

DÉFIS ET PROBLÈMES DANS LES CONTRATS PPP

P. Pakkala & M. Teppo

Finnish Road Administration, Finlande

pekka.pakkala@tiehallinto.fi

markku.teppo@tiehallinto.fi

RÉSUMÉ

La tendance récente que constitue le manque de financement pour l'investissement de capitaux est un problème commun que rencontrent de nombreuses autorités routières. La plupart des autorités routières manquent de fonds routier ou de fonds assignés et sont dépendantes des fluctuations typiques des budgets annuels. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les grands projets de construction de routes. En Finlande, l'administration routière finlandaise (Finnish Road Administration : Finnra) a lancé un appel d'offres pour le projet de route E-18 entre Muurla et Lohja, selon le modèle du Partenariat Public-Privé (PPP). L'utilisation du modèle PPP revient à suivre en réalité l'approche « DBFO : Design Build Finance-Operate » (Conception-Construction-Financement-Exploitation) dont la terminologie est reprise dans ce texte en référence aux PPP. Finnra a en général monté des projets d'investissement de capitaux via des méthodes traditionnelles et plus récemment selon le modèle Conception-Construction, qui est devenu le modèle de choix préféré en Finlande. Néanmoins, en raison des limites budgétaires et du besoin de construire de nouvelles routes, ce n'est pas possible à cause du manque de fonds public. Ceci a entraîné Finnra à examiner et étudier quelques uns des nouveaux développements avec le modèle PPP menés dans différents pays.

Récemment, L'administration routière finlandaise (Finnra) a coopéré avec l'université de Delft, aux Pays-Bas, pour réaliser une étude internationale incluant partiellement l'évaluation, les résultats et les leçons tirées des projets de type PPP. Cette étude commune comprenait les pratiques dans plus de 10 différents pays.

Certaines des questions essentielles, comme le financement privé, le partage et la répartition des risques, les dispositions d'appel d'offres, les mécanismes de paiements les plus récents, la recherche d'intégration des intérêts des usagers et les services clientèle, constituent des aspects important du modèle de PPP. L'objectif de cet article est de partager certaines des questions « réelles et pratiques » qui influent sur les appels d'offres et les contrats. Ces questions comprennent les mécanismes de paiement, les points relatifs aux appels d'offres, les avantages et les inconvénients, les pièges possibles, et les choix lorsque qu'on considère l'usage du modèle de PPP.

La méthode utilisée pour renforcer de telles idées et pratiques est tirée de la littérature scientifique, d'études de faisabilité, et pour une grande part d'interviews d'experts qui ont pris part à des projets et des études de type PPP. Cette méthode fait également une place au propre parcours des auteurs en matière de recherche, d'interviews et d'expertise.

Quelques résultats issus de l'étude seront discutés et présentés. Les remarques conclusives viseront à évaluer et à étudier le modèle PPP en tant que possible modèle de livraison efficace. Chaque pays doit décider en toute indépendance si le modèle de PPP convient bien à sa culture et à son environnement.

1. INTRODUCTION

Un des problèmes majeurs qui continue de gêner de nombreuses autorités routières est le manque de financement pour les projets d'investissement de capitaux ; nombre d'entre elles sont encore dépendantes des fluctuations typiques des budgets annuels. De nombreux pays à travers le monde s'efforcent de relever les défis de construction et d'entretien des infrastructures de transport, ce qui est un avantage supplémentaire important en ce qui concerne l'efficacité des transports. Les récentes tendances mondiales ont montré une diminution des projets d'infrastructure de nouvelles routes et nombreux sont ceux qui cherchent des alternatives pour satisfaire les demandes des usagers de la route. Les décideurs ont choisi d'investir dans les questions politiques qui sont humainement mieux comprises, comme la santé et autres sujets de sociétés. Le schéma 1 montre de manière visuelle comment cette question peut se comprendre de manière claire : les taxes sont payées d'une certaine manière par les usagers mais un faible pourcentage revient à l'entretien de l'infrastructure routière.

Par le passé, L'administration routière finlandaise (Finnra) a monté des projets d'investissement de capitaux principalement via des méthodes traditionnelles (Design-Bid-Build : Conception-Offre- Construction) et via le modèle Design-Build (Conception-Construction) (appelé parfois Design & Construction : Conception & Construction). Finnra a également mené à terme un projet autoroutier via le modèle PPP (parfois appelé Public Private Partnerships : Partenariats Public Privé) : le projet d' « Autoroute Järvenpää-Lahti (E-75) ». Récemment, les restrictions du financement du budget fédéral ont entraîné une diminution des projets de construction de nouvelles infrastructures routières. Par conséquent, Finnra a étudié à nouveau la méthode de livraison de ce projet PPP (Partenariats Public Privé) et a lancé un appel d'offre pour un nouveau projet PPP intitulé Autoroute Muurla-Lohja (E-18), qui fait partie du réseau nordique E-18. Dans la suite, les termes "Design-Build Finance Operate (DBFO) et PPP seront utilisés de manière interchangeable et réfèrent à la même méthode pour ce rapport.

Néanmoins, l'utilisation de PPP dans différentes applications de projets semble susciter de vifs débats et de fortes critiques dans de nombreux pays. La Finlande ne fait pas exception : il s'y élève de nombreuses inquiétudes et critiques. Certains estiment que le financement public est plus adapté, car les taux d'intérêts de la plupart des pays les plus favorisés sont plus bas que le secteur privé. Souvent, l'argument mis en avant est le suivant : dans les pays où la capacité d'endettement est très élevée (par exemple, la Finlande est classée parmi les triple A), les taux d'intérêt pour le Ministère des Finances pour les prêts sur le marché des capitaux sont plus faibles que pour les entreprises de construction privées ou les consortiums. Cet argument est défectueux dans la mesure où l'état peut être un prêteur fiable puisqu'il a toujours la possibilité de transférer les risques et les coûts les plus élevés sur le contribuable.

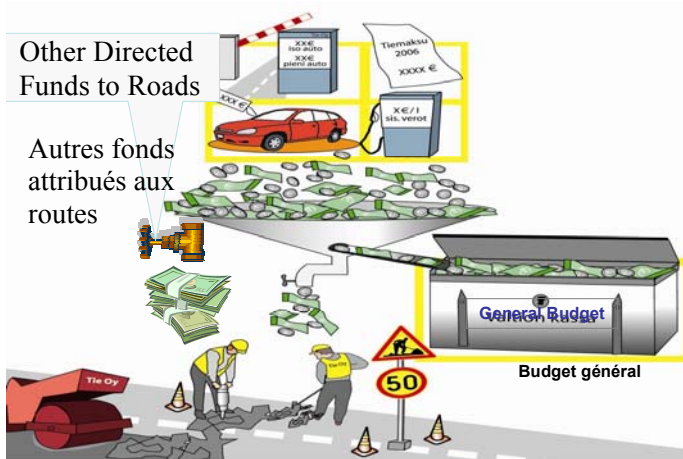


Schéma 1 - Financement
Source : Juha Tervonen

1.1 Présentation générale de Finnra

L'administration routière finlandaise (Finnra) est une agence gouvernementale qui dépend du ministère des transports et des communications, en charge de la gestion des routes publiques. Finnra est responsable d'environ 78000 kilomètres de voies publiques, constitués essentiellement de routes nationales, routes rurales, routes locales, pistes pour piétons et cyclistes, ainsi que d'une petite quantité d'autoroutes. Environ un tiers du réseau est constitué de routes en gravier, qui pose des problèmes pendant les périodes de gel et de dégel. (Il faut également souligner que jusqu'en 2001, cette organisation portait le nom d'Administration routière nationale de Finlande : Finnish National Road Administration).

Finnra est davantage une organisation de type client qui n'a pas de capacité de production pour assurer l'entretien, la construction, la maintenance et les rénovations ainsi que les services de conception/ingénierie. Les activités essentielles de Finnra se concentrent sur les politiques routières, les stratégies, la sécurité, la gestion du trafic, les programmes routiers, la passation de tous les marchés nécessaires concernant les investissements de capitaux et l'organisation de l'ensemble des opérations d'entretien périodique et quotidien.

Le premier projet de PPP en Finlande a été nommé "Autoroute Järvenpää-Lahti" et a utilisé un système de mécanisme de paiement de type concession à péage virtuel. Pour le deuxième projet susmentionné, appelé Projet PPP Muurla-Lohja E18, un appel d'offres a été lancé récemment. Le projet est en cours de construction et utilise le mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité : « Availability Payment Mechanism ».

En 2001, Finnra a décidé de faire des recherches sur les pays les plus innovants et progressistes à travers le monde et d'évaluer les meilleures pratiques et questions de développement. Un rapport intitulé *Innovative Project Delivery Methods For Infrastructure - An International Perspective* [1], a été rédigé pour résumer les résultats de cette étude. Cette étude a fourni le cadre à la recherche de nouvelles et innovantes méthodes de livraison de projets. Peu après, Finnra a également développé une stratégie de passation de marchés intitulée *Procurement Strategy of the Finnish Road Administration (Finnra)* [2], qui a été approuvée au printemps de 2003.

De plus, autour de la même période, Finnra a réalisé une étude de faisabilité intitulée "*Life Cycle Model*" (3), qui étudiait les questions pratiques impliquées dans le montage de vastes projets d'investissement de capitaux via le terme de « Life Cycle Model » (Modèle Cycle de vie). En réalité, ceci signifie l'utilisation de la méthode de livraison de projet « *Design-Build Finance Operate (DBFO)* » pour de vastes projets routiers en Finlande. Ceci a servi de base et de cadre à l'approfondissement du modèle PPP.

Certaines des caractéristiques communes de ces études ont révélé que les méthodes de livraison de projets pour les infrastructures semblent s'orienter vers une plus longue durée de contrat, une gamme de services plus large et plus globale, un transfert de responsabilité en ce qui concerne les aspects qualitatifs vers les fournisseurs de services, et une recherche de meilleurs services clientèle pour les clients réels, à savoir : les usagers de la route. En même temps, ceci a signifié un changement dans le rôle de l'organisation client en fournissant des services qui étaient auparavant fournis via des contrats séparés. Sur la base des expériences internationales acquises jusqu'alors, la coopération et le partenariat a également permis la réalisation du « principe gagnant-gagnant » (« win-win principle »), qui signifie que clients comme fournisseurs de services tirent profit de la situation.

Les résultats du premier PPP ont été très bons : une route fiable et sûre qui satisfait les usagers de la route. On a également noté que le fournisseur de services et le public ont tiré profit de ce projet.

1.2 Buts et moteurs

Il existe différentes raisons à l'intérêt et à l'acceptabilité du modèle PPP et quelques uns des moteurs principaux ou raisons sont les suivants :

- Rapport coût-avantage (Value for money)
- Augmentation de la cadence de livraison d'infrastructures
- Bouclage de projets importants plus rapide qu'avec des méthodes traditionnelles (dont problèmes d'embouteillages)
- Pas de perturbation d'autres projet dans le package de la gamme
- Optimisation du transfert du risque (Risques sur la partie capable d'influer & mieux gérer)
- Recherche de solutions cycle de vie complètes ou Coût de cycle de vie : Life Cycle Cost (LCC)
- Recherche d'innovation et de meilleure qualité (durabilité)
- Hors-bilan (non considéré comme dette publique)
- Plus récemment : manque de financement public disponible

En Finlande, les principaux moteurs pour tester le concept PPP proviennent des vastes projets routiers qui peuvent être construits plus rapidement qu'avec des méthodes traditionnelles ; heureusement, il y aura un meilleur potentiel en matière de qualité et d'innovation, des économies de coûts sur le long terme (LCC) et des tests pour une version plus récente du modèle PPP en tant que partie de la stratégie de passation de marchés. Ces moteurs ou motivations varient selon les pays et il appert que les différences culturelles sont les plus communes.

L'objectif de cet article est de fournir quelques orientations et de partager quelques points pratiques avec ceux qui sont intéressés par la poursuite des projets de type PPP. Il est

important de comprendre les nombreuses caractéristiques complexes inhérentes au modèle de PPP, avant de lancer un projet.

1.3 Présentation générale de DBFO et PPP

Certains font référence au modèle Design-Build-Finance-Operate (DBFO) en tant que Public-Private Partnerships (PPP), mais on trouve de nombreuses définitions, formes et variations sur ces Partenariats Public Privé. Néanmoins, dans ce rapport, le PPP sera utilisé comme synonyme du modèle Design-Build-Finance-Operate (DBFO). La définition suivante est celle qui prévaut dans cet article. Le PPP peut être défini comme un arrangement qui met en contact les « secteur public » et le « secteur privé » dans une relation ou un partenariat de long terme, pour le bénéfice des deux parties, et qui met en avant les aspects sur le long terme et les profits qu'en tireront les deux parties.

Auparavant, le PPP est utilisé dans certains pays depuis plus d'un siècle, et son usage varie de pays en pays. Ce modèle est une méthode de livraison de projet qui intègre la conception, la construction, l'entretien et l'exploitation ainsi que le financement privé pour un projet donné. La durée du contrat varie ; elle était généralement de 15-20 ans, et a été étendue seulement récemment à 30 ans ou plus. En règle générale dans les projets de PPP, le client ne paie pas avant que la route soit achevée et qu'elle permette un usage satisfaisant.

Lorsqu'une route est approuvée pour un usage public, alors le plan de paiement approuvé débute en conformité avec les closes spécifiques du contrat.

De nombreux pays à travers le monde s'efforcent de relever les défis de construction et d'entretien des infrastructures de transport, ce qui, pour la société, constitue une part importante de mobilité. Récemment, le manque de financement pour l'investissement de capitaux a constitué un problème commun que rencontrent de nombreuses autorités routières. Les autorités routières sont dépendantes des fluctuations typiques des budgets annuels et des procédures d'approbation pour les nouveaux projets d'investissement de capitaux. Ceci est particulièrement vrai pour les vastes projets de construction de routes et les PPP attirent l'attention de nombre d'autorités routières et beaucoup de pays utilisent désormais le modèle de PPP ou sont en train de tester la faisabilité de ce modèle. Le tableau 1 montre la situation de quelques projets de PPP qui ont été menés à terme ou sont en cours d'exécution dans les pays choisis pour cette étude.

Les projets de PPP varient selon les pays et l'Angleterre a monté plus de projets routiers en PPP que n'importe quel autre pays. L'Angleterre a utilisé le modèle de PPP pour plus de 600 différents types de projets, certains couronnés de succès, comme d'autres, plus problématiques.

1.4. Méthodologie

La méthode utilisée pour appuyer les résultats est tirée de la littérature scientifique, d'études anciennes liées au sujet des PPP, d'un questionnaire qui a été complété par des experts de différentes nationalités, et pour une grande part, de rencontres personnelles avec les experts des pays concernés par cette étude.

2. QUESTIONS CLES ET DEFIS

Le résumé suivant décrit certaines des questions clés, pratiques, préoccupations, avantages, choix, et quelques éléments essentiels de grande importance dans le processus de PPP.

2.1 Faisabilité des PPP

Des succès obtenus dans un pays, on ne peut pas nécessairement déduire que les PPP peuvent être mis en œuvre avec succès dans tous les pays. En raison des différences culturelles, chaque pays doit décider si le modèle de PPP convient bien aux projets lancés sur son territoire. Une étude scientifique sur les PPP serait certainement utile et d'une grande aide dans la phase de développement. Il serait judicieux d'évaluer complètement et consciencieusement tous les aspects du modèle de PPP avant de les utiliser dans des projets proposés. Il y a un tel nombre de dynamiques dans la passation de tous les marchés nécessaires à un projet sur le long terme et cela demande un tel travail de recherche et d'expertise que cela constitue un processus d'apprentissage aussi bien pour le client que pour les fournisseurs de services.

2.2 Comprendre le Design-Build comme l'origine du PPP

Il est aussi important de comprendre le concept de Design-Build, qui est l'origine principale du PPP. Le PPP comprend en fait la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement privé sur une longue durée d'environ 30 ans. Si le Design-Build n'a pas été mis en pratique, il sera alors très difficile de passer directement d'un processus traditionnel de passation de marché au PPP. En d'autres termes, il est fortement recommandé d'avoir une connaissance et une expérience du modèle Design-Build ainsi qu'une équipe requise pour la construction et les pratiques de partage de risques, avant d'utiliser le modèle PPP. Ce point et d'autres encore peuvent avoir un effet significatif sur la façon dont le PPP produira les avantages annoncés dans certains pays. Néanmoins, il est possible de passer directement du modèle traditionnel au PPP et certains pays l'ont fait, mais les résultats risquent de ne pas être aussi bons que si on avait auparavant appliqué le modèle Design-Build.

Le schéma 2 montre les méthodes de livraison de projet généralement utilisées pour les projets routiers ainsi que les étapes de progression. D'habitude, le passage au modèle progressif suivant nécessite une certaine forme de développement, de la recherche, des études, de l'expérience, etc. Il est facile de voir et de comprendre qu'il est assez difficile de passer directement du modèle traditionnel au modèle DBFO. L'expérience que constituent le test et la mise en œuvre des modèles intermédiaires peut être considérée comme un processus d'apprentissage et il faudrait délibérément agir avec prudence. Ceci permettra de résoudre les possibles difficultés et le manque d'expérience lorsqu'on s'attaque au modèle de PPP. Toutes les précieuses expériences tirées de ces autres modèles rendront l'adaptation au PPP plus rapide et plus avantageuse.

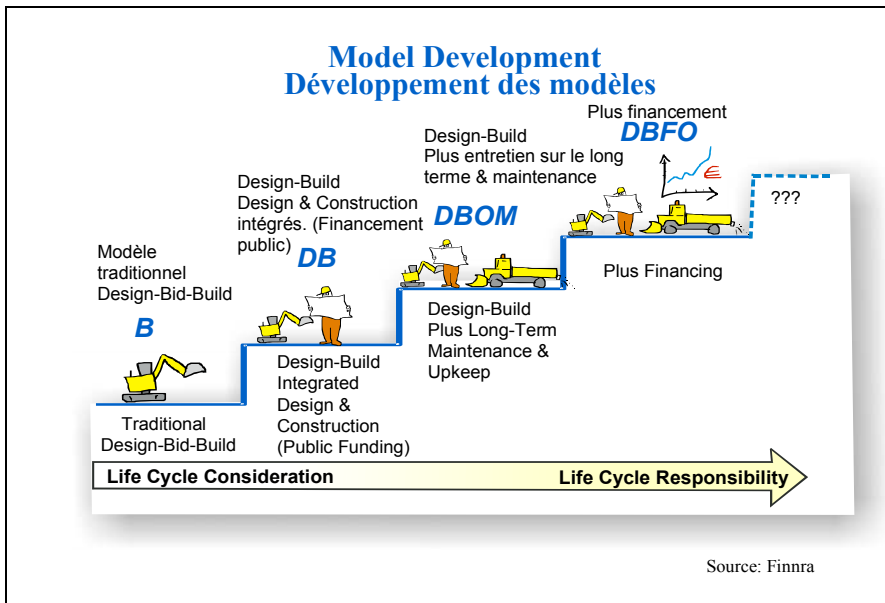


Schéma 2 - Développement de modèle de PPP (un processus délibéré)

2.3 L'externalisation de l'entretien comme prérequis

De plus, il serait très difficile de décrire nombre d'exigences requises en liaison avec l'entretien dans un contrat de PPP de 30 ans si l'on n'a jamais externalisé l'entretien par le passé ou si l'on a aucune expérience dans les contrats d'entretien spécifiques. Dans la pratique, il est très difficile de déterminer les critères de type résultat d'entretien, les niveaux de service, les risques et beaucoup d'autres aspects s'ils n'ont pas été déterminés dans les contrats passés. Si des contrats pour l'entretien constituent déjà une pratique courante, il est alors beaucoup plus facile d'utiliser les contrats d'entretien existants et de traduire ces exigences d'entretien dans un contrat de PPP.

Puisque le PPP implique un financement privé, de nombreux aspects du financement privé doivent être pris en compte avant de contracter des projets de PPP. Par exemple, il doit y avoir des garanties légales pour que le financement privé puisse être utilisé.

2.4 Moteurs pour le PPP

Il est important de comprendre certains des moteurs pour les projets de PPP et pourquoi cela attire l'attention de nombre d'autorités routières. Comme il l'a été mentionné ci-dessus, la raison la plus commune est probablement le manque de financement public pour les projets routiers, ce qui ne devrait pas constituer le moteur principal mais l'est devenu par défaut même si telle n'était pas l'intention du modèle de PPP. Originellement, le modèle de PPP a été développé à la fin du XVIII^{ème} siècle et au début du XIX^{ème}, à l'époque où les routes étaient peu nombreuses, le transport ferroviaire se développait et les installations portuaires étaient en cours de construction. Le modèle de PPP visait à augmenter la cadence de livraison d'infrastructure via le financement privé outre le financement public. C'était la beauté du modèle de PPP, il a été prévu de développer rapidement les infrastructures là où elles étaient inexistantes ou de les étendre là où elles existaient. Une contribution systématique de

l'investissement aussi bien public que privé a pu permettre la construction des infrastructures à un rythme rapide pour être viable économiquement. Aujourd'hui la situation est assez différente et le développement pour résoudre les problèmes d'embouteillages urbains peut constituer une cause importante de l'utilisation du modèle de PPP.

L'efficacité du modèle de PPP est une autre raison pour laquelle de nombreux pays essaient d'utiliser le modèle de PPP. Cette efficacité peut être comprise de diverses façons.

Premièrement, l'efficacité peut résulter du rapport coût-avantage : « Value for Money » (VfM), ainsi que de la capacité à mener à terme les projets plus rapidement qu'avec les méthodes traditionnelles. De plus, il devrait y avoir une incitation à utiliser des innovations et une meilleure qualité (plus de durabilité) en cherchant des solutions sur l'ensemble du cycle de vie ou « Life Cycle Cost » (LCC). On peut espérer que ce sera le résultat de la réussite des projets de PPP.

Le hors-bilan (non considéré comme une dette publique) était auparavant considéré comme un moteur ou une incitation à utiliser le PPP, mais les nouvelles règles de L'Union européenne (UE) ont modifié la décision de ce qui est considéré comme étant hors bilan. Ceci n'est plus un moteur significatif.

Un autre moteur est de transférer les risques du secteur public au secteur privé, étant donné que le gouvernement (au final, le contribuable) portait le risque dans les projets traditionnels. Le risque devrait être affecté à la partie qui est la plus capable d'influer et mieux gérer ; dans les projets de PPP, les risques constituent une part essentielle du processus. Ceci suppose le transfert des risques de construction, conception et de financement au fournisseur de services. Plus l'expérience dans la gestion des risques est grande, plus on peut chercher à optimiser la gestion des risques et à ne pas trop payer pour des risques jamais survenus. Certains ont développé des analyses et des matrices du risque sophistiquées, qui peuvent aider à la détermination du VfM et à trouver un équilibre entre les risques. S'il le savoir-faire n'est pas suffisant ou s'il n'y a pas assez d'experts traitants ces risques, alors il peut être judicieux que le client ait recours à un conseiller.

Une des questions supplémentaires, qui n'est pas si évidente, est le fait que le PPP ne perturbe pas les autres projets dans le package de la gamme du client dans la répartition budgétaire normale. Ceci signifie que les autres projets d'investissement de capitaux via un budget traditionnel ne sont pas affectés, étant donné que ceci est en général inscrit dans le budget sur une ligne séparée.

Un autre avantage supplémentaire est que cela favorise la création d'un processus d'apprentissage national de PPP et participe à la promotion de la compétitivité internationale. Ceci a été démontré par la présence de nombre de consultants, conseillers juridiques, conseillers financiers, et autres types de conseillers, venant en général d'Angleterre ou d'Europe. Même des prêteurs australiens se sont lancés sur le marché, étant donné que la situation géographique n'est pas un facteur déterminant.

2.5 Financement privé & mécanisme de paiement

Puisque le PPP implique un financement privé, de nombreux aspects du financement privé doivent être pris en compte. Par exemple, il doit y avoir des garanties légales pour que le financement privé puisse être utilisé. Certains pays ont exigé un type d'approbation juridique ou d'autorisation pour le financement privé.

Le mécanisme de paiement est une part essentielle du financement privé lorsqu'il est question de financement privé ; ce qui signifie en pratique qu'il est nécessaire d'obtenir des

prêts de la part des infrastructures bancaires, ou bien de la Banque européenne d'investissement (BEI). Comme le mécanisme de paiement est la méthode principale pour couvrir les frais, les frais généraux, le retour sur investissement (ROI), et les profits, il devrait privilégier le plus petit montant des risques pour atteindre le taux d'intérêt le plus favorable. Il faudrait bien prendre en compte que ces sources financières et les banques n'acceptent pas de nombreux risques. De plus, les risques du projet ont également un effet sur la notation financière.

Le concessionnaire ou « DBFO Company » qui remporte le contrat doit obtenir un financement privé de la part d'autres partenaires privés du secteur ou d'institutions financières. Même une infime partie d'un taux a un impact significatif sur le rapport coût-avantage (VfM) ou les coûts durant la vie de la concession. De plus, les notations financières dans un pays peuvent déterminer les taux déterminés pour les risques d'emprunt. Ils peuvent avoir un grand effet et peuvent parfois déterminer celui qui offrira les meilleur VfM et finalement la plus faible valeur actuelle nette (VAN).

Il est important de déterminer s'il existe des risques liés ou non au marché. Le point principal est de réduire ou de minimiser les plus grands risques potentiels pour mener au mieux tout projet. Il est judicieux de prendre premièrement en compte les risques majeurs, et la leçon à retenir est que les risques du marché ou financiers peuvent être plus importants que les risques techniques ou de construction. Un choix simple peut être de réduire complètement les risques liés au marché, et d'opter pour le mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité.

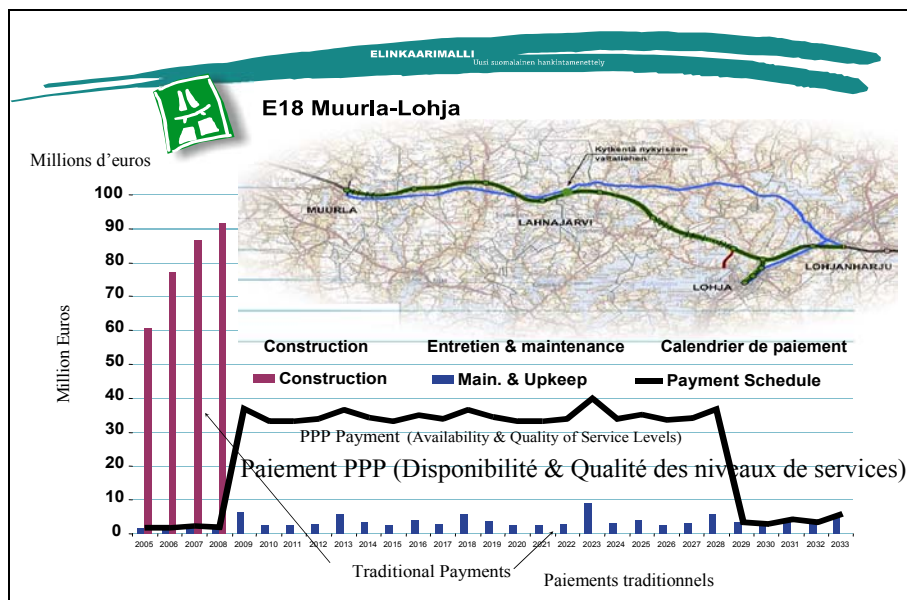
Si on utilise des péages, on les considère alors comme un risque lié au marché et ils peuvent encourir des taux d'intérêt plus élevés, si les risques pour le partenaire financier ne peuvent pas être minimisés. Les concessions à péage virtuel étaient utilisées dans les contrats de PPP antérieurs et les risques étaient plafonnés sur la base de « tranches » dans le calcul du péage virtuel. Récemment, le « mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité » semble être le mécanisme privilégié étant donné qu'il fait encourir moins de risque. En d'autres termes, le « mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité » a de manière significative davantage d'effets économiques avantageux en comparaison aux péages routiers. Il est difficile d'estimer l'usage réel à partir des péages routiers et ceci influe sur le rapport coût-avantage (VfM). Les principaux types de mécanisme de paiement sont les suivants :

- Paiements en fonction de la disponibilité
- Péages virtuels
- Péages réels (péages pour poids-lourds ou pour tous véhicules : résultats concernant les risques liés au marché)
- Paiements basés sur le rendement

Par conséquent, il est important de réfléchir aux choix des risques de type marché par opposition aux risques de type non-marché et à la façon dont ils influent sur le rapport coût-avantage (VfM). D'autre part, il est important de trouver un flux de financement pour rembourser les investissements ; c'est une décision difficile étant donné que l'actif doit être payé que ce soit par les usagers de la route ou via les fonds publics. Heureusement, il y a des conseillers financiers pour aider les clients quand ils ont besoin d'évaluer la meilleure situation pour chaque pays étant donné que nombre d'autorités routières n'ont pas toute l'expertise.

Une forte critique émise par de nombreux contractants est la difficulté de trouver de solides partenaires financiers et packages. Beaucoup de contractants de taille moyenne ou même grande peuvent avoir les compétences requises pour les meilleurs packages financiers alors que souvent les contractants de taille grande/mondiale ont de bons partenaires financiers. La plupart des plus petits contractants sont capables de devenir des sous-traitants du contractant gagnant, si cela est souhaité, mais ce n'est pas nécessairement le choix privilégié. Le schéma 3, comme exemple du mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité, compare un plan de paiement traditionnel pour le projet de PPP E-18 récemment monté en Finlande. Le schéma essaie de montrer la différence entre les paiements dans un projet traditionnel et ceux d'un plan typique de paiement en fonction de la disponibilité. Dans un projet traditionnel, le client ou le gouvernement serait responsable des frais de capital du projet durant la phase de construction ainsi que de tous les coûts d'entretien tout au long de la vie du projet. Ceci peut être représenté par de larges barres verticales sur la partie gauche du schéma (années 2005 à 2009) qui représente le remboursement du capital. Les plus petites barres verticales (qui représentent les paiements traditionnels : pour les années 2010-2030) indiquent les coûts d'entretien.

Dans les projets de PPP, le paiement commence une fois que le projet a été construit en totalité et approuvé. Les paiements commencent et restent relativement horizontaux durant la durée du contrat, en fonction de la qualité des services et de la disponibilité pour les usagers de la route (cf. schéma : Paiement du PPP, aux alentours de 35). Les paiements du PPP débutent en 2009 (date d'achèvement proposée) jusqu'en 2029, où l'année où la période du contrat prend fin.



Source : Finnra (2003)

Schéma 3 - Mécanisme de paiement en fonction de la disponibilité E-18 Finlande

2.6 Questions de développement et les appels d'offres

Certains pays ont constitué ou créé une équipe PPP au sein de l'organisation du client ou de l'autorité routière. L'Angleterre a mis en œuvre nombre de projets de PPP qui ont justifié le besoin de créer une équipe PPP pour traiter comme il se doit l'ensemble des projets PPP. L'avantage d'avoir une équipe PPP est la continuité, et la compétence n'a pas à être recréée si le projet est dans une autre juridiction. Les projets de PPP exigent différents savoir-faire et expertise pour que l'équipe PPP au sein de l'autorité routière puisse être bénéfique étant donné que les aspects relatifs aux appels d'offres exigent un niveau d'expertise différent. Ceci permet aussi de garder un centre de savoir au sein de l'organisation. Si seulement un ou deux projets sont en cours de développement, alors il n'est probablement pas nécessaire de constituer une équipe PPP.

Les projets de PPP sont très différents de ceux issus de méthodes traditionnelles ou DB. Puisqu'il est question de financement privé, il est très important de développer un scénario d'activité pour le projet et de s'assurer de sa viabilité et de ce que certains nomment son caractère « bancable ». Les projets traditionnels doivent être politiquement attractifs et approuvés, mais les projets de PPP doivent être financièrement attractifs.

D'autres développements et aspects relatifs aux appels d'offres qui diffèrent des projets traditionnels comprennent les points suivants :

- Développe un outil de comparaison tel qu'un Public Sector Comparator (PSC) Il est nécessaire d'avoir un point de référence par rapport aux méthodes traditionnelles.
 - Recours à des experts financiers, juridiques et techniques
 - Des règles applicables européennes sur la passation de marchés (si applicables)
 - Développement d'une liste d'instructions pour les participants pré-qualifiés
 - Si possible marketing du projet pour les participants internationaux via des séminaires
-
- Développement d'une matrice risque pour les risques techniques, financiers et de projets
 - Commencer à transformer les spécifications techniques existantes en spécification de rendement et en critères basés sur les résultats
 - De plus, approuver les Concepts techniques alternatifs (Alternative Technical Concepts ATCs) devrait être une pratique officielle pour approuver des solutions nouvelles et non-testées.
 - Déterminer les conditions routières après l'expiration du contrat ou une clause « hand-back ». Il est important de définir les conditions techniques et les normes de qualité qui reviennent à l'autorité routière.

2.7 Choix clés

Il y a beaucoup d'autres considérations et choix avant de lancer un projet de PPP ; elles sont résumées ci-dessous.

- Routes à péage ou sans péage (les péages sont des risques basés sur le marché)
- S'il y a péage :
- Péages réels collectés – tous véhicules
- Péages poids-lourds

- Mécanismes de paiement :
- Disponibilité
- Péages virtuels
- Poids-lourds
- Basés sur le rendement et/ou basés sur les embouteillages
- Série de projets – ou juste un ? (comment attirer la compétition)
- Bourse pour les non-gagnants (pour compenser les coûts élevés des appels d'offres)
- « Open Book » (pour Life Cycle Cost)
- Comment sont remportés les appels d'offres (plus faible VAN ou meilleure valeur ou autre)
- Avoir une « équipe PPP » ou un personnel ad-hoc
- Avoir une clause « Hand-Back » appropriée
- Toute la documentation d'appels d'offres en anglais (acteurs internationaux)
- Gestion de l'évaluation de « Alternative Technical Concepts » (ATCs)

2.8 Difficultés possibles

Afin de mener avec succès un projet à son terme, il serait bon de connaître quelques unes des difficultés qui ont été rencontrées au cours d'autres projets de PPP Certaines d'entre elles sont les suivantes :

- Manque de compréhension des méthodes de livraison DBFO (Processus d'apprentissage du client)
- Questions juridiques pour le financement privé
- Ne pas avoir d'investissement du Ministère des finances pour les projets de PPP (obstacle important)
- Transparence dans les appels d'offres
- Pas de compétition : compétition internationale attractive (culture, langue & partenaires)
- Temps et capacité des participants étrangers à travailler en réseau avec des partenaires nationaux
- Influence de la taille du projet : plus de 80M € proposé pour « Value for Money »
- Notation financière de votre pays & transparence
- Risques du marché : peuvent causer l'échec financier du projet
- Technologie de péage proposée défaillante
- Contournement à péage
- Routes alternatives à plus faibles coûts ou autres modes de transport
- Difficulté d'approbation de « Alternative Technical Concepts » (nombreuses dans les projets de PPP)
- Absence d'une clause hand-back satisfaisante dans le contrat

2.9 Avantages et inconvénients

Le tableau suivant dresse la liste des avantages et des inconvénients principaux des PPP

- AVANTAGES INCONVENIENTS**
- Permet de terminer les projets plus vite lorsque les fonds publics sont indisponibles
 - Augmente la cadence de livraison d'infrastructures
 - Intègre les processus de conception, construction et d'entretien
 - Meilleure estimation des coûts de cycle de vie
 - Concept de vie entière
 - Rapport coût-avantage : Value For Money (VfM)

- Meilleure valeur actuelle nette VAN)
- Transfert des risques au secteur privé
- Possibilités d'innovation
- Meilleur niveau de service (secteur privé)
- Concept de partenariat
- Plus d'attention portée aux usagers de la route et à la satisfaction du client
- Pas de perturbation des autres projets normaux
- Processus d'appel d'offres plus long
- Coûts de transaction importants
- Plus de coûts sur le long terme
- Difficulté de changer le cahier des charges après acceptation du contrat
- Importants frais pour les services juridiques et financiers
- Coût de développement significatif
- Généralement pour des entreprises extrêmement grandes (pas vraiment un inconvénient)
- Si Design-Build n'est pas déjà utilisé, il se peut que l'on ne tire pas profit des approches pratiques pour le Tableau 1 Design-Build : Avantages et inconvénients du PPP

3. CONCLUSIONS

Il est très judicieux d'évaluer complètement et consciencieusement tous les aspects du modèle de PPP pour les projets proposés. Il y a un tel nombre de dynamiques en jeu dans un projet et sa sécurisation sur le long terme demande un tel travail de recherche et d'expertise que cela constitue un processus d'apprentissage aussi bien pour l'organisation cliente que pour les fournisseurs de services.

On compte de nombreux projets de PPP pour lesquels de bons résultats ont été obtenus. C'est un modèle de livraison possible pour les projets de type infrastructure. Néanmoins, en raison des différences culturelles, chaque pays doit décider si le modèle de PPP peut être appliqué de manière appropriée dans les projets lancés sur son territoire.

PPP/DBFO n'est pas une solution pour tous les projets ou cultures, mais c'est simplement une méthode de livraison réaliste qui doit être appliquée judicieusement dans un environnement adapté.

BIBLIOGRAPHIE

1. Pakkala, Pekka (2002), *Innovative Project Delivery Methods For Infrastructure - An International Perspective*, Finnish Road Enterprise, Helsinki, Finlande
2. Finnish Road Administration (2003) *Procurement Strategy of the Finnish Road Administration (Finnra)*. Finnish Road Administration, Helsinki, Finlande
3. Pakkala, Pekka et. al. (2007) *International Overview of Innovative Contracting Practices for Roads*, Finnish Road Administration, Helsinki, Finlande