-Modell_Langfassung.pdf?m=1564558687&

6.4.3. Les contrats « A-Modell »

En application de la loi sur l'accélération des partenariats public-privés de 2005³²⁷ et concomitamment à l'instauration d'un péage poids lourds la même année, cinq projets « pilotes » ont été attribués par le gouvernement allemand, selon une structuration dite « A-Modell » (A pour *Ausbau*, signifiant littéralement extension) entre 2007 et 2011.

Aux termes de cette structuration contractuelle, un opérateur privé se voit confier la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance de projets d'élargissement ou d'extension de sections autoroutières.

En contrepartie, l'opérateur privé est rémunéré par le cocontractant public sur la base des recettes de péage poids lourds perçus sur la section concernée. De sorte que sa rémunération dépend non seulement du nombre de véhicules mais également de la structuration des tarifs tels que définis par l'État fédéral. Il supporte ainsi un risque trafic et un risque lié aux niveaux des tarifs de péage.

Ce mécanisme est comparable à celui des « shadow toll » que l'on retrouve dans les premiers contrats DBFO anglais et dans les contrats SCUT portugais initiaux.

L'opérateur privé peut par ailleurs solliciter une avance remboursable (*Anschubfinanzierung*, littéralement financement de démarrage) pour la phase de construction (ce qui a été le cas pour les projets A4 et A8-I).

La durée des contrats est de 30 ans et les projets sont d'une longueur comprise entre 45 et 75 kilomètres.

Les principales obligations en matière de conception, construction, exploitation et maintenance dans les contrats « A-Modell » sont comparables à celles figurant dans les contrats « V-Modell » (voir ci-après point 6.4.4).

Les contrats « A-Modell » ont connu un certain nombre de difficultés économiques, illustrées notamment par le contentieux qui oppose depuis plusieurs années le titulaire du contrat portant sur l'autoroute A1 (Hamburg-Bremen) et le BMVI.

Autoroute A1 – Risque trafic et compensation des baisses de trafic

Le contrat pour l'élargissement de la section de l'autoroute A1 (Hamburg-Bremen) a été conclu le 10 juillet 2008 selon une structuration contractuelle « A-Modell », avec risque trafic.

L'opérateur privé, A1 Mobil GmbH, a rapidement rencontré des difficultés financières et a formulé auprès du BMVI deux demandes de compensation.

La première demande était fondée sur la perte de revenus résultant de la modification par le BMVI des tarifs de péage poids lourds, consistant notamment en une réduction du nombre de classes de véhicules. L'opérateur a considéré qu'il était en droit de recevoir une compensation à raison de ce changement de loi.

Au terme d'une procédure d'arbitrage contractuelle, les parties ont convenu, en 2011 et 2012, d'une compensation consistant en une augmentation tarifaire sur la durée du contrat et une indemnité de 500 000 euros pour 2013 et 2014.

Le BMVI n'a en revanche pas fait droit à la deuxième demande de compensation formulée par A1 Mobil GmbH, qui réclamait la compensation de la perte de revenus liée à une baisse substantielle du trafic en raison de la crise économique de 2008.

Les parties ne sont pas parvenues à se mettre d'accord au terme d'une procédure d'arbitrage. Le litige a été soumis au Tribunal de Hanovre en 2018, puis à la Cour Supérieure de Celle en 2019³²⁸. L'une comme l'autre ont conclu que cette perte de revenus relevait directement du risque trafic pleinement assumé par l'opérateur privé et que celui-ci n'était donc pas en droit de recevoir une compensation

³²⁷ Loi du 1er septembre 2005 sur l'accélération des partenariats public-privé précitée.

³²⁸ Tribunal d'instance de Hanovre, arrêt du 7 septembre 2018, affaire n° 9 O 106/17 – Cour régionale supérieure de Celle, arrêt du 26 novembre 2019, affaire n° 13 U 127/18.

La soutenabilité et la rentabilité des contrats « A-Modell » pour les opérateurs privés ont été questionnées à la suite de ces difficultés.

Cette réflexion a abouti à faire évoluer le mode de rémunération de ces contrats, menant à la « deuxième génération » d'ÖPP, les « V-Modell ».

6.4.4. Les contrats « V-Modell »

Sept projets ont été attribués par le gouvernement allemand selon une structuration dite « V-Modell » (V pour *Verfügbarkeits*, signifiant littéralement disponibilité) entre 2011 et 2018 et deux sont en cours d'étude ou d'attribution.

Aux termes de cette structuration contractuelle, un opérateur privé se voit confier la conception, la construction, le financement, l'exploitation et la maintenance de projets de construction ou d'élargissement de sections autoroutières.

En contrepartie, l'opérateur privé est rémunéré par le cocontractant public par un paiement de disponibilité calculé en fonction de la mise à disposition des ouvrages et de la qualité du service rendu. **Il ne supporte ainsi pas de risque trafic.**

Principales obligations et partage des risques³²⁹

■ Périmètre du contrat

Le périmètre du contrat est limité à la section objet des travaux de construction ou d'élargissement et dont l'opérateur privé assure l'entretien et la maintenance.

La construction et l'exploitation des aires de service ne sont pas incluses dans le périmètre

du contrat. Elles font l'objet de contrats de concession séparés conclus par le cocontractant public avec des tiers. L'opérateur privé a une obligation de coordination concernant la construction et l'exploitation des aires de service.

■ Procédures d'acquisition et procédures environnementales

Les procédures d'acquisition et d'expropriation sont à la charge du cocontractant public.

L'opérateur privé est associé aux procédures environnementales qui sont conduites par les services du cocontractant public. Il est tenu de transmettre les études d'impact environnementales nécessaires à la constitution des dossiers soumis dans le cadre de ces procédures.

Tout retard dans la mise à disposition des terrains par le cocontractant public donne droit à un report de délais et, le cas échéant, à une compensation.

■ Le régime des biens

Le contrat prévoit que « *le cocontractant public reste le propriétaire des ouvrages autoroutiers pendant toute la durée du contrat* ».

■ Conception et construction

L'opérateur privé assure la conception et la construction des ouvrages dans les conditions et les délais prévus au contrat. Il assume l'ensemble des risques y afférents, notamment les risques liés aux études et les risques de sol.

Certains contrats prévoient que le cocontractant public verse une avance remboursable à titre de « financement de démarrage ».

L'identité du constructeur ou du groupement constructeur est mentionnée par le contrat et tout changement est soumis à l'approbation préalable du cocontractant public.

³²⁹La présente analyse a été établie sur la base de la revue du cahier des charges type élaboré par le BMVI, utilisé pour l'ensemble des contrats « V-Modell » : https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/oepp-systematische-darstellung-projektvertraeglicher-regelungen.pdf?__blob=publicationFile.

L'opérateur privé est tenu de constituer une garantie pour couvrir ses obligations de la période de construction.

Les contrats n'imposent pas à l'opérateur privé d'organiser des procédures de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de travaux, ceux-ci étant, dans le principe, réalisés par le constructeur désigné initialement par le contrat.

■ **Exploitation, maintenance**

L'opérateur privé assure l'exploitation et la maintenance des ouvrages dans les conditions prévues au contrat et assume l'ensemble des risques y afférents.

Celui-ci doit établir un cahier des charges d'exploitation-maintenance, soumis au contrôle du cocontractant public et devant faire l'objet d'une actualisation régulière en fonction des évolutions normatives et techniques.

L'opérateur privé est tenu d'assurer en toutes circonstances la continuité de la circulation et la sécurité des usagers.

L'opérateur privé a l'obligation de maintenir les ouvrages et les équipements de la concession en parfait état, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auxquels ils sont destinés.

L'opérateur est tenu de mettre en place un système de gestion électronique d'informations et de données qui permet d'instaurer une forme d'auto-surveillance et autorise en permanence le cocontractant public à s'assurer des conditions exploitation et de maintenance.

Ce système doit inclure le rapport mensuel de performance et de disponibilité. Ce rapport précise les restrictions de disponibilité dues à des opérations d'entretien et de maintenance (avec l'indication du type d'opération, le jour, la durée, la localisation, etc.) et les déductions de rémunération qu'ils entraînent (*Verkehrsbeeinträchtigungskosten*, littéralement les « coûts de dégradation du trafic »). Les

déductions de rémunération varient en fonction de la gêne occasionnée sur le trafic de manière à inciter l'opérateur à assurer le meilleur service auprès des usagers

Pour couvrir le respect de ses obligations d'exploitation et de maintenance, l'opérateur privé est tenu de constituer une garantie d'exploitation, qui est maintenue jusqu'au terme du contrat.

■ **Rémunération**

La rémunération de l'opérateur privé comprend plusieurs composantes permettant d'assurer le paiement des coûts (i) de construction, (ii) de financement, (iii) d'exploitation-maintenance et (iv) de gestion de la société.

La composante rémunérant les coûts d'exploitation et de maintenance est indexée sur l'indice des prix et des matières premières.

Sauf causes légitimes qui ne sont pas imputables à l'opérateur privé, viennent en déduction de cette rémunération des montants tenant compte :

- du respect des indicateurs de performances liés à la disponibilité des voies (dans les conditions indiquées ci-dessus) ;
- l'état de l'ouvrage et les délais de maintenance, notamment en période hivernale ;
- la « performance de l'itinéraire » (similaire à la gestion de la congestion) ;
- la performance en matière de sécurité ; et
- la gestion des incidents (temps de rétablissement après la survenance d'incidents critiques).

Au-delà de cette adaptation de la rémunération en fonction de la performance de l'opérateur privé, le cocontractant public peut procéder à des déductions additionnelles dans le cas où l'opérateur privé manque de manière caractérisée à ses obligations en matière de sécurité, de santé des usagers ou de préservation de l'environnement.

■ Partage des gains de refinancement

Les contrats de financement sont transmis dans leur intégralité au cocontractant public.

Tout refinancement est soumis à l'accord du cocontractant public qui ne peut s'y opposer que dans les cas où il considère, de manière motivée, qu'une telle opération serait de nature à mettre en péril l'exécution du contrat.

L'opérateur privé est tenu de partager les éventuels gains de refinancement avec le cocontractant public, selon une clé de répartition fixée au contrat.

Le cocontractant public peut lui-même solliciter de l'opérateur privé qu'il examine la possibilité de refinancer le projet. Celui-ci doit alors mener les analyses permettant de conclure à l'opportunité ou non d'engager une telle opération.

Le cocontractant public ne peut imposer un refinancement qui serait incompatible avec les conditions de refinancement initialement prévues au contrat, compte tenu des intérêts des prêteurs.

■ Modifications

Le cocontractant public peut imposer à l'opérateur privé des modifications du contrat, notamment dans la consistance des travaux.

L'opérateur privé a droit à une compensation financière s'il démontre que les modifications imposées entraînent des surcoûts. Le montant et les conditions de versement de cette indemnité sont fixés par accord entre les parties.

L'opérateur privé peut également proposer des changements dans les travaux à réaliser ou proposer la réalisation de nouvelles installations à condition que cela ne modifie pas l'essence du contrat et que cela améliore la qualité de service. Ces modifications doivent être approuvées par le cocontractant public. La demande de modification doit être accompagnée d'une

analyse économique et financière des modifications envisagées.

■ Événements imprévisibles et compensation

L'opérateur privé a droit à un report des délais contractuels, à la suspension des pénalités, et, sur la base d'un rapport détaillé, à la compensation des surcoûts résultant :

- d'une décision de modification du contrat prescrite par le cocontractant public ;
- d'un événement de force majeure ;
- d'un changement de loi ou de réglementation de nature technique ou juridique ; et,
- des actes de vandalisme ou de dégradation par de tiers (sous réserve de toute indemnité d'assurance) ;

Étant précisé que l'opérateur privé doit reverser au cocontractant public tout gain qui résulterait de la survenance de ces mêmes événements, notamment à raison d'un changement de loi.

■ Pénalités

En cas de non-respect par l'opérateur de ses obligations au titre du contrat, le cocontractant public peut imposer une pénalité journalière ou par manquement.

En cas de défaillance prolongée de l'opérateur privé, le cocontractant public peut faire exécuter ses obligations par un tiers à ses frais et risques.

■ Résiliation du contrat

Le contrat peut être résilié pour faute, pour non-respect des conditions de refinancement, pour force majeure définitive ou encore pour motif d'intérêt général par le cocontractant public.

De façon notable par rapport au droit français applicable aux contrats publics, le contrat peut également être résilié par l'opérateur privé pour faute du cocontractant public, notamment en cas de non-paiement de la rémunération.

En cas de résiliation, l'opérateur privé a droit à une indemnisation qui couvre, *a minima*, le coût non amorti de la dette et, au maximum, l'entier préjudice subi (en cas de résiliation pour motif d'intérêt général).

Les prêteurs de la société de projet bénéficient d'un droit de proposer une entité substituée (*step in right*) en cas de défaillance de l'opérateur privé.

Un accord direct (*direct agreement*) conclu avec le cocontractant public prévoit par ailleurs que, en cas de résiliation, la part de l'indemnité de résiliation correspondant à la dette non amortie leur soit versée directement.

■ Restitution des biens en fin de contrat

A la fin normale ou anticipée du contrat, l'opérateur privé doit remettre l'ensemble des ouvrages dans un état conforme au programme de renouvellement fixé par le contrat et aux prescriptions détaillées par une annexe.

Le contrat prévoit un inventaire initial des biens après la mise en service des ouvrages ; des inspections de vérification du respect des programmes de renouvellement au cours du contrat ; et une inspection au plus tard 1 an avant l'expiration du contrat.

Les parties doivent se mettre d'accord sur le plan de remise en état des biens. En cas de non-respect de ce programme par l'opérateur privé, le cocontractant public peut tirer sur la garantie d'exploitation mise en place par l'opérateur privé.

En cas de résiliation du contrat, le cocontractant public bénéficie d'un droit de substitution direct ou par un tiers dans un certain nombre de contrats, et principalement le contrat de conception-construction et le contrat d'exploitation-maintenance.

6.4.5. Les contrats « Nouvelle Génération »

Les ÖPP « Nouvelle Génération » sont la dernière génération de contrats lancée en 2015.

Ils sont, dans leurs principes de partage des risques et de rémunération, identiques aux contrats « V-Modell ».

Ils doivent néanmoins permettre d'encourager le recours à de nouveaux types de financement (notamment financement auprès de compagnies d'assurance, de fonds d'investissement ou financement obligataire – *project bonds*).

A ce jour, deux projets ont été attribués dans ce cadre et neuf projets en cours d'étude ou d'attribution.



Sources et Bibliographie

La plupart des documents listés ci-après sont accessibles en lien hyperlink (Ctrl + Click).



ITALIE

TEXTES PRINCIPAUX ET JURISPRUDENCE

Textes

1. *Costituzione della Repubblica Italiana*, 1^{er} janvier 1948
2. Legge n. 463 *Provvedimenti per la costruzione di autostrade e strade e modifiche alle tasse automobilistiche*, 21 mai 1955
3. Legge n. 729 *Piano di nuove costruzioni stradali ed autostradali*, 24 juillet 1961
4. Legge n. 48 *Attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica*, 27 février 1967
5. Legge n. 492 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 376, concernente provvedimenti per il rilancio dell'economia riguardanti le esportazioni, l'edilizia e le opere pubbliche*, 16 octobre 1975
6. Legge n. 20 *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*, 14 janvier 1994
7. Legge n. 289 *Ripubblicazione del testo della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)", corredato delle relative note*, 27 décembre 2002
8. Legge n. 47 *Conversione del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative*, 27 février 2004
9. Legge n. 244, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*, 24 décembre 2007
10. Legge n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, 27 décembre 2019
11. Legge n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2016*, 28 décembre 2015
12. Decreto-Legge n. 138 *Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate*, 8 juillet 2002
13. Decreto-Legge n. 262 *Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*, 3 octobre 2006
14. Decreto-Legge n. 185, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, 29 novembre 2008
15. Decreto-Legge n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, 6 juillet 2011
16. Decreto-Legge n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, 6 décembre 2011
17. Decreto-Legge n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, 24 juin 2014
18. Decreto Legge n. 162, *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*, 30 décembre 2019
19. Decreto Legge n. 109, *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*, 28 septembre 2018
20. Decreto legislativo Presidenziale n. 38 *Istituzione dell'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (A.N.A.S.)*, 27 juin 1946

21. Decreto Legislativo n. 300 *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, 30 juillet 1999
22. Decreto Legislativo n. 50, *Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, 18 avril 2016
23. Decreto del Presidente della Repubblica *portant nomination du premier Conseil de l'Autorité de régulation des transports*, 9 août 2013
24. Decreto del presidente del consiglio dei ministri, n°72, *Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135*, 11 février 2014
25. Delibera n. 39, CIPE, *Direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale*, 15 juin 2007
26. Delibera n. 319, Comitato interministeriale per la programmazione economica (« CIPE »), *Direttive per revisione tariffe autostradali*, 20 décembre 1996
27. Delibera n. 71/2019, Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 16/2019 – Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. – Autostrade per l'Italia S.p.A.*, 19 juin 2019
28. Delibera n. 36/2019, CIPE, *Approvazione dell'aggiornamento 2018-2019 del contratto di programma 2016-2020 tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Anas S.p.A.*, 24 juillet 2019
29. Delibera n. 38/2019, CIPE, *Criterio generale per l'accertamento e per la definizione dei rapporti economici riferibili alle società concessionarie autostradali limitatamente al periodo intercorrente tra la data di scadenza della concessione e la data di effettivo subentro del nuovo concessionario (periodo transitorio)*, 24 juillet 2019

Dispositions codifiées

30. Codice civile – Article 822
31. Codice dei contratti pubblici – Article 5 ; Article 177 ; Article 178
32. Codice della strada – Article 2

Jurisprudence

33. Commission européenne, *Plan d'investissement dans les autoroutes pour Autostrade per l'Italia S.p.A.*, State Aid SA.49335 (2017/N) and S.A. 49338 (2017/N), 27 avril 2018
34. CJUE, 18 septembre 2019, *Commission européenne c/ République italienne*, aff. n° C-526/17

CONTRATS

35. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali, *Convenzione Unica sottoscritta il 12 ottobre 2007* :
36. Version modifiée le 24 décembre 2013 ;
37. Version modifiée le 22 février 2018.
38. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Convenzioni regolanti i rapporti tra il Ministero e le Società Concessionarie Autostradali*, consulté en avril 2020

RAPPORTS – DOCUMENTATION GENERALE

39. D. Albalade, G. Bel et X. Fageda, *Privatization and Regulatory Reform of Toll Motorways in Europe, in Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 2, April 2009 (pp. 295–318)
40. ANAS, *Autostrada Del Molise S.p.A. in liq.*, consulté le 30 avril 2020
41. ANAS, *Bandi di Gara*, consulté en avril 2020
42. ANAS, *CAIE Consorzio Autostrade Italiane Energia*, consulté en avril 2020
43. ANAS, *Chi Siamo*, consulté en avril 2020
44. ANAS, *Concessioni autostradali lombarde S.p.A.*, consulté en avril 2020
45. ANAS, *CONSEL – Consorzio ELIS per la formazione professionale superiore*, consulté en avril 2020
46. ANAS, *Contratto di programma*, consulté en avril 2020
47. ANAS, *Dati finanziari*, consulté en avril 2020
48. ANAS, *IDC Italian Distribution Council Scarl*, consulté en avril 2020
49. ANAS, *La nostra storia*, consulté en avril 2020
50. ANAS, *PMC Mediterraneum S.C.p.A.*, consulté en avril 2020
51. ANAS, *Quadrilatero Marche – Umbria S.p.A.*, consulté en avril 2020
52. ANAS, *Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione*, consulté en avril 2020
53. ASECAP, *National Report 2019 : Italy*, 2019
54. ASECAP, *Member's statistics*, in *Bulletin Statistique 2019*, données au 31 décembre 2018
55. Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (« AISCAT »), site internet consulté en avril 2020
56. Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Organisation chart*, consulté en avril 2020
57. Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autorité de la concurrence et du marché), *Bollettino, Settimanale, Anno XXX, n° 12*, 23 mars 2020
58. Autostrada del Brennero S.p.A., *Speciale 60 anni di Autostrada del Brennero SpA*, Media Alpi Pubblicità Srl, 2019
59. Autostrade del Lazio S.p.A., site internet consulté en avril 2020
60. Autostrade per l'Italia, *2018 Annual Report*, 2018
61. C. Balmer et A. Amante, *No tariff increases for most Italian motorways in 2020: ministry*, Reuters, 31 décembre 2019
62. C. Cambini pour l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Benchmarking for Highways: the Italian experience*, International Workshop on Benchmarking and Regulation in Transport, Turin, 12 décembre 2019
63. Concessioni Autostradali Venete, *Società*, consulté le 30 avril 2020
64. Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti, *Determinazione n. 72, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A., 2017*, 20 juin 2019, n° 72
65. Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, *Deliberazione n. 18/2019/G, Le concessioni autostradali*, 18 décembre 2019
66. Ferrovie dello Stato Italiane, *ANAS – Mission*, consulté en avril 2020

67. A. Greco, *Regulation and licensee companies in the Italian Highways Network*, Université de Bergame, in Colloque “Highways : cost and regulation in Europe”, Bergamo, 26 et 27 novembre 2004
68. A. Laurino et R. Grimaldi, *The process of highway privatization in Italy and Japan*, in General Proceedings of the XII Scientific Meeting of the Italian Society of Transport Economics, mars 2010
69. N. Limodio, *The Highway concession system in Italy: History, regulation and politics*, World Bank, 2011
70. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali, 11 février 2014
71. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Il ministero*, consulté en avril 2020
72. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Relazione relativa alla Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali – Anno 2018*, à jour au 13 septembre 2019
73. Regione del Veneto, *Superstrada Pedemontana Veneta*, consulté en avril 2020
74. Reuters, *Catastrophe de Gênes : un ministre italien réclame l'annulation de la concession autoroutière d'Atlantia*, La Tribune, 3 janvier 2020
75. SCR Piemonte, *Società partecipate*, à jour au 21 janvier 2019
76. SIAS S.p.A., *Press release: the Board of directors of SIAS approves the “Interim Financial Report” as at 30 June 2019*, 2 août 2019
77. Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A., *La società*, consulté en avril 2020

ESPAGNE

TEXTES PRINCIPAUX ET JURISPRUDENCE

Textes

1. Ley sobre construcción por particulares de carreteras de peaje, 26 février 1953
2. Ley 55/1960 de carreteras en régimen de concesión, 22 décembre 1960
3. Ley 8/1972 de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, 10 mai 1972
4. Ley 14/2000 de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, 29 décembre 2000
5. Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obras públicas, 23 mai 2003
6. Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas, 3 novembre 2003
7. Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, 23 décembre 2009
8. Ley 37/2015 de Carreteras, 29 septembre 2015
9. Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, 1er octobre 2015
10. Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, 8 novembre 2017
11. Real Decreto 657/1986 sobre organización y funcionamiento de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, 7 mars 1986
12. Real Decreto 30/2011 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, 14 janvier 2011, abrogé
13. Real Decreto-Ley 1/2014 de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, 24 janvier 2014

14. Real Decreto 953/2018 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, 27 juillet 2018
15. Decreto 215/1973 por el que se aprueba el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, 25 janvier 1973
16. Decreto 286/2014 por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a determinados vehículos de transporte de mercancías en autopistas en régimen de concesión de la Red de Carreteras del Estado, 25 avril 2014
17. Directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté
18. Resolución de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2019, de interpretación de determinados contratos de concesión de autopistas, en cuanto al método para calcular la "Responsabilidad Patrimonial de la Administración", 7 mai 2019

Jurisprudence

19. CJCE, 22 avril 2010, *Commission c./ Royaume d'Espagne*, aff. C-423/07

CONTRATS

Concessions consenties par l'administration générale de l'Etat

20. ACESA – Acesa Autopistas, Concesionaria Española, S.A.
21. AUDASA – Autopistas del Atlántico, Concesionaria Española S.A..
22. AVASA – Autopista Vasco-Aragonesa, Concesionaria Española, S.A.
23. AUCALSA – Autopista Concesionaria Astur-Leonesa, S.A.
24. AUSOL – Autopista del Sol, Concesionaria Española, S.A.
25. AUSUR – Autopista del Sureste, Concesionaria Española de Autopistas, S.A.
26. Castellana de Autopistas, S.A., Concesionaria del Estado
27. AUSOL – Autopista del Sol, Concesionaria Española, S.A.
28. ACEGA – Autopista Central Gallega, Concesionaria Española, S.A.
29. AULESA – Autopistas de León, S.A., Concesionaria del Estado
30. CIRALSA – Ciralsa, S.A., Concesionaria del Estado
31. GUADALCESA – Autopista del Guadalmedina, Concesionaria Española, S.A

Concessions consenties par les Communautés autonomes

32. AUDEANASA– Autopistas de Navarra, S.A.
33. AUTEMA – Autopista Terrassa-Manresa, S.A., Concesionaria de la Generalitat de Catalunya
34. AUCAT – Autopistas de Catalunya, S.A., Concesionaria de la Generalitat de Catalunya
35. Autoestradas de Galicia, Autopistas de Galicia S.A., Concesionaria de la Junta de Galicia
36. INVICAT – Infraestructuras Viaries de Catalunya, S.A.
37. Tunels de Barcelona i Cadí, Concessionària de la Generalitat de Catalunya, S.A.

38. Tunels de Barcelona i Cadí, Concessionària de la Generalitat de Catalunya, S.A.

Convention de gestion directe entre l'Administration Générale de l'Etat et la SEITT

39. Convention de gestion directe – *Convenio de gestión directa entre la Administración General del Estado y la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, s. a. para la promoción y construcción de determinadas infraestructuras de carreteras de titularidad estatal*, 11 août 2015
40. Avenant à la convention – *Adenda al Convenio entre la Administración General del Estado y la «Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S.M.E., S.A.»*, por el que se regula la gestión de la explotación y la preparación de la licitación de autopistas de titularidad estatal, 22 décembre 2018

RAPPORTS – DOCUMENTATION GENERALE

41. D. Albalade, G. Bel et P. Bel-Piñana, Tropezando dos veces con la misma piedra: Quiebra de Autopistas de peaje y costes para contribuyentes y usuarios, Universitat de Barcelona y GiM-IREA, Revista de Economía Aplicada, décembre 2014
42. J.-A. Blanco Moa, *La modificación de la concesión de la autopista del Atlántico introducida por el Real Decreto 1733/2011*, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista General de Derecho Administrativo n° 51, 19 septembre 2019
43. Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, *Informe 2017 sobre el sector de autopistas de peaje en España*, 2017
44. J. E. Garrido, *Las autopistas de peaje: breve historia de una crisis*, El Vigía, 17 avril 2018
45. R. Mendez, *Por qué han quebrado radiales: un fallo del sistema sin culpables que pagarás tú*, El Confidencial, 14 décembre 2016
46. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Communiqué, *El Gobierno autoriza que la Sociedad Estatal de Transporte Terrestre (Seittsa) continúe al cargo de la gestión de las autopistas de peaje concursadas*, 21 décembre 2018
47. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Usuarios, *Peajes dependientes de la A.G.E.*, consulté en avril 2020
48. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Peajes, *Información general relacionada*, consulté en avril 2020
49. SEITT, *Informe de Gobierno Corporativo*, 2017
50. SEITT, liste des marchés de travaux, de fourniture et de services conclus par la SEITT, consulté en avril 2020
51. SEOPAN – Rapport EY, *Crisis del Sistema de contratación pública de infraestructuras en España*, 2017
52. SEOPAN – Rapport ATKearney, *Hacia un modelo social y sostenible de infraestructuras viarias en España*, septembre 2018
53. SEOPAN, *National Report : Spain*, pour l'ASECAP, 31 décembre 2018
54. SEOPAN, *Autopistas de peaje*, (statistiques), 2018
55. SEOPAN, *Construcción e infraestructuras*, (statistiques) 2018-2019
56. Tribunal de Cuentas, *Declaración sobre la cuenta general del Estado correspondiente al ejercicio 2015*, n°1.222, 29 juin 2017
57. J. R. Ventosa, *1960-2017. Crecimiento y modernización de las carreteras españolas: La configuración de la red.*, in Revista del Ministerio de Formento 2017, n° 674, juillet-août 2017

PORTUGAL

TEXTES PRINCIPAUX

1. Lei 55/2007, 31 août 2007
2. Lei 13/2008, 29 février 2008
3. Lei 34/2015, 27 avril 2015
4. Decreto-Lei 380/85, 26 septembre 1985
5. Decreto-Lei 222/98, 17 juillet 1998
6. Decreto-Lei 374/2007, 7 novembre 2007
7. Decreto-Lei 380/2007, 13 novembre 2007
8. Decreto-Lei 44-A/2010, 5 mai 2010
9. Decreto-Lei 110/2009, 18 mai 2009
10. Decreto-Lei 111/2012, 23 mai 2012
11. Decreto-Lei 236/2012, 31 octobre 2012
12. Decreto-Lei 133/2013, 3 octobre 2013, version consolidée
13. Decreto-Lei 78/2014, 14 mai 2014
14. Decreto-Lei 91/2015, 29 mai 2015

CONTRATS EN VIGUEUR

Concessions historiques :

15. *BCR Concessão da Brisa* (BCR – Brisa Concessão Rodoviária, S.A.), version consolidée
16. *Concessão Norte* (ASC N – Ascendi Norte – Autoestradas do Norte, S.A.) – Annexes
17. *Concessão Oeste* (AEA – Autoestradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal) – Annexes
18. *Concessão Travessia do Tejo em Lisboa* (Lusoponte – Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.) – Annexes

Nouvelles concessions :

19. *Concessão Litoral Centro* (Brisal – Autoestradas do Litoral S.A.) – Annexes
20. *Concessão Douro Litoral* (AEDL – Autoestradas do Douro Litoral S.A.) – Annexes
21. *Concessão Grande Lisboa* (Ascendi – Grande Lisboa – Autoestradas da Grande Lisboa, S.A.) – Annexes

Concessions de type SCUTs renégociées :

22. *Concessão Beira Interior* (Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, S.A.) – Annexes
23. *Concessão Algarve* (AAVI – Autoestrada do Algarve – Via do Infante – Sociedade Concessionária, S.A.) – Annexes

24. *Concessão Costa de Prata* (ASC CP – Ascendi Costa de Prata – Autoestradas da Costa de Prata, S.A.) – Annexes
25. *Concessão Interior Norte* (Norscut – Concessionária de Autoestradas, S.A.) – Annexes
26. *Concessão Beira Litoral/Beira Alta* (ASC BLA – Ascendi Beiras Litoral e Alta – Autoestradas das Beiras Litoral e Alta, S.A.) – Annexes
27. *Concessão Norte Litoral* (AENL – Autoestradas Norte Litoral – Sociedade Concessionária – AENL, S.A.) – Annexes
28. *Concessão Grande Porto* (ASC GP – Ascendi Grande Porto – Autoestradas do Grande Porto, S.A.) – Annexes

Sous-concessions déléguées par Infraestruturas de Portugal S.A.

29. *Subconcessão Douro Interior* (ASC DI – Ascendi Douro – Estradas do Douro Interior, S.A.) – Annexes
30. *Subconcessão Autoestrada Transmontana* (AE XXI - Subconcessionária Transmontana, S.A.) – Annexes
31. *Subconcessão Baixo Tejo* (AEBT – Autoestradas do Baixo Tejo, S.A.) – Annexes
32. *Subconcessão Baixo Alentejo* (SPER – Sociedade Portuguesa para a Construção e Exploração Rodoviária) – Annexes
33. *Subconcessão Litoral Oeste* (AELO – Autoestradas do Litoral Oeste, S.A.) – Annexes
34. *Subconcessão Algarve Litoral* (RAL – Rotas do Algarve Litoral, S.A.) – Annexes
35. *Subconcessão Pinhal Interior* (ASC PI – Ascendi Pinhal Interior – Estradas do Pinhal Interior, S.A.) – Annexes

RAPPORTS – DOCUMENTATION GENERALE

36. ASECAP, *Bulletin statistique 2019*, 2019
37. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, *Atribuições Setor Rodoviário*, consulté en avril 2020
38. Autoridade de Mobilidade e dos Transportes, *Knowledge Management/Road Mode*, consulté en avril 2020
39. Infraestruturas de Portugal, *Consolidated annual report*, premier semestre 2019
40. Infraestruturas de Portugal, *Plano de rodoviário nacional*, consulté en avril 2020
41. E. Pacheco, *Evolução Planeamento da Rede de Transportes em Portugal. Alteração das Acessibilidades e Dinâmicas Territoriais da Região Norte*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2004
42. REFER et EP, *Memorandum of Merger by incorporation and transformation, (non-binding translation)* 29 mai 2015
43. M. Santos et B. Santos, *Shadow-tolls in Portugal: How we got here and what were the impacts of introducing real tolls*, Association for European Transport and Contributors, octobre 2012
44. Unidade Técnica de Apoio Orçamental, *Renegociação dos Contratos de PPP do Setor Rodoviário, Informação técnica da UTAO n.º 10/2016*, avril 2016
45. Via verde, *Quem somos*, consulté en avril 2020

ROYAUME-UNI

TEXTES PRINCIPAUX

1. *Trunk Roads Act 1936*, 18 décembre 1936
2. *Trunk Roads Act 1946*, 6 mars 1946
3. *Highways Act 1980*, 13 novembre 1980
4. *Road Traffic Regulation Act 1984*, 26 juin 1984
5. *Railways and Transport Safety Act 2003*, 10 juillet 2003
6. *Traffic Management Act 2004*, 22 juillet 2004
7. *Railways Act 2005*, 7 avril 2005
8. *Infrastructure Act 2015*, 12 février 2015

CONTRATS

9. Contracts Finder archive, *Highways Agency – Area 9 Asset Support Contract*, 2014 – 2019, 2 janvier 2014
10. Tenders Electronic Daily, *United Kingdom-Birmingham: Construction work – Contract notice*, 2018/S 010-017461, janvier 2018

RAPPORTS – DOCUMENTATION GENERALE

11. A. Cook, *A fresh start for the Strategic Road Network, Managing our roads better to drive economic growth, boost innovation and give road users more for their money*, novembre 2011
12. Commission européenne, *EU Transport in Figures: statistical pocketbook*, 2012
13. DfT, *Action for Roads, a network for the 21st century*, juillet 2013
14. DfT, *Transforming our strategic roads – A summary*, décembre 2014
15. DfT, *Highways England: Licence*, avril 2015
16. DfT, *Draft RIS 2 – Government objectives (2020-2025)*, octobre 2018
17. DfT, *Roads funding, information pack*, novembre 2018
18. DfT, *Highways England performance report to Parliament*, 2018-2019
19. DfT, *Design Manual for Roads and Bridges (DMRB)*, Updated February 2020
20. Highways Agency, *Framework Document*, juillet 2009
21. Highways Agency, *DBFO information*, mars 2012
22. Highways England, *Supply Chain Strategy*, 2015
23. Highways England, *Strategic Road Network Initial Report*, décembre 2017
24. Highways England, *Delivery Plan*, 2015-2020
25. Highways England, *Présentation à la presse de M. Jim O’Sullivan*, novembre 2018
26. Highways England, *Updated Delivery Plan*, 2019-2020

27. Highways England, *Connecting the country, Annual report and accounts 2019*, For the financial year ended 31 March 2019
28. Highways England, *ORR warns over transition as Highways England awaits RIS 2*, 11 novembre 2019
29. Highways England, *Network Management Map*, janvier 2020
30. Highways England, *Procurement Plan, RIS 2015-2020, version 13*, janvier 2020
31. HM Treasury, *Spending Round 2013*, June 2013
32. House of Commons, *Environmental Audit Committee, Vehicle Excise Duty, an environmental tax*, juillet 2008
33. House of Commons, Committee of Public Accounts, *Report on M25 Private Finance Contract*, février 2011
34. House of Commons, *Transport Committee Oral evidence: The work of Highways England*, octobre 2019
35. Ipsos Mori, *Evaluation of roads reform: the changes made to the management and operation of England's strategic road network since 2014, Wave 1 and Wave 2 reports*, 2015
36. National Audit Office, *Highways Agency – Procurement of the M25 private finance contract*, novembre 2010
37. ORR, Organigramme et ensemble des données de l'ORR, actualisé au 31 mars 2019
38. ORR, *Monitoring Highways England: The monitoring framework*, octobre 2015
39. ORR, *Efficiency Review RIS2*, juin 2019
40. ORR, *Annual assessment of Highways England's performance 2019*, octobre 2019
41. ORR, *Consultation on Holding Highways England to account*, février 2020
42. Transport focus, *Strategic Roads User Survey – 2018-19 summary report*, 4 juillet 2019

ALLEMAGNE

TEXTES PRINCIPAUX ET JURISPRUDENCE

Textes

1. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 23 mai 1949
2. *Bundesfernstraßengesetz – FStrG*, 6 août 1953
3. *Fernstrassenbauprivatfinanzierungs-gesetz – FstrPrivFinG*, 30 août 1994
4. Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 *relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures*
5. *Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benetzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen*, 5 avril 2002
6. *Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen – ABMG*, 12 avril 2002
7. *Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen – VIFGG*, 28 juin 2003
8. *Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der Öffentlich Privaten Partnerschaften*, 1^{er} septembre 2005
9. *Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen – BFStrMG*, 12 juillet 2011

10. *Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen*, 8 juin 2015
11. *Kraftfahrzeugsteuergesetz – KraftStG 2002*, 26 septembre 2002, version consolidée
12. *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Fassung der Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts – VgV*, 12 avril 2016
13. *Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen – FstrAbG*, 23 décembre 2016
14. *Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften*, 14 août 2017

Jurisprudence

15. Tribunal d'instance de Hanovre, arrêt du 7 septembre 2018, affaire n° 9 O 106/17
16. CJUE, Grande chambre, 18 juin 2019, *République d'Autriche c./ République fédérale d'Allemagne*, aff. C-591/17
17. Cour régionale supérieure de Celle, arrêt du 26 novembre 2019, affaire n° 13 U 127/18

CONTRATS

Contrats F-Modell

18. Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur – « BMVI », *Das F-Modell*, consulté en avril 2020
19. Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH – « VIFG », *Sachstandsbericht F-Modell, Schlussbericht*, 2007

Contrats A-Modell (Ausbaumodell)

20. BMVI, *Das A-Modell*, consulté en avril 2020

Contrats V-Modell (Verfügbarkeitsmodell)

21. BMVI, *Systematische Darstellung projektvertraglicher Regelungen für ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbereich Verfügbarkeitsmodell*, consulté en avril 2020

RAPPORTS – DOCUMENTATION GENERALE

22. ASECAP, *National Report 2019, Germany*, 2019
23. Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, *Straßen in Bayern*, consulté en avril 2020
24. BMVI, *Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2018 bis 2022*, 5 mars 2018
25. BMVI, *Bundesverkehrswegeplan 2030*, 2016
26. BMVI, *Gesellschaftsvertrag für die Infrastrukturgesellschaft des Bundes für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen*, 14 décembre 2018
27. BMVI, *Hintergrund und Ziele der Bundesverkehrswegeplanung*, consulté en avril 2020
28. BMVI, *Lkw-Maut*, consulté en avril 2020
29. BMVI, *ÖPP in der Bundesfernstraßenverwaltung – Wer macht was?*, consulté en avril 2020

30. BMVI, *Press release – The Federal Government remains the owner of toll operator company Toll Collect*, 15 janvier 2019
31. BMVI, *Rechtliche Grundlagen*, consulté en avril 2020
32. BMVI, *Reform der Bundesfernstraßenverwaltung*, consulté en avril 2020
33. BMVI, *Transport infrastructure*, consulté en avril 2020
34. BMVI, *Umsetzung von Straßeninfrastruktur im vergleichenden Überblick - konventionell und Öffentlich-Private Partnerschaften*, consulté en avril 2020
35. BMVI, *Ziele der Autobahn-Reform*, consulté en avril 2020
36. Bundesrechnungshof, *Bundesfernstraßen, Planen, Bauen und Betreiben*, 2018
37. Bundesrechnungshof, *Gutachten zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen*, 1^{er} décembre 2016
38. Deutsche Einheit Fernstraßenbau und planungs GmbH, *Site internet officiel*, consulté en avril 2020
39. Die Autobahn GmbH des Bundes, *Häufige Fragen*, consulté en avril 2020
40. Fernstraßen-Bundesamt – « FBA », *Dienstherrangelegenheiten*, consulté en avril 2020
41. VIFG, *Das Unternehmen*, consulté en avril 2020
42. VIFG – Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, *Schlußbericht*, 5 septembre 2000
43. World Bank Group, *Procuring infrastructure public-private partnerships 2018 in Germany*, 2018

DISPOSITIONS COMMUNAUTAIRES

1. Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 *portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services*
2. Directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 *portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux*
3. Directive 1999/62/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 1999 *relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures*
4. Directive 2004/17/CE du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 *portant coordination des procédures de passation des marchés dans le secteur de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux*
5. Directive 2004/18/CE du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 *relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services*
6. Directive 2004/52/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 *concernant l'intéropérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté*
7. Directive 2014/23/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 *sur l'attribution de contrats de concession*
8. Directive 2014/24/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 *sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE*
9. Directive 2014/25/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 *relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE*