



**Conférence Européenne
des Directeurs des Routes**

**Conference of European
Directors of Roads**

Partenariats public-privé (PPP)



mai 2009

Auteurs :

Ce rapport a été rédigé par le **Groupe de projet Financement** (GP Financement) de la CEDR

Chef de groupe : Kristín Sigurbjörnsdóttir, Islande

Chef de file : Wim Leendertse, Pays-Bas

Auteur principal : Oscar Alvarez Robles, Espagne

Avec la contribution des membres du groupe suivants :

Country	Name
Belgique-Wallonie	Laurent Donato
France	Samira Irsane-Semaan
Finlande	Anton Goebel
Grèce	Catherine Lerta and Sarantis Pantelias
Lituanie	Vytautas Lingaitis
Pays-Bas	Hannah Kandel
Norvège	Inger Andrea Thrane

Remarque : Outre les pays du GP Financement susmentionnés, les pays suivants ont envoyé leur contribution sous forme de fiche ou profil de pays : Allemagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Suisse et Royaume-Uni.

Approuvé et amendé par : Conseil exécutif de la CEDR **le 12 mars 2009**

A l'intention du : Conseil d'administration de la CEDR **le 7 mai 2009**

Edité et publié par : Secrétariat Général de la CEDR

Objet du rapport :

POUR INFORMATION

1 Résumé

Concept et objectifs des partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats entre des partenaires du secteur public et du secteur privé ayant pour objet la mise en place ou la gestion d'un projet visant à assurer un service public et pour lequel une part importante du financement et des risques est partagée entre les partenaires du secteur public et privé.

Les PPP peuvent avoir pour objectif d'augmenter la disponibilité des ressources financières, d'augmenter la rentabilité d'un projet, de réduire ses coûts, de simplifier l'élaboration du projet, de réduire les délais de développement, d'optimiser les coûts sur l'ensemble du cycle de vie du projet, de permettre une structure financière qui dépende plus des usagers ou encore de retarder le passif du secteur public sans que ce passif n'apparaisse dans les comptes publics.

Acteurs

Les principaux acteurs d'un PPP standard sont l'autorité publique responsable de la conception, de l'adjudication et de la gestion du contrat PPP, l'adjudicataire du PPP responsable de l'élaboration d'un projet conforme au cahier des charges prescrit par l'autorité publique, les bailleurs de fonds qui apportent les capitaux nécessaires à l'investissement et les 'financeurs' qui se chargent du paiement effectif et d'assurer un flux de revenus.

Types de PPP

Plusieurs variables interviennent. Citons notamment le degré de participation de l'autorité publique au financement initial ou ultérieur du projet, la durée et la nature du contrat qui lie l'autorité publique au partenaire privé du PPP, le partage des risques entre le secteur privé et le secteur public, les tâches qui composent le projet, les montages financiers ou le ratio entre projets en site vierge et projets de reprise.

L'exemple type de projet PPP est le BOT (Construction, exploitation et transfert). Toutefois, le principe BOT de base peut être étendu et inclure des clauses supplémentaires pouvant faire intervenir des subventions pendant la phase d'exploitation, des contributions initiales ou un prêt concédé par l'autorité publique. Parmi les autres types de PPP, on peut citer les DBFO avec péages fictifs ou l'apport de capitaux par le partenaire privé.

Avantages des PPP

Le recours à des capitaux et au savoir-faire du secteur privé, la mise en place de conditions permettant d'optimiser le cycle de vie du projet, un service plus axé sur le client et le développement de nouvelles opportunités commerciales sont certains des avantages des PPP.

Inconvénients des PPP

Des coûts financiers et de transactions plus élevés, l'image négative associée aux péages dans l'esprit du public et la structure contractuelle complexe de ces montages représentent les principaux inconvénients des PPP.

Aspects critiques

Pour qu'il soit couronné de succès, le PPP requiert une structure adaptée aux conditions spécifiques du projet, une répartition claire et effective des risques, une stabilité du cadre contractuel et du cadre juridique, ainsi qu'un processus transparent d'appel d'offres et d'adjudication. De plus, l'autorité publique doit avoir des objectifs clairs et ne pas avoir des attentes déraisonnables vis-à-vis du secteur privé.

Options pour les directeurs des routes européens

Renforcement du rôle de l'investissement public

Cette option correspond au maintien de la situation actuelle. Toutefois, certains directeurs souhaitent renforcer le budget des routes en lui allouant une partie ou l'ensemble de certains flux de revenus fiscaux, tels que les taxes liées aux routes ou aux carburants.

Affectation des fonds générés par l'Eurovignette à l'investissement routier

Il est quasiment certain que l'affectation de telles sources de revenus à des projets routiers suscitera une vive opposition, toutefois, les administrations routières peuvent faire valoir l'intérêt de projets routiers ayant un impact positif sur l'environnement.

Promotion de technologies compatibles à l'échelle européenne comme base des futurs programmes de tarification et de financement des routes

En vue de développer un système clé pouvant, à l'avenir, être utilisé comme outil de financement pour différents réseaux routiers à l'échelon européen, les administrations routières nationales doivent mettre en place en Europe un système compatible à l'échelle du continent et qui permette des fonctionnalités spécifiques à l'échelle nationale.

Extension du principe de l'utilisateur payeur

L'option la moins controversée semble être une augmentation de l'assiette de revenus des administrations routières qui leur permette de ne pas dépendre exclusivement des budgets publics.

Promotion du financement privé

Les programmes PPP peuvent être une façon simple et souple d'augmenter les fonds disponibles pour les projets routiers au-delà des budgets publics et d'étendre le principe de l'utilisateur-payeur sans pour autant nécessiter une approche unique pour l'intégralité du réseau, ce qui nécessiterait des amendements complexes du cadre juridique.



2 Sommaire

1	Résumé	3
2	Sommaire.....	6
3	Définition du problème	7
3.1	<i>Concept et objectifs d'un partenariat public-privé</i>	7
3.2	<i>Acteurs et rôles</i>	7
3.3	<i>Types de PPP</i>	10
3.4	<i>Avantages des PPP</i>	14
3.5	<i>Inconvénients des PPP.....</i>	14
3.6	<i>Aspects critiques</i>	15
4	Approches possibles.....	17
4.1	<i>Le rôle de l'investissement initial et du financement ultérieur dans la gestion des routes</i>	17
4.2	<i>Options pour les directeurs des routes européens</i>	20
5	Comparaison des diverses approches possibles.....	22
6	Conclusions	22
	Annexe A – Profils de pays : expériences nationales en matière de PPP.....	23
	Expériences nationales des PPP : Finlande.....	24
	Expériences nationales des PPP : France	27
	Expériences nationales des PPP : Allemagne	31
	Expériences nationales des PPP : Grèce.....	34
	Expériences nationales des PPP : autorité nationale, IRLANDE	36
	Expériences nationales des PPP : Italie	38
	Expériences nationales des PPP : les Pays-Bas	41
	Expériences nationales des PPP : Norvège	42
	Expériences nationales des PPP : Portugal	45
	Expériences nationales des PPP : Espagne	48
	Expériences nationales des PPP : Royaume-Uni	51
	Expériences nationales des PPP : Pays n'ayant pas recours aux PPP (CH & Lux)	54
	Annexe B – Références et ressources.....	55

3 Définition du problème

3.1 Concept¹ et objectifs d'un partenariat public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) sont des contrats entre des partenaires du secteur public et du secteur privé ayant pour objet la mise en place ou la gestion d'un projet visant à assurer un service public et pour lequel une part importante de l'investissement initial, du financement et des risques est partagée entre les partenaires du secteur public et privé².

Les responsabilités et le degré de participation des partenaires public et privé peuvent varier énormément, tant en matière de financement qu'en matière de prise de risque. D'autres variables, comme la nature et la faisabilité du projet, le cadre juridique, les délais, le nombre et la nature des acteurs, l'environnement financier, ainsi que la perception qu'a le public de la participation du secteur privé dans les services publics, entrent aussi en jeu, si bien que la structure des PPP peut, elle aussi, varier énormément.

Les objectifs d'un PPP peuvent être :

- d'accroître la disponibilité de ressources financières afin de permettre le développement de projets supplémentaires sans avoir recours aux fonds publics ;
- d'augmenter la rentabilité d'un projet ou de réduire ses coûts, en faisant appel à des technologies, savoir-faire, techniques de gestion ou montages financiers innovants spécifiques au secteur privé ;
- de simplifier le développement du projet en réduisant les délais et en combinant plusieurs phases de l'adjudication du marché public en un unique processus d'appel d'offre ;
- d'optimiser les coûts sur l'ensemble du cycle de vie du projet, en intégrant le développement et la gestion/entretien dans un unique contrat ;
- de permettre des structures de financement faisant intervenir plus les usagers et ceux qui bénéficient directement du projet, et ce, en vue d'éviter les distorsions générées par un financement par le contribuable à partir des caisses du Trésor ;
- sur le plan de la comptabilité, de reporter le passif à plus tard sans le faire apparaître dans les comptes publics.

3.2 Acteurs et rôles

Bien que la liste des acteurs prenant part à un PPP donné varie en fonction de sa nature et de celle du projet, on peut tout de même identifier certains des acteurs et rôles les plus courants :

¹ Il n'existe pas de définition juridique internationale du terme PPP. Le concept de PPP, tel qu'utilisé dans le présent document, ne vise que les PPP portant sur les infrastructures routières et ne couvre pas les PPP portant sur les STI ou autres systèmes.

² Aux fins du présent rapport, les termes "financement" ou "alimentation" signifient un flux de revenus généré par le projet, alors que "apport de capital" ou "investissement" signifient un apport de capitaux par le biais d'un emprunt afin d'assurer le développement du projet.

- **L'autorité publique** : il s'agit de l'instance publique responsable du projet, qui décide d'avoir recours à un PPP et qui le conçoit. Lors de la préparation du projet, l'autorité publique se charge d'élaborer les documents d'appel d'offres, de gérer le processus d'adjudication³, d'évaluer les soumissions des divers soumissionnaires, de choisir une soumission et de formaliser le cadre contractuel. Pendant tout le déroulement du projet, l'autorité publique est chargée de s'assurer de la bonne exécution des termes du contrat⁴. Dans le cadre de concessions, en cas de rétrocession des actifs au secteur public au terme du contrat, l'autorité publique se charge de mettre en place d'autres mécanismes de gestion ou d'exploitation des services concernés dès que la rétrocession devient effective.
- **L'adjudicataire du PPP** : il s'agit de l'entité chargée de développer le projet conformément au cahier des charges spécifié par l'autorité publique. Il en découle que l'adjudicataire du projet en PPP est la partie qui se charge d'assurer le(s) service(s) visé(s) dans le cadre contractuel du PPP, et ceux-ci peuvent être assurés directement par l'adjudicataire lui-même ou par une tierce partie choisie par lui. L'adjudicataire du projet en PPP peut être une entreprise déjà établie. Cependant, il s'agit souvent d'une société créée spécifiquement pour le projet visé par le PPP. C'est fréquemment le cas lorsque le PPP est structuré sous forme de 'projet financier'⁵. Dans ce cas, l'actionnariat de cette structure peut inclure plusieurs des acteurs du projet, tels que les maîtres d'œuvre, les exploitants, voire l'autorité publique elle-même. Cependant, la participation de tierces parties en tant qu'actionnaires de la société ainsi créée n'élimine pas le besoin d'un cadre contractuel solide régissant les responsabilités de ces parties dans le projet si elles sont amenées à y jouer un rôle important⁶.
- **L'exploitant** : l'adjudicataire du projet en PPP peut exploiter lui-même l'infrastructure⁷. Toutefois, si un savoir-faire spécifique est requis (connaissance du marché ou connaissances techniques spécialisées), une entreprise indépendante peut être amenée à intervenir et se charger de l'exploitation pour le compte de l'adjudicataire du projet en PPP. La relation qui les unit (y compris en termes de capacité, niveau de service, politique tarifaire) doit être clairement régie par un contrat.
- **Bailleurs de fonds** : le recours à des fonds privés est l'un des aspects les plus caractéristiques du PPP. Normalement, le projet requiert un investissement initial qui sera ensuite rentabilisé grâce aux revenus générés. Par conséquent, un montage financier doit être mis en place pour couvrir les besoins en trésorerie sur l'ensemble de la durée de vie du projet. Les principales sources de financement d'un PPP comprennent, entre autres, le capital apporté par l'adjudicataire du projet en PPP (fonds propres), les emprunts contractés auprès d'organismes bancaires et les valeurs mobilières ou obligations vendues sur les marchés financiers sous forme de produits d'investissement.
- **Financeurs** : les financeurs se chargent de générer le flux de revenus dont dépend la faisabilité du projet. Il peut s'agir des usagers dans les projets qui s'accompagnent de péages ou bien de l'autorité publique dans les projets faisant intervenir des péages fictifs. Le rôle de l'autorité publique en la matière peut se traduire par l'apport de subventions pour l'exploitation ou bien par un apport dans l'investissement initial.

³ Le choix d'un partenaire privé ne passe pas nécessairement par un appel d'offre, il peut être le fruit de négociations directes entre l'autorité publique et l'adjudicataire du projet en PPP.

⁴ Certaines des tâches liées à la bonne exécution du contrat peuvent faire intervenir des instances publiques ou régulateurs autres que l'autorité publique responsable du projet.

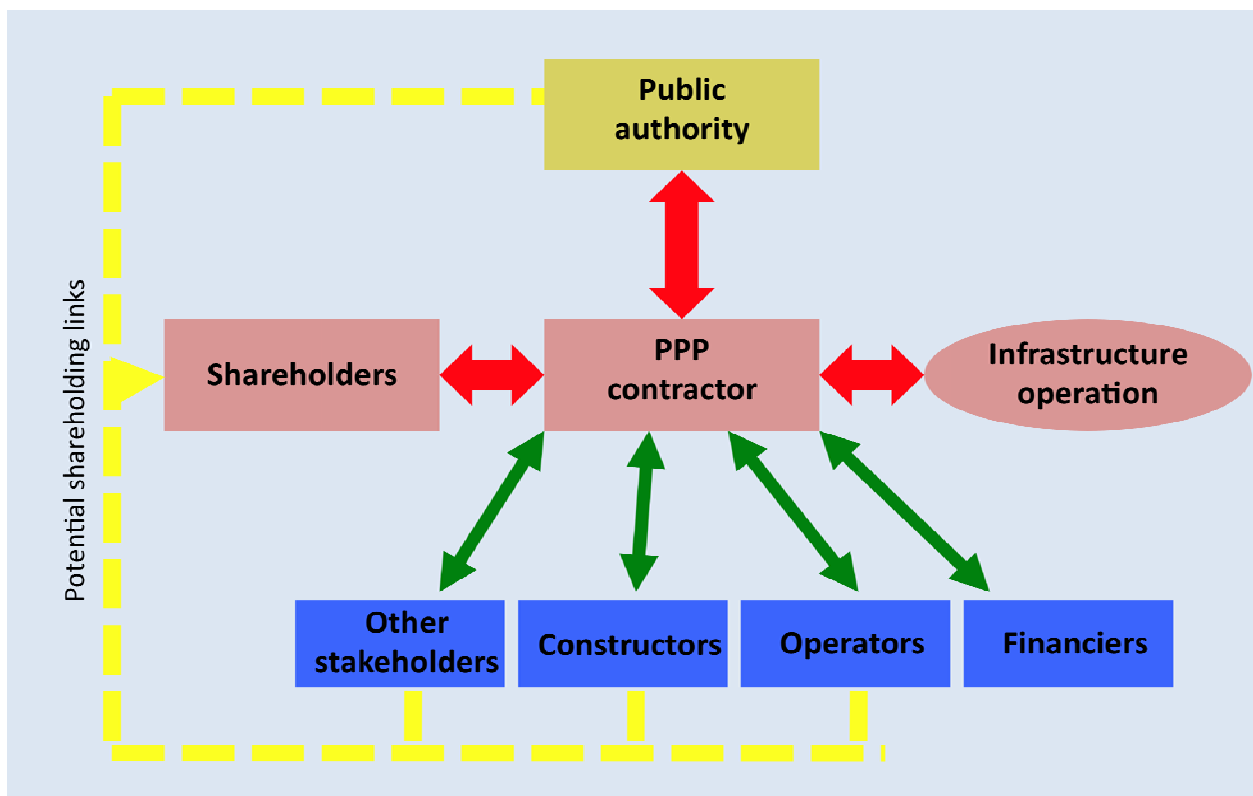
⁵ 'Projet Financier' est une structure dans le cadre de laquelle l'emprunt n'est garanti que par les liquidités qui seront générées par le projet lui-même, sans que les bailleurs de fonds n'aient à nantir d'autres biens.

⁶ Par exemple, le maître d'œuvre peut être l'un des actionnaires. Pourtant, un contrat spécifiant les conditions, l'étendue des travaux et le prix doit être signé par les deux parties.

⁷ C'est généralement le cas pour les projets routiers.

- **L'entrepreneur en construction** : les entrepreneurs en construction peuvent faire partie des actionnaires de l'adjudicataire du projet en PPP. Toutefois, si l'entrepreneur a une emprise trop forte sur la structure du projet, cela peut s'avérer contre-productif sur la durée de vie du projet puisque les bénéfices potentiels pendant la phase de construction peuvent être disproportionnés par rapport aux capitaux qu'il doit apporter sous forme de fonds propres. En tout état de cause, l'adjudicataire du projet en PPP doit superviser de près la gestion des travaux afin d'éviter que les intérêts d'un quelconque actionnaire ne prévalent sur les intérêts du projet dans son ensemble.
- **Autres bénéficiaires** : dans les projets d'infrastructure importants et complexes, les usagers de ladite infrastructure ne sont pas les seuls bénéficiaires. Par exemple, certains peuvent profiter de l'augmentation de la valeur foncière, d'une meilleure accessibilité ou de nouvelles opportunités commerciales générées par l'exploitation de l'infrastructure en question. Il peut donc s'avérer judicieux d'inclure ces parties intéressées dans la structure du PPP afin qu'elles contribuent à la faisabilité du projet.
- **Régulateur (autorité de tutelle)** : outre l'autorité publique responsable du projet, d'autres instances publiques peuvent jouer un rôle dans la réglementation technique ou économique de certains aspects du projet.

Figure 1
Principaux acteurs des PPP



Source : compilé par l'auteur

3.3 Types de PPP

Il existe plusieurs types de PPP et d'approches PPP. En outre, ces divers types et approches évoluent en permanence afin de s'adapter aux caractéristiques des projets et aux besoins spécifiques des acteurs en termes de taille, complexité et sources des revenus et besoins en matière de financement. Voici quelques exemples de variables :

- Le degré de participation de l'autorité publique au financement et à l'investissement initial (contributions directes, subventions, péages fictifs, caution de l'Etat, péages directs ou autres formes de redevances directes payées par l'usager) ;
- La durée et la nature du contrat passé entre l'autorité publique et le partenaire privé du PPP (marché public ou contrat de concession) ;
- Partage des risques entre les partenaires privé et public ;
- Les tâches concernées (conception, construction, financement, exploitation, entretien, propriété, rétrocession) ;
- Le montage financier ;
- Le mélange de projets nouveaux et de projets d'acquisition.

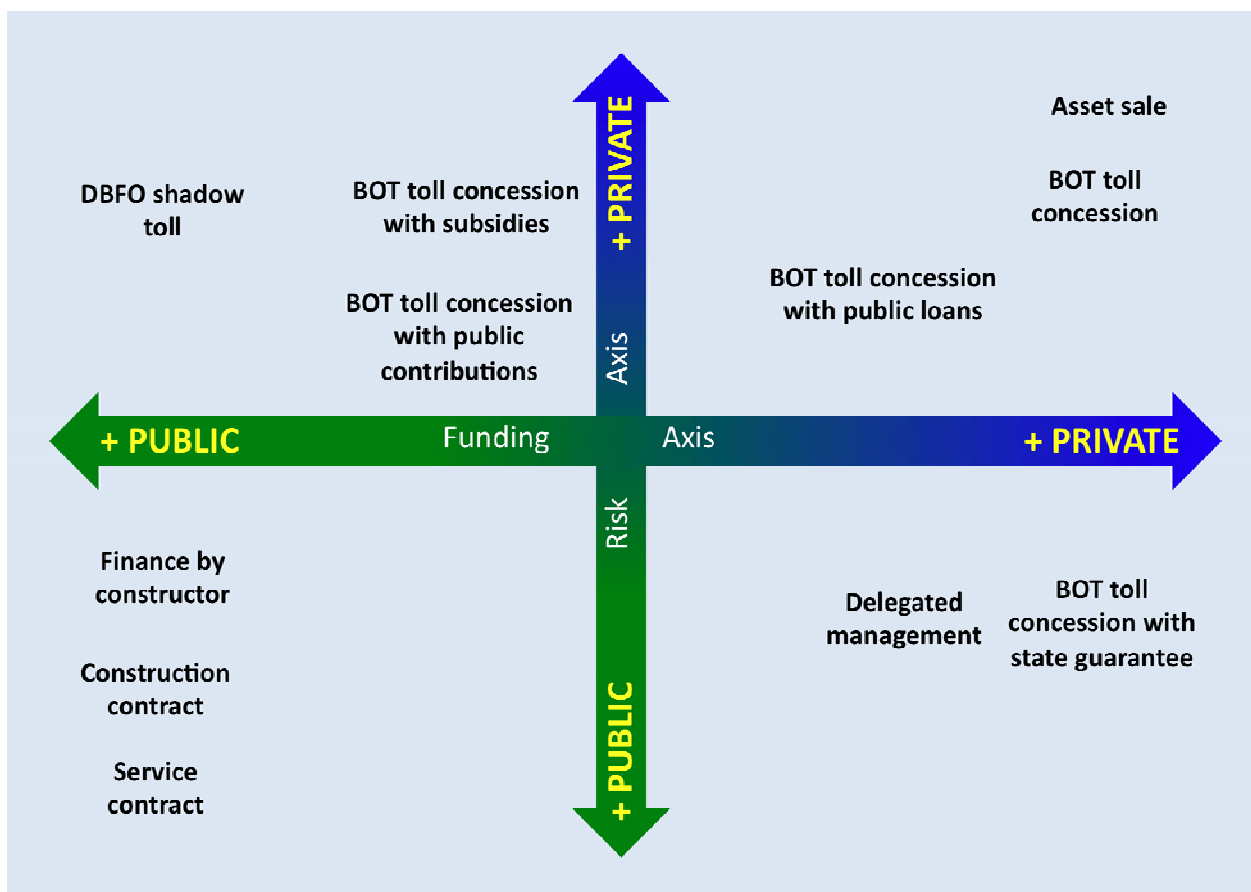
Il n'est pas facile de classer les PPP en catégories homogènes car chaque projet se caractérise par de nombreuses particularités qui le rendent unique. D'un autre côté, l'objectif du présent rapport n'est pas de fournir une description exhaustive de tous les types possibles de PPP⁸, mais plutôt de proposer un outil qualitatif pouvant aider les membres de la CEDR et les décideurs à aborder correctement un projet PPP donné en fonction de ses principaux attributs. A cet égard, les variables les plus pertinentes sont celles données dans la définition, à savoir, le partage du risque, de l'apport de fonds et du financement ultérieur entre le partenaire public et le partenaire privé.



Construction du pont de Fedafjorden, route E39, tronçon Lyngdal-Flekkefjord, Norvège

⁸ Etant donné l'abondance des articles en la matière, il nous semble plus judicieux de renvoyer le lecteur vers les nombreux documents qui décrivent dans le détail les différents types de PPP en vigueur. Voir Annexe B : Références et ressources

Figure 2
Distribution des types de PPP en fonction de la répartition des risques et du financement entre les partenaires public et privé



N.B.: "financement" signifie le flux de revenus généré par le projet (Cf. note de bas de page 2 au chapitre 3.2)

Source : Compilé par l'auteur

La Figure 2 illustre⁹ les différents niveaux de participation des secteurs public et privé en termes de risques et de financement en fonction du type de PPP considéré. On pourrait en conclure que toute forme d'externalisation peut, en théorie, être considérée comme un PPP puisque l'externalisation est une forme de collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Or, comme le montre la Figure 2, l'apport de capitaux et le financement¹⁰ tant pour les contrats de service que pour ceux de construction, incombent entièrement à l'autorité publique, alors que le partenaire privé ne supporte qu'une petite partie du risque. Par conséquent, on ne peut pas considérer l'externalisation comme un PPP.

⁹ L'emplacement exact de chaque type de PPP dans ce diagramme peut varier considérablement en fonction des caractéristiques de chaque projet. Ce diagramme doit donc être considéré comme un exemple illustrant le positionnement de chaque type de PPP en termes de partage des risques et du financement entre les partenaires public et privé.

¹⁰ Voir Figure 3

A l'autre extrémité, on trouve la cession d'actifs où le partenaire privé supporte une part plus importante du risque et du financement. Les concessions à péages de type BOT¹¹ sont très proches de la cession d'actifs, mais en l'occurrence, l'autorité publique supporte certains des risques liés au projet. Il existe d'autres types de concessions à péages de type BOT dans lesquels l'autorité publique joue un rôle plus important tant concernant les risques que le financement et sont une solution qui peut mieux convenir pour les projets pour lesquels le taux de retour sur investissement interne n'est pas suffisant pour que le projet soit entièrement développé par un partenaire privé :

- **Concession à péages de type BOT avec subventions publiques** : l'autorité publique subventionne en partie l'exploitation en fonction du volume de trafic. Bien que cela augmente son exposition financière dans le cadre du projet, c'est le partenaire privé qui continue d'assumer la plupart des risques.
- **Concession à péages de type BOT avec apport de fonds publics** : l'autorité publique contribue à l'investissement initial¹². Dans ce cas, le niveau d'exposition financière de l'autorité publique est semblable au cas de figure précédent, à ceci près que cette approche diminue le capital initial que doit mobiliser le partenaire privé du PPP et donc réduit son risque.
- **Concession à péages de type BOT avec emprunt d'Etat** : l'autorité publique fournit une partie du capital requis sous forme de prêts assortis de conditions préférentielles¹³. Ces prêts doivent être remboursés à un moment ou à une autre pendant la durée du projet. Cela n'augmente pas l'engagement du partenaire public dans le projet autant que les deux approches précédentes car les fonds empruntés doivent être remboursés à terme. Pourtant cette approche représente un risque pour le partenaire public.
- **Concession à péages de type BOT avec caution de l'Etat** : ce montage est structuré comme une concession de type BOT classique, mais l'autorité publique se porte caution pour l'emprunt contracté par le partenaire privé du PPP. Cette solution permet d'augmenter considérablement la bancabilité (attrait financier pour les banques) du projet et de réduire les taux d'intérêt de l'emprunt (car la banque considère le taux d'endettement de l'Etat plutôt que celui du partenaire privé du PPP). Toutefois, l'autorité publique assume dans ce cas une responsabilité considérable puisqu'elle couvre la plus grande part du risque financier.
- **DBFO ou péages fictifs**¹⁴ : ces systèmes peuvent être considérés comme des cas extrêmes de concessions à péages subventionnées de type BOT dans le cadre desquelles l'autorité publique paie 100% du péage.
- **Financement par le constructeur** : il s'agit de contrats de construction pour lesquels l'autorité publique effectue un seul versement pour régler l'infrastructure une fois que les travaux sont terminés.
- **Délégation de la gestion** : l'autorité publique signe un contrat avec une société privée qu'elle charge d'assurer l'exploitation pour son compte, mais sans cession ou bail des actifs.

¹¹ BOT: en anglais '*build, operate, and transfer*' (construction, exploitation, rétrocession).

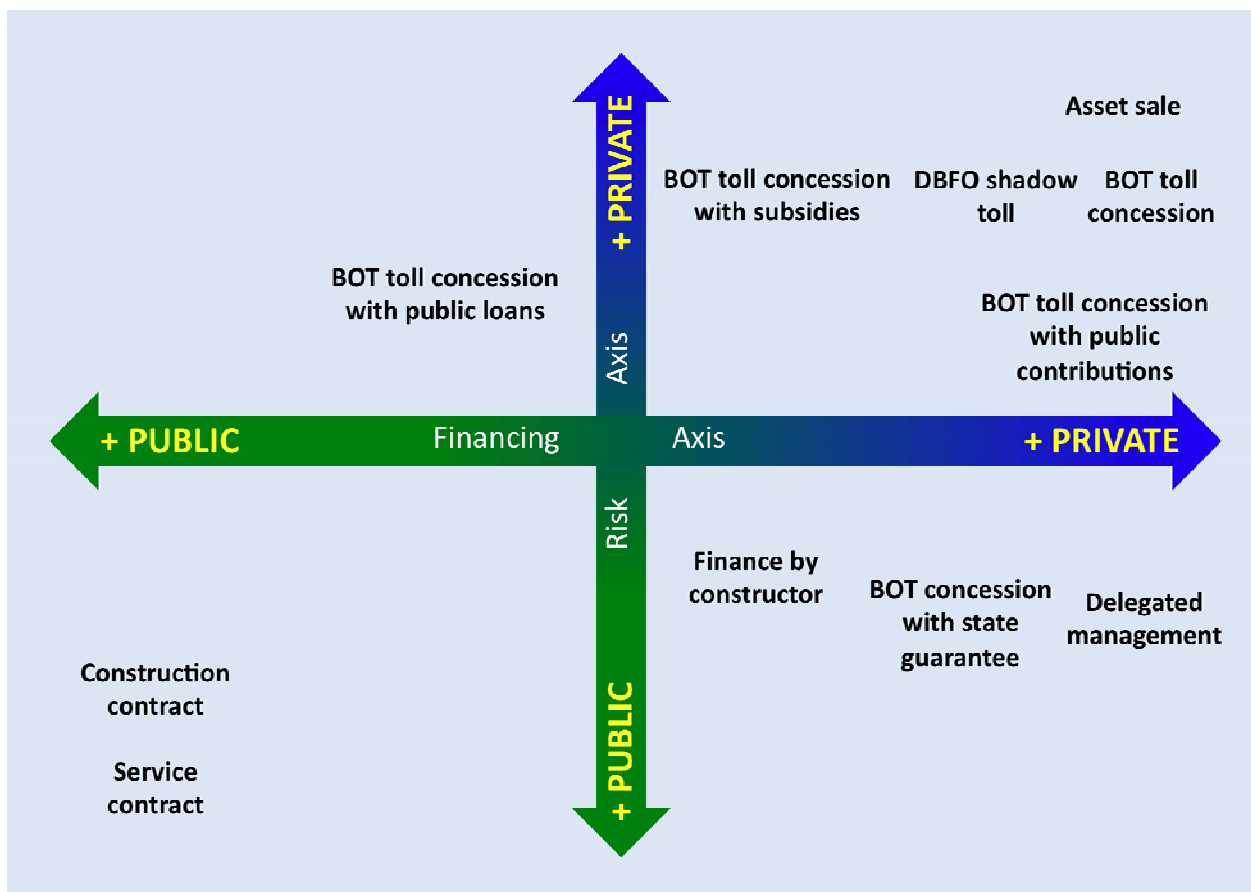
¹² Cet investissement peut se faire par un apport de liquidités ou d'immobilier.

¹³ Dans certains cas, l'emprunt autorise l'autorité publique à partager les bénéfices à partir d'un certain seuil.

¹⁴ Dans la mesure où le sigle DBFO (en anglais '*design, build, finance, and operate*', conception, construction, financement et exploitation) révèle la substance du système, et si l'on considère qu'au Royaume-Uni, l'autorité publique paie le péage en fonction du volume de trafic et d'autres paramètres de qualité, dans ce pays les termes 'DBFO' et 'péages fictifs' représentent le même concept.

Figure 3

REPARTITION DES TYPES DE PPP EN FONCTION DU PARTAGE DU RISQUE ET DU FINANCEMENT ENTRE PARTENAIRES PUBLIC ET PRIVE



Notons qu'ici, le terme 'Investissement' signifie apport de capitaux par le biais d'un emprunt pour développer le projet (voir note de bas de page 2 en section 3.2)

Source: compilé par l'auteur

La figure 3 est semblable à la figure 2, si ce n'est que dans la figure 3, le partage des responsabilités d'investissement (plutôt que celles liées au financement ultérieur) est corrélatif au partage des risques. Notons que le rôle lié à l'investissement initial est radicalement différent de celui lié au financement ultérieur, puisque la responsabilité financière n'entraîne que l'apport des liquidités nécessaires sur la durée de vie du projet, et le capital emprunté par l'adjudicataire du PPP doit être remboursé aux prêteurs. Dans la figure 3, on retrouve les mêmes projets PPP que dans la figure 2, mais ils se sont déplacés horizontalement afin de refléter la part d'exposition financière de chacun des partenaires (privé et public) dans chaque cas de figure.

3.4 Avantages des PPP

- **Optimisation du cycle de vie.** On tient compte dès le départ du projet des besoins liés à l'exploitation et à l'entretien, et cela crée des conditions favorables au développement du projet grâce à une approche portant sur l'intégralité de sa durée de vie. Cela peut permettre d'optimiser la trésorerie et de réduire les coûts.
- **Compétences et capitaux du secteur privé.** Les partenaires privés apportent des connaissances et un savoir-faire spécifiques, notamment en termes de gestion. De plus, les capitaux privés créent des ressources supplémentaires pour le secteur public, et cela permet de libérer des fonds publics qui peuvent alors être employés pour d'autres priorités.
- **Incitation à l'innovation.** La souplesse des projets PPP associée aux perspectives de bénéfices pour le partenaire privé, l'incite fortement à innover, optimiser et tirer avantage de toutes les opportunités de développement, ce qui peut permettre de dégager un meilleur rapport qualité/prix que dans les projets classiques.
- **Développement commercial.** Une stratégie systématique visant à favoriser l'engagement du secteur privé dans les projets routiers peut donner naissance à un créneau économique animé d'un fort esprit d'entreprise¹⁵.
- **Service aux clients.** Des niveaux de référence relatifs au service et à la satisfaction des clients peuvent être définis dans le contrat afin d'encourager l'adjudicataire du projet en PPP à fournir un service de qualité.
- **Gestion du projet.** De même, le contrat peut inclure des incitations spécifiques pour encourager le partenaire privé à terminer le projet à temps et sans dépassement de budget.
- **Répartition des risques.** Un contrat PPP permet de faire supporter certains risques par des partenaires privés et des acteurs autres que l'autorité publique, réduisant ainsi le risque supporté par l'administration routière.

3.5 Inconvénients des PPP

- **Coûts financiers plus élevés.** Dans la mesure où, dans un PPP, le financement est essentiellement apporté par le secteur privé, les coûts financiers sont généralement plus élevés car les entreprises privées ont souvent une notation de crédit moins bonne que les autorités publiques et que les dettes souveraines¹⁶. D'un autre côté, une gestion efficace de la part du secteur privé devrait permettre d'atténuer les coûts et donc de compenser les frais financiers plus élevés. Quoi qu'il en soit, il est toujours souhaitable d'effectuer une analyse bénéfice-coûts pour tout PPP afin de s'assurer que le projet présente un bon rapport qualité/prix.
- **Frais de soumission plus élevés.** La procédure d'appel d'offres pour un PPP étant généralement plus longue et complexe que celle des marchés publics classiques, les frais de transaction sont beaucoup plus élevés. Le simple fait de soumissionner suppose de la part des partenaires privés l'engagement de sommes non négligeables. De ce fait, les petites entreprises ne peuvent pas soumissionner et cela porte atteinte à la notion de mise en concurrence.

¹⁵ Voir Annexe A – PPP Profile de pays : Espagne.

¹⁶ Toutefois, si le projet dispose d'une caution de l'Etat, le coût de l'endettement peut être le même que si l'emprunt avait été contracté par l'Etat en question. C'est notamment le cas pour le tronçon de Øresund, entre Copenhague et Malmö.

- **Opinion publique face aux péages.** Les projets PPP font souvent intervenir un financement par les usagers plutôt que par les contribuables¹⁷. Les automobilistes paient déjà beaucoup d'impôts sous forme de taxes sur les carburants et sur les véhicules et ces taxes génèrent souvent des recettes bien supérieures au budget alloué à la construction et à l'exploitation des routes. Pourtant, la plupart du temps, le public ne sait pas comment sont affectées les recettes et les dépenses surtout dans les pays qui ont un système fiscal non différencié. On peut certes arguer du fait que le système de 'l'utilisateur payeur' par le truchement de péages directs est positif du point de vue économique car il permet une affectation plus efficace des ressources, mais, à moins d'avoir recours à un système de péages fictifs, l'opinion dominante qui veut que l'usage des routes devrait être gratuit est un facteur qui limite les PPP.
- **Procédures de résolution des litiges.** Les procédures de résolution de litiges pour les PPP (c.-à-d. lorsque le partenaire privé ne respecte pas les termes du contrat) sont généralement complexes et pesantes, plus que pour les marchés publics classiques.
- **Structure et documents.** Un PPP pouvant faire intervenir de nombreuses parties sur une période assez longue, le cadre contractuel qu'il faut mettre en place pour régir l'ensemble des responsabilités, des risques et des engagements peut s'avérer complexe.
- **Risque de faillite.** La faillite de l'adjudicataire du PPP représente un problème potentiellement plus grave que dans un contrat de construction classique.

3.6 Aspects critiques

- **Optimisation de la structure du PPP :** le PPP est un principe permettant le développement d'un projet dans le cadre duquel les acteurs (tant publics que privés) assument différentes responsabilités. Bien qu'il existe différentes approches, comme on l'a vu ci-dessus, la structure de tout PPP doit être adaptée aux caractéristiques spécifiques du projet telles que les cadres institutionnel et juridique, la situation financière du marché, l'attitude du public vis-à-vis de la participation du secteur privé dans des projets publics et vis à vis du principe de 'l'utilisateur payeur', ou la situation du marché et de la concurrence dans le secteur privé. C'est pourquoi un PPP donné peut fort bien avoir une structure de type général, mais comprendre aussi des clauses spécifiques régulant certains aspects particuliers afin d'établir une répartition équitable entre les divers acteurs des risques et des responsabilités financières.
- **Répartition des risques :** la gestion des risques est l'un des aspects les plus importants des PPP. En effet une identification adéquate des risques et l'attribution de chacun d'entre eux au partenaire le mieux à même de le contrôler et de le gérer est un des aspects déterminants des projets PPP. L'adjudicataire du projet en PPP peut assumer certains risques. Toutefois, ceux-ci doivent être clairement identifiés et appréhendés grâce à un cadre stable afin de garantir leur bonne gestion et afin d'éviter de devoir payer des primes de risque ce qui augmenterait les coûts. L'autorité publique doit être consciente du fait que les projets les plus efficaces sont ceux dans lesquels elle supporte elle-même certains des risques. Une approche différente risque d'entraîner une augmentation du coût global du projet. Pour les structures hautement innovantes, il est extrêmement important d'identifier les risques cachés et ce, afin d'éviter tout litige potentiel entre les parties et afin d'éviter de faire supporter par le partenaire public des coûts qui ne relèvent pas de sa responsabilité.

¹⁷ Ce n'est pas toujours le cas. Voir, par exemple, les projets de péages fictifs.

- **Stabilité** : le partenaire public doit être en mesure d'assurer un cadre stable pour le développement du projet sur l'ensemble de sa durée de vie. Le respect des dispositions légales du contrat d'origine et des principes sur lesquels il repose, est essentiel pour la confiance des partenaires privés et des bailleurs de fonds. C'est important non seulement pour les projets existants mais aussi pour les futurs projets car tout changement du cadre juridique ou du cadre normatif peut être perçu comme un risque supplémentaire qui devra être couvert financièrement dans des contrats ultérieurs¹⁸.
- **Procédure d'adjudication transparente** : l'autorité publique doit s'assurer que le processus d'adjudication du marché public est ouvert et transparent afin d'encourager la concurrence et, donc, d'augmenter ses chances de trouver un partenaire privé adéquat et d'optimiser le projet.
- **Attentes vis-à-vis du partenaire privé** : les gouvernements ont souvent des attentes peu réalistes quant aux performances du partenaire privé, telles que des niveaux de service bien supérieurs à ceux qui prévalent sur le reste du réseau. Cela peut décourager les partenaires privés de participer à un PPP.
- **Prévisions en termes de demande de circulation** : la réussite de nombreux PPP est souvent directement liée à la demande en matière de trafic. Par conséquent, des prévisions détaillées en la matière ont une importance capitale puisque toute différence entre demande réelle et demande estimée peut entraîner des difficultés sur le plan financier et donc mener à l'échec du projet.
- **Durée de la concession** : la durée de concession doit être déterminée en fonction des conditions spécifiques du projet afin d'optimiser la trésorerie et les remboursements. Il faut donc optimiser la durée de la concession afin de répartir de façon équilibrée les risques et les responsabilités financières entre les partenaires public et privé.
- **Objectifs clairs** : l'autorité publique doit décrire ses objectifs clairement pour chaque projet PPP. Cela permet de prendre des décisions plus pondérées quant à la répartition des risques et du financement, de mettre en place un partenariat efficace avec le partenaire privé et d'évaluer la réussite finale du projet.

¹⁸ C'est ce que l'on appelle le 'risque politique'

4 Approches possibles

4.1 *Le rôle de l'investissement initial et du financement ultérieur dans la gestion des routes*

Le financement des infrastructures routières est certainement l'aspect le plus complexe et controversé de la gestion des routes, contrairement aux autres infrastructures de transport, pour lesquelles une partie du prix du billet ou du transport est affecté aux infrastructures. Le public semble être attaché au principe d'une circulation fluide et sans péages, qu'il considère comme un des attributs intrinsèques du transport routier. On se heurte systématiquement à cet obstacle lorsque l'on envisage de faire payer les automobilistes pour l'utilisation des routes. Tant et si bien qu'aujourd'hui, le grand public estime que l'utilisation des infrastructures routières est un droit et devrait par conséquent être gratuite et ne pas alourdir les frais déjà supportés par les automobilistes¹⁹. Il en résulte que, depuis longtemps, les administrations routières tirent des caisses publiques les ressources dont elles ont besoin pour construire, entretenir et exploiter le réseau.

Le financement privé représente une nouveauté par rapport au format classique de financement public et ses contraintes. Pourtant, le financement privé n'est pas non plus une panacée et a ses propres limites. Citons notamment la difficulté de concilier les exigences liées à la gestion d'une entreprise privée, à la protection des intérêts publics ainsi que l'inadéquation d'un financement privé pour des projets qui sont faisables sur le plan économique mais qui ne sont pas rentables du fait d'un faible volume de trafic. Il s'agit là des deux principales limites des PPP.

4.1.1 **Apport de fonds publics et redevances payées par les usagers de la route**

Les usagers de la route ont tout intérêt à avoir des routes bien entretenues car les économies réalisées sur l'entretien des véhicules qui en découlent sont supérieures aux frais d'entretien de la route. C'est pourquoi, pour financer l'entretien des routes, il faut en premier lieu se tourner vers les usagers et leur demander de supporter les coûts associés à cet entretien. L'expérience d'un certain nombre de pays montre que les usagers de la route sont disposés à contribuer financièrement à l'entretien des routes et à leur élargissement lorsqu'ils peuvent constater que les redevances et taxes qu'ils paient permettent en effet d'améliorer l'état des routes.

Les redevances les mieux acceptées sont celles qui sont étroitement liées à l'utilisation de la route concernée. En général, les redevances les plus appropriées sont celles qui visent l'utilisation de l'espace routier et celles qui couvrent les dégâts disproportionnés causés par les poids lourds.

- **Méthodes de perception de redevances routières.** Lorsque l'on impose une redevance aux usagers de la route, il faut que celle-ci soit économiquement rentable, équitable, facile à percevoir (perception peu onéreuse) et qu'il soit difficile de frauder. Ces redevances doivent également être révisées en fonction de l'inflation (Yenny 2002).
- **Les taxes sur les carburants,** dans une certaine mesure, répondent aux critères exposés ci-dessus et sont souvent utilisées. Leur perception est relativement peu onéreuse, elles sont faciles à gérer et sont raisonnablement équitables puisqu'elles sont proportionnelles à l'utilisation de la route. Leur principal inconvénient est qu'elles ne reflètent pas les dégâts beaucoup plus importants causés par les poids lourds. Bien que les poids lourds consomment plus de carburant au kilomètre que les véhicules légers et donc paient plus de taxes sur les carburants au kilomètre, ce qu'ils paient n'est pas proportionnel à l'impact important qu'ils ont sur les routes. Par conséquent, les taxes sur les carburants, doivent être complétées par des redevances supplémentaires pour les poids lourds. Ces taxes sur les carburants sont également utilisées par les gouvernements pour limiter la consommation de carburants ou pour **augmenter leur budget** ; c'est monnaie courante dans nombre de pays en développement et développés. En tout cas, il est indispensable d'allouer des fonds suffisants pour couvrir l'entretien et l'amélioration des routes.

¹⁹ c.-à-d. taxes sur les carburants et sur les véhicules

- **La redevance d'immatriculation des véhicules (vignette)** existe dans la plupart des pays, généralement sous forme d'un paiement annuel. C'est une redevance facile à percevoir et il est possible de faire une distinction entre les différentes catégories de véhicules et ainsi de refléter les frais générés par chaque catégorie. Le principal inconvénient est que cette forme de redevance n'est pas corrélée à l'utilisation. Un poids lourds qui parcourt uniquement 20 000 km par an paiera la même chose qu'un poids lourd qui parcourt 100 000 km par an.

Tant que la tarification routière sera un système comprenant plusieurs régimes isolés plutôt que d'être un principe couvrant l'ensemble du réseau, les caisses publiques resteront certainement la principale source de capitaux pour la construction et l'exploitation des routes. Mais rappelons que seules l'opinion publique et la volonté politique s'opposent à ce que cette situation change. En fait, la technologie permet déjà de mettre en place des systèmes capables de détecter précisément et de facturer un automobiliste pour l'utilisation qu'il fait d'une infrastructure sans pour autant entraver la fluidité de la circulation²⁰.

Cela dit, il ne faut pas oublier certains aspects inhérents au financement public des infrastructures routières et aux PPP dans le processus de prise de décision :

- **Disponibilité des ressources** : tant que le financement des routes sera approuvé par les parlements ou assemblées nationales, en concurrence directe avec un grand nombre d'autres politiques couvertes par le budget national, il est peu probable que ce financement puisse couvrir adéquatement les besoins actuels.
- **Décision politique** : les budgets publics sont approuvés par des élus. Lorsque des motifs politiques sous-tendent les décisions relatives aux investissements routiers et aux dépenses, cela peut mener à une affectation des ressources non optimale.
- **Subventions croisées cachées** : le financement public suppose, dans une grande mesure, que c'est le contribuable qui paie la facture. Lorsque cela ne reflète pas l'utilisation des routes de la part de chaque contribuable, le système génère des transferts de richesse entre personnes dont on ne sait quasiment rien. On peut vouloir que les contribuables les plus aisés subventionnent les membres de la société les plus démunis, mais alors, à qui profite le fait d'avoir des routes moins chères ? Le mélange de 2 politiques (routière et protection sociale) ne semble pas être la bonne solution pour une allocation des ressources transparente et cohérente.

Toutefois, pour atténuer certains de ces inconvénients, on peut compléter les fonds publics par des mesures supplémentaires, comme par exemple :

- Sensibilisation de la population au coût de la gestion du réseau routier. En particulier, le public doit être informé de ce que coûtent différents niveaux de services, des conséquences sur le plan fiscal et doit comprendre que l'utilisation des routes n'est pas gratuite.
- Les ARN doivent encourager les hommes politiques à adopter une approche à long terme des investissements routiers et doivent préconiser une approche plus centrée sur les besoins réels du système de transports, en évitant une approche à court terme articulée autour de considérations purement politiques²¹.
- La promotion de régimes de tarification routière et leur extension éventuelle à l'ensemble du réseau peut permettre de mieux faire connaître des automobilistes et citoyens le coût marginal de chaque déplacement.

²⁰ Les systèmes satellites, tels que GPS ou Galileo, permettent la mise en œuvre d'un système qui enregistre l'itinéraire exact d'un véhicule équipé d'un émetteur-récepteur sur l'ensemble du réseau.

²¹ Une politique d'expansion des infrastructures n'est pas une garantie de réélection.

4.1.2 Apport de capitaux et financements privés

La participation accrue du secteur privé dans le financement des routes pourrait être une façon d'atténuer les problèmes de financement public décrit ci-dessus. Pourtant, le nombre de projets pouvant être développés uniquement à l'aide fonds privés²² sans apport de fonds publics est relativement faible.

Les PPP sont une solution qui permet de surmonter les difficultés liées au financement privé des infrastructures routières, et donc permet à ce type de projets de se multiplier et devenir plus répandus. Plus qu'un outil, le PPP peut être vu comme un principe dont l'évolution constante devrait donner naissance à de nouvelles formules accordant un rôle plus important au secteur privé dans le développement des réseaux routiers. La liste des différents types de PPP ne cesse de s'allonger au fur et à mesure que de nouveaux projets combinant de diverses façons les intérêts privés et publics voient le jour.

Ainsi, la formule classique de concession avec péages de type BOT a été développée plus avant pour inclure des mécanismes permettant un apport de la part du secteur public ou une atténuation des risques, ce qui permet au partenaire privé du PPP de développer son projet en suivant les règles du marché. Certains de ces projets sont décrits au chapitre 3.3, mais il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et d'autres formules plus adaptées aux exigences spécifiques de chaque projet peuvent être envisagées. En principe, la 'créativité' n'a pas de limites tant que les objectifs des deux parties, privée et publique, sont atteints.

Cependant, lors de la prise de décision, il ne faut pas négliger certains des aspects inhérents au financement privé des infrastructures routières et aux PPP :

- **Le coût des PPP** : La mise en œuvre d'un projet dans le cadre d'un PPP n'est pas nécessairement moins coûteuse. En dépit de l'apport de fonds publics, les usagers doivent tout de même payer des péages, ce qui peut paraître injuste. Toutefois, il ne faut pas oublier que la contribution publique a pour but de combler l'écart entre le retour sur investissement et la faisabilité économique, et de ce point vue, elle doit représenter un juste prix.
- **Objectifs publics et privés** : l'objectif du secteur public est de fournir un service public, ce qui, en l'occurrence, consiste à fournir des infrastructures routières sûres et efficaces à un coût adéquat.
- L'objectif du secteur privé est de développer des activités commerciales et de générer des bénéfices. Ces objectifs sont tous deux légitimes. Le PPP ne vise pas à donner la priorité à l'un ou à l'autre de ces objectifs. Loin de là, un bon PPP permet de satisfaire les deux objectifs. Un PPP dans lequel l'un des partenaires est perdant (quel que soit le partenaire) est un échec.
- **Investissement et financement** : il s'agit de deux concepts différents. On peut arguer du fait qu'un financement privé n'est pas conseillé car les coûts sont potentiellement plus élevés à cause de taux d'intérêt supérieurs ou de l'exigence de dégager un bénéfice, or on peut difficilement s'opposer à ce que les infrastructures soient alimentées financièrement par l'utilisateur plutôt que par le contribuable. Jusqu'à présent, les deux concepts semblent s'être développés ensemble (financement de l'investissement initial et alimentation financière privés), mais les ARN pourraient mettre en place des stratégies visant à faire payer les usagers pour les infrastructures, que celles-ci soient gérées par le secteur public ou par le secteur privé.

²² Tels que les concessions avec péages de type BOT.

- **Eurovignette et coûts externes** : la Commission européenne met en avant plusieurs stratégies visant à internaliser les coûts externes du transport, et notamment, une nouvelle proposition d'amendement de la directive 1999/62/CE. Dans le secteur du transport routier, cela signifie que les Etats membres pourraient faire payer aux poids lourds les encombrements, les nuisances sonores et la pollution de l'air qu'ils génèrent. La proposition de directive actuelle stipule que ces revenus doivent être utilisés pour améliorer la pérennité du système de transport dans son ensemble, les investissements visant à résoudre les problèmes de congestion ou de pollution sonore pourraient donc se voir allouer des fonds.



Autoroute Asti-Cuneo, Italie

4.2 Options pour les directeurs des routes européens

- **Renforcement du rôle des investissements publics**

Cette option correspond au maintien de la situation actuelle. Toutefois, certains directeurs entendent renforcer le budget des routes en lui allouant une partie ou l'ensemble de certains flux de revenus du gouvernement, tels que les taxes liées aux routes ou aux carburants. Qui plus est, il semble logique de suivre certaines des stratégies décrites qui visent à limiter les effets négatifs du financement public.

- **Affectation des fonds générés par l'Eurovignette aux investissements routiers**

Il est quasiment certain que l'affectation d'un tel flux de revenus à des projets routiers²³ rencontrerait une vive opposition. Toutefois, les autorités routières peuvent mettre en avant des projets routiers ayant un impact positif sur l'environnement, tels que l'optimisation de l'utilisation des infrastructures, l'amélioration de la sécurité routière, la réduction du bruit généré par les routes ou la construction de routes de contournement pour éviter la traversée de villages ou de zones habitées.

- **Promotion de technologies compatibles à l'échelle européenne comme base des futurs programmes de tarification routière et de financement des routes**

Les redevances externes envisagées dans la proposition de directive *Eurovignette* doivent être perçues par voie électronique sans perturbation de la circulation. Ce projet devant être mis en œuvre sur l'initiative de chaque Etat membre, le risque est de voir différents pays développer différents systèmes à partir de technologies différentes et incompatibles. Dans la mesure où il s'agit d'un système clé qui pourrait, à l'avenir, servir à financer divers réseaux routiers au niveau européen, les autorités routières nationales doivent s'assurer qu'un système est développé sur l'ensemble du continent et doivent s'assurer de sa compatibilité à l'échelle européenne, tout en permettant à chaque pays de développer des fonctions qui lui sont propres.

- **Extension du principe de 'l'utilisateur payeur'**

L'option la moins controversée semble être d'augmenter l'assiette de revenus des administrations routières pour qu'elles ne dépendent pas uniquement des caisses publiques. Mais dans ce cas un cadre juridique autorisant les autorités routières à faire payer les automobilistes serait nécessaire²⁴. Si on pousse ce principe encore plus loin, d'autres bénéficiaires des infrastructures routières pourraient se voir demander de contribuer à leur financement.

- **Apport de capitaux privés**

Les programmes PPP peuvent être une façon simple et souple de mobiliser des ressources financières pour le financement de projets routiers au-delà du budget alloué par l'Etat et d'étendre le principe de 'l'utilisateur payeur' sans pour autant adopter une approche unique pour l'ensemble du réseau, ce qui pourrait nécessiter des amendements complexes du cadre juridique.

- **Trousse à outils PPP de la CEDR**

Dans le cadre de ses travaux, le GP Financement a développé une trousse à outils illustrant certaines des caractéristiques pratiques des PPP. Cette trousse à outils est disponible sur le site Internet de la CEDR et explique certains des détails et des caractéristiques de programmes PPP spécifiques en fonction de leur base juridique, répartition des risques, des agents responsables de l'alimentation financière ou de leur structure contractuelle etc. On peut donc dire que cette trousse à outils est un instrument que la CEDR met à la disposition des ARN²⁵ afin de leur permettre d'approfondir leurs connaissances relatives aux aspects pratiques du développement d'un PPP.

²³ Notons qu'il revient à chaque Etat membre de décider s'il souhaite mettre en œuvre les programmes Eurovignette.

²⁴ Sans parler des difficultés liées à l'opinion publique et aux aspects politiques.

²⁵ Autorités routières nationales.

5 Comparaison des diverses approches possibles

- Vraisemblablement, les fonds publics continueront d'être la principale source de ressources pour les administrations routières. Toutefois, du fait de leur rigidité intrinsèque, une nouvelle approche est nécessaire. Cette nouvelle approche fait intervenir les usagers et les bénéficiaires (plutôt que les contribuables) qui contribuent plus largement à l'apport des fonds requis, comme c'est le cas pour d'autres modes de transport.
- Le PPP semble être un moyen souple et efficace d'accéder à des ressources supplémentaires pour les investissements routiers tout en faisant appel au savoir-faire et aux techniques de gestion du secteur privé.
- Les administrations routières nationales doivent être conscientes des implications sur le plan technologique et de l'interopérabilité, des différents systèmes de péage développés pour les programmes de tarification routière, et qui vont certainement se multiplier à l'avenir. Des synergies potentielles entre le développement de programmes de tarification routière, la mise en œuvre de redevances externes et les projets PPP semblent se dessiner.

6 Conclusions

Les routes sont une infrastructure de transport dont le financement est encore en grande partie assuré et géré par le secteur public grâce au budget national. Bien que cela découle de difficultés pratiques dans la mise en œuvre généralisée de systèmes de péages par les usagers, il semble pourtant raisonnable de réfléchir au moyen d'appliquer de façon plus généralisée une nouvelle approche dans le cadre de laquelle les automobilistes prennent à leur charge une partie des coûts engendrés par les routes plutôt que de les faire supporter par les contribuables. En fait, la plupart des autres modes de transport ont déjà presque terminé cette évolution (aéroports, ports) ou sont en train de la mettre en œuvre (transport ferroviaire).

Le PPP est un principe qui permet le développement de projets spécifiques dont la structure dépend de leurs caractéristiques et exigences, et qui font participer des partenaires privés dont le rôle est ou pourrait être déterminant pour un développement ou une exploitation rentable.

Les PPP permettent non seulement d'accorder un rôle plus important au financement privé dans le développement des infrastructures routières, mais encore de faire intervenir des savoir-faire et des technologies spécifiques au secteur privé. Le secteur privé peut apporter des capitaux supplémentaires pour les projets routiers, permettant ainsi d'augmenter les ressources disponibles et donc de libérer des fonds publics qui peuvent être utilisés pour d'autres priorités. De plus, les PPP encouragent le principe de 'l'utilisateur payeur' qui peut être un outil efficace pour une meilleure allocation des ressources dans le domaine routier, en fonction des exigences en terme de mobilité et en fonction des infrastructures plutôt que sur la base de considérations politiques.

Bien que les PPP connaissent encore des problèmes et des difficultés, le fait qu'ils ne cessent d'évoluer démontre leur capacité à s'adapter aux exigences en perpétuel changement des réseaux routiers. Il apparaît donc que les autorités routières ont un rôle important à jouer et doivent prendre les devants pour mettre en avant les PPP comme étant une formule valide qui leur permettra d'obtenir les ressources dont elles ont besoin pour assurer une gestion qualitative des routes tout en gardant le contrôle effectif du réseau dans son ensemble.

Annexe A – Profiles de pays : expériences nationales en matière de PPP

FINLANDE

FRANCE

ALLEMAGNE

GRECE

IRLANDE

ITALIE

PAYS-BAS

NORVEGE

ESPAGNE

ROYAUME-UNI

PAYS N'AYANT PAS RECOURS AUX PPP (SUISSE et LUXEMBOURG)

Expériences nationales des PPP : Finlande

Aperçu des projets et du réseau

Le secteur routier est le principal secteur dans lequel les PPP ont été développés et utilisés en Finlande, bien qu'ils ne l'aient été que dans deux projets pour l'instant. Le réseau routier actuel couvre environ 13 300 km de routes dont 700 km d'autoroutes. Les deux concessions en PPP couvrent 120 km d'autoroute au total. Les projets illustrés dans la Figure 1, sont le projet E75 Järvenpää-Lahti (qui couvre la période 1997-2012) et le projet E18 Muurla-Lohja (2005-2029). Ces deux projets représentent moins de 20 % du réseau autoroutier finlandais. Il n'y a pas de péages en Finlande. Le ministère des Transports et de la Communication a soutenu les projets de PPP, tout en déléguant la responsabilité opérationnelle en matière d'adjudication à l'administration routière finlandaise.

Le premier projet (l'E75 Järvenpää-Lahti) a été développé au milieu des années 90 ; le second contrat (l'E18 Muurla-Lohja) a été signé en 2005.

Les deux concessions sont totalement privées et il s'agit essentiellement des mêmes entrepreneurs dans les deux PPP.

Types de PPP et répartition des risques

Les projets routiers finlandais en PPP ont été développés sur le modèle DBFO : Conception, construction, financement et exploitation (*Design, Build, Finance & Operate*), selon lequel le concessionnaire est responsable du financement et supporte la majeure partie du risque. Les contrats et mécanismes de financement sont conformes aux exigences d'Eurostat concernant les postes hors bilan.

Le risque est principalement supporté par le concessionnaire privé (sauf par exemple : cas de force majeure, risque administratif de planification routière, données erronées fournies par le client). De nombreuses critiques concernant le financement privé ayant été formulées au cours des débats sur d'éventuels nouveaux PPP, on a envisagé d'augmenter la part de risque supportée par le secteur public en termes de financement.

Bases juridiques

Dans les PPP finlandais, les concessions sont réglementées par la législation qui régit les marchés publics classiques. En Finlande il n'existe aucune législation spécifique aux PPP. Néanmoins, afin de rendre possibles les PPP, il a été nécessaire de réviser légèrement la loi finlandaise portant sur les taxes sur la valeur ajoutée et le commerce. Les modifications ont été introduites à l'occasion du projet E75 (péages fictifs). En ce qui concerne le projet E18, le régime fiscal a été déterminé après autorisation du Trésor public.

Le contrat DBFO adapté à chaque projet définit le principe du PPP et en explicite les dispositions.

Instruments financiers

Le concessionnaire est responsable du financement du projet et, en conséquence, en supporte les risques. Les montages financiers peuvent inclure des capitaux propres et des capitaux empruntés par divers moyens (prêts, obligations). Les deux sociétés ad hoc (E75 et E18) ont eu recours à des prêts bancaires pour le financement de ces projets. Comme mentionné précédemment, un nouveau type de modèle dans lequel le gouvernement financerait une partie fixe et irrévocable des frais de service bruts – après l'ouverture de la route à la circulation – est en cours d'examen et de développement pour les nouveaux PPP potentiels.

Cadre réglementaire

L'administration finlandaise des routes est responsable de la réglementation technique et de la mise en place juridique et financière des concessions routières accordées par le gouvernement. Un petit groupe ad hoc d'experts travaillant avec des consultants techniques, juridiques et financiers externes, était chargé de l'adjudication du marché public. Ce groupe a partiellement encadré les processus utilisés pour les projets de PPP. Une unité indépendante, dédiée aux investissements lourds du secteur routier, a été mise en place au sein de la FINNRA²⁶. Cette unité est responsable des PPP ainsi que d'autres projets.

Enseignements

Les deux PPP ont été couronnés de succès. Les deux projets ont été ouverts à la circulation plus tôt que prévu, si bien que le seuil de rentabilité pour l'entreprise concessionnaire a été atteint plus rapidement et elle a pu dégager un bénéfice plus vite. Les enseignements suivants ont été tirés du processus d'adjudication du marché public pour la E18 Muurla-Lohja mené à bien en 2004 et 2005 :

- des plans conformes à la législation, y compris l'étude d'impact environnemental, doivent être finalisés avant le démarrage du processus d'appel d'offre ;
- le PPP a aidé à optimiser l'investissement et l'entretien pour ce projet présentant des difficultés techniques ;
- l'augmentation du nombre d'éléments ouverts à propositions de la part des soumissionnaires, a favorisé l'innovation. Le cahier des charges portant sur la performance a pris le pas sur les spécifications techniques ;
- les pays nordiques préfèrent un mécanisme de paiement basé sur la disponibilité ;
- la durée du contrat de concession devrait être d'au moins 20 à 25 ans ;
- il faut faire connaître les projets le plus tôt possible à l'occasion de salons internationaux ;
- une liste de présélection de 3 à 5 soumissionnaires est idéale ;
- il faut utiliser autant que faire se peut des documents généraux européens ;
- les contacts avec les prêteurs (en particulier avec les institutions financières internationales telles que la BEI²⁷ ou les BNI) doivent être pris à un stade très précoce ;
- le dialogue avec les soumissionnaires doit être maintenu tout au long de la procédure d'adjudication du marché public.

Matti Vehviläinen
Directeur des investissements routiers
Administration finlandaise des routes

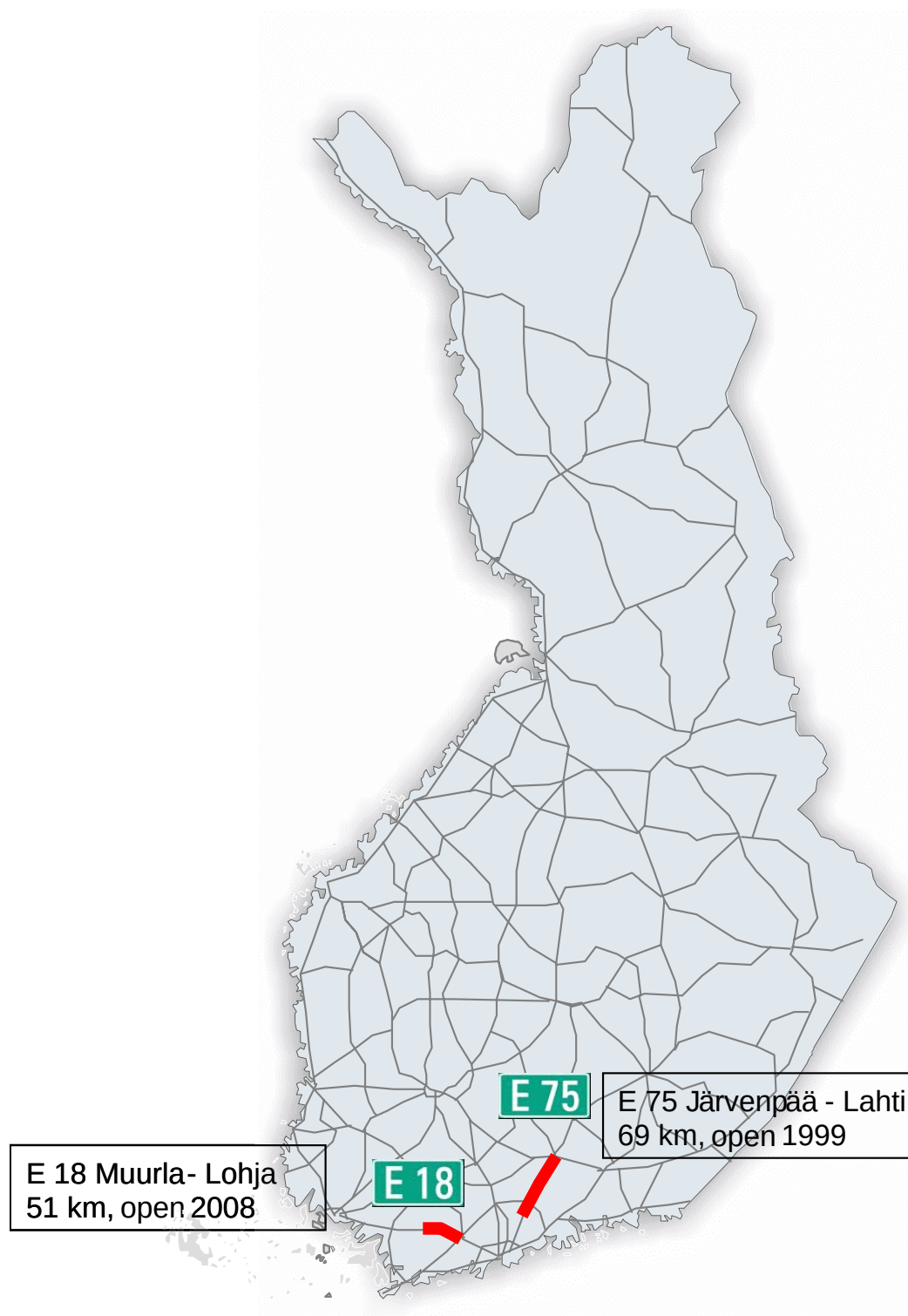
Références :

www.ftiehallinto.fi/e18

²⁶ Administration finlandaise des routes

²⁷ Banque européenne d'investissement

Figure 1. Projets routiers finlandais en PPP



Expériences nationales des PPP : France

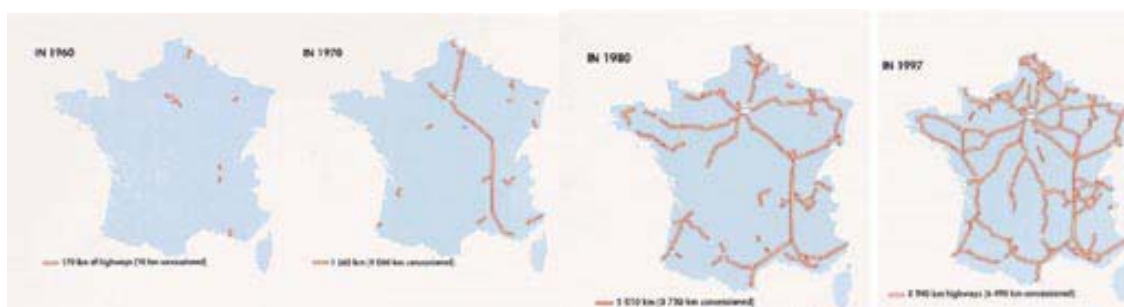
Aperçu des projets et du réseau

Le secteur routier est l'un des principaux secteurs dans lesquels les projets en PPP ont été développés en France. Sur les 11 000 km d'autoroutes françaises, environ 8 500 km ont été concédés à des entités privées. Actuellement, le réseau de concessions comporte 14 sociétés privées (3 d'entre elles étant toujours détenues entièrement ou en partie par le secteur public : ATMB, SFTRF, CCIH), dont la plus importante possède au total 2 937 km et la plus petite 3,2 km²⁸. Seul l'Etat a le pouvoir d'octroyer des concessions routières au sein du réseau principal de transport. Il peut également lancer des procédures après consultation des instances locales ou régionales.

Les 2 500 km d'autoroute restants sont des autoroutes nationales financées par l'Etat. Ce dernier possède également environ 5 000 km de voies rapides.

Le ministère chargé des routes nationales est le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire par le biais de sa Direction générale des Infrastructures, du Transport et de la Mer (DGITM).

RESEAU DE CONCESSIONS AUTOROUTIERES EN FRANCE (1960, 1970, 1980, 1997)



Source: DGITM

La politique autoroutière française a été mise en place en 1955²⁹. La politique dominante de 'l'utilisateur payeur'³⁰ est à l'origine de la première concession accordée en 1958. La politique des concessions a considérablement évolué au cours des 50 dernières années. Alors que les premières concessions (concessions historiques) étaient attribuées par le biais d'un appel à la concurrence, elles étaient également sujettes à l'*adossement*³¹. L'Etat restait l'actionnaire majoritaire de la concession. Par la suite, les concessions ont dû se soumettre à la réglementation européenne sur la concurrence. Cela a permis à de nouveaux candidats d'entrer sur le marché. Ces candidats ont bénéficié de financements publics lorsque leur rentabilité financière intrinsèque ne pouvait être assurée. Cette nouvelle méthode d'adjudication a permis d'intensifier la concurrence entre des soumissionnaires plus nombreux, et d'augmenter la transparence dans le choix des partenaires et dans l'adjudication des contrats. Parallèlement à cette évolution, la plupart des concessionnaires historiques ont été complètement privatisés après 2005³².

²⁸ ASF et Compagnie Eiffage du viaduc de Millau (Le viaduc autoroutier à plus haute altitude au monde) respectivement

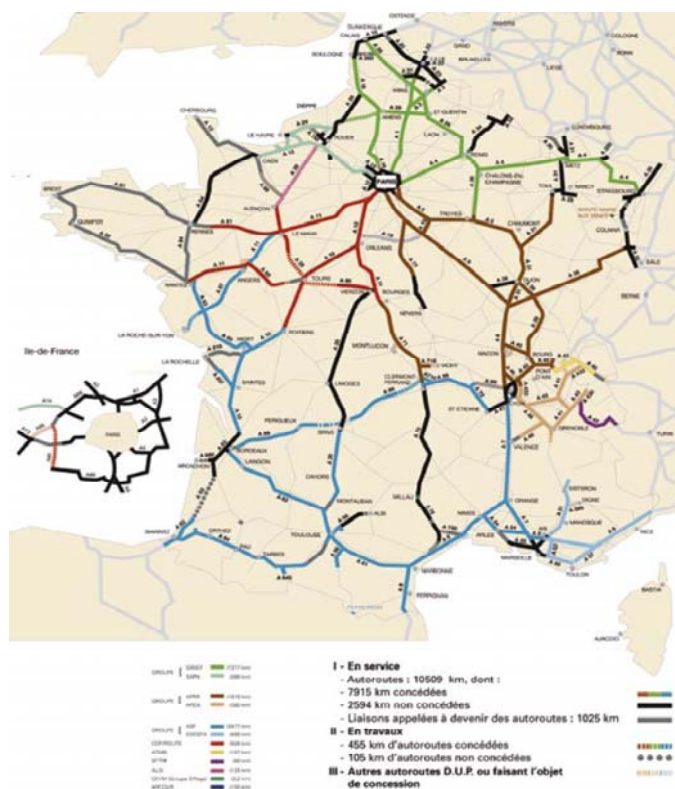
²⁹ Loi du 18 Avril 1955.

³⁰ En France, les usagers ont toujours la possibilité d'emprunter une autre route non payante

³¹ L'*adossement* était un mécanisme par lequel la concession de tout nouveau tronçon était automatiquement attribuée à la société de la concession existante la plus proche après négociations mais sans mise en concurrence. Les nouveaux tronçons, lorsqu'ils ne pouvaient être financés par les péages existants, étaient financés par les recettes collectées sur les tronçons déjà existants exploités par le concessionnaire.

³² Les deux concessions de tunnels exploitées par ATMB (tunnel du Mont-Blanc) et SFTRF (tunnel de Fréjus) sont majoritairement détenues par le secteur public.

Les concessions historiques géraient les axes entre le Nord et le Sud-est, avec Paris pour plaque tournante. Au cours des dernières décennies, les liaisons avec le Sud-ouest se sont développées et le réseau s'est décentralisé par rapport à Paris.



Routes à péage en France en 2004 (source : DGITM)

Les concessions les plus récentes sont celles du viaduc de Millau et des autoroutes A19, A28 et A41 (dont la construction doit être achevée en décembre 2008). Les concessions restant à finaliser sont celles des autoroutes A88, A86, A19 et A65.

La durée des concessions historiques a été étendue à chaque adossement, c'est pourquoi aucun de ces contrats n'est encore arrivé à terme. Avec la fin des adossements, la durée des concessions historiques s'est stabilisée : il est prévu qu'elles prennent fin entre 2028 et 2032. Pour les nouvelles concessions, la durée du contrat varie entre 55 et 65 ans. Le terme du contrat du viaduc de Millau est encore plus long, en l'occurrence 79 ans.

Types de PPP et répartition des risques

Tout concessionnaire routier en France acquiert les droits et obligations de l'Etat tels que définis par le modèle de type 'conception, réalisation, financement, exploitation et entretien' (DBFOM). Le concessionnaire est responsable de toutes les activités menant à la réalisation et à l'exploitation de l'infrastructure dès la signature du contrat et jusqu'à son terme. L'exécution du contrat inclut également les études préliminaires, les consultations avec les propriétaires riverains et les communes, l'acquisition des terrains etc.

En échange, l'Etat supervise l'exécution des travaux et délivre les autorisations pour commanditer l'autoroute.

Cadre juridique

Pour comprendre les bases juridiques, il faut savoir qu'à l'exception des directives européennes en vigueur, les concessions en France sont soumises à un cadre juridique différent de celui régissant les autres projets de PPP. La France considère une concession comme étant la délégation d'un pouvoir à un acteur privé, avec tous les risques et dangers qui y sont associés. On ne considère pas une concession comme un partenariat public-privé dans lequel les risques et les aspects financiers sont partagés. En France, les projets en PPP sont considérés comme un phénomène nouveau sur la base duquel aucun projet routier n'a encore été conçu.

De ce fait, il faut faire une distinction entre le cadre juridique des concessions et celui des projets en PPP.

En France, la concession des autoroutes à péage est régie par la loi du 18 avril 1955, ultérieurement révisée par la loi du 22 juin 1989, dit *Code de la voirie routière*. Des modifications importantes ont été apportées au cadre juridique par la directive européenne sur les travaux publics³³ transposée en droit français en 1991 et qui définit le champ d'application et la primauté des principes du droit communautaire, à savoir la non-discrimination, l'égalité des chances pour les candidats et la transparence des procédures de sélection. Cela a mené à l'instauration d'une procédure officielle d'appels à concurrence. La structure d'adossment a donc pris fin avec l'introduction de la Loi Sapin³⁴, également basée sur la directive européenne susnommée.

En France, les autres projets en PPP reposent sur la mise en place d'un contrat de PPP tel que prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004. Le cadre de cette ordonnance était jusqu'à récemment très restreint et de ce fait, aucun projet d'infrastructure basé sur cette ordonnance n'a encore été mis en œuvre. Le cadre contient des règles strictes portant sur la durée du contrat ainsi que sur le financement, les investissements et la gestion du projet.

Instruments financiers

Le concessionnaire est la partie qui supporte quasiment tous les risques et dangers du projet et est, de ce fait, responsable du financement de l'intégralité du projet. Les montages financiers peuvent inclure l'apport de capitaux propres ainsi que d'autres moyens de financement (prêts, obligations, nantissements immobilier ou nantissements sur les recettes des péages). Néanmoins, comme les concessions autoroutières actuellement en exploitation ne sont pas toujours intrinsèquement rentables (dû à de faibles flux de circulation), elles ont généralement besoin de financements publics, supportés à parts égales par l'Etat et les collectivités territoriales locales.

L'apport financier conjoint de l'Etat et des collectivités territoriales locales, résultant de la signature d'un accord financier, est étroitement lié au processus d'appel à concurrence.

Bien que les concessionnaires disposent d'une grande liberté financière, l'évolution des redevances de péage est fixée initialement. Néanmoins, en cas d'investissements complémentaires (élargissement par exemple, en particulier pour les grosses concessions historiques, dont le réseau représente plusieurs centaines de kilomètres), des contrats de 5 ans sont négociés et peuvent avoir un impact sur le prix des péages. Les contrats comportent également diverses clauses relatives aux écarts d'acquisition, à la déchéance et au cadre fiscal.

Cadre réglementaire

Au sein du ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, la Direction des Infrastructures du transport³⁵ est l'autorité de tutelle des concessions routières attribuées par le gouvernement. Elle coordonne tous les aspects techniques, juridiques et financiers entre l'Etat et les concessionnaires et encadre l'exécution des contrats de concession.

³³ La directive européenne sur les travaux publics 93/37/CEE, couvrant les procédures de coordination pour les marchés de travaux publics, a été remplacée par la directive du Parlement et du Conseil 2004/18/CE qui couvre les procédures de coordination pour les contrats de travaux, approvisionnement et services publics.

³⁴ Loi 93/122 du 29 janvier 1993 et son décret d'application du 24 mars 1993

³⁵ Anciennement Administration routière nationale française

Des contrats d'entreprise existent dans un cadre qui régit certains engagements et objectifs assignés à la concession, en particulier en ce qui concerne les investissements complémentaires, en échange d'une réglementation couvrant le prix des péages sur une période de cinq ans. Tous ces contrats couvrent la stratégie de développement, les politiques d'investissement, les politiques financières et de droits de péage, les politiques en matière de sécurité, la qualité des services fournis, la politique d'embauche et les politiques environnementales.

Enseignements

La politique de concession des années 50 a stimulé la construction autoroutière en France des années 60 jusqu'aux années 90. Pendant cette période, les investissements provenaient d'autres acteurs et le concessionnaire assumait l'entière responsabilité. Les concessionnaires jouissaient d'une grande liberté d'action. Ni les crises pétrolières, ni les baisses de circulation, ni les problèmes environnementaux graves ou les politiques en matière de sécurité ne sont prévisibles sur une période contractuelle de 60 ans. Ceci requiert une surveillance étroite et un encadrement strict de la politique de passation de marché public par l'Etat.

Afin de tirer pleinement avantage de contrats de longue durée complexes, même lorsque la mise en place d'un péage n'est pas possible, de nouvelles méthodes de participation du secteur privé dans le financement des routes doivent être instaurées : comme mentionné précédemment, un engagement complémentaire de l'état par le biais de contrats de partenariat public-privé (PPP) est envisagé.



Viaduc, France

Références:

- Adresses Internet : www.developpement-durable.gouv.fr
www.ppp.bercy.gouv.fr
- Gestion des projets de concession autoroutière en France : Direction Générale des routes (une version numérique est disponible sur demande)
- Déroulement général des procédures pour la réalisation des autoroutes concédées en France (En Français seulement, une copie numérique est disponible sur demande)
- Evaluation du recours au contrat de partenariat dans le domaine routier (En Français seulement, une copie numérique est disponible sur demande)
- Autoroutes de France, Rapport du Conseil d'administration 2006

Expériences nationales des PPP : Allemagne

Aperçu des projets et du réseau

Le PPP est un outil encore relativement nouveau en Allemagne. Il existe néanmoins un nombre croissant de projets en PPP dans le secteur routier. Il existe au total environ 18 projets qui sont en service (5), en phase d'adjudication (1), au stade de l'étude de faisabilité économique (6) ou envisagés (6), y compris deux projets dits «Modèle F» mis en œuvre au niveau local (tunnels sous la fleuve Warnow à Rostock, Herrentunnel à Lübeck).

Types de PPP

Une première vague de quatre projets dits «modèle A» a récemment été soumise à un processus d'appel d'offre et en est à la phase finale de l'adjudication (A1, 4, 5 et 8). Si nécessaire, le modèle A permet un financement initial fourni par le gouvernement à l'entreprise responsable du projet pendant la phase de construction.

Le deuxième type de projets mis en œuvre en Allemagne est appelé "Modèle F". Les deux premiers projets (tous deux étant des tunnels reliant des routes locales existantes) sont ouverts à la circulation à Rostock et Lübeck. Tout comme pour les projets Modèle A, les Modèles F incluent la possibilité d'un financement initial. L'analyse coût-efficacité de quatre autres projets Modèle F (A 281, 252, 8, B50n) est actuellement en cours.

Cadre juridique

Il n'existe aucun cadre juridique ou normatif pour l'adjudication de PFI/PPP. Néanmoins, des règles générales sont appliquées. L'aspect le plus important de ce processus est de garantir une adjudication très transparente, utilisant (pour l'instant) une procédure de négociation ou un dialogue concurrentiel.

Il existe toutefois une législation spécifique pour la mise en œuvre de projets en PPP dans le secteur routier. En 1994, le parlement fédéral a passé une loi (la *Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz* appelée FstrPrivFinG) concernant le financement privé des projets de construction d'axes routiers. Il s'agit là de la base juridique du 'Modèle F'. Selon le Modèle F, des projets d'infrastructures routières spécifiques (ponts, tunnels) sont planifiés, construits et exploités par une société privée et sont financés par une redevance de péage prélevée directement auprès des utilisateurs de l'ouvrage par l'opérateur privé. Bien que des efforts importants aient été faits pour promouvoir cette nouvelle forme de partenariat, il n'en existe actuellement qu'un nombre limité.

Le Modèle A a été mis en œuvre par l'introduction légale, sur les autoroutes fédérales, d'un péage pour les poids lourds. Conformément au Modèle A, certaines parties du réseau autoroutier fédéral à grande circulation sont élargies par l'ajout de voies de circulation, et exploitées par un investisseur privé. Le refinancement s'effectue grâce au prélèvement d'une redevance sur les poids lourds dont le poids brut est de 12 tonnes ou plus. Toutefois, ce n'est pas l'investisseur qui collecte cette redevance, mais la société privée appelée «*Toll Collect*» (un prestataire de services mandaté par la République Fédérale d'Allemagne), qui a mis en place un système de péage capable de calculer et de collecter les frais d'utilisation de la route basés sur la distance parcourue. Les sommes collectées par *Toll Collect* sont reversées au ministère fédéral qui les reverse à son tour à l'opérateur privé du Modèle A.

De plus, une loi visant à réduire les éventuels inconvénients juridiques liés aux PPP a récemment été adoptée. Le Parlement fédéral a adopté à l'été 2005 la loi d'accélération des PPP (*ÖPP Beschleunigungsgesetz* 2005), qui comprend les aspects clé suivants :

- exonération partielle des taxes de cession de propriété foncière pour les projets en PPP
- premiers pas permettant la participation de fonds de placement dans les PPP.

Instruments financiers

Dans le cadre des PPP, les fonds privés sont généralement utilisés pour financer la construction, les frais de démarrage et de développement, ainsi que les besoins en fonds de roulement. Les principales sources de fonds privés sont : l'apport de capitaux propres, les emprunts bancaires, les crédits bancaires mezzanine, le crédit-bail.

Cadre juridique

Des "groupes de travail PPP" ou des "centres de compétences" ont été constitués par le gouvernement fédéral ainsi que par diverses autorités des Länder. L'activité principale de ces groupes de travail consiste à collecter et à fournir des informations, à compiler les détails des transactions afin d'en tirer une liste de bonnes pratiques et à compiler des documents types non contraignants. Ils ne disposent d'aucune compétence juridique.

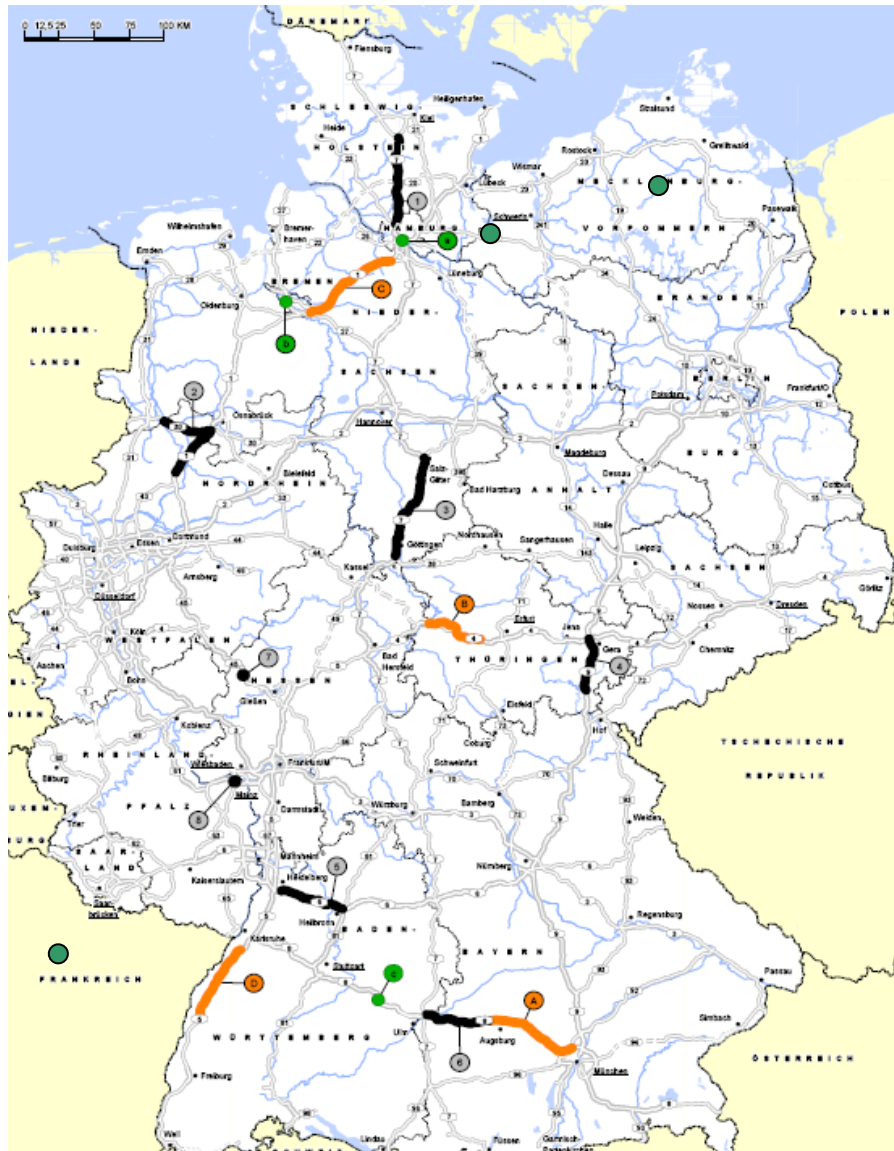
Enseignements

Les objectifs des partenariats public-privé (c.-à-d. promouvoir l'innovation, augmenter l'efficacité, accélérer la finalisation des projets) ont été partiellement atteints avec les premiers projets Modèle A.

Le rapport qualité/prix est un facteur important lors de la sélection des projets. La structure de financement la plus rentable devrait être développée pour chaque projet dès la phase de préparation.

Le premier projet en PPP sur une autoroute allemande, le Modèle A de l'A8, n'est opérationnel que depuis mai 2007. De ce fait on ne peut pas encore se prononcer quant à l'expérience allemande du Modèle A. On peut néanmoins dire que la construction a bien progressé, et il en va de même pour le service assuré par le concessionnaire sur la route (exploitation). Toutefois, le gouvernement fédéral a déjà partiellement analysé les quatre projets pilotes Modèle A et a découvert certains aspects qui devront être améliorés lors du lancement d'autres modèles, à savoir : une simplification du mécanisme de paiement, un raccourcissement de la phase d'adjudication et l'amélioration des aspects fonctionnels afin de promouvoir les idées novatrices et la modernisation.

PROJETS DE PPP EN ALLEMAGNE



Pilotprojekte  A A 8 Augsburg - München  B A 4 Landesgrenze HE/TH - Gotha  C A 1 Bremen - Hamburg  D A 5 Malsch - Offenburg	Projekte neu geplant  1 A 7 Bordesheim - Hamburg  2 A 1/A 30 Lotte/Osnabrück - Rheine  3 A 7 Salzgitter - Drammetal  4 A 9 Hermsdorf - Schleiz  5 A 6 Wiesloch-Rauenberg - Weinsberg  6 A 8 Ulm - Augsburg	Projektzuschnitt noch offen  7 A 45 im Bereich Dillenburg - Wetzlar  8 A 60/A 643 im Raum Darmstadt Weitere Projekte  a A 252 Hafenquerspanne  b A 281 Weserquerung  c A 8 Altbauftieg
--	---	---

Source: Ministère fédéral du Transport, de la Construction et des Affaires urbaines

Références :

http://www.bmvbs.de/-_1405/Verkehr.htm

http://www.bmvbs.de/Bauwesen/-_1521/Public-Private-Partnership-PPP.htm

<http://www.vifg.de/de/index.php>

Types de PPP

Tous les projets de PPP routiers en Grèce ont été développés selon le modèle BOT, selon lequel le concessionnaire est responsable de la levée des fonds et supporte la majeure partie des risques.

La durée d'un contrat de concession est de 30 ans (plus 2 années garanties), à compter de la date de démarrage de la concession.

Instruments financiers

Les montages financiers peuvent comprendre un apport de capitaux propres et d'autres moyens de financement (emprunts, obligations, nantissements immobiliers ou nantissement sur les recettes des péages).

Néanmoins, en fonction des conditions économiques de chaque projet (par exemple les coûts et les recettes (circulation)), une contribution financière de l'Etat est incorporée dans tous les contrats de concession d'autoroute. Ceci inclut généralement une contribution de l'Etat (cofinancée par des fonds de l'UE) aux coûts de l'investissement de départ³⁸ (construction), au coût des expropriations et au coût de mise en œuvre de certaines études/relevés et de délivrance de permis. Dans certains cas, la concession intègre également des actifs (tronçons de route etc.) qui ont été financés par des fonds publics.

Cadre juridique

La concession d'autoroutes payantes en Grèce est régie par un contrat. Ce contrat est basé sur les conditions stipulées dans le cahier des charges de l'appel d'offre et négociées entre l'Etat et le concessionnaire. Chaque contrat de concession est ratifié par le Parlement hellénique et a force de loi. Tout sujet non couvert par le contrat de concession est réglementé par le cadre juridique (général) de l'Etat.

La loi 3389/05 a été promulguée le 22 septembre 2005. Cette loi porte sur les PPP et détermine le cadre juridique de la mise en œuvre de «projets» ayant des caractéristiques particulières.

Cadre réglementaire

La réglementation technique des concessions routières octroyées par le gouvernement central relève des compétences des services spéciaux spécifiques du Sec. Gén. des Projets Publics Cofinancés du MEPPPW. Un service spécial est chargé de l'encadrement des constructions (période de construction du contrat) pour chaque contrat de concession, alors qu'un autre service spécial est responsable de l'encadrement de toutes les autres activités (entretien, exploitation, finances etc.) pendant la période d'exploitation de tous les contrats de concession.

Enseignements

La mise en œuvre des projets d'autoroutes dans le cadre de PPP (contrats de concession) est relativement récente en Grèce. Etant donné qu'aucun des projets de concession routière n'a encore atteint le terme de sa période de concession, il nous est difficile de tirer des conclusions.

L'expérience grecque des procédures d'adjudication pour de tels projets a toutefois été très positive. Nous avons tiré les leçons suivantes de cette phase :

Au vu de l'importance du développement du réseau autoroutier grec et des restrictions temporelles liées au cofinancement par des fonds communautaires, le MEPPPW a pris de grandes précautions pendant la préparation des appels d'offre et a prêté une attention toute particulière aux termes et à la formulation utilisés dans les cahiers des charges afin de minimiser la probabilité d'échec de la procédure d'appel d'offre (manque de candidatures suffisantes).

Références : www.ggde.gr et www.minenv.gr

³⁸ Habituellement cette contribution de l'Etat est versée par paiements échelonnés pendant la construction. Ces paiements sont définis dans le contrat de concession et sont mis en œuvre parallèlement aux financements provenant des autres sources de financement des coûts de construction.

Expériences nationales des PPP : autorité nationale, IRLANDE

Aperçu des projets et du réseau

En 1998, le gouvernement a commandité une étude sur la possibilité de développer des PPP en Irlande. Le rapport et ses recommandations ont été entérinés par le gouvernement et, en juin 1999, le ministre des Finances de l'époque a annoncé une série de programmes pilotes dans les domaines des routes, des services des eaux, des déchets, de l'éducation et des transports publics.

Aujourd'hui, l'Irlande a un programme conséquent de projets en PPP portant sur de nombreux secteurs. Parmi les principaux domaines dans lesquels des contrats PPP ont été conclus, on peut citer :

- **Projets immobiliers**, par exemple écoles, le Centre de conférence national, les locaux du tribunal pénal etc. sur la base de contrats de type DBFOM (*Design/Build/Operate/Maintain/Finance*; conception, construction, exploitation, entretien, financement)
- **Transport**, par exemple routes à péages, sur un modèle de concession (semblable au modèle DBFOM mais avec licence pour la perception de redevances auprès des usagers)
- **Logements sociaux et déchets/eaux usées**, projets dans le domaine des collectivités locales, avec un mélange de modèles.

Dans le domaine des routes, dix marchés publics ont été passés sous forme de PPP entre 2001 et 2007. Quatre de ces projets en sont à la phase opérationnelle et six autres en sont à la phase de construction, tous devraient être opérationnels avant la fin 2010. Tous ces projets comportent des péages à l'exception de l'autoroute M50, qui est exploitée comme une infrastructure à péage du secteur public.

La majorité des projets d'infrastructure est et continuera d'être soumise à un processus classique d'adjudication, mais les PPP continuent de jouer un rôle important dans la mise en place d'infrastructures vitales. En 2008, l'autorité routière nationale a été autorisée à entreprendre un second programme de PPP, en vue de construire de nouvelles routes pour une valeur de 1 milliard d'euros, financé par des fonds privés. Ces projets, quatre au total, seront soumis à adjudication avec un mécanisme de paiement basé sur la disponibilité.

Types de PPP et répartition des risques

Les PPP routiers en Irlande sont basés sur le modèle DBFO assorti d'une concession de longue durée généralement sur 30 ans, période de construction incluse. Le secteur public se charge de la planification, de l'acquisition des sols et du risque associé aux agréments légaux. Le secteur privé se charge du montage financier et supporte les risques associés à la construction et à l'exploitation y compris les risques de circulation pour les projets avec péages.

Base juridique

En 2002, un texte de loi portant sur ce type de marchés publics a été adopté (*State Authorities (Public Private Partnership Arrangements) Act 2002*). Il s'agit d'un texte d'habilitation qui précise la compétence des autorités de l'Etat à conclure des PPP et leur donne le pouvoir de participer à des sociétés mixtes.

De plus, la loi intitulée *National Development Finance Agency (NDFA) Act 2002* a donné naissance à l'agence nationale pour le financement du développement (NDFA) qui joue un rôle consultatif auprès des autorités publiques, en matière d'optimisation des financements publics de projets d'investissement et ce, en vue de dégager un bon rapport qualité/prix. Les autorités publiques ont l'obligation de consulter la NDFA pour tous les projets dont la valeur d'investissement dépasse 30 millions d'euros et pour tous les projets faisant intervenir des fonds privés, quelle qu'en soit la valeur. L'agence donne aussi des conseils concernant tous les aspects financiers, le refinancement et les questions d'assurance (y compris sur le risque) des projets. La NDFA peut financer des projets elle-même ou créer des sociétés pour financer des projets, mais jusqu'à présent elle ne l'a jamais fait.

Instruments financiers

Pour les investissements en PPP concernant les routes nationales, c'est le concessionnaire qui est chargé d'apporter des capitaux. Les sources de financement sont : capitaux propres, emprunts bancaires (y compris avec la participation de la Banque européenne d'investissement), crédits mezzanine. Dans certains cas, un financement par obligations a été retenu. A ce jour, quasiment tous les PPP concernant les routes nationales sont des contrats avec péages et le concessionnaire assume le risque lié à la circulation.

Le secteur public fournit des subventions sous forme de primes à la construction versées pendant la phase de construction et de primes d'exploitation pendant la phase opérationnelle. Le périmètre des subventions publiques est décrit dans le cahier des charges et les soumissionnaires, dans le cadre de l'appel d'offre, indiquent le niveau de subvention dont ils ont besoin pour leur soumission. Le niveau de subvention requis est déterminé par chaque soumissionnaire en fonction de ses estimations en matière de coûts et de recettes provenant du péage. Le montant du prix du péage est déterminé par les autorités et les augmentations sont indexées sur le coût de la vie (indice d'inflation).

Cadre réglementaire

Le gouvernement a établi un accord-cadre avec les partenaires sociaux (fédération des syndicats, confédération irlandaise du patronat et fédération de la construction, ainsi que les ministères et agences qui participent au programme de PPP). Cet accord-cadre comprend notamment des déclarations claires concernant le champ d'application, les principes et les objectifs du programme de PPP ainsi qu'une description des principales questions relatives à la mise en œuvre des projets. En outre, ce cadre reconnaît le rôle critique que joue la consultation des partenaires sociaux et des parties intéressées dans la réussite des PPP.

Une série de manuels concernant les PPP a été publiée par l'unité centrale des PPP du ministère des Finances afin de faciliter le processus de partenariat. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'unité (www.ppp.gov.ie). Ces guides correspondent parfaitement aux lignes directrices pour l'évaluation du capital qui s'appliquent aux marchés publics classiques, mais ils comprennent également des outils techniques spécifiques qui permettent d'évaluer les propositions et soumissions pour les PPP.

Dans le cadre des contrats de PPP concernant les routes, l'autorité publique et les adjudicataires du PPP sont les parties contractantes et l'autorité publique est responsable de la supervision des contrats de concession. Pour cette supervision, l'autorité routière nationale mobilise, pendant la phase de construction, une équipe de suivi chargée d'encadrer les travaux et des dispositions de supervision sont aussi établies pour la phase de l'exploitation des projets.

Enseignements

Le programme de PPP routiers a, jusqu'à présent, été couronné de succès puisque tous les projets ont été terminés dans les délais (voire en avance) et sans dépassement de budget. L'autorité routière nationale estime que le fait d'avoir annoncé, dès le début du programme, son intention de lancer dix projets a permis de susciter un intérêt considérable dans le programme irlandais de PPP ce qui a incité un certain nombre de multinationales du BTP à s'implanter en Irlande.

Chaque marché public doit être jugé sur ses qualités propres et le niveau de risque qu'il convient de transférer doit être évalué au cas par cas. En outre, il faut rester attentif aux évolutions du marché comme par exemple, le partage du risque lié aux frais d'assurance qui est une question ayant posé problème aux soumissionnaires au fur et à mesure du programme.

L'autorité routière nationale a aussi introduit des initiatives visant à raccourcir les délais de soumission pour les PPP et donc à réduire les coûts afférents. Ces initiatives incluent le fait de passer de l'étape de la soumission (DCE) directement à celle de la sélection du soumissionnaire pressenti, plutôt que de sélectionner deux soumissionnaires qui doivent faire une offre finale, cela permet de réduire les coûts des audits préalables pour tous les soumissionnaires.

Expériences nationales des PPP : Italie

Aperçu des projets et du réseau

En Italie, il existe un cadre pour les programmes de concession depuis 1956, si bien que le secteur routier est un des principaux domaines d'application des PPP dans ce pays. Ces programmes ont été appliqués tant à des sociétés publiques qu'à des sociétés privées et mixtes, créant ainsi un large environnement public-privé dans le domaine des infrastructures routières. Dans le cadre de ce programme, en vertu des dispositions du contrat type de concession, le concessionnaire a le droit de construire et gérer des tronçons spécifiques d'autoroute cédés en concession et de planifier et effectuer les travaux de modernisation et d'entretien prévus par le contrat. Les tronçons d'autoroute qui font l'objet d'une concession doivent être rétrocédés à l'Etat italien sans contrepartie et en bon état à la date d'échéance de la concession.

Pour ces raisons historiques, aujourd'hui il existe 23 sociétés concessionnaires en Italie, pour la plupart appartenant et gérées par des partenaires privés. En outre, plusieurs projets autoroutiers à péages ont été développés dans le cadre de PPP. Les principaux acteurs sont les sociétés concessionnaires, les entreprises de construction ainsi que certains nouveaux venus tant italiens qu'étrangers.

Les nouveaux projets de type concession routière avec péages font intervenir différents montages et différents acteurs. Certains sont des projets à l'échelon régional, d'autres à l'échelon national ; certains ont émané de propositions spontanées, d'autres sont des concessions qui ont été accordées suite à un processus classique d'adjudication. Il existe désormais sept projets d'autoroutes à péage (d'une valeur d'environ 8 milliards d'euros) développés purement en PPP.

Le réseau routier italien est composé de : a) 20 181 km de routes principales ('*Strade Statali*') appartenant à et gérées sous concession (sous la tutelle du ministère des Infrastructures et des Transports) par ANAS, l'agence gouvernementale des routes créée en 1928 et ayant le statut de société anonyme depuis 2002 ; b) 6 830 km d'autoroutes, dont 5 568 km sont gérés avec péages dans le cadre d'une concession par les 23 sociétés susmentionnées (deux grands groupes privés possèdent environ 65% du réseau concédé), le reste est géré sans péages par ANAS.

Types de PPP et répartition des risques

Selon les critères établis par l'unité PPP créée en Italie en 1999 (et qui dépend de la Présidence du Conseil des ministres depuis 2006), deux types de PPP sont en vigueur dans le pays : a) les PPP contractuels et b) les PPP institutionnels. Dans le cadre du premier de ces deux régimes (Art. 144 du décret de loi 163/06), l'administration publique (AP) invite les candidats à soumissionner dans une procédure restreinte/ouverte en produisant une proposition préliminaire, un plan commercial et un contrat de concession. L'AP évalue les soumissions reçues en vue de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse. Dans le cadre du deuxième régime, le projet est conçu et présenté par un promoteur à partir d'une notice d'information préalablement publiée par l'AP ; après avoir choisi la proposition la plus intéressante, l'AP soumet la proposition du promoteur à un appel d'offres et choisit un concessionnaire.

Dans les deux régimes, la répartition des risques se fait dans le respect des normes internationales, c.-à-d. le risque lié à la construction et celui lié au trafic sont supportés par le concessionnaire. Un mécanisme d'ajustement du prix du péage basé sur un système de plafonnement lié, entre autres, à la qualité de l'infrastructure et de l'exploitation de l'autoroute, permet au concessionnaire de disposer de plusieurs outils pour limiter son risque relatif au péage. Les risques administratifs et ceux liés aux permis sont aussi supportés par le concessionnaire.

Base juridique

Le secteur autoroutier italien est régi par une série de lois, de décrets et de résolutions CIPE adoptés et amendés au fil des ans. Le cadre réglementaire dans lequel les concessionnaires autoroutiers doivent opérer est régi non seulement par une législation spécifique aux autoroutes, mais aussi par le droit général et par des textes normatifs spécifiques (par exemple le code de la route) et surtout par les accords signés par les concessionnaires et ANAS³⁹.

Les contrats de concession établissent les critères et les conditions générales pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure à péage. Un plan financier concernant la concession est annexé à chaque contrat et comprend, entre autres, les informations nécessaires permettant d'appliquer la formule de calcul et d'ajustement des prix du péage. Le plan financier doit être réactualisé régulièrement, surtout en cas de révision pour cause de force majeure ou de nouveaux investissements extraordinaires.

La législation qui s'applique aux autoroutes à péages en PPP est le Code des travaux publics, qui a été amendé à plusieurs reprises depuis 1992, année de la réforme en profondeur de ce secteur. Le Code des travaux publics a été récemment réactualisé (*D.Leg 163/2006*, amendé en 2007 et 2008), pour faire suite à certaines lignes directrices fournies par l'UE, et il comprend un certain nombre de dispositions spécifiques aux PPP.

Comme expliqué précédemment, un PPP dans un secteur réglementé peut prendre la forme d'un partenariat soit contractuel, soit institutionnel. Le PPP institutionnel est le résultat d'une adjudication de concession classique, alors que le PPP contractuel est une particularité de la législation italienne qui autorise un concessionnaire privé potentiel (*'Promotore'*, promoteur) à se porter candidat pour obtenir une concession relative à des travaux publics déjà identifiés par une administration publique. Ladite administration évalue la proposition soumise par le promoteur et en détermine l'intérêt public. Si la proposition du promoteur est reconnue comme étant d'intérêt public, l'administration concernée lance un appel d'offre à partir du cahier des charges reçu ; le promoteur a un droit de préemption qui a été amendé récemment à l'occasion d'une réforme du Code des travaux publics. Au titre du dernier amendement adopté en septembre 2008, la procédure de sélection d'un concessionnaire a été simplifiée de sorte à raccourcir les délais de sélection des candidats et d'attribution des concessions.

Notons qu'une déclaration d'intérêt public liée à un PPP permet à un promoteur de faire une demande de subvention pour le financement du projet.

Instruments financiers

L'instrument financier le plus utilisé dans le cadre des PPP routiers en Italie est le financement de projets sans recours ou avec recours limité. Les entités publiques responsables de l'attribution des concessions dans les deux régimes (institutionnel et contractuel) évaluent la viabilité financière du projet à l'aide de critères reconnus à l'échelon international (c.-à-d. ratio de couverture de la dette, TIR etc.). De plus, les instances publiques analysent la valeur, les avantages et le rapport qualité/prix pour le secteur public, ce qui implique une étude détaillée du cofinancement public exigé dans le cadre de l'investissement en capitaux.

Plusieurs fonds de placement spécialisés en infrastructures ont été créés récemment en Italie, ils appartiennent à des institutions financières tant publiques que privées. Cela devrait permettre, en théorie, de faciliter le financement des projets d'autoroutes à péages, et aussi d'améliorer potentiellement les compétences et la capacité technique des principaux acteurs industriels tant en Italie qu'à l'étranger.

En Italie, on n'a pas souvent recours aux obligations et au refinancement des projets d'autoroutes à péages suites aux étapes initiales qui sont celles qui comportent le plus de risques.

³⁹ Administration italienne des routes

Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire a récemment été modifié par l'introduction de concessions accordées à l'échelon régional, lorsque l'autoroute concernée ne sort pas des frontières de la région. Suite à ce développement, les concessions italiennes sont désormais accordées à l'échelon national et régional. Dans le premier cas de figure, ANAS est l'instance publique qui accorde les concessions pour le compte du ministère des Infrastructures et des Transports et contrôle la bonne exécution des termes du contrat de concession, y compris en matière d'investissement, de niveau de service, d'entretien, de tarifs etc. ANAS est aussi chargée d'évaluer les propositions soumises par des entreprises privées dans le cadre du régime des promoteurs (voir 'Base juridique' ci-dessus). Dans le cas des concessions régionales, l'entité qui négocie et accorde la concession est une instance publique appartenant à la région. Cette instance est également chargée de la supervision de la concession pendant toute sa durée. Dans certains cas, ces instances appartiennent à parts égales à ANAS et aux autorités régionales. Plusieurs de ces autorités régionales ont créé un cadre législatif spécifique fondé sur les lignes directrices et le droit national, et ont identifié un certain nombre de projets régionaux d'autoroutes à péages.

Le développement de projets régionaux et de procédures régionales pour identifier et mener à bien des PPP dans le domaine routier domine, depuis quelques années, la scène des PPP en Italie. En principe, dans les régions dans lesquelles un cadre législatif et réglementaire régional existe, les projets régionaux sont développés au travers de ces entités, alors que les projets multirégionaux sont négociés et attribués par ANAS. Certaines régions, telles que la Lombardie, gèrent désormais plusieurs projets d'autoroutes à péages d'une valeur de 9 milliards d'euros.

En 2007 et 2008, plusieurs lois concernant la régulation pendant la phase d'exploitation des projets autoroutiers à péages ont été adoptées. Ces textes établissent un cadre clair pour la révision périodique du plan financier lié au contrat de concession, y compris les mécanismes d'ajustement des prix du péage. Qui plus est, ces textes récents ont renforcé les pouvoirs de l'ANAS qui peut obliger les concessionnaires à respecter leurs obligations contractuelles.

Enseignements

L'Italie tire son expérience en matière de PPP de trois catégories de projets :

- L'autoroute à péages Asti-Cuneo, un projet en PPP basé sur une procédure d'adjudication par appel d'offres ;
- 4 tronçons d'autoroutes identifiés et lancés par ANAS pour un développement en PPP ;
- La liste des projets autoroutiers à péages gérés par la région lombarde, chacun d'entre eux étant à un stade d'avancement différent.

Références :

www.stradeanas.it ANAS SpA

www.utfp.it 'Unità Tecnica Finanza di Progetto' – Unité italienne des PPP

Expériences nationales des PPP : les Pays-Bas

Législation

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de règles spécifiques aux marchés publics en PPP. Les principales règles qui régissent les marchés publics en PPP sont celles de la législation communautaire. Les directives européennes sur les marchés publics ont été mises en œuvre aux Pays-Bas par le biais des textes intitulés '*Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten*' (BAO) et '*Besluit aanbestedingen speciale sectoren*' (BASS), ce dernier portant sur le secteur des services publics alors que le premier texte porte sur le secteur des travaux publics, de l'approvisionnement et des contrats de service en général. Les deux sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2005.

En plus de ces règlements, une proposition de loi portant sur les marchés publics a été soumise à la première chambre du parlement en mars 2006.

Instance PPP

Il n'existe pas d'instance spécifique chargée d'encadrer les projets PPP. Afin d'encourager le recours à des partenariats public-privé aux Pays-Bas, un 'Centre de connaissances sur les PPP' a été créé par le Ministère des Finances en janvier 1999. Ce centre est une sorte de bureau d'information centralisé et de cabinet conseil pour toutes les instances du secteur public qui s'intéressent à ce type de coopération.

Structures de PPP

La structure la plus courante dans les programmes faisant intervenir des financements privés est une structure dans laquelle l'autorité chargée de l'adjudication attribue la conception, la construction, le financement, l'entretien et parfois l'exploitation d'un projet dans le cadre d'un contrat de longue durée (par exemple 25 ans) de type DBFM (*Design, Build, Finance, and Maintain*) à une société créée à cette fin (structure de titrisation) et composée de un ou plusieurs actionnaires (adjudicataires du PPP). Cette société doit ensuite lever des fonds tant par le truchement d'emprunts que par le biais de ses actionnaires pour financer le projet. Souvent, ladite société a recours à un ou plusieurs contrats de sous-traitance avec (un groupe de) ses actionnaires pour remplir ses obligations de conception, construction et entretien au titre du contrat DBFM.

Financement privé

Les principales sources de financement sont les suivantes :

- Capitaux propres et prêts subordonnés apportés par les adjudicataires du PPP/actionnaires de la structure de titrisation
- Prêts garantis auprès de tiers prêteurs (généralement des banques commerciales).

Expériences nationales des PPP : Norvège

Aperçu des projets et du réseau

La Norvège a adopté un programme de trois projets routiers pilotes afin de tester le modèle PPP. Ces projets pilotes ont été lancés sur l'initiative du *Storting* (parlement norvégien). Suite à cela, le gouvernement a incorporé les projets PPP pilotes dans son plan national pour le transport couvrant la période 2002–2011 présenté au *Storting* le 15 février 2001. Ces projets étaient centrés sur l'efficacité et la rentabilité. Il était donc évident qu'il fallait soumettre ces projets à des études comparatives afin de déterminer si le modèle PPP est une méthode plus rentable pour la mise en œuvre de projets routiers que la méthode classique. Par ailleurs, il était important de déterminer si le modèle PPP pouvait être mis en œuvre sans porter atteinte aux influences politiques et au contrôle public.

Le contrat du premier projet PPP (E39 Klett–Bårdshaug dans le comté de Sør-Trøndelag, au centre de la Norvège) a été signé en avril 2003 et la période d'exploitation a démarré en juin 2005. Pour le deuxième projet PPP (E39 Lyngdal–Flekkefjord au sud de la Norvège près de Stavanger), le contrat a été signé en avril 2004 et la période d'exploitation a démarré en août 2006. Le projet de la E18 Grimstad–Kristiansand sur la côte sud-est de la Norvège est le troisième projet pilote PPP. Trois des sept tronçons de ce projet sont terminés et sont exploités depuis juillet 2008. Tous les tronçons devraient être terminés et entrer en phase d'exploitation en août 2009.

La longueur totale des trois projets routiers en PPP est de presque 100 km, dont plusieurs kilomètres de tunnels. L'investissement total s'élève à environ 7 milliards de couronnes norvégiennes (= 0,78 milliards d'euros).

La distance entre le Sud et le Nord de la Norvège est égale à celle qui sépare le Sud de la Norvège de la Méditerranée. Le réseau routier norvégien s'étend sur 93 000 km et comprend 27 000 km de routes nationales, 27 000 km de routes départementales et 39 000 km de routes municipales. L'administration norvégienne des routes est responsable des routes nationales. À partir de 2010, le réseau des routes nationales diminuera et passera à environ 10 000 km et la longueur du réseau des routes départementales augmentera pour passer à environ 44 000 km. Le réseau compte aussi environ 300 km d'autoroutes multivoies et environ 450 km d'autoroutes à 2 voies.

Types de PPP et répartition des risques

Au titre du contrat ('contrat PPP') conclu par le soumissionnaire retenu ('société du PPP') et l'administration norvégienne des routes, la société du PPP assume l'entière responsabilité de la livraison du tronçon dans le cadre du contrat DBFO (*Design, Build, Finance, and Operate* ; conception, construction, financement et exploitation).

Le modèle de PPP norvégien présuppose une répartition rentable des risques entre le secteur public et le secteur privé. Cette répartition des risques est spécifiée dans le contrat. Au titre dudit contrat, la société de PPP assume une part importante du risque lié à la conception, à la construction, au déroulement, à l'exploitation à l'entretien et au financement du projet. Cela s'explique par le fait que la société du PPP a, dans une large mesure, la possibilité de décider librement de comment elle entend exécuter le contrat et cette liberté s'accompagne d'un risque qui lui est proportionnel.

La Société du PPP n'a que peu ou pas d'influence sur certains types de risques (par ex. changements de plans à l'initiative des autorités publiques du fait de circonstances que la société du PPP ne contrôle pas, retards dans l'acquisition de terrains et des droits de propriété foncière, découverte d'objets à valeur culturelle sur le chantier etc.). Ces types de risque sont pris en charge par l'administration routière norvégienne. Le risque lié aux revenus générés par le trafic n'est pas non plus transféré à la société du PPP.

Les contrats sont rédigés de telle sorte à s'assurer que tout risque qui n'est pas assumé par l'administration routière norvégienne est couvert par la société du PPP.

La période d'exploitation démarre lors de l'inauguration de la route et la société du PPP recevra des subsides annuels pendant une période d'exploitation d'au moins 25 ans. La société du PPP ne reçoit aucune indemnité tant que la construction n'est pas terminée et que la phase d'exploitation n'a pas commencé.

Le modèle de PPP norvégien prévoit que la société du PPP livre aux usagers de la route un axe routier pour le compte de l'Etat. Par conséquent, les objectifs globaux sont reflétés dans la partie du cahier des charges relative aux performances de la route et dans les incitations intégrées au mécanisme de paiement. Si bien que, dans la mesure du possible, le cahier des charges technique se base sur des spécifications en matière de performance qui permettent à la société de trouver ses propres solutions pour répondre aux dites spécifications. Le mécanisme de paiement calcule le montant du versement annuel en fonction de la disponibilité de la route et du respect des normes fonctionnelles et des normes en matière de sécurité.

Le mécanisme de paiement régule le mode de versement de l'indemnité à la société du PPP et conditionne le versement à la livraison. Un versement est effectué une fois l'an et ce montant est composé de deux éléments : 'indemnité de disponibilité' et 'indemnité pour le suivi de l'entretien'. La première porte sur l'ouverture et la disponibilité de la route et la deuxième porte sur les exigences de performances spécifiées dans le cahier des charges concernant la livraison de la route. Deux autres éléments mineurs interviennent également : une prime pour la sécurité et une indemnité supplémentaire d'usure lorsque le volume du trafic dépasse les prévisions. Le mécanisme de paiement prévoit le transfert d'un niveau de risque suffisant vers la société du PPP tout en tenant compte de la bancabilité du projet.

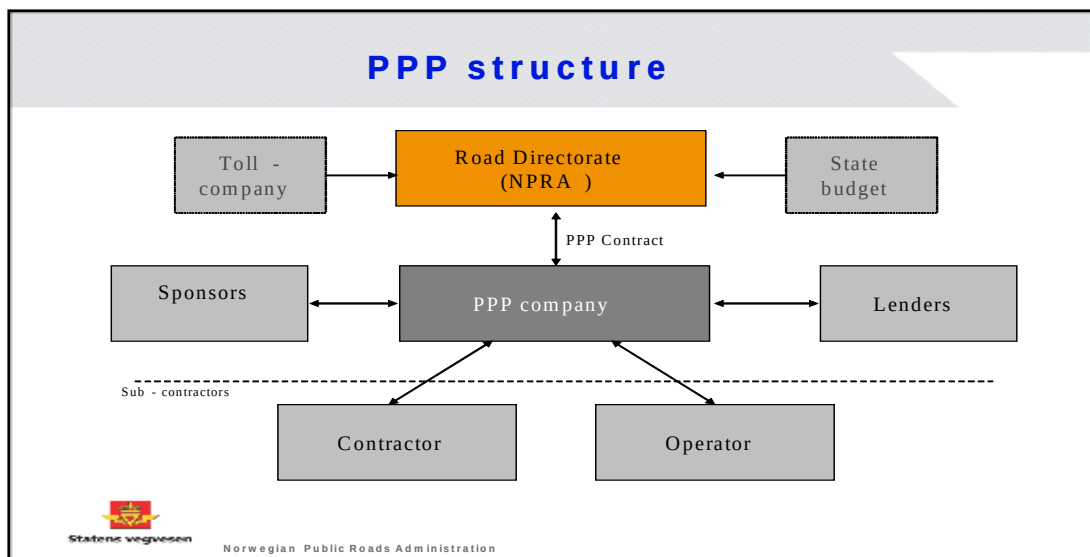
Base juridique

La Norvège ne dispose pas de législation spécifique aux PPP.

Instruments financiers

L'indemnité annuelle destinée à la société du PPP est versée régulièrement par l'Etat pendant toute la durée de la concession (minimum 25 ans) et est financée par les péages et le budget national. La société du PPP n'intervient pas dans les péages et ne supporte aucun risque lié aux revenus générés par le trafic.

La société du PPP et ses bailleurs de fonds apportent les capitaux, le financement et les crédits. L'Etat n'intervient pas financièrement pendant la phase de construction et tous les investissements sont financés par la société du PPP.



Cadre réglementaire

La direction des routes, qui est à la tête de l'administration routière norvégienne, signe les contrats avec les sociétés de PPP. Les routes en PPP sont des routes publiques appartenant à l'Etat et font partie du réseau routier national. L'administration norvégienne des routes y exerce son pouvoir en vertu de la législation norvégienne sur les routes et la circulation tout comme pour les autres routes appartenant à l'Etat. L'administration routière norvégienne fait une distinction claire entre son rôle en tant que partie contractante et son rôle en tant qu'autorité publique.

Enseignements

Le gouvernement entend évaluer les trois projets PPP dans son plan national pour les transports pour la période 2010–2019.

Références :

<http://www.ppproads.no>



Pont Fedafjorden, route E39, tronçon Lyngdal-Flekkefjord, Norvège

Expériences nationales des PPP : Portugal

Aperçu des projets et du réseau

Aperçu

Le marché intégral du PPP Portugais comprend les routes, les voies ferroviaires, les hôpitaux, les canaux, le nouvel aéroport de Lisbonne et les autres investissements en cours sous la juridiction des municipalités.

L'importance du marché Portugais des PPP était supérieure à 1.2% du GDP pendant la période 2000-5, le double du niveau du Royaume Uni, démontrant ainsi que le pays dépend d'avantage des PPP pour répondre aux investissements publics que la plus part des autres pays européens.

Projets et réseau

Le Plan National des Routes (National Road Plan (PRN)) en cours actuellement fut approuvé en 1998 (décrété loi 222/98) et prévoit 11.300 km inclus dans le Réseau National Routier (RRN) et 5.100 km de routes régionales.

Selon la classification définie dans le PRN, le réseau national des routes (voir tableau 1) se compose de 2.600 km de routes principales (Itinerários Principais, IP), 3.400 km d'itinéraires complémentaires (Itinerários Complementares, IC) et 5.300 km de routes nationales (Estradas Nacionais, EN). Les itinéraires complémentaires et les routes nationales constituent le réseau national complémentaire (8.700 km).

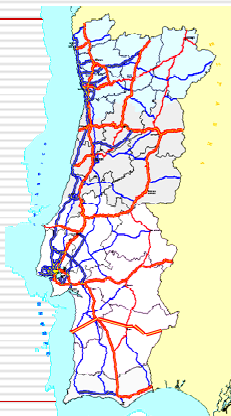
Le réseau d'autoroutes constitue 29% du PRN (3.300 km) et 25% du réseau routier TERN portugais (2.800 km).

A la fin de 2007, environ 85% des routes principales (IP) furent opérationnel (94% sont attendus d'être opérationnel en 2013) et 41% des itinéraires complémentaires furent opérationnels (57% sont prévus en 2013).

Le tableau 1 montre le réseau des autoroutes sous contrat de concession PPP (avec des péages et péages fictifs)


TABLE 1
NATIONAL ROAD PLAN (NRP)

Category of Road		Length (km)
Fundamental Network	IP	2.600
	IC	3.400
Complementary Network	EN	5.300
National Road Network		11.300
Motorways (29%)		3.300
TERN (25%)		2.800
Regional Roads	ER	5.100



Cadre réglementaire, types de PPP et répartition des risques

Depuis 2007, le Portugal a entrepris le développement majeur de son Réseau National Routier avec le lancement d'une nouvelle vague des PPP (une vague antérieure avait commencé en 1997, en plus d'une première génération de PPP en 1972). Les programmes d'investissement sont déterminés par le Gouvernement, dans le cadre du plan PRN.

La gouvernance routière fut restructurée sous la direction d'une Gestion Institutionnelle et d'un système financier depuis 2007 avec les jalons suivants :

1. La création d'une entité principale en tant que représentant de l'Etat et figurant dans le contrat concessionnaire – InIR, IP - – Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias. InIR, IP agit également en tant que superviseur du secteur d'infrastructures routières et en tant que régulateur technique et économique. L'entité est financée par une contribution spécifique des exploitants et du budget publique.
2. L'octroi d'une concession de 75 ans couvrant le développement et la gestion du PRN à Estradas de Portugal, SA (EPSA) - une société détenue à 100% par l'état (auparavant EP, EPE) et agissant jusqu'en 2007 en tant que superviseur, régulateur (fonctions depuis lors approprié par l'InIR, IP) et opérateur du réseau.

Selon ce contrat, EPSA a le droit d'assigner des revenus (taxes issues de la consommation de fuel, Contribuição de Serviço Rodoviário, CSR), collectés des ISP (impôt sur les produits pétroliers). Les revenus comprennent également les péages, les niveaux de capacité disponible et les niveaux de service des paiements. L'EPSA a le droit de reprendre en possession des concessions existantes de l'Etat (actuellement sous le contrôle directe de l'Etat) dirigé par InIR, IP, lors de la fin du contrat (d'ici 30 ans) ainsi que le droit de toucher les revenus des péages.

L'EPSA sera financé par le CSR, leurs propres revenus, des subventions de l'UE et des prêts à longue terme ce qui inclut des prêts et titres de rente du marché et du EIB.

L'Etat, dans le cadre de la nouvelle structure de gouvernance de 2007, a lancé 11 nouveaux PPP sous-concession, via le MOPTC, Ministério das Obras Públicas e Comunicações, et sous la direction de l'EPSA. Ces nouvelles concessions seront organisées dans le format de concessions DBFO (*design-build-finance-operate*/dessiner-constituer-financer-exploiter) et elles comprendront la construction de nouvelles routes et la maintenance et modernisation des routes existantes pour un total global d'environ 2,500km et un coût de 6B€.

3. Les contrats de sous-concession entre l'EPSA et les opérateurs privés étaient établis selon le décret de loi 18/2008, Código dos Contratos Públicos, qui détermine les nouvelles procédures pour les acquisitions publiques selon la Directive 2004/17/EC et 2004/18/EC.

Un transfert de risques fut établi dans la plupart des cas entre les deux niveaux (Etat-EPSA et EPSA-sous-concessions) afin de minimiser les asymétries entre les matrices de risques. Des différences majeures entre ces deux types de contrat se trouvent dans les risques du trafic EPSA, où il y a une lacune de données existantes (avec les répercussions sur les recettes).

4. Le contrat de concession de l'EPSA stipule des obligations pour accomplir des buts détaillés et quantitatifs sur l'environnement, la sécurité et les indices de niveau de service. L'autorité régulateur (InIR,IP) établira des règles d'exécution afin de contrôler la performance de l'EPSA dans ces domaines.
5. Des règles opérationnelles ont été approuvées par l'autorité régulatrice dans le manuel d'exploitation et dans le plan de contrôle de qualité. Des informations économiques et financières sont communiquées à l'autorité régulatrice afin de surveiller la performance des concessionnaires et leur durabilité à court et à moyen-longue terme.

Concernant les PPP, le décret de loi 86/2003 détermine les principes généraux d'efficacité en termes de partage des risques entre les partenaires publics et privés. Cette loi fut amendée en 2006 (décret loi 141/2006). Cette nouvelle régulation rend possible la coordination de mise en application des entités publiques impliquées dans le lancement de nouveaux contrats PPP ou dans le processus de renégociation. Cette nouvelle loi rendra également possible une gestion financière plus étroite et un partage de risques harmonisé, sans encourir de risques additionnels pour les entités publiques.

Cadre réglementaire

Les nouveaux projets sont financés par des stratégies de diminution de risques et par des projets de financement qui incluent des partenariats avec les opérateurs, les banques (nationales et internationales), les emprunts EIB et la prise de capital minoritaire (actions ordinaires du capital).

Enseignements

Quelques défis doivent être pris en compte pour le succès des PPP et "le diable réside toujours dans les détails".

Quant aux phases de sélection et de préparation des processus PPP, une attention particulière doit être accordée aux priorités politiques et aux consultations des groupes d'intérêt, à l'analyse de risques concernant les prévisions du trafic et des solutions techniques, à d'autres risques et risques partagés, ainsi qu'aux décisions prises concernant les coûts utilisateur/payeur des taxes.

Quant à la structure du financement des PPP, des connaissances approfondies du cadre légal et économique sont primordiales, afin d'obtenir des documents d'adjudication d'une haute précision et afin de favoriser des enchères compétitives et séquentielles.

Le succès de la phase de la réalisation d'un PPP dépendra de la surveillance du coût et du temps et du choix d'équipes et de la mise en œuvre des procédures du contrat pour assurer la mise en service dans le temps imparti contractuellement.

Quant à l'exploitation, la mise en place d'une équipe compétente de dans les domaines du droit de l'ingénierie et de la finance, est fortement conseillé afin de se conformer aux exigences contractuelles d'exploitation et afin de réduire les procédures de renégociation.

Références :

www.moptc.pt

www.inir.pt

www.estradasdeportugal.pt

www.brisa.pt

www.aenor.pt

www.apcap.pt

www.ascas.pt

www.aeatlantico.pt

www.lusoponte.pt

www.scutvias.pt

www.norscut.com

Expériences nationales des PPP : Espagne

Aperçu des projets et du réseau

Le secteur routier est l'un des principaux secteurs ayant recours aux PPP en Espagne, sous forme d'autoroutes à péages de type BOT exploitées en concessions soumises à adjudication sur le marché. Le réseau autoroutier à péages actuel couvre environ 3 300 km. Ce qui représente à peu près un quart de l'ensemble du réseau autoroutier espagnol, le reste étant constitué d'autoroutes sans péages construites et financées directement par le secteur public. Le gouvernement central espagnol, par le truchement du *Ministerio de Fomento*⁴⁰, est à l'initiative de la plupart des autoroutes payantes, avec un réseau d'une longueur approximative de 2 750 km d'autoroutes sous concession. Les autorités régionales et locales sont responsables du reste.

CONCESSIONS ROUTIERES EN ESPAGNE

Autorité publique	Longueur (km)
gouvernement central	2 759
gouvernements régionaux et locaux	523
Total	3 282

Les premiers projets ont vu le jour dans les années 60 et, jusque dans les années 90, la plupart des autoroutes à péages espagnoles étaient concentrées essentiellement le long de la côte méditerranéenne, au Nord et Nord-Est du pays, avec quelques tronçons isolés autour de Madrid, Séville et dans le Nord-Ouest. Au cours des dix dernières années, de nouveaux axes ont été construits et contribuent à une meilleure répartition du réseau routier payant, surtout autour de Madrid.

RESEAU AUTOROUTIER A PEAGES EN ESPAGNE



Source : www.aseta.es

⁴⁰ Ministère espagnol du Transport et des Infrastructures

Contrairement à ce qui existe dans d'autres pays européens qui disposent d'un réseau fourni d'autoroutes payantes, tous les concessionnaires autoroutiers en Espagne sont entièrement privés. D'ailleurs, certains des plus gros concessionnaires autoroutiers du monde sont espagnols.

Types de PPP et répartition des risques

La plupart des projets routiers en PPP en Espagne ont été élaborés sur un modèle BOT ou DBOT⁴¹, dans le cadre duquel le concessionnaire est chargé d'apporter les fonds nécessaires au financement et supporte la plupart des risques. Toutefois, il nous faut apporter certaines précisions :

- Les premiers projets d'autoroutes payantes développés (surtout ceux accordés dans les années 60 et 70) incluent deux clauses prévoyant un transfert substantiel du risque vers l'autorité publique : garantie du taux de change monétaire pour les crédits contractés à l'étranger, et caution de l'Etat pour une partie de la dette⁴².
- Certains des projets plus récents n'auraient pas été faisables uniquement avec des fonds privés si bien que des fonds publics ont également été introduits⁴³.

Par conséquent, les PPP routiers espagnols sont structurés selon différentes formules dans lesquelles la participation du secteur public peut comprendre des éléments de prise en charge d'une partie du risque et du financement. Toutefois, et cela continue d'être le cas bien que les deux clauses susmentionnées aient été abrogées en 1988, le risque est surtout supporté par le partenaire privé (sauf cas de *force majeure*), si bien que la contribution du secteur public au PPP est essentiellement sous forme d'apport de fonds ou d'indemnités.



⁴¹ Certains projets mis en œuvre par des autorités régionales ont été développés suivant un modèle DBFO avec un système de péage fictif.

⁴² A l'époque, les marchés financiers espagnols n'étaient ni assez importants, ni assez mûrs pour avancer suffisamment de fonds pour le développement de tels projets. C'est pourquoi il a été jugé nécessaire d'introduire cette clause pour permettre aux partenaires privés de trouver les fonds nécessaires sur des marchés financiers étrangers sans pour autant courir de risque du fait des fluctuations des taux de change qui auraient mis en péril la viabilité de tels projets.

⁴³ Il s'agit, entre autres, de contributions financières directes sous formes de subventions à la construction, d'apport de tronçons ou d'édifices construits par les autorités publiques, ou encore de prêts à des conditions préférentielles octroyés par les autorités publiques.

Base juridique

La concession d'autoroutes payantes en Espagne est régie depuis 1972 par la loi 8/1972 : Autoroutes à péages. Certaines dispositions de cette loi ont ensuite été abrogées, notamment celles relatives à la caution de l'Etat pour les prêts obtenus à l'étranger et la garantie concernant les taux de change pour le remboursement de ces emprunts au taux d'origine (ces deux articles ont été abrogés par la loi 25/1988 : Routes). Un nouveau texte de loi réglementant la concession de travaux publics a été approuvé et est entré en vigueur en 2003 (Loi 13/2003 : réglementation de la concession de travaux publics). Ce texte a éclairci un certain nombre d'éléments juridiques relatifs aux PPP, et notamment a introduit une nouvelle approche conforme à la législation communautaire pour l'attribution de risques au partenaire privé. Il a aussi réactualisé d'autres dispositions de la loi '8/1972 : Autoroutes à péages'. En avril 2008, une nouvelle loi sur les marchés publics est entrée en vigueur (loi 30/2007) et a remplacé la loi précédente 13/2003. Cette nouvelle loi étoffe le principe du PPP et contient des dispositions explicites spécifiques aux projets pour lesquels un partenariat entre le secteur public et le secteur privé est nécessaire.

Instruments financiers

Le concessionnaire est responsable du financement du projet et supporte les risques afférents. Les montages financiers peuvent comprendre des capitaux propres et des capitaux obtenus sur les marchés financiers par différents moyens (emprunts, obligations, nantissement sur des biens immobiliers ou sur les recettes du péage). Cependant, il est possible d'intégrer un financement public à la concession lorsque les conditions économiques du projet le requièrent. Il peut s'agir d'une avance en capitaux par l'autorité responsable, qui sera remboursée pendant une phase ultérieure du projet conformément aux termes du contrat, ou on peut intégrer à la concession certains éléments ou actifs qui ont été financés par des fonds publics.

Cadre réglementaire

La *Dirección General de Carreteras*⁴⁴ est responsable de la réglementation technique des concessions routières accordées par le gouvernement central. Quant aux aspects financiers, c'est un des services du ministère, appelé *Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje* (Délégation du gouvernement dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes à péages), qui est chargé de la coordination entre l'Etat et les sociétés de concession. Ce service supervise la bonne exécution des contrats de concession, l'évolution des conditions financières et le bilan des différentes concessions, ainsi que leurs tarifs de péage, le volume du trafic, les informations opérationnelles et leurs comptes.

Enseignements

Le système juridique décrit ci-dessus a permis de construire un réseau important d'autoroutes à péages dans les années 60 et 70, mais les deux clauses susmentionnées ont représenté une responsabilité financière considérable pour l'Etat :

- Pour ce qui est de la garantie sur les taux de change, l'Etat avait l'obligation de vendre aux concessionnaires des devises pour leurs remboursements, au taux en cours au moment où l'emprunt avait été contracté. Etant donné que la devise nationale (la peseta) se dévaluait généralement par rapport aux devises des emprunts contractés, l'Etat a dû supporter un lourd passif et consacrer une part importante de son budget routier à ce poste dans les années 70 et 80.
- La crise pétrolière des années 70 a fait chuter en dessous des niveaux prévus les volumes de circulation sur certaines concessions. Cela a entraîné certaines sociétés vers la faillite. Ces sociétés jouissant d'une caution de l'Etat, elles ont dû être nationalisées avec leur passif et intégrées à la Société nationale des autoroutes. Cette société a, ensuite, été privatisée.

Références : www.fomento.es; www.boe.es www.aseta.es

⁴⁴ Administration espagnole des routes

Expériences nationales des PPP : Royaume-Uni

Aperçu des projets et du réseau

La *Highways Agency* est une agence exécutive du *Department for Transport* (DfT, ministère des Transports), et est chargée de l'exploitation, de l'entretien et de l'amélioration des axes routiers stratégiques en Angleterre pour le compte du Secrétaire d'Etat aux Transports. Le réseau routier stratégique est composé de 7 000 kilomètres de grands axes routiers et d'autoroutes qui transportent un tiers de l'ensemble de la circulation, tous véhicules confondus, et deux tiers de la circulation pour le transport de marchandises.

L'initiative de financement privé (*Private Finance Initiative* ou PFI) a été lancée au Royaume-Uni en 1992. Elle avait pour vocation de faciliter la coopération entre les secteurs public et privé et d'introduire les compétences et disciplines du secteur privé dans la mise en place et la gestion des projets et services jusque là assurés par le secteur public.

La *Highways Agency* a formellement commencé à avoir recours à la PFI dans le cadre de l'adjudication d'un service routier sur une partie du réseau autoroutier et des grands axes routiers en août 1994. Le secteur privé, pendant toute la durée du contrat (30 ans) est chargé de l'exploitation et de l'entretien sur une partie du réseau existant et de la conception détaillée et construction de programmes spécifiques de modernisation avec exploitation et entretien.

Types de PPP

La *Highways Agency* a un portefeuille de projets de type *Design Build Finance Operate* (DBFO, conception, construction, financement, exploitation) qui couvre environ 10% du réseau, voire 17% avec le DBFO de la M25 qui, au moment de la rédaction du présent rapport, est en cours de négociation avec l'adjudicataire, *Connect Plus*.

Les dix projets sont regroupés en contrats de Tranche 1 et 1A (pour les huit premiers) et ensuite, le DBFO pour la A1 entre Darrington et Dishforth et celui de l'A249 entre Stockbury (M2) et Sheerness. Les huit premiers contrats reposent essentiellement sur le mécanisme de péage fictif qui est fonction du nombre de véhicules qui circulent sur les routes concernées. Le contrat de l'A1 Darrington à Dishforth repose sur un mécanisme de paiement de type *Active Management Payment* (gestion active). Le contrat de l'A249 combine des éléments du système de gestion active avec des éléments du mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité (*Availability Payment Mechanism*).

Tous les contrats DBFO sont basés sur le modèle de contrat 4p (programme de partenariat public-privé) qui leur convient. Le contrat DBFO de la M25 est conforme au format SOPC4 (*Standardised of PFI Contract Terms*; termes contractuels normalisés de la PFI) et des dérogations peuvent être demandées le cas échéant.

De plus, quatre autres contrats de financement privé sont gérés par l'agence : le péage de la M6, le deuxième pont sur la Severn (*Second Severn Crossing*), le centre national de contrôle de la circulation (*National Traffic Control Centre*, NTCC) et le système national de télécommunication des routes (*National Roads Telecommunications System*, NRTS).

L'autoroute à péages M6, la première autoroute payante au Royaume-Uni, a été inaugurée en décembre 2003. Il s'agit d'une autoroute à trois voies d'une longueur de 27 miles (43 km) financée par des fonds privés. La concession sur 53 ans porte sur un financement, conception, construction et exploitation privés de la nouvelle route avec rétrocession au gouvernement au terme de cette période. Les coûts sont couverts par la mise en place de péages.

Base juridique

Les contrats DBFO sont accordés dans le cadre de la procédure négociée prévue par le règlement applicable aux contrats de travaux publics (*Public Works Contract Regulations 1991*, SI 1991/2680) qui met en œuvre la directive européenne sur les marchés publics de travaux (93/37/EEC).

L'autoroute à péages M6 a été construite en vertu des dispositions de la loi *Highways Act 1980* et la concession a été accordée et le péage est mis en place au titre des dispositions de la loi *New Roads and Street Works Act 1991*.

Instruments financiers

Les contrats DBFO portent généralement sur une période de 30 ans, à partir de la date de commencement. Dans la mesure où un cycle de 30 ans est supérieur à la durée normale des emprunts, le choix de cette durée a encouragé l'innovation sur le plan financier, le recours à de sources différentes de financement et le recours au refinancement à la fin des travaux, tous ces instruments pouvant par ailleurs apporter des avantages financiers à la *Highways Agency*.

Lorsque l'on dit qu'une société DBFO supporte le risque de financement (laissant de côté le risque évident lié à l'augmentation des coûts de construction), on entend par là le risque lié aux fluctuations des taux d'intérêt une fois que le marché a été passé (risque qui peut être atténué à l'aide d'instruments financiers dérivés) et le risque de non-remboursement de la dette ou des instruments dérivés.

Cadre réglementaire

La *Highways Agency* est chargée par le ministère des Transports de gérer les contrats. *Partnerships UK* et le Trésor public fournissent des lignes directrices sur la passation de marchés publics et les phases opérationnelles des contrats PPP/PFI. La *Highways Agency* est contrôlée par le *National Audit Office* (NAO, cour des comptes).

Après la passation de ces marchés, la *Highways Agency* a mis sur pieds un groupe chargé de travailler sur les bonnes pratiques en matière de financement privé (*Private Finance Best Practice Group*) pour garantir une bonne cohérence et identifier, élaborer et partager de bonnes pratiques en matière de gestion des contrats avec financements privés de l'agence.

Enseignements : rapport sur les quatre premiers contrats DBFO

Suite à la passation de ces marchés DBFO en 1996, la cour des comptes (NAO) s'est penchée sur le processus d'adjudication et sur les dispositions contractuelles finales pour vérifier si ces processus et ces contrats sont susceptibles de dégager un bon rapport qualité/prix.

Le NAO a rendu un rapport⁴⁵ très positif, qui explique que la procédure suivie pour la livraison des quatre premiers projets DBFO a été bien gérée par l'agence et que ces projets ont dégagé un bon rapport qualité/prix. Le NAO a conclu que les quatre premiers projets à eux seuls sont susceptibles d'engendrer des économies d'environ 100 millions de livres Sterling (£).

⁴⁵ *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*, National Audit Office, 28 janvier 1998 <http://www.nao.org.uk/pn/9798476.htm/>

Le rapport du NAO a souligné que deux des quatre projets devraient permettre de réaliser environ 20% d'économies par rapport aux marchés classiques, mais que les deux autres pourraient coûter quelques 7% de plus.

La principale critique a été que, lors de son analyse des soumissions retenues, l'agence a surestimé les économies potentielles estimées à 69 millions £ car le Trésor avait recommandé d'utiliser un taux de réduction de 8% pour les projets de transport, alors qu'un taux de 6% était généralement utilisé par le gouvernement pour les projets d'investissement.

Le rapport du NAO a fait l'objet d'une audience de la Commission des comptes publics (*Public Accounts Committee*, PAC). La PAC a reconnu que les DBFO permettent la mise en place de partenariats productifs entre le secteur public et le secteur privé, qu'ils représentent une incitation à la bonne gestion, encouragent le développement d'un secteur d'exploitation ayant l'esprit commercial et permettent de profiter des avantages environnementaux et économiques de la modernisation des routes plus rapidement qu'avec des adjudications de marchés publics classiques.

Références :

Highways Agency :
www.highways.gov.uk

Ministère des Transports :
www.dft.gov.uk

National Audit Office (cour des comptes) :
www.nao.gov.uk

Partnerships UK :
www.partnershipsuk.org.uk

4ps;
www.4ps.gov.uk

Expériences nationales des PPP : Pays n'ayant pas recours aux PPP (Suisse & Luxembourg)

Suisse

Une partie des recettes tirées des taxes sur les carburants est affectée aux budgets routiers, ainsi que l'intégralité des recettes provenant de la vignette autoroutière. Jusqu'à présent, ces ressources ont suffi à répondre aux besoins en termes de construction et d'exploitation du réseau national.

Le gouvernement suisse fait payer aux poids lourds une redevance en fonction de la distance parcourue, du poids du véhicule et de sa catégorie d'émission. Cette redevance est perçue sur l'ensemble du territoire suisse et au Liechtenstein. Tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes utilisés pour le transport de marchandises, immatriculés en Suisse, ou qui circulent sur le réseau routier suisse doivent payer cette redevance. Un tiers des recettes ainsi générées est versé aux cantons ; l'Etat garde les deux autres tiers. Les cantons utilisent surtout ces fonds pour couvrir des besoins qui ne sont couverts par aucune autre source. L'Etat utilise sa part pour financer des projets ferroviaires tels que Rail 2000 (nouvelles lignes dans les Alpes, liaisons avec le réseau européen de TGV et mesures d'atténuation de la pollution sonore ferroviaire).

Luxembourg

Le Luxembourg n'a pas de réglementation spécifique aux PPP autre que la Loi sur les marchés publics de 2003. A ce jour, l'administration routière luxembourgeoise n'a pas eu besoin de recourir à des PPP pour le développement des ses projets routiers.

Annexe B – Références et ressources

Resource Book on PPP Case Studies. 2004. Commission européenne. Direction Générale de la Politique régionale

Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Mars 2003. Commission européenne. Direction Générale de la Politique régionale

Guidance on Setting up Institutionalized Public-Private Partnerships. 2004. Commission européenne

Livre vert sur les partenariats public-privé et droit communautaire sur les contrats publics et les concessions. 2004. Commission européenne

Public-Private Partnerships. Options to ensure effective competition. 2005. Discours de M. Charlie McCreevy, Commissaire européen du Marché intérieur et des services

Case Studies of Transportation. Public-Private Partnerships around the World. Rapport final. Juillet 2007. U.S. Department of Transportation. Federal Highway Administration

Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships. 1999. Government Accounting Office (USA)

The Capital Beltway & Public-Private Partnerships. 2007. National Council for Public-Private Partnerships

<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/> (site Internet de la USA Federal Highway Administration sur les PPP : extrêmement intéressant)

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0569:EN:NOT>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/698&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<http://www.ncppp.org> (USA National Council for Public-Private Partnerships)

http://www.hm-treasury.gov.uk/public_private_partnerships_index.htm (site Internet du gouvernement britannique sur les PPP)

Réf. : CEDR rapport 2009/01 TDGestion2009 / PartenariatsPublicPrive / PPP



**La Grande Arche, Sud 19^e
FR – 92055 PARIS – La Défense, France
Tél.: + 33 (0) 1 40 81 36 87 Fax: + 33 (0) 1 40 81 99 16**