

**XXIIIe CONGRÈS MONDIAL DE LA ROUTE
PARIS 2007**

AUTRICHE – RAPPORT NATIONAL

SÉANCES D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS1

**DÉFIS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DU SYSTÈME DE TRANSPORT ROUTIER**

RAPPORTEUR GÉNÉRAL

M.FRANZ LÜCKLER, Président

M. Norbert DEWEIS

M. Marko JANDRISITS

M. Christian NAGL

Mme Ingrid PARTL

M. Klaus SCHIERHACKL

M. Anton SIEBER

M. Gunther THALER

Mme Aleksandra VUCAK

M. Alexander WALCHER

AUTOBAHNEN- UND SCHNELLSTRASSEN-
FINANZIERUNGS- AKTIENGESELLSCHAFT (ASFINAG)

Mél : franz.lueckler@asfinag.at

RÉSUMÉ

Le rapport national de l'Autriche présente ci-après un aperçu du développement durable du réseau routier primaire dont l'entreprise ASFINAG (ASFINAG - entreprise nationale des autoroutes et voies rapides) assure l'exploitation, le financement, la construction et la maintenance. L'importance du développement durable augmente dans tous les secteurs. Cela est également vrai pour le secteur routier. C'est la raison pour laquelle ASFINAG décide de publier son premier rapport sur le développement durable en octobre 2006. Durant la phase de planification d'un projet d'infrastructure appelée « processus ouvert de planification », ASFINAG tente d'impliquer différentes parties prenantes afin d'accroître l'acceptation du public au projet et de répondre aux besoins de l'environnement, des populations concernées et de l'efficacité des coûts. Pour les camions, les péages sont liés à la distance parcourue et pour les véhicules individuels à la durée de validité. Ce système est perçu comme étant efficace et fair-play permettant ainsi d'assurer les investissements dans le réseau routier. Pour la première fois, un nouveau projet PPP a été lancé en Autriche. Celui-ci constitue une autre méthode afin de disposer des ressources financières nécessaires à l'investissement routier en minimisant les risques. Durant les deux dernières années, ASFINAG a commencé à réorganiser la structure de son groupe afin de regrouper toutes les compétences-clés sous un même toit. Ce processus a permis d'améliorer notre performance. Afin d'atteindre l'objectif d'une « route intelligente », ASFINAG utilise un système d'information et de gestion du trafic. De plus, cela nous permet de rendre notre réseau routier primaire plus sûr en augmentant notre rentabilité.

1. LES POLITIQUES ADOPTÉES DANS LES DIFFÉRENTS PAYS VISANT UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU RÉSEAU ROUTIER

En Autriche, la réalisation d'un projet de construction autoroutier constitue un dossier extrêmement complexe à plusieurs niveaux. Différents processus et exigences doivent être respectés durant les différentes phases de mise en œuvre (études préliminaires – planification du projet – construction). La différence significative provient de la prise en compte des exigences de différents environnements. Ainsi, l'implication des populations concernées pendant la phase de planification et de mise en œuvre d'un projet routier devient de plus en plus un facteur-clé pour le soutien au projet et sa valorisation.

Les organisations comme l'entreprise ASFINAG, chargée de développer une nouvelle infrastructure, doivent prendre leur responsabilité très au sérieux, car elles jouent un double rôle crucial : réaliser des solutions durables pour les sociétés et l'environnement. Bien entendu, cela est uniquement possible si les facteurs sociaux, environnementaux et économiques sont traités sur un pied d'égalité. RSE – la responsabilité sociale des entreprises est un instrument assez récent afin d'atteindre cet objectif. En Autriche, ASFINAG tente de mettre en œuvre en 2006 une RSE comme partie intégrante du système de management y inclus la publication du premier rapport sur le développement durable.

1.1. RSE – responsabilité sociale des entreprises

Les premiers rapports sur la RSE sont apparus pendant les années 1970 et 80 ensemble avec des concepts comme le développement durable et le triple bilan (économique, environnemental et social).

Un grand nombre d'organisations, y incluses celles du secteur routier, peuvent tirer un bénéfice de la mise en œuvre d'une politique RSE et des rapports de progrès. Cependant, dans le secteur routier, le nombre de mises en œuvre reste assez faible. Seules quelques entreprises privées engagent des politiques environnementales et politiques RSE et sont suivies d'un petit nombre d'entreprises publiques. Le développement apparemment tardif d'une politique RSE parmi les organisations publiques du secteur routier s'explique par le fait que la plupart des agences publiques mettent déjà en œuvre des principes durables lorsqu'elles mènent à bien leurs missions. Au travers de règlements contraignants ou suite à des impératifs découlant d'un modèle de rôle, certaines organisations publiques ont commencé à surveiller l'incidence de leurs propres opérations sur l'environnement et les communautés. À l'avenir, suite à l'émergence de lignes directrices relatives à l'établissement des rapports du secteur public, les politiques RSE vont probablement jouer un rôle plus important dans le secteur routier. De plus, les organisations privées répondent davantage aux sollicitations des agences publiques, des investisseurs et des autres parties prenantes.

Jusqu'à présent, le secteur routier n'a pas été l'un des secteurs d'activités leader en matière de mise en œuvre de concepts RSE. Comme l'a montré une enquête de KPMG effectuée en 2005 (source : KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005, [Enquête internationale sur l'établissement des rapports relatifs à la RSE 2005] <http://kpmg.co.uk>), les secteurs du « Transport » et du « BTP et matériaux de construction » sont largement en retard par rapport à d'autres secteurs d'activités avec une incidence environnementale et sociétale relativement importante. Cela s'applique tout particulièrement aux institutions publiques du secteur routier.

1.2. La RSE, c'est quoi ?

La Banque mondiale définit la responsabilité sociale des entreprises comme *« l'engagement continu par l'entreprise de contribuer au développement économique durable en travaillant avec les employés, leurs familles, la communauté locale et la société dans son ensemble afin d'améliorer leur qualité de vie de manière à ce que cela soit bénéfique à l'entreprise et au développement. »*

La responsabilité sociale des entreprises est étroitement liée au concept plus large du développement durable. Ce lien apparaît clairement dans le modèle du triple bilan qui est communément utilisé pour décrire, évaluer et établir des rapports sur la RSE. Le triple bilan décrit à la fois les trois dimensions du développement durable et leur application aux organisations au travers de la RSE :

- Le bilan économique se rapporte à la performance financière de l'organisation mais également à la philosophie ou aux valeurs sous-jacentes à la stratégie ou au comportement d'une organisation ;
- Le bilan environnemental décrit l'impact des produits ou opérations d'une organisation sur l'environnement ; ses émissions, ses pollutions des sols, son utilisation énergétique et ses déchets et comment elle les gère ; et

- Le bilan social traite de thèmes comme la diversité ethnique, la diversité des sexes, les horaires de travail, les salaires, la sécurité et la santé des employés au sein de l'organisation ainsi que des contributions aux services et installations de la communauté.

1.3. La pertinence de la RSE pour le secteur routier

Certaines des entreprises incluses dans l'enquête KPMG au titre des catégories nommées « Transport » et « BTP et matériaux de construction » sont actives dans des projets d'infrastructure et de routes. Cependant, les entreprises de BTP et les opérateurs de transport ne sont pas les seuls acteurs du secteur routier. À l'échelle mondiale, les agences publiques, services gouvernementaux, investisseurs publics et privés, ingénieurs conseils, entreprises de BTP et opérateurs de réseaux participent tous au développement et à la maintenance des réseaux routiers. Bien que ces parties prenantes peuvent être de nature très différente (publique / privée, investisseur / capacités techniques, etc.), la RSE pourrait être bénéfique aux organisations du secteur routier.

1.4. Bénéfices d'une RSE

Comme explicité, la responsabilité sociale des entreprises implique une prise en compte sérieuse des impacts économiques, sociaux et écologiques d'une entreprise. Cependant, la RSE n'est pas uniquement une stratégie défensive. La plupart des institutions utilisant des mesures liées à la RSE ont un certain « intérêt personnel informé » à « faire du bien », à savoir que leurs affaires bénéficient de leurs normes RSE. Ceci s'applique surtout aux domaines suivants :

- Dans chaque projet d'infrastructure, il existe des parties prenantes avec des intérêts spécifiques : les employés, fournisseurs, clients, communautés concernées, ONG, différents niveaux de gouvernement, etc. La RSE est un excellent moyen pour gérer les attentes des parties prenantes tout au long d'un projet. Celle peut donc permettre de réduire les frais dus aux conflits importants pouvant survenir durant une étape ultérieure du projet (permettant également d'éviter des risques juridiques). La RSE est donc un moyen de gestion et de réduction du risque.
- La RSE permet de bâtir une meilleure image de l'entreprise. Cela s'applique particulièrement lorsqu'on touche aux relations avec les employés (meilleure motivation ; image d'un bon employeur) ainsi qu'aux relations avec certaines parties prenantes (comme des ONG critiques) ou le grand public. Les mesures durables peuvent également permettre de mieux gérer la pression croissante exercée par les investisseurs.
- Lors de la mise en œuvre d'une RSE, l'entreprise ou l'agence publique peut également obtenir le statut de référence dans un secteur donné. Il peut même en découler un avantage compétitif. De ce fait, la RSE n'est pas uniquement un outil permettant de répondre aux normes de gouvernance générale d'entreprise, mais également d'assurer les bénéfices lorsqu'il s'agit du bilan économique.

Bien que les normes RSE ne soient pas très répandues dans le secteur routier, comme pour les processus intégrés de management, différents éléments d'une politique RSE existent déjà.

Etant donné que l'établissement obligatoire de rapports sur le développement durable et la RSE deviendra une pratique de plus en plus répandue, le secteur routier doit répondre à ce développement de manière plus approfondi qu'il ne l'a fait jusqu'à présent. Certains pays fournissent déjà ce type de rapports publics et travaillent à la mise en œuvre concrète d'une politique RSE.

La meilleure description d'une RSE dans le secteur routier est l'élargissement des responsabilités d'organisations publiques et privées en matière de planification, conception, construction, exploitation et maintenance des routes. De la même manière que le secteur routier a adapté les processus de la prise décisionnelle et les structures institutionnelles pour inclure la durabilité, il devra probablement élargir son horizon afin de témoigner de niveaux plus élevés de responsabilité sociale des entreprises.

Une recherche plus approfondie sera précieuse afin de confirmer le niveau actuel d'engagement et d'adoption de politiques RSE, les approches retenues ainsi que les sources d'échange de savoir permettant aux organisations du secteur routier de démontrer comment elles assument la responsabilité pour le progrès économique, environnemental et social dans les pays développés et en développement.

2. COMMENT LES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES PEUVENT-ELLES RESTER LES LEADERS, EN PARTICULIER PAR RAPPORT A LA COORDINATION DES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES

2.1. La participation publique et la consultation des parties prenantes pour les projets d'infrastructure

Les projets d'infrastructure doivent être menés à bien de manière transparente et compréhensible, même pour les profanes. Cela peut être réalisé grâce à l'échange d'informations ainsi que par l'implication du public dans le processus de planification. Il s'est avéré qu'ignorer ou aller complètement à l'encontre des besoins ou des inquiétudes du public a une influence diamétralement opposée quant aux chances de mise en œuvre d'un projet routier.

Dans le processus de la construction d'une autoroute l'étude d'impact sur l'environnement est devenue une partie cruciale du processus de planification. Afin de répondre aux besoins de l'environnement, des populations concernées et de la rentabilité, l'entreprise ASFINAG a mis en œuvre le processus appelé « processus ouvert de planification ».

Celui-ci permet d'impliquer les parties prenantes et les populations concernées par la planification et la construction d'un projet routier dès les premières phases d'élaboration. Ce processus joue un rôle essentiel dans l'acceptation et l'adhésion à un projet de construction routier. Les projets d'infrastructure doivent être menés de manière transparente et facilement compréhensible pour les non-initiés en échangeant de l'information avec la population concernée et en l'impliquant dans le processus de planification.

En ce qui concerne les projets de planification d'autoroutes en Autriche, ASFINAG tente d'intégrer les populations locales concernées dans un processus itératif (groupe de travail) afin de discuter du projet lui-même et, par exemple, des avantages et désavantages de solutions dites extrêmes comme des tunnels de plusieurs kilomètres de long. En fin de compte, ce processus permet d'avoir une approche totalement objective par rapport à un thème qui était au début chargé d'émotions. L'implication de la population dans le processus de planification a, d'une part, permis d'atteindre un niveau plus élevé de compréhension parmi les communautés locales par rapport à la mise en œuvre de certaines mesures et, d'autre part, permis d'obtenir une meilleure adhésion au projet dans son ensemble. Les représentants dans les groupes de travail agissent également comme relais dans leurs communautés locales respectives. Cela permet d'aboutir à une discussion plus objective à travers l'ensemble de la région.

L'idée qu'une telle approche rend les projets beaucoup plus chers est incorrecte ; en effet, de nos jours, les projets sont planifiés en utilisant d'autres normes relatives aux répercussions environnementales. L'avantage du processus dit « processus ouvert de planification » est sans aucun doute la mise en œuvre de projets réalisés de telle manière et, en particulier, un meilleur soutien à la construction routière dans son ensemble en Autriche.

L'un des objectifs d'ASFINAG a toujours été de rendre le processus de planification plus transparent et plus compréhensible. Toute une panoplie d'instruments ont été mis en place afin d'intégrer le grand public. Ses instruments sont régulièrement adaptés et modifiés afin de répondre aux projets individuels. En fin de compte, on ne peut pas parvenir à une participation citoyenne en ayant recours à un programme standard. Chaque projet requiert différents impératifs à ses promoteurs. Une analyse précise et méticuleuse des circonstances et de la situation sur site est nécessaire afin de trouver un équilibre difficile entre intégrer la population locale avec succès et simplement l'écraser par la flopée d'informations.

3. IDENTIFICATION D'ALLOCATION FINANCIÈRE EFFICACE POUR L'INVESTISSEMENT ROUTIER (MÉTHODE D'ÉVALUATION DES FINANCES, TARIFICATION ROUTIÈRE) ET ÉVALUATION QUANTITATIVE DU PROJET

Situation de départ

D'un point de vue géographique, l'Autriche se trouve au centre de l'Europe et constitue de ce fait une plaque tournante essentielle pour le transport international des passagers et des marchandises.



Illustration 1 – Le réseau autoroutier autrichien – situation au 30 juin 2006

2 060 km d'autoroutes sont exploités en Autriche dont 1920 km sont à péage et environ 140 km à péage spécial. 401 km supplémentaires d'autoroutes sont actuellement en phase de planification et à peu près 34 km sont en construction.

3.1. Aperçu des systèmes à péage autrichiens

Toutes les recettes que l'entreprise ASFINAG perçoit au titre des péages sont affectées au financement de la construction, maintenance et exploitation des autoroutes et voies rapides autrichiennes.

- **Péage dépendant de la distance parcourue pour les véhicules particuliers :** depuis 1968, certaines sections d'autoroutes en Autriche sont des sections à péage. Depuis, le péage dépendant de la distance parcourue est demandé sur six tronçons à péage totalisant à peu près 140 km (A 9, A 10, A 11, A 13, S 16).
- **Péage dépendant de la durée de validité pour les véhicules particuliers :** depuis le 1er janvier 1997, pour tout véhicule dont le poids total ne dépasse pas 3,5 t, un péage dépendant de la durée de validité (vignette à péage) a été introduit sur toutes les autres sections d'autoroutes et de voies rapides en Autriche.

- **Péage dépendant de la distance parcourue pour les camions** : depuis le 1er janvier 2004, pour tous les véhicules d'un poids maximal supérieur à 3,5 t, un péage dépendant de la distance parcourue a été introduit. Ce système est basé sur une technologie à micro-ondes et le péage est automatiquement débité via une unité embarquée (GO-Box). Tous les véhicules d'un poids maximal supérieur à 3,5 t doivent être équipés du boîtier « GO-Box » (ETC – electronic toll collection – perception électronique de péage).

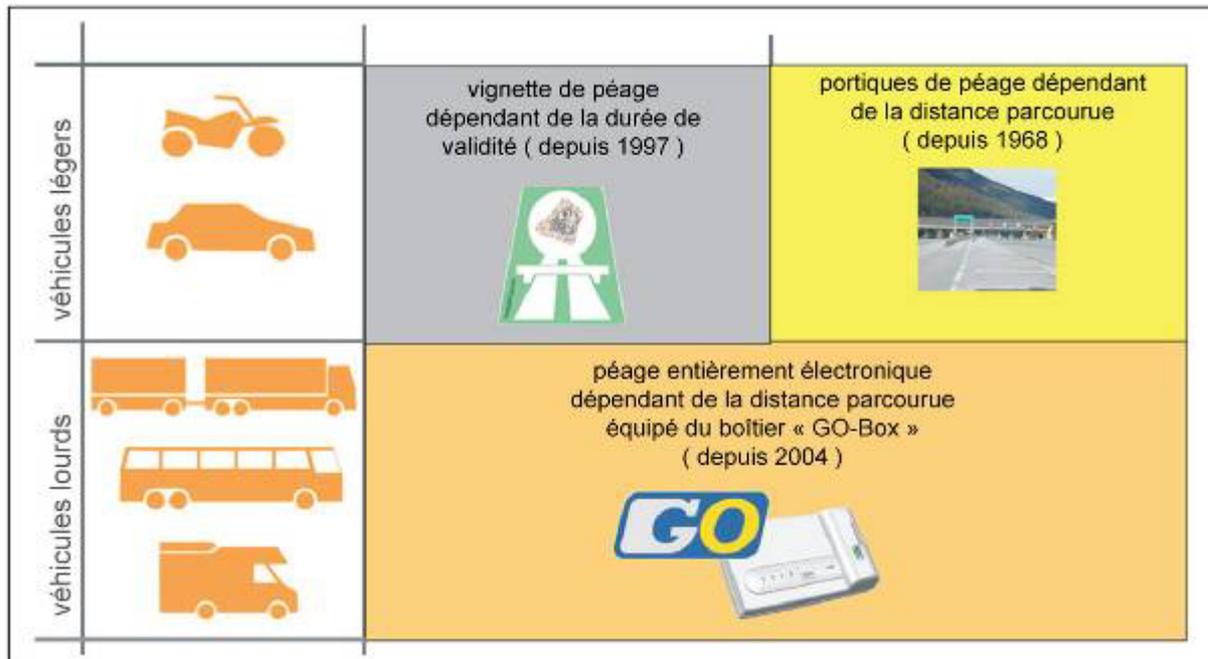


Illustration 2 – système à péage en Autriche

3.2. Inconvénients et avantages du système de péage individuel

- Le péage dépendant de la durée pour tous les véhicules d'un poids maximal de 3,5 t ne génère que peu de revenu et ne constitue pas un système fair-play car tous les usagers doivent payer le même prix – indépendamment du nombre de kilomètres réellement parcouru sur autoroutes. Le système est avantageux pour les voyageurs fréquents et représente un désavantage pour tous ceux qui n'utilisent le réseau autoroutier que sur de courtes distances.
- Le péage dépendant de la distance pour tous les véhicules d'un poids maximal de 3,5 t n'est pas disponible sur l'ensemble du réseau autrichien des autoroutes et voies rapides. La construction des portiques à péage est très onéreuse et pour la perception manuelle, des employés supplémentaires sont nécessaires. Le péage dépendant de la distance parcourue est fair-play, car on ne paie que les kilomètres réellement parcourus.
- Le péage dépendant de la distance parcourue pour tous les véhicules d'un poids supérieur à 3,5 t est techniquement du dernier cri et fair-play car son montant dépend de la distance réelle parcourue. L'objectif du péage dépendant de la distance parcourue est d'allouer aux usagers uniquement les coûts qu'ils ont effectivement causés.

La satisfaction client est la première des priorités pour l'entreprise ASFINAG. C'est la raison pour laquelle le système de perception du péage d'ASFINAG vise à rendre le processus de paiement aussi convivial que possible pour l'utilisateur.

3.3. Développement du revenu généré par le péage

Lorsqu'on analyse le développement du revenu généré par le péage durant ces trois dernières années, il devient clair que les revenus générés par le péage dépendant de la durée stagnent. Par contre, le revenu généré par le péage dépendant de la distance parcourue augmente en continu.

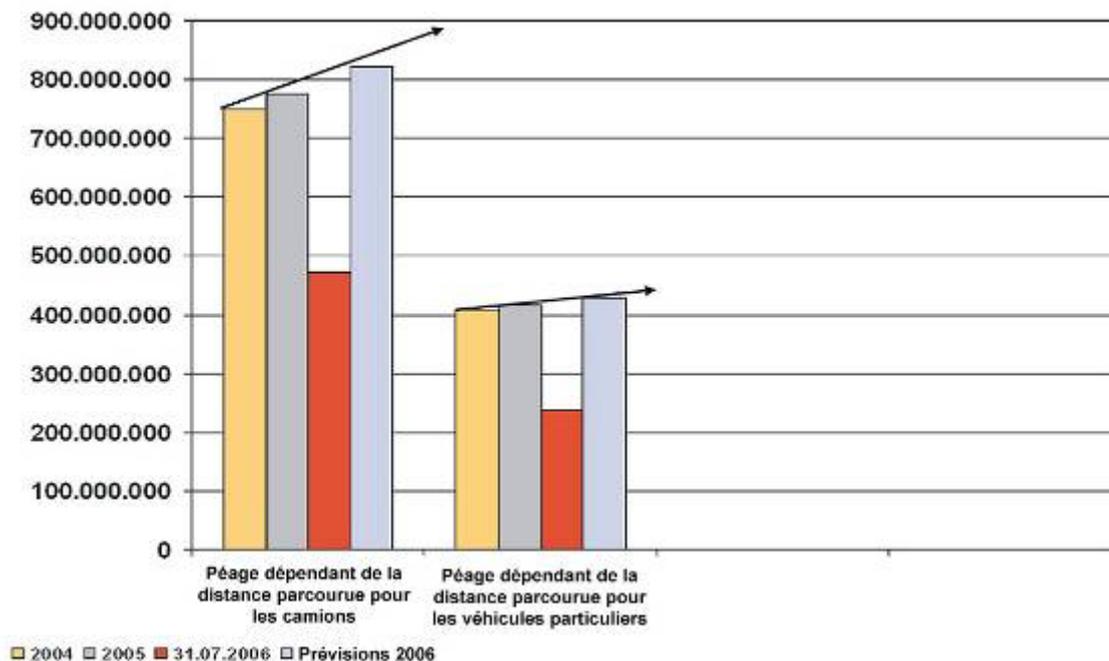


Illustration 3 – Développement du revenu généré par le péage depuis 2004 (montants en EUR)

3.4. Perspectives d'avenir

Les revenus générés par les péages dépendant de la distance parcourue et de la durée de validité assurent une gestion efficace au bénéfice de nos clients. Cela permet de proposer, également à l'avenir, aux usagers des réseaux routiers des routes conçues de manière optimale, confortables et à un prix fair-play. Même pour les véhicules d'un poids total maximal inférieur à 3,5 t, ASFINAG investit de plus en plus dans l'extension du système de péage dépendant de la distance parcourue, car il s'agit de la seule méthode fair-play de financement par les usagers. Cela permettra d'assurer les investissements futurs dans l'infrastructure autrichienne des autoroutes et voies rapides et constitue une condition préalable pour la mobilité individuelle et la logistique efficace des marchandises sur la route.

Pour davantage de renseignements, veuillez consulter : <http://www.asfinag.at> ou <http://www.go-maut.at>

4. PPP – APPROVISIONNEMENT ALTERNATIF POUR UNE STRUCTURE EFFICACE DES COÛTS DANS LA GESTION DES AUTOROUTES

C'est en 2004 qu'ASFINAG, l'entreprise autrichienne des autoroutes, a entrepris les premières étapes vers une nouvelle forme d'approvisionnement pour la nouvelle infrastructure des routes primaires en Autriche. Aujourd'hui, deux ans plus tard, il convient de faire part d'un certain nombre d'expériences importantes apprises durant la procédure d'appel d'offres pour l'un des projets routiers PPP les plus grands d'Europe.

4.1. Etendue du projet et objectifs escomptés

En 2003, la République fédérale d'Autriche, propriétaire de l'entreprise ASFINAG a recommandé que l'infrastructure des routes primaires dans la région de l'Est du pays – la région Nord-est de Vienne –, qui faisait cruellement défaut, devait être réalisée comme PPP avec une série de contrats de concession. De ce fait, ASFINAG – responsable pour la planification, la construction, le financement et l'exploitation de l'ensemble du réseau d'autoroutes et de voies rapides d'une longueur supérieure à 2 000 km – a, pour la première fois en Autriche, lancé un processus qui permettra d'attribuer une concession pour la conception détaillée, la construction, le financement, l'opération et la maintenance d'autoroutes et de voies rapides.

L'appel d'offres sur le lot 1 – le lot le plus développé comprenant plus de 52 km de nouvelle section routière – a été lancé au mois de mai 2005. Ce lot fait partie d'un programme de construction d'environ € 3,1 milliards, comprenant environ 110 km de nouvelles autoroutes et voies rapides dans la région Est de l'Autriche. L'intention est d'attribuer l'ensemble des quatre lots sous forme de projets PPP, à condition que les offres soumises pour le lot 1 confirment que cette approche représente une optimisation des ressources par rapport à l'approvisionnement traditionnel. De plus, pour les lots plus petits, ASFINAG peut décider d'un transfert supplémentaire de l'exploitation et de la maintenance pour des sections routières adjacentes déjà existantes.

Les avantages de ce modèle de concessions reposent dans les gains d'efficacité générés, par exemple les économies d'échelle, les économies de gamme, l'innovation et la concurrence privée et dans le transfert efficace du risque au partenaire privé. L'avantage économique d'une approche PPP par rapport à l'approvisionnement traditionnel de l'ASFINAG pour l'infrastructure routière doit se confirmer par la référence au référentiel de comparaison du secteur public pour ce projet. Ce style d'approvisionnement répond également aux recommandations du « schéma directeur des transports » (Generalverkehrsplan 2002) ainsi qu'aux objectifs de « l'initiative européenne de croissance » publiée par le Conseil européen en décembre 2003.

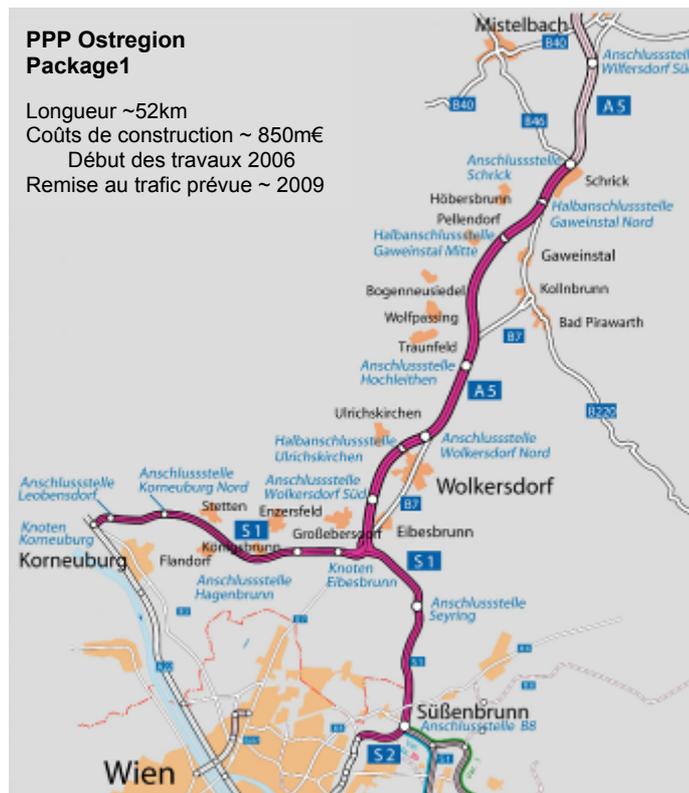


Illustration 4 – Pack PPP 1 : section du réseau routier en « Y »

4.2. La procédure d'appel d'offres

La procédure d'appel d'offres a été lancée en septembre 2004 avec la publication de l'avis de présélection au Journal officiel de l'Union européenne. En mai 2005, cinq consortiums présélectionnés ont été invités à soumettre leurs offres jusqu'en septembre 2005. Après évaluation, trois des soumissionnaires ont été retenus sur la liste restreinte – chaque consortium est composé d'entreprises contractantes et d'opérateurs dotés d'une expérience internationale. Les négociations ont commencé durant le mois de novembre 2005. Les négociations étaient structurées afin de couvrir tous les points techniques, juridiques et commerciaux et ont été principalement menées par huit « équipes de préparation ». Chacune des équipes traitant d'un thème spécifique était composée des experts pertinents de l'entreprise ASFINAG et du soumissionnaire respectif. De plus, des négociations au niveau des directeurs ont été menées, durant lesquelles les positions préaccordées ont été rendues juridiquement obligatoires. À la fin du mois de mai 2006, après cinq mois d'intenses négociations, les trois soumissionnaires ont été invités à soumettre leur offre finale. Par la suite, la procédure d'évaluation d'ASFINAG a déterminé le meilleur offrant en juin 2006. ASFINAG va maintenant finaliser le processus d'appel d'offres avec le meilleur soumissionnaire, finaliser la documentation financière afin d'aboutir à une clôture financière et à l'attribution officielle du contrat qui est prévue pour septembre 2006.

4.3. Situation initiale importante

La structure spécifique de la gestion des autoroutes et voies rapides autrichiennes était le facteur-clé influençant la structure et l'ensemble de la procédure d'appel d'offres. Ce cadre spécifique stipulait un modèle PPP « atypique » qui n'est pas directement comparable avec d'autres projets internationaux similaires.

La raison principale est le statut de l'entreprise ASFINAG – comme cédant de la concession – qui ne peut pas être caractérisé comme celui provenant d'une autorité publique traditionnelle. L'entreprise ASFINAG est une société publique à responsabilité limitée dont les actions sont entièrement détenues par la République fédérale d'Autriche ; l'entreprise ne reçoit aucune subvention du budget fédéral et son unique source de revenus provient des péages dont s'acquittent les usagers de la route. De plus, ASFINAG émet des obligations à son propre nom via les marchés financiers – appuyée par une garantie inconditionnelle et irrévocable de la République fédérale d'Autriche. De ce fait, elle bénéficie des meilleures conditions de crédit (AAA) attribuées par les agences de notation Moody's et Standard & Poors. Conformément aux critères de Maastricht, les passifs d'ASFINAG ne sont donc pas consolidés avec la dette de l'Etat – une situation unique et auditée et confirmée par EUROSTAT. Dans ces conditions, l'ASFINAG s'est développée d'un gestionnaire public de réseau routier vers un fournisseur de service orienté client. De ce fait, la structure autrichienne de PPP est réellement différente d'autres modèles de PPP : premièrement, l'entreprise ASFINAG, financée par les péages prélevés auprès des usagers, ne vise pas en priorité à réduire la pression sur le budget fédéral, mais vise à obtenir une efficacité pour la construction, maintenance et exploitation et, deuxièmement, ASFINAG est elle-même une sorte « d'entreprise PPP » qui vise à attribuer des sous-concessions pour des tronçons routiers individuels à des concessionnaires privés. ASFINAG possède donc une capacité différente que la plupart des autorités publiques à assumer le risque dans le cadre d'un accord de (sous)-concession.

L'un des premiers défis a donc été de tenir compte de ce fait dans la documentation de l'appel d'offres, principalement dans le contrat de concession où le partage du risque entre l'entreprise ASFINAG et le concessionnaire est décrit. Cette situation a également laissé des traces tout au long de la procédure d'appel d'offres nécessitant de longues et intenses négociations, particulièrement lors des clauses de résiliation du contrat et les compensations, la responsabilité de la République fédérale d'Autriche en tant que propriétaire d'ASFINAG, les obstructions et causes d'exonération – surtout initiés par les bailleurs de fonds des consortiums soumissionnaires.

4.4. Les leçons retenues

Bien avant que l'entreprise ASFINAG ait lancé la première concession autoroutière autrichienne, l'industrie (locale) du BTP a exprimé un vif intérêt à utiliser une solution PPP pour les nouvelles infrastructures du réseau routier primaire en avançant comme argument les améliorations possibles des procédures traditionnelles de planification et d'approbation. Cela s'est également traduit par le souhait de l'industrie d'être impliquée le plus tôt possible dans le processus afin de pouvoir utiliser leur savoir-faire. C'est la raison pour laquelle ASFINAG a lancé l'appel d'offres du projet avec un niveau de design qui garantit une description claire des travaux à entreprendre et des services à fournir afin d'obtenir des offres à prix fixes comparables (avec le design préliminaire et l'étude d'impact sur l'environnement) laissant une certaine marge de manœuvre au concessionnaire dans les procédures de design et d'approbation (conception détaillée, approbation légale). La procédure d'appel d'offres a montré que le secteur privé est parfaitement conscient des conséquences de l'assomption du risque pour la planification et l'approbation. C'est pourquoi il a fallu entreprendre de grands efforts pendant les négociations pour faire assumer ces tâches au concessionnaire. Cette conscience du risque s'est également confirmée vu le fait que seules quelques alternatives techniques de moindre importance ont été soumises avec les offres.

Une autre expérience (pas vraiment nouvelle) est le fait que le secteur privé résiste à assumer le risque du trafic. Lorsque, cependant, des instruments supplémentaires de partage du risque ont été introduits, une quantité suffisante de celui-ci a pu être transféré. Le mécanisme de paiement prévoit une rémunération du concessionnaire qui est composée d'un tarif d'utilisation sous la forme d'un péage fictif lié au trafic (env. 30 % des paiements) et un tarif de performance lié à la disponibilité (env. 70 % des paiements). De plus, les soumissionnaires avaient la possibilité de soumettre sur la base de leurs propres estimations des offres pour des péages fictifs calculés à partir d'autres fréquences de trafic. Par exemple, en atténuant le risque du trafic avec un péage plus élevé et des volumes de trafic inférieurs. Ce mécanisme a créé un niveau significatif de discussion durant les négociations de l'appel d'offres, mais vu la nature inhérente juridique de la concession, il était absolument nécessaire d'effectuer un transfert suffisant du risque de la demande sous la forme du risque de trafic au concessionnaire.

De plus, il s'est avéré juste de mener ces négociations étendues avec les trois candidats jusqu'au dépôt de l'offre finale. ASFINAG a toujours souhaité maintenir autant de concurrence que possible durant le processus d'achat – car il s'agit de l'un des leviers les plus puissants pour arriver à une optimisation des ressources. La justesse de cette appréciation s'est vue confirmée par les changements bénéfiques entre la première et la deuxième offre.

4.5. Conclusion

L'intention première de l'ASFINAG était d'utiliser le PPP comme approche d'achat alternative et de bénéficier d'optimisations pour ses activités-clés tout au long de la chaîne de valeur ajoutée d'une gestion moderne des autoroutes. Le processus d'appel d'offres pour le projet « *PPP Ostregion – Package 1* » a surtout montré que les normes internationales ne peuvent pas être appliquées de manière uniforme en toutes circonstances. Les structures juridiques locales spécifiques nécessitent une flexibilité de la part des acteurs privés et publics ainsi qu'un effort significatif pour atteindre les objectifs d'un projet aussi complexe. Pour l'entreprise ASFINAG, il s'est également avéré qu'une soumission d'offres concurrentielle sous un modèle PPP permettait de réaliser des avantages économiques par rapport à un approvisionnement traditionnel en travaux et en services. Par contre, il a été démontré dans des domaines tels que la finance et l'exploitation qu'ASFINAG est plus efficace que le secteur privé.

5. MESURES ADMINISTRATIVES VISANT A AMÉLIORER LA GOUVERNANCE

5.1. Introduction

Durant les deux dernières années, ASFINAG a commencé une réorganisation de sa structure de groupe afin d'améliorer sa gouvernance. Cela doit permettre de regrouper toutes les compétences-clés au sein du groupe. L'unique moyen pour ASFINAG de répondre de manière optimale aux attentes de ses clients – qui en retour du péage versé s'attendent à un service – est d'être un fournisseur d'infrastructure indépendant et auto-déterminé. Les améliorations réalisées suite à la réorganisation de l'entreprise ASFINAG sont explicitées ci-dessous.

5.2. Fondation de l'entreprise ASFINAG

Suite à une décision gouvernementale, l'entreprise ASFINAG a été fondée en décembre 1982. L'entreprise avait la responsabilité du financement des constructions dans le secteur de l'infrastructure ainsi que des opérations financières d'anciennes entreprises spécialisées. Conformément à la loi fédérale de 1964, les six entreprises spécialisées ont été fondées entre 1964 et 1978. Cela a permis de réaliser le financement des activités de construction sur la base de crédits. Les entreprises spécialisées étaient responsables du financement, de la perception du péage et de l'exploitation de certaines sections autoroutières. Vu l'augmentation extrême des frais de construction, l'Assemblée nationale a décidé en 1993 de consolider les six entreprises spécialisées en deux filiales (ÖSAG et ASG). Pour l'exploitation et la maintenance des autoroutes et voies rapides, ASFINAG a attribué les contrats d'exploitation aux administrations des routes des provinces fédérales. L'exploitation du réseau routier primaire était donc effectuée par 11 organisations (9 provinces fédérales, ÖSAG et ASG). C'est en 1997 qu'ASFINAG a reçu son premier droit « *usus fructus* » sur toutes les propriétés et sur l'avoir du réseau routier primaire. Depuis 1997, conformément à la loi fédérale sur les routes, un péage dépendant de la durée de validité a été perçu sur toutes les autoroutes et voies rapides. C'est en 2004 qu'un péage électronique dépendant de la distance parcourue, applicable à tous les véhicules dont le poids maximal autorisé dépasse les 3,5 t, est perçu sur l'ensemble du réseau routier primaire à l'aide d'une technologie à micro-ondes. Tous les revenus ainsi générés reviennent à l'entreprise ASFINAG et sont réinvestis dans le réseau des routes primaires.

Depuis 2004, ASFINAG a commencé sa réorganisation structurelle et a étendu ses activités internationales au niveau du conseil.

En 2005, les contrats d'exploitation avec les provinces fédérales ont été rompus et la consolidation avec les deux filiales ASG et ÖSAG menée à bien. Les domaines de la planification, construction, exploitation, maintenance et perception du péage ont été transférés à des filiales indépendantes et le domaine de la télématique routière a été attribué à une nouvelle filiale.

5.3. Nouvelle structure d'organisation

Depuis la résiliation des contrats d'exploitation avec les provinces fédérales en 2005, toutes les compétences-clés anciennement sous-traitées sont maintenant réunies au sein du groupe ASFINAG. Grâce à cela, ASFINAG est désormais l'un des quatre opérateurs leader en Europe de réseaux routiers primaires.

ASFINAG est maintenant un groupe stratégique avec 8 entreprises autonomes. Des champs d'activités clairement définis sont concentrés au sein de filiales séparées (perception des péages, maintenance, etc.), constitués sous forme d'entreprises à responsabilité limitée, alors que la société mère a la tâche de définir le cadre stratégique et de diriger le groupe à travers le Conseil d'administration.

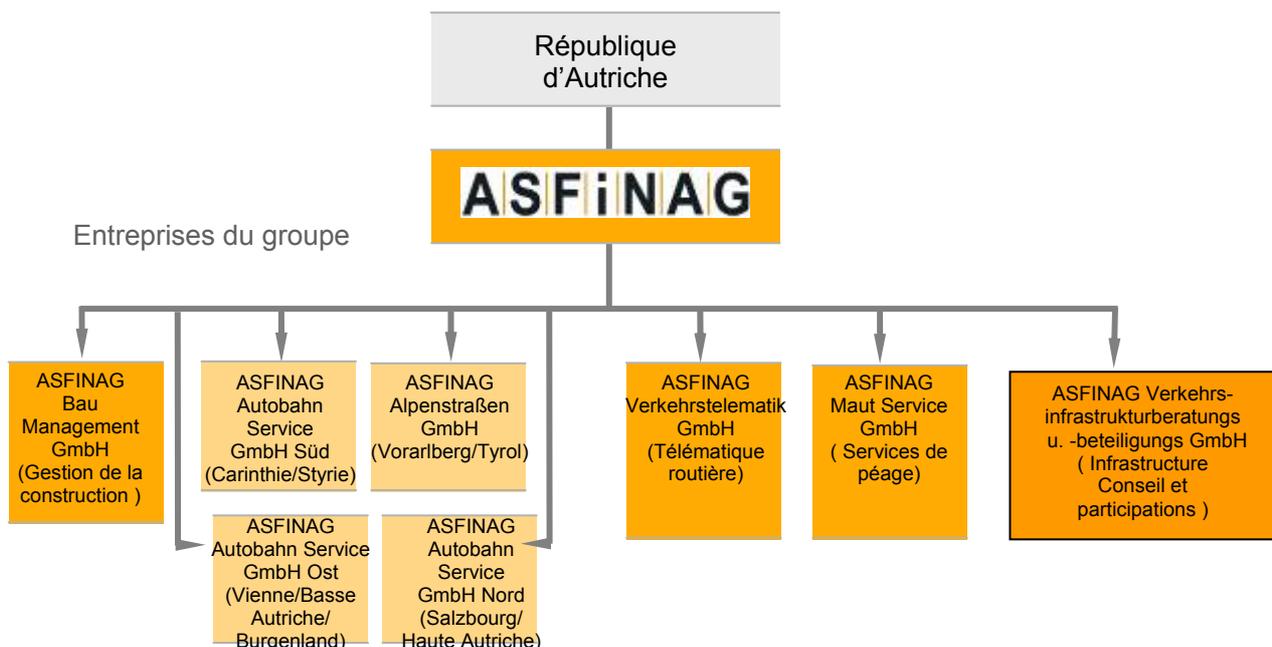


Illustration 5 – Nouvelle structure d'organisation de l'entreprise ASFINAG

Grâce à la nouvelle structure d'organisation, certains avantages ont pu être mis en œuvre telle qu'une prise décisionnelle courte, une flexibilité élevée, une structure hiérarchique simple et des structures organisationnelles clairement définies. Pour l'entreprise ASFINAG, un des avantages majeurs de la nouvelle structure d'organisation est l'aspect financier. Par rapport à l'ancienne organisation, des économies dans l'exploitation des autoroutes de 15 % sont attendues. Cela est devenu possible grâce à l'économie d'échelle, l'optimisation du processus (par exemple surveillance des tunnels) et la réduction des dépôts de maintenance. Grâce à cette nouvelle structure organisationnelle, ASFINAG a réussi

d'optimiser la coordination des chantiers au bénéfice de nos clients et, de ce fait, pu minimiser les inévitables embouteillages.

5.4. Tâches des entreprises du groupe

a) *ASFINAG Bau Management GmbH*

Cette entreprise du groupe est responsable de la planification de nouvelles infrastructures et de la construction d'autoroutes/voies rapides, tunnels (en particulier la construction des deuxièmes tubes) et ponts. Durant les 10 dernières années, il y a eu une augmentation significative de la longueur du réseau routier primaire autrichien. En 1997, 1902 km étaient exploités, en 2001 1955 km et en 2005 2 046 km.

b) *ASFINAG Maut Service GmbH*

L'entreprise est responsable des activités de péage (vignettes de péage, péage électronique, postes de péage manuels) et de l'application.

c) *ASFINAG Verkehrstelematik GmbH*

La tâche principale de cette entreprise du groupe est la collecte des données relatives au trafic et leur analyse statistique, l'exploitation du centre de gestion du trafic et d'information et la mise en réseau des installations de télématique routière. Grâce à la mise en œuvre des systèmes de gestion du trafic et d'information sur l'ensemble du réseau des routes primaires autrichiennes, la sécurité routière peut être augmentée de manière significative. Des résultats optimistes ont déjà pu être atteints.

d) *ASFINAG Autobahn Service GmbH Nord, Ost und Süd et ASFINAG Alpenstraßen GmbH*

Comme il a déjà été fait état au début et conformément à l'ancienne structure d'organisation, les 9 provinces fédérales, ÖSAG et ASG étaient en charge de l'exploitation et de la maintenance du réseau des routes primaires.

Après avoir résilié le contrat de gestion avec les provinces fédérales et conformément à la nouvelle structure, ces quatre entreprises du groupe sont actuellement responsable de l'exploitation et de la maintenance de l'ensemble du réseau routier primaire autrichien. Chacune des sociétés se verra attribuée une région déterminée de l'Autriche.

e) *ASFINAG Verkehrinfrastrukturberatungs- und –beteiligungs GmbH*

La fondation de cette nouvelle entreprise au sein de notre groupe nous a permis de poser la pierre centrale pour l'orientation vers l'internationale de notre entreprise. Les premiers projets de conseil ont déjà été réalisés avec succès et ont permis d'encourager l'engagement en faveur des activités de conseil, en particulier dans le domaine du prélèvement du péage et de la gestion du trafic.

5.5. Résultats optimistes

La réorganisation décrite ci-dessus a permis d'améliorer notre gouvernance et certains indicateurs de performance de manière significative. Grâce aux nouvelles unités organisationnelles mandatées au titre du développement stratégique du groupe et du contrôle des unités d'exploitation, un nombre important de processus internes ont été unifiés à travers le groupe et rendus plus efficaces. Le principal objectif stratégique d'ASFINAG à moyen terme est de devenir une coopération active à l'internationale et de consolider le bilan ASFINAG. Et nous sommes sur la bonne voie !

6. EN ROUTE POUR LA « ROUTE INTELLIGENTE » – UNE ANALYSE MACROÉCONOMIQUE

Les systèmes de gestion du trafic et de l'information ont un impact considérable dans l'utilisation optimisée des routes du trafic et permettent de préserver la mobilité. Ils s'appuient sur des « systèmes de télématique routière » qui combinent les technologies de l'information et des télécommunications (par ex., radio mobile, système de positionnement par satellite) et les technologies de l'automatisation (technologies de contrôle).



Illustration 6 – Le centre de gestion du trafic et d'information de l'ASFINAG

Le nouveau centre de gestion du trafic et d'information situé à Wien-Inzersdorf constitue la pièce maîtresse du système de gestion du trafic et d'information de pointe à l'échelle du pays pour l'ensemble du réseau autrichien des autoroutes et voies rapides avec

- Un contrôle centralisé d'environ 1 100 km d'autoroute et de voies rapides à l'aide de systèmes de contrôle du trafic qui sont en cours de mise en œuvre aux sections névralgiques du réseau (déterminées par la densité du trafic, les taux d'accidents)
- Une gestion des données relatives au trafic à l'échelle nationale d'environ 2 070 km d'autoroutes et de voies rapides et
- Une connexion aux centres nationaux et européens de gestion du trafic et d'information afin de pouvoir réaliser une harmonisation des stratégies transfrontalières de la gestion du trafic.

De plus,

- Les unités de contrôle du trafic, les systèmes permettant de vérifier la conformité aux normes des nuisances sonores et les montants seuils des émissions de polluants ainsi que les systèmes pour le contrôle de la vitesse et de la distance sont observés et surveillés,

- Les données pertinentes relatives au trafic en provenance de l'ensemble du réseau de l'ASFINAG sont collectées, traitées et affichées et
- Les systèmes d'information du trafic pour les employés maison ainsi que pour les utilisateurs tiers sont développés, gérés, puis mis en œuvre.

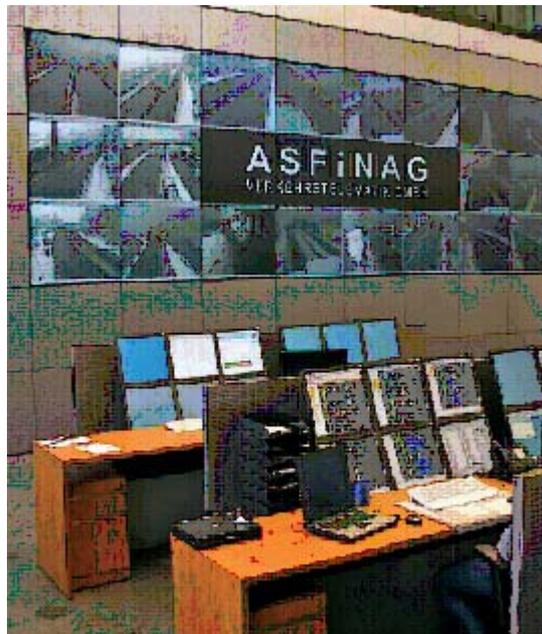


Illustration 7 – Vue d'intérieur du centre de contrôle

Afin d'assurer des trajets de transport sûrs, confortables et efficaces, le système de gestion du trafic et d'information est le réseau d'information « soft » qui dédouble le réseau routier « en dur » de l'entreprise ASFINAG. Il s'agit d'une étape supplémentaire pour réaliser la vision d'une « route intelligente ».

Actuellement, le système de gestion du trafic met en œuvre le concept le plus moderne à travers l'Europe. Pour toutes les unités de contrôle du trafic [traffic control units – TCU], il n'existe qu'un seul point centralisé de gestion, de traitement et de surveillance des données, une seule standardisation et assurance qualité uniformes, ainsi qu'une seule gestion de la maintenance pour tous les composants. De plus, il n'existe aucune application isolée. De ce fait, chaque étape ultérieure du développement du système de gestion du trafic et d'information peut être surveillée par le centre de gestion du trafic et de l'information de la filiale ASFINAG Verkehrstelematik GmbH à Vienne-Inzersdorf. Cette faculté d'effectuer une exploitation et gestion centralisées du système permet d'éviter des applications isolées et d'assurer l'application d'une stratégie harmonisée de gestion du trafic à partir d'un point opérationnel central.

Les avantages d'une mise en œuvre avancée des services d'information du trafic peuvent être classés en avantages pour les usagers de la route :

- Des temps de trajets plus courts – une économie de temps grâce à l'optimisation des flux du trafic et donc d'une augmentation des capacités du réseau
- Une sécurité routière plus élevée – un risque sensiblement plus faible d'accidents
- Un niveau de service élevé (par ex.: actualité, ponctualité) et convivialité des services d'information du trafic

Pour l'environnement :

- Moins de nuisances sonores et d'émissions polluantes grâce à un trafic plus fluide avec un contrôle dynamique de la vitesse

Pour l'économie nationale :

- Moins de coûts annexes liés aux accidents
- Moins de frais d'exploitation des véhicules suite à un nombre réduit d'embouteillages
- Moins de coûts annexes liés à l'environnement

Pour la gestion de la route :

- Une meilleure utilisation de la route et donc une révision des plans d'expansion de l'infrastructure

Pour les opérations sur les tronçons routiers (agences de voirie autoroutière)

- Meilleure planification des ressources, surtout pour les services d'hiver et la gestion des sites de construction



Illustration 8 – Réduction du nombre d'accidents

6.1. Quels sont les coûts des accidents ?

La baisse du nombre d'accidents et d'accidents mortels peut être chiffrée. Pour l'économie nationale, un mort coûte environ un million d'euros, une personne grièvement blessée coûte aux alentours de 55 000 EUR, un blessé léger coûte moins de 4 700,00 EUR, un dommage matériel sérieux coûte environ 6 200 EUR, un dommage léger environ 1 500 EUR.

6.2. Quels sont les coûts des embouteillages ?

Au niveau de l'UE des 15, 10 % du réseau routier, à savoir 7 500 kilomètres sont sujets à des embouteillages quotidiens. L'UE estime les coûts externes des embouteillages à environ 0,5 % du PIB. Pour l'année 2010, cette quote-part augmentera à environ 1 % du PIB.

L'augmentation de la capacité des autoroutes autrichiennes de 15 % et une réduction de 3 % des temps d'attentes dus aux embouteillages permet de réaliser des économies annuelles de 190 millions d'euros.

Une heure de perte de temps dans un embouteillage durant les heures de pointe coûte EUR 13,8, voire même EUR 38,1 pour les poids lourds. Si 20 000 conducteurs de voitures et 6 000 chauffeurs routiers gagnent une heure sur le temps perdu dans les embouteillages, cette économie se chiffre à 0,5 million d'euros. (source : commission UE ; MOVE n°4, décembre 2004 ; Professeur Kummer, Université des Sciences économiques de Vienne)

6.3. Analyse des bénéfices macroéconomiques des systèmes de contrôle du trafic au Tyrol

En 2005, une analyse ad hoc des systèmes de gestion du trafic et de l'information dans la province du Tyrol a montré que le bénéfice national, suite à un nombre réduit d'accidents (dommages corporels et matériels) s'élevait à trois millions d'euros sur les quatre premiers mois de l'exploitation du système. Calculé sur une année de calendrier, un bénéfice de 9 millions d'euros a pu être généré. Par rapport aux coûts d'investissement dans le système de contrôle du trafic au Tyrol (phase I et II), un bénéfice socio-économique sera dégagé après environ 50 mois d'exploitation.

Au troisième trimestre 2006, un projet a été lancé au sein de la filiale ASFINAG Verkehrstelematik GmbH afin de valider à l'échelle nationale les bénéfices de la mise en œuvre du système de contrôle du trafic au Tyrol. L'objectif est d'analyser les coûts et bénéfices micro- et macroéconomiques du système de contrôle du trafic au Tyrol.

Ce projet est construit autour des expériences avec les systèmes de contrôle du trafic au Tyrol et élargira l'analyse ad hoc déjà disponible aux bénéfices économiques qui seront quantifiés en termes monétaires. Les paramètres suivants seront tout particulièrement pris en compte : coûts horaires, émissions de substances polluantes, carburants, accidents et nuisances sonores.

Afin d'assurer l'applicabilité des modèles coûts-bénéfices à d'autres systèmes de contrôle du trafic, les méthodes de calcul appliquées et les ratios de coûts seront basés sur une analyse de la recherche documentaire internationale.

Les résultats de l'étude sont attendus pour le début 2007.

7. BIBLIOGRAPHIE

[1] N. Deweis (Directeur général de ASFINAG Verkehrstelematik GmbH), M. Jandrisits (Coordonnateur de projets nationaux et internationaux chez ASFINAG Verkehrstelematik GmbH), « En route pour la route intelligente – Une analyse macroéconomique », ASFINAG, 2006

[2] Ch. Nagl (Directeur de l'unité PPP de l'ASFINAG), G. Thaler (Assistant du responsable de projet au sein de l'unité PPP par l'ASFINAG), « PPP - Approvisionnement alternatif pour une structure efficace des coûts dans la gestion des autoroutes », ASFINAG, 2006

[3] K. Schierhackl (Directeur général de ASFINAG Maut Service GmbH), I. Partl (Directeur du service Communication interne chez ASFINAG Maut Service GmbH), « Identification d'allocation financière efficace pour l'investissement routier (méthode d'évaluation des finances, tarification routière) et évaluation quantitative du projet », ASFINAG, 2006

[4] A. Sieber (Directeur du Département Stratégie de ASFINAG), A. Vucak (Assistante Affaires internationales, Département Stratégie de ASFINAG), « Mesures administratives visant à améliorer la gouvernance », ASFINAG, 2006

[5] A. Walcher (Directeur du Département Planification de ASFINAG Bau Management GmbH), « Les politiques adoptées dans les différents pays visant un développement durable du réseau routier » et « Comment les administrations routières peuvent-elles rester les leaders, en particulier par rapport à la coordination des différentes parties prenantes », ASFINAG, 2006