

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

**ESPAGNE – RAPPORT NATIONAL**

**SÉANCE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE TS1**

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

M.C. PICON, A. LOPEZ, V. VILANOVA, G. GAVILANES, R. GARCIA-MONGE  
Ministère des Travaux publics, Madrid, Espagne

[mcpicon@fomento.es](mailto:mcpicon@fomento.es)

## **RÉSUMÉ**

El ministère des Travaux publics met en place une politique d'infrastructures et de transports pour stimuler la mise en œuvre d'un projet intermodal du système de transports. Pour ce faire, il a réalisé un important effort de planification avec l'élaboration du Plan stratégique d'infrastructures et de transports, qui inclut naturellement l'infrastructure du réseau routier ; ce plan a été soumis à une évaluation environnementale et à une concertation sociale avec le reste des administrations routières.

Le plan analyse les nécessités de création et d'entretien des infrastructures, ainsi que les possibilités de gestion et de financement des investissements nécessaires. En matière de routes, il s'applique au moyen d'un plan sectoriel.

Pour cela, a été créée la Société nationale d'infrastructures du transport terrestre, dont le but est de faciliter le financement des infrastructures routières et ferroviaires afin de maintenir un rythme investisseur soutenu sans préjudice pour l'équilibre budgétaire.

De nouveaux systèmes de concessions ont été créés pour permettre l'adaptation, l'amélioration et l'entretien des routes express de première génération ; ces concessions ont une durée de 20 ans et fonctionnent sur la base du système de péage à l'ombre, dans lequel le concessionnaire assume le risque de construction, de disponibilité et de demande, respectant ainsi les conditions imposées par EUROSTAT en matière de comptabilité nationale afin qu'il n'y ait pas d'incidences négatives de ces contrats sur le déficit public.

Le Plan stratégique d'infrastructures et de transports précise que le financement budgétaire continuera d'être la principale source de financement des infrastructures de transport, de l'ordre de 60 % des investissements pour la période 2005-2020 ; il prévoit d'augmenter la participation du secteur privé moyennant l'utilisation de formules de collaboration publique-privée. Pour cela, on va encourager la collaboration entre les secteurs public et privé afin d'optimiser la viabilité des projets avec ce schéma de gestion, dans la ligne des recommandations de l'Union européenne.

## **1. INTRODUCTION**

En Espagne, l'organisation administrative à trois niveaux, central, autonome et local, amène à suivre une distribution des compétences analogue en infrastructures. Concrètement, pour ce qui concerne l'infrastructure routière, l'organisation est la suivante : il existe trois niveaux de réseau correspondant aux trois catégories administratives. En particulier, le réseau routier de l'État est défini par la Loi 25/88 des routes et comprend les routes qui font partie des principaux itinéraires de trafic, ou permettent d'accéder à des ports ou à des aéroports d'intérêt général, ou relient les communautés autonomes. Sa longueur dépasse 25 000 km.

Le ministère des Travaux publics a la responsabilité de projeter, de construire, d'entretenir et d'exploiter le réseau routier de l'État ; le R.D. 1476/04, qui définit la structure organique du ministère, délègue ces tâches à la Direction générale des routes.

Le ministère des Travaux publics, suivant en cela les directrices du gouvernement, met en place une politique d'infrastructures et de transports, qui est conçue comme un instrument permettant d'atteindre les grands objectifs de politique économique et sociale : stimuler la

compétitivité et le développement économique, et consolider la cohésion sociale et territoriale.

Cette politique correspond à une optique globale des nécessités et des potentialités, ainsi qu'à une mise en œuvre intermodale du système de transports. Pour ce faire, le ministère des Travaux publics a élaboré le Plan stratégique d'infrastructures et de transports (PEIT), lequel a été approuvé par le gouvernement le 15 juillet 2005.

Ce plan répond à l'objectif de réaliser une estimation rigoureuse des nécessités réelles et une assignation efficiente des ressources limitées, utilisant la planification comme instrument permettant d'organiser les programmes d'actions à moyen terme et de les adapter à partir de certains critères et priorités. Une planification considérée donc comme un processus continu et flexible, qui permette de créer un cadre stable pour la politique des transports.

Le PEIT représente le plus grand effort de dotation d'infrastructures réalisé en Espagne, avec des investissements qui atteignent presque 250 milliards d'euros, ce qui représente une dotation annuelle supérieure à 15 milliards d'euros, et en termes de PIB, 1,5 % de celui-ci comme moyenne pendant les seize années de durée du plan, de 2005 à 2020.

Il contient le cadre économique-financier pour l'exécution du plan. Le PEIT 2020 est orienté vers la stabilisation des niveaux d'investissement du ministère des Travaux publics, l'avance progressive vers l'autofinancement de l'ensemble du système de transports et la recherche de formules de transfert de ressources entre les modes, à condition qu'ils favorisent l'intermodalité de l'ensemble du système. Tout cela est motivé par les restrictions budgétaires qu'impose la politique de limitation du déficit public et la nécessité croissante de disposer d'infrastructures plus nombreuses et meilleures.

Le PEIT comprend un ensemble ambitieux de programmes d'actions. Bien qu'il prévoie l'investissement le plus important pour le secteur ferroviaire, les infrastructures routières apparaissent détachées en deuxième position, pour que les objectifs du PEIT soient les suivants :

- Équilibre du territoire pour améliorer l'accessibilité aux zones les moins dotées.
- Amélioration de la sécurité routière, du réseau existant et des critères de conception du réseau des nouveaux projets.
- Faciliter la fluidité sur les tronçons interurbains du réseau national et augmenter l'intermodalité sur les tronçons urbains comme la meilleure solution pour faire face à la demande actuelle.
- Rationalisation fonctionnelle du réseau en fonction des trafics, du territoire à desservir et de sa définition.
- Augmenter les efforts concernant l'entretien, la maintenance et l'exploitation du patrimoine routier grâce à une modernisation de leur gestion et à une augmentation progressive des investissements.
- Contribuer au développement de l'intermodalité dans le transport des voyageurs et des marchandises.
- Obtenir la meilleure intégration possible des routes dans l'environnement.

Pour l'élaboration du PEIT, un large processus de participation a été organisé, comprenant une conférence sectorielle et un processus d'information publique ouvert à tous les citoyens et à tous les agents sociaux.

De même, une évaluation environnementale du PEIT a été réalisée conformément aux critères et principes de la directive européenne.

Par ailleurs, conformément au cadre légal existant en Espagne avec la loi des routes, le PEIT doit être mis en œuvre avec un plan spécifique pour ce mode de transport, le plan sectoriel des routes. Et selon le règlement de cette loi, le ministère des Travaux publics devra préparer, avant son approbation par le gouvernement, un programme préliminaire du plan sectoriel, qui sera remis aux communautés autonomes afin qu'elles puissent présenter leurs observations et suggestions.

Il est prévu, pour les infrastructures routières, divers modes de financement : budgétaire et extrabudgétaire ; et à l'intérieur de ceux-ci, diverses formules, dont quelques exemples très novateurs sont expliqués dans ce document, comme par exemple la création d'une entité mercantile nationale, la concession de l'adaptation, de l'entretien et de l'amélioration des routes express de première génération ou l'évolution des concessions traditionnelles avec l'entrée en vigueur de la nouvelle normative qui les régleme.

Concrètement, le PEIT précise que le financement budgétaire sera, pour la durée du plan, d'environ 60 %, avec une augmentation du financement privé de jusqu'à 20 %, qui, dans le cas des investissements ferroviaires, est de 18,6 %, et dans celui des routes représente environ 25 % des investissements en nouvelles infrastructures, principalement par l'utilisation du schéma de la concession de travaux publics.

## **2. LE PLAN SECTORIEL DES ROUTES**

Le plan sectoriel des routes (PSC) prévoit la définition, pendant la période 2005/2012, du Plan stratégique d'infrastructures et de transports (PEIT) correspondant à l'année 2020, lequel est structuré en trois programmes : un programme d'actions interurbaines pour les routes express, les autoroutes et leur aménagement ; un programme intermodal et d'actions périurbaines ; et un programme d'entretien et d'exploitation. Son approbation est prévue pour la fin 2006, après la procédure de remise de la version préliminaire du plan aux communautés autonomes pour qu'elles puissent formuler les observations ou suggestions qu'elles considèrent appropriées, et après la phase de consultations sur cette version préliminaire, qui comprend le rapport de soutien environnemental. Tout ceci conformément au Règlement général des routes et à la loi 9/2006 du 28 avril sur l'Évaluation des effets de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les programmes d'actions seront programmés pour la période 2007-2012, indépendamment du fait que les programmes d'actions engagés en 2005 et 2006 soient considérés comme intégrés dans les prévisions économiques du plan, afin de les incorporer également aux prévisions du PEIT. C'est pourquoi la période du PSC est définie comme (2005)-2007-2012. Cette programmation est effectuée conformément aux critères économiques, socio-économiques, environnementaux et territoriaux qui ont servi de base à la rédaction du plan :

- La prise en considération prioritaire de la sécurité, répondant ainsi aux fortes réclamations de la société concernant les accidents de la circulation, ce qui signifie une prise de position ferme pour collaborer à leur réduction depuis la politique d'infrastructures ; et de l'entretien, qui, en plus d'être essentiel pour le bon service, permettra d'optimiser l'efficacité du transport routier et de minimiser les ressources globales qui à long terme sont destinés à l'infrastructure.

- L'évaluation environnementale stratégique du propre plan, ce qui représente un bond qualitatif essentiel dans la planification des routes et est lié directement à l'objectif du soutien.
- La priorité concédée à optimiser le service assuré par le réseau existant, en la faisant passer avant la création de nouvelles infrastructures, ce qui diminuera la congestion et améliorera la mobilité, tout en minimisant la nécessité d'occuper plus de territoire.
- Le renforcement de la coordination entre le réseau routier de l'État et les réseaux routiers autonomes, et de la rationalisation fonctionnelle des réseaux, ce qui entraînera une accessibilité au territoire meilleure et plus équilibrée, d'où une plus grande efficacité du système global.
- L'importance donnée aux mesures d'intégration de la route dans le territoire et à la sauvegarde des valeurs environnementales et culturelles.
- La considération de l'intermodalité et du transport public comme des aspects essentiels au moment de planifier les routes, ce qui influera de façon décisive sur l'amélioration de la fluidité et la limitation des incidences environnementales des améliorations de la mobilité.

Le plan sectoriel est structuré à partir des trois programmes mentionnés qui comprennent une série de sous-programmes :

Le programme d'entretien et d'exploitation comprend les sous-programmes suivants : le sous-programme de sécurité routière qui inclut les programmes de correction des tronçons de concentration d'accidents et ceux d'actions préventives ; le sous-programme d'aménagement des traverses d'agglomération, avec des effets très avantageux pour la sécurité et l'intégration territoriale de la route ; le sous-programme de maintenance et de viabilité, de remise en place et d'amélioration, et d'exploitation comprenant des programmes d'actions destinés à optimiser l'utilisation du réseau.

Le programme d'entretien et d'exploitation inclut en outre un ensemble de sous-programmes qui, sans être strictement liés à l'entretien, doivent être gérés conjointement avec celui-ci, et dont le but est l'intégration des routes existantes dans l'environnement pour doter le réseau actuel de la meilleure qualité environnementale possible. Il s'agit du sous-programme d'écrans de protection acoustique et de celui d'intégration territoriale, paysagère et environnementale. Et lié à ce dernier, le sous-programme pour les chemins historiques, qui identifie les principaux chemins historiques, comme le Chemin de saint Jacques, les gorges de la Mesta et les voies romaines, afin de résoudre les conflits qui peuvent apparaître lorsqu'ils rejoignent ou coïncident avec le réseau.

Avec le programme d'entretien et d'exploitation, et avec la contribution à la sécurité due à la conversion en routes express de plus de 4 000 km de routes conventionnelles et à l'aménagement d'environ 2 000 km de routes express de première génération, nous espérons atteindre le grand objectif européen de réduire la mortalité sur les routes en 2010 à la moitié de celle existant en 2002, bien que, c'est évident, la sécurité routière dépende de multiples facteurs, l'infrastructure n'en étant qu'un parmi d'autres.

Le programme de création d'infrastructures interurbaines inclut, pour les voies de grande capacité, les sous-programmes d'augmentation de capacité des routes express existantes, d'amélioration des nœuds autoroutiers, d'amélioration des routes express de première génération, des routes express de ceinture des grandes villes - elles représentent la priorité la plus élevée, car elles permettent de diminuer la congestion des milieux urbains -, des autoroutes et des routes express, comprenant entre autres toutes celles définies dans le PEIT, avec en priorité les tronçons qui terminent des itinéraires déjà commencés, ainsi

que ceux dont le trafic estimé à l'horizon du plan sera très élevé en l'absence d'autres alternatives. Et pour les routes conventionnelles, le sous-programme d'aménagement et de contournement des villes.

Avec ces critères, la longueur des routes à grande circulation pour lesquelles il est possible de lancer un appel d'offres en tenant compte des limitations économiques et temporaires du plan dépasse 4 000 km. Auxquels il faut ajouter 740 km qui pourraient être traités à travers le système de péage, ce qui permettrait d'ouvrir la porte à l'initiative privée, comme cela est prévu dans le PEIT.

Et pour finir, le programme d'actions d'intermodalité et périurbaines, qui comprend les sous-programmes d'accès aux ports, d'accès aux aéroports, de plates-formes réservées aux transports en commun, d'amélioration des arrêts d'autobus et d'accès aux villes.

Tout cela sera soumis à une évaluation environnementale stratégique qui permettra, pour la première fois, de connaître et de quantifier les effets environnementaux globaux d'un plan sectoriel des routes. Pour cela, on a intégré l'information environnementale disponible sur le réseau Natura 2000, les habitats, les IBA, les utilisations du sol et du paysage dans un Système d'information géographique (SIG) à échelle 1 :200 000, ce qui, compte tenu des possibles couloirs envisagés pour les routes express incluses dans le PEIT, permet de connaître les parcours d'impact maximal et minimal selon les indicateurs considérés, et d'intégrer cette information dans le processus de décision sur la programmation des actions conjointement avec d'autres facteurs économiques ou territoriaux. Par ailleurs, on a quantifié les émissions de gaz qui se produiraient dans différentes hypothèses, y compris une hypothèse zéro qui consisterait à conserver le réseau existant sans créer de nouvelles infrastructures.

Cette évaluation environnementale est considérée comme un bond qualitatif essentiel dans la planification des routes et est liée directement à l'objectif de soutien, lequel constitue le principe de base de tout le plan.

Un des aspects les plus importants du plan est la détermination des moyens économiques, financiers et d'organisation nécessaires à sa mise en œuvre et son exécution.

En ce qui concerne les moyens économiques et financiers, on est parti des dotations prévues dans le PEIT pour les programmes de routes, c'est-à-dire environ 67 milliards d'euros entre les années 2005 et 2020. La partie la plus importante de cette quantité, presque 48 %, correspond à la création et à l'amélioration des routes à grande circulation, suivie de celle du programme d'entretien et d'exploitation, avec 34 %.

Les nécessités de financement que demande le PSC, y compris les autoroutes de péage, représentent un peu plus de 51,3 milliards d'euros, dont on espère obtenir 15,34 % du financement privé.

Cette quantité à financer par l'initiative privée ne comprend pas le financement des programmes de concessions des routes express de 1<sup>ère</sup> génération car, en dernier recours, leur financement se fera moyennant des ressources budgétaires qui, bien évidemment, sont incluses dans le calcul total.

En comparant ces nécessités avec la croissance prévisible du budget destiné pendant la durée du plan au chapitre des routes, on observe que l'on pourra y faire face avec une croissance raisonnable à partir des budgets actuels.



Dans une première phase, l'aménagement portera sur environ 1 520 km, correspondant aux routes express (Figure 1) :

- A-1 : Madrid – Burgos (235 Km)
- A-2 : Madrid – Saragosse (335 Km)
- A-3 : Madrid – Alicante (414 Km)
- A-4 : Madrid – Séville (537 Km)

La seconde phase comprendra 580 km des routes express A-5 et A-6 et aura lieu pendant les années 2008-2012.

L'investissement initial nécessaire à la réalisation des améliorations prévues et de la mise à zéro se divise en deux concepts :

- L'aménagement, la réforme et la modernisation : traitement des tronçons de concentration d'accidents, amélioration du tracé, ré-ordonnancement des échangeurs, actualisation de l'équipement routier.
- Le retraitement et les grandes réparations : chaussées, chantiers de passage et équipements routiers.

Le volume de fonds nécessaire à la réalisation de ces programmes de mise à zéro est, pour la première phase, d'environ 1,955 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter les futurs frais associés à l'entretien ordinaire et à la réhabilitation périodique des itinéraires, ce qui représente pour la période de 20 ans, 2,040 milliards d'euros de 2006. Par conséquent, l'investissement total du programme, dans sa première phase, se monte à environ 4 milliards d'euros de 2006.

Étant donné le caractère prioritaire de ces programmes et le manque de fonds budgétaires pour y faire face ainsi qu'aux frais d'entretien associés pendant une brève période de temps, il est nécessaire de rechercher une formule alternative de financement et de gestion : la concession d'exploitation de travaux publics pour une période de 20 ans.

Dans le cahier des charges défini pour le concours de concession, il est indiqué qu'il est obligatoire d'exécuter les travaux initiaux d'amélioration et de mise à zéro pendant les deux premières années de vigueur du contrat ; pendant le reste de la durée du contrat, le concessionnaire est obligé d'entretenir les tronçons conformément à des standards de qualité qui sont décrits dans le cahier des charges. Le non-respect des standards donnera lieu à des pénalisations et même à des sanctions si le non-respect est grave. Par contre, si l'on constate une amélioration des standards, le cahier des charges prévoit des bonifications à l'entreprise adjudicataire. Ceci garantira, de la part du concessionnaire, un degré adéquat de prestation de service et de maintenance de l'infrastructure routière.

Les avantages que présente cette organisation sont les suivants :

- Disponibilité immédiate des programmes d'actions nécessaires : amélioration des conditions de sécurité et respect du nouveau cadre normatif dès l'adjudication et le démarrage des travaux de mise en service.
- Efficience du secteur privé : économie des coûts correspondants à l'exploitation de la route (apport du capital-connaissance).
- Stimulation de la concurrence dans le secteur, amélioration de la transparence.

Les avant-projets des travaux et les études de viabilité de chacun des tronçons qui donneront lieu au concours, environ 16, ont été rédigés ; de même, les démarches environnementales nécessaires à l'obtention de la déclaration d'impact environnemental des tronçons qui la nécessitent ont été effectuées.

Par ailleurs, des études de trafic ont été faites pour disposer de pronostics des intensités de trafic en se basant sur les intensités connues, les proportions de poids lourds sur le total et les taux de croissance végétative. Avec les hypothèses macro-économiques et financières établies, on a obtenu le scénario de développement le plus probable pour chacun des tronçons.

Pour ce qui est du régime économique-financier de la concession, le concessionnaire percevra des recettes par demande à travers un péage à l'ombre, fixé en fonction du tarif par véhicule et kilomètre qui lui a été adjugé dans le concours. En outre, une partie de la rémunération sera fonction des niveaux de disponibilité ou de qualité du service prêté, celle-ci représentant une partie substantielle des recettes de la concession. Les indicateurs à prendre en compte pour la quantification du canon mensuel à payer au concessionnaire sont les suivants :

- Qualité technique : état du réseau routier, des chantiers de passage, tunnels et équipement.
- Niveaux de sécurité routière.
- Gestion correcte : niveaux de service, viabilité hivernale, résolution des incidents.

Les tarifs par véhicule et kilomètre devront permettre à la partie privée de rentabiliser les investissements réalisés, ainsi que les coûts d'exploitation pendant la durée de la concession, en fonction des pronostics de trafic de chaque tronçon, pour que le financement privé se présente au concours sans que cela représente un coût excessif à payer pour la partie concédante (l'Administration). De plus, afin de délimiter les déboursements annuels de l'Administration, il a été défini une structure tarifaire de bande supérieure qui détermine le volume de trafic à partir duquel le concessionnaire ne percevra pour chaque véhicule que 10 % du tarif unitaire de base. De même, il convient de signaler qu'il est prévu un tarif pour poids lourds équivalent à 1,4 fois celui des véhicules légers.

On a pris comme référence des niveaux de rentabilité raisonnables, tant du point de vue de l'investisseur que de celui du marché travaillant sur des projets similaires. Ces taux de rentabilité constituent un facteur de garantie de la concurrence dans les concours et établissent de meilleures conditions pour l'effort compétitif des offres présentées.

Il s'en suit que le concessionnaire assumera, en plus du risque de la construction (augmentation des coûts et retards dans l'exécution des travaux de mise en service), les risques de demande et de disponibilité, de sorte que la dette associée à chaque projet d'investissement ne sera pas consolidée dans les comptes de l'État mais dans ceux du concessionnaire.

On considère que le risque de demande est assumé lorsqu'une diminution du trafic réel par rapport à celui prévu dans le Plan économique financier de l'offre diminue de façon substantielle la rentabilité du concessionnaire, de la même façon qu'une variation négative de la structure tarifaire.

Le concessionnaire assume aussi le risque de disponibilité, étant donné que ses recettes sont liées aux indicateurs de l'état de la route et aux indicateurs de qualité du service qu'il prête aux usagers.

Cette méthode, qui permet de transférer au concessionnaire les risques de construction et de disponibilité, respecte les exigences d'EUROSTAT concernant la comptabilité nationale, de sorte qu'il n'existe pas d'incidence négative de ces contrats sur le déficit public.

#### **4. SOCIÉTÉ NATIONALE D'INFRASTRUCTURES DU TRANSPORT TERRESTRE**

La Société nationale d'infrastructures du transport terrestre (SEITT) a été créée pour faciliter le financement des infrastructures routières et ferroviaires, afin de pouvoir soutenir un bon rythme d'investissement sans incidence sur l'équilibre budgétaire. La SEITT permettra de faire des appels d'offres pour de nouveaux contrats pour plus de 1,2 milliards d'euros.

La Société nationale d'infrastructures du transport terrestre est une société marchande créée dans le cadre de l'article 166.2 de la loi 33/2003 du 3 novembre, Patrimoine des administrations publiques. Elle a été créée par décision du conseil des ministres du 29 juillet 2005 et constituée le 30 novembre 2005.

La forme juridique de la SEITT est celle de société anonyme, avec la particularité que l'État est propriétaire de la totalité des actions. Cela signifie que l'assemblée générale des actionnaires est représentée par la direction générale du Patrimoine de l'État et que le conseil d'administration est formé par des hauts dirigeants de l'administration générale de l'État, sa présidente étant la secrétaire générale des Infrastructures du ministère des Travaux public, ce dernier étant le ministère de tutelle.

Le but de cette société est la promotion et le développement des infrastructures du transport terrestre sur tout le territoire national et pour tous les moyens de transport terrestre. Pour cela, la SEITT a les pleins pouvoirs pour œuvrer dans les différentes phases de l'infrastructure, depuis le projet jusqu'à l'exploitation, et pour signer des conventions, promouvoir la création d'entreprises mixtes et toute autre forme juridique de collaboration avec tous les types d'agents, aussi bien publics que privés, intéressés par le développement des infrastructures du transport terrestre. Ceci comprend toute sorte d'infrastructures du transport terrestre, sans aucune limitation, et peut concerner également les centres de transport et les accès aux infrastructures d'autres moyens de transport comme les ports et les aéroports, ainsi que les zones du domaine public, les aires de service et les éléments fonctionnels associés.

Elle est créée dans un double but : d'une part, réaliser ces infrastructures routières et ferroviaires de façon plus efficiente et, d'autre part, créer un cadre pour la participation du capital privé.

La SEITT se présente donc comme une société instrumentale au service de la politique des infrastructures du gouvernement. En tant que telle, ni la planification, ni la politique des infrastructures n'entrent dans ses fonctions ; celles-ci correspondent au ministère des Travaux publics. Ceci dit, la SEITT a les pleins pouvoirs pour agir dans le reste du processus de génération des infrastructures, en accord avec ce qui a été dit antérieurement.

De cette façon, la SEITT est pleinement qualifiée pour réaliser des études de viabilité, tant techniques qu'économico-financières, des avant-projets et des projets de construction, la gestion des nouveaux contrats et l'exécution des travaux et l'exploitation des infrastructures générées.

Le caractère marchand de la société permet aussi de créer, selon les cas, des associations qui peuvent être intéressantes avec des investisseurs privés, des agents publics, des entités financières, des bénéficiaires des infrastructures ou des plus-values qui pourrait en découler, et en général avec tout agent public ou privé qui pourrait avoir un certain intérêt à participer aux infrastructures du transport.

La SEITT, en plus de participer à travers des accords à la création d'infrastructures avec des moyens publics, est un instrument qui permet de réaliser des investissements extrabudgétaires en infrastructures de transport terrestre ; elle a donc pour mission de canaliser les investissements privés en infrastructures grâce aux différentes formules de participation publique-privée correspondant à chaque cas.

Conformément aux statuts de la constitution, les activités en matière de routes sont développées par la SEITT selon les instructions que lui transmet le ministère des Travaux publics à travers les accords correspondants, conformément à l'article 158 de la loi 13/1996 du 30 décembre, Mesures fiscales, administratives et d'ordre social. Ces accords doivent au moins réglementer les concepts suivants :

- Le régime de construction et/ou d'exploitation des routes nationales traitées.
- Les pouvoirs de l'administration générale de l'État en ce qui concerne la direction, l'inspection, le contrôle et la réception des travaux, dont le titre lui correspond de toute façon.
- Les apports économiques que doit effectuer l'administration générale de l'État à la société nationale ; à cet effet, elle pourra prendre les engagements pluriannuels de dépenses nécessaires sans être assujettie aux limitations établies par l'article 61 du texte remanié de la Loi générale budgétaire approuvée par le décret royal législatif 1091/1988 du 23 septembre. Le texte n'exclut pas la possibilité que la société nationale puisse recevoir des apports d'autres sujets publics ou privés en vertu de la conclusion des accords correspondants.
- Les garanties qui doivent être établies en faveur des entités qui financent la construction et/ou l'exploitation des routes nationales.

Quant à la structure organisatrice, l'équipe humaine de la SEITT est dirigée par un directeur général qui assume la gérance de la société en respectant les directives et en poursuivant les objectifs marqués par le conseil d'administration.

Du directeur général dépendent quatre directions qui se responsabilisent des travaux de leur compétence respective. Ces directions sont la direction de Promotion des infrastructures, la direction Économico-financière, la direction Technique et la direction Administrative.

La direction de Promotion des infrastructures s'occupe de la localisation et de l'étude des programmes susceptibles d'être exécutés par la société, compte tenu de leur viabilité économique-financière, des nécessités et du type de financement, des possibilités de participation publique-privée et des formes selon lesquelles la collaboration peut s'effectuer, de la captation des plus-values susceptibles de financer partiellement l'opération, des futurs bénéfices du programme, des installations et des terrains limitrophes, de la possibilité d'établir des paiements pour l'usage et/ou la disponibilité des

infrastructures et en général de tous les facteurs dont on doit tenir compte pour promouvoir l'infrastructure, en cherchant toujours à optimiser les ressources à employer.

La Direction Économico-financière est responsable de la gestion économique de la société et investit les ressources propres pour obtenir une rentabilité maximale, toujours en termes de sécurité ; de disposer des liquidités nécessaires pour faire face aux obligations de la société en accord avec les prévisions budgétaires ; des achats ; du suivi comptable de la société ; de la gestion des ressources humaines et des moyens matériels de la société ; et de toutes les tâches de type financier qui sont nécessaires à la bonne marche de la société.

La direction Technique réalise la direction, le contrôle et le suivi des projets promus par la société, analyse leur viabilité technique, prépare les documents et les rapports techniques nécessaires à la préparation et à la signature des contrats, dirige les projets et les travaux réalisés directement par la société et supervise tout autre projet conclu entre la société et des tiers ; elle réalise un suivi technique qui indique à la direction l'état d'exécution des projets, les incidences qui se présentent, le degré d'exécution des programmes de travaux, les déviations observées et prévues par rapport au planning et au devis, et tous les aspects techniques en rapport avec les projets pouvant être nécessaires.

La direction Administrative s'occupe de la formalisation des contrats, de la gestion des expropriations des biens et des droits affectés par les projets à réaliser par la société, et de la gestion, du suivi, de l'incitation et du contrôle des dossiers que la société doit gérer pour réaliser ses activités.

Le conseil juridique de la société est assuré par le service juridique de l'État dans le cadre d'une convention établie entre les deux parties.

## **5. COLLABORATION PUBLIQUE-PRIVÉE**

Au cours de la dernière décennie, le volume des infrastructures a augmenté de façon substantielle et leur construction a été financée par l'apport de ressources privées. La solution utilisée a été de préférence le régime de concession, basé sur la formule typique des contrats. C'est-à-dire, un modèle caractérisé par un lien fort entre la partie privée et l'utilisateur final : le privé offre un service à la population en lieu et place du secteur public, mais sous le contrôle de ce dernier. Le mode de rémunération du concessionnaire consiste essentiellement en :

- des redevances payées par les usagers du service (péages) et
- des subventions reçues des pouvoirs publics.

Toutefois, l'Espagne dispose d'un cadre juridique, celui de la Loi 13/2003 du 23 mai, qui réglemente le contrat de concession des travaux publics, plus ample que celui décrit, dans la mesure où il se réfère à :

- Infrastructures en général : routières, ferroviaires, ports et aéroports.
- Péage direct payé par les usagers.
- Péage à l'ombre payé par l'Administration.
- Péages mous, un mélange de péage direct et de subvention.
- Autres apports de l'Administration, qui, s'il est vrai qu'ils se trouvent limités à l'hypothèse de qu'« il existe des raisons de rentabilité économique ou sociale, ou qu'il advienne des exigences singulières dérivées du but public ou de l'intérêt général

des travaux objet de la concession », peuvent consister en : le financement conjoint des travaux au moyen d'apports d'argent ou non, des subventions ou des prêts remboursables avec ou sans intérêt, ou des prêts participatifs à la condition que soit respecté le principe de prise en charge des risques par le concessionnaire.

- Exploitation des zones commerciales comme activités complémentaires des travaux publics, lesquelles sont soumises au principe d'unité de gestion et de contrôle par l'administration publique concédante ; elles sont exploitées conjointement sur le chantier par le concessionnaire directement ou à travers des tiers dans les termes établis dans le contrat de concession correspondant.

Le PEIT analyse le nombre d'infrastructures dont a besoin l'Espagne, conformément aux objectifs fixés, ainsi que le volume des disponibilités budgétaires pendant la période du plan, 2005-2020. La différence devra être couverte par la collaboration publique-privée.

Concrètement, la prévision de l'investissement privé, comme cela a été dit antérieurement, est fixée à 20 % du total des investissements prévus pour la durée du plan. Dans le cas concret des routes, le pourcentage s'élève à 25 % d'un total de 30 milliards d'euros, donc une prévision de 7,5 milliards d'euros en concessions d'autoroutes. Ces besoins d'investissement doivent utiliser de façon adéquate le potentiel de ces modèles de concertation publique-privée.

Une fois connu le montant de ce genre de financement, il reste à décider la forme de son application, conformément aux possibilités des nouvelles normes. Un des avantages des péages est que, dans un certain sens, ils permettent une répartition géographique des subventions de l'État en complétant, à travers des aides publiques, la capacité de paiement des usagers en différents points du territoire. C'est pour cela que la réponse sera donnée par la propre voie. Là où il existera un trafic suffisant avec en plus une voie alternative, on pourra installer un péage conventionnel. Là où il n'existe pas de voie alternative, on pourra installer un péage à l'ombre. Et là où il existe une voie alternative mais que le trafic n'est pas suffisant, l'État pourra collaborer pour permettre à la concession d'atteindre la rentabilité suffisante.

En Espagne, ces dernières années, les autoroutes à très grande densité de trafic sont gérées sous forme de concession ; il va donc être difficile de trouver des itinéraires pouvant être viables sous forme d'un péage pur. Ceux-ci se trouveront, fondamentalement, dans la finalisation des itinéraires déjà existants.

En ce qui concerne le péage à l'ombre, il est difficile de l'utiliser s'il existe des voies parallèles libres, car il serait plus utile de destiner les ressources à réaménager ces dernières. En tout cas, il serait possible de le faire quand les voies alternatives atteignent un haut niveau de saturation et qu'il serait antiéconomique de continuer à les agrandir. On peut également envisager cette possibilité pour des aménagements ponctuels à haut coût dans des tronçons très longs sans péage, ou dans le cas de contrats dans lesquels, tout en existant de nouveaux chantiers, la partie la plus importante des coûts irait à l'entretien pendant un nombre élevé d'années.

Finalement, la troisième possibilité, est celle qui offre le plus d'options de réalisation en Espagne. Il existe des tronçons susceptibles de recourir au péage, mais les études économiques ne prévoient pas un trafic suffisant pour amortir les investissements. En cela l'État collaborera en apportant le plus économique nécessaire pour rendre viable la concession.

Comme conséquence de ceci et de l'expérience accumulée dans les concours pour concessions, le modèle d'appel d'offres des concessions a été amélioré en deux points. En ce qui concerne le financement public (essentiellement des prêts de participation), la demande de prêt n'est plus prise en compte pour l'évaluation du concours, c'est-à-dire que la demande de plus ou moins d'aide publique (dans les limites prévues par le concours) ne pénalise pas l'enchérisseur.

Deuxièmement, les clauses du cahier des charges ont été améliorées par l'augmentation du nombre de critères de qualité afin de décerner un bonus à une excellente gestion. Le fait de remplir tous les critères exigés pourrait donner lieu (dans ce cas hypothétique) à quatre années extra de concession, ce qui, en termes de ressources, pourrait représenter 25 % additionnel, et en termes de bénéfice pour le concessionnaire, 50 % additionnel.