

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT POUR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

LES ENJEUX DU SECTEUR PUBLIC

20 septembre 2007 (matin)

COMITE TECHNIQUE 1.2 FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DANS LES RÉSEAUX ROUTIERS

RAPPORT INTRODUCTIF

SOMMAIRE

RESUME	3
MEMBRES DU COMITE AYANT CONTRIBUE AU PRESENT RAPPORT.....	4
1. QUESTIONS STRATEGIQUES	5
1.1. Introduction	5
1.2 Stratégies de financement	5
1.3. Gestion des coûts pour les investissements à long terme	7
1.4. Partenariats public-privé et administration du transport routier.....	9
1.4.1. Modèles de partenariats public-privé	9
1.4.2. Facteurs déclencheurs et efficacité des PPP.....	10
1.4.3. Questions juridiques et institutionnelles	11
1.4.4. Répartition des risques	11
1.4.5. Intérêts du secteur public dans les PPP	12
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	14
CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	14

RESUME

Le financement d'une infrastructure de transport s'inscrivant dans une démarche de développement durable constitue un enjeu majeur pour tous les pays. Jusqu'à présent, le financement des routes et autoroutes relevait du secteur public, avec certains financements privés ponctuels déterminés par la nature du réseau et les spécificités des différents pays. Ces derniers éprouvent aujourd'hui des difficultés à répartir leurs ressources financières entre plusieurs impératifs : travaux d'entretien incontournables, volonté de mettre en place de nouvelles infrastructures visant à accroître la capacité du réseau et la préservation des routes existantes.

L'identification de mécanismes de financement viables et appropriés constitue un véritable défi pour le secteur public. La thématique du financement dans le cadre d'une approche multi-pays requiert un débat sur les stratégies d'obtention de fonds, la gestion des coûts pour les investissements à long terme et le rôle des partenariats public-privé (PPP). Il convient également d'examiner les types d'organismes responsables de la gestion des réseaux routiers, de l'attribution des fonds, des recettes et des mécanismes de financement, et de dégager les tendances futures en matière d'administration et de financement. La gestion des réseaux routiers s'opère par le biais d'administrations gouvernementales, d'administrations locales, d'organismes publics ou encore de sociétés publiques ou privées. Les responsabilités incombant à ces organismes sont multiples : entretien, financement des investissements, sécurité routière et régulation du trafic. Leur autorité découle des législations, des décisions administratives, des contrats ou des accords. Plusieurs méthodes de financement permettent à ces organismes d'exercer leur autorité : fiscalité générale, contributions d'autres niveaux gouvernementaux, collectes de péage et redevances payées par l'utilisateur, emprunts et fonds privés. La mise en œuvre de certains de ces mécanismes de financement peut se révéler difficile. Afin de mieux cerner la manière dont les pays administrent et financent leurs budgets routiers, il est important de déterminer le processus décisionnel régissant l'affectation des fonds qui couvrent les différents volets du programme routier.

La gestion des coûts pour les investissements à long terme soulève plusieurs interrogations. En effet, nombreux sont les facteurs influençant la gestion des coûts : contraintes budgétaires ou économiques, affectations aux fins d'entretien, nouveaux investissements et autres opérations, méthodes comptables ou de valorisation du patrimoine routier, investissements ou projets liés à l'infrastructure routière, et méthodes innovantes d'obtention de fonds. Les techniques de gestion des coûts constituent des outils efficaces en matière d'affectation des fonds pour la construction, l'entretien et l'exploitation.

L'identification des stratégies d'obtention de fonds et la définition des mécanismes de gestion des coûts liés à l'affectation des fonds pour les investissements à long terme ne sauraient être considérées sans une analyse du rôle des partenariats public-privé dans le financement du réseau routier. Ces partenariats constituent une option viable pour la réalisation et le financement de projets d'infrastructure routière. Il existe plusieurs modèles définissant des niveaux de responsabilités différents entre secteurs public et privé.

Un des défis se présentant au secteur public porte sur l'élaboration de projets s'inscrivant dans une démarche de développement durable défendant les intérêts publics. L'efficacité des PPP est évaluée sur la base de leur capacité à atteindre les objectifs au niveau à la fois du pays et du projet. La pérennité des PPP dépend d'une répartition des risques équilibrée entre les secteurs public et privé. La meilleure solution pour défendre les intérêts publics est l'instauration d'un cadre réglementaire clair et cohérent garantissant une distribution équitable des risques, une bonne transparence et une définition précise des responsabilités.

MEMBRES DU COMITE AYANT CONTRIBUE AU PRESENT RAPPORT

Sherri Y. Alston, Etats-Unis
Tony Varriano, Canada

1. QUESTIONS STRATEGIQUES

1.1. Introduction

Une infrastructure moderne est essentielle à la qualité de la vie, au développement durable respectueux de l'environnement et à la compétitivité de tous les pays au plan international. Le transport routier fait partie des infrastructures pouvant contribuer à atteindre ces objectifs. Le financement de ces infrastructures constitue une question essentielle. Jusqu'à présent, le financement des routes et autoroutes relevait du secteur public, avec certains financements privés ponctuels déterminés par la nature du réseau et les spécificités des différents pays. Ces derniers éprouvent aujourd'hui des difficultés à répartir leurs ressources financières entre plusieurs impératifs : travaux d'entretien incontournables, volonté de mettre en place de nouvelles infrastructures visant à accroître la capacité du réseau et la préservation des routes existantes. Les sources actuelles de financement, comme les taxes sur le carburant, sont aujourd'hui menacées par le développement des sources d'énergie alternatives, une meilleure gestion des carburants et la hausse du prix des carburants en tant que facteur de production. Parallèlement, industriels et usagers formulent des revendications de plus en plus exigeantes à l'égard des fournisseurs d'infrastructures routières, dont ils attendent des réseaux sûrs et à la pointe de la technologie.

La définition d'un cadre visant à examiner le financement des réseaux routiers dans une perspective multi-pays se heurte à de nombreux défis. L'une des options est d'analyser les stratégies d'obtention de fonds, aborder la gestion des coûts pour les investissements à long terme et passer en revue le rôle des partenariats public-privé (PPP). Dans le cadre de la présente étude, il est proposé d'examiner les types d'organismes responsables de la gestion des réseaux routiers ainsi que les mécanismes de financement, et de dégager les tendances futures en matière d'administration et de financement.

1.2 Stratégies de financement

L'examen des stratégies de financement met l'accent sur le recensement des méthodes de financement, traditionnelles ou innovantes, déployées dans différents pays (types de taxes, fonds spécialisés, etc.). Cette analyse vise à couvrir les différentes formes de redevances d'usage (y compris les péages) en détaillant les objectifs, les recettes potentielles et les méthodes d'affectation.

Pour comprendre les stratégies de financement, différents facteurs sont à prendre en compte : réseau routier existant et potentiel, gestion du réseau, nature et organisation des administrations routières. Il convient également d'identifier les sources de financement actuelles et potentielles (traditionnelles et non traditionnelles) et la manière dont elles sont utilisées. Ces sources de financement doivent être suffisantes et viables pour garantir la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau, ce qui constitue un autre élément essentiel de l'étude. Outre l'analyse et la description des systèmes existants, il est également possible de dégager des tendances probables.

Les réseaux routiers appartiennent à trois catégories :

- Réseaux principaux – y compris grandes routes et autoroutes
- Réseaux locaux – y compris routes régionales et autres
- Réseaux privés

L'étude des administrations routières existantes a permis d'identifier les modèles suivants : administrations gouvernementales, administrations locales, organismes publics et sociétés publiques ou privées. Ces organismes gèrent les réseaux routiers de différentes manières. Les réseaux principaux sont souvent administrés par des pouvoirs publics (au plan national ou local), des organismes ou sociétés du secteur public, ou encore par des sociétés privées (concessions). Les réseaux locaux peuvent être gérés par des autorités locales, des organismes ou sociétés du secteur public, ou par des sociétés privées (concessions). Le mandat des entités responsables de la gestion de ces réseaux routiers découle des législations, des décisions administratives, des contrats ou d'accords. Les responsabilités en matière de gestion routière sont multiples : entretien, financement des investissements, sécurité routière, régulation du trafic. De nouvelles tendances en matière d'organisation ont récemment vu le jour : nouvelle centralisation en Suisse, vaste décentralisation en France, sans oublier d'autres pays qui ont défini des axes principaux gérés par une structure centrale responsable des aspects économiques, politiques ou liés à la qualité de l'administration ou encore à la défense nationale.

Les méthodes appliquées pour financer les responsabilités susmentionnées sont multiples :

- taxes générales (budget de l'État), taxes spécifiques (taxes sur les carburants, etc.), taxes foncières ;
- contributions d'autres niveaux du gouvernement ;
- recettes provenant de services connexes (restaurants, stations service) ;
- prélèvements spéciaux sur les carburants, etc. ;
- vignettes ;
- redevances d'usage ou péage en fonction de la fréquence d'utilisation, de la distance, de la durée, du lieu ou du type de véhicule ;
- emprunts – nationaux et/ou internationaux ; et
- financements privés.

Qu'il s'agisse de financements traditionnels ou non, un écart important persiste entre ressources et besoins des différents pays. C'est la raison pour laquelle plusieurs stratégies de financement sont déployées. Les budgets traditionnels sont répartis pour couvrir les besoins nationaux et locaux. Les taxes spéciales concernent les véhicules, le carburant, les essieux et le poids. Les péages et les redevances payées par l'utilisateur peuvent être difficiles à mettre en place pour des raisons techniques, légales, politiques ou sociales. Toutefois, ces taxes font l'objet de discussions pour différents types de réseaux (autoroutes, grandes routes, routes locales et réseau global). Les péages et les redevances payées par l'utilisateur peuvent, en outre, être appliqués à différents types de véhicules (poids lourds) sur la base de différents critères (pollution, modulation, poids), ou en fonctions de différentes finalités (environnement, congestion, gestion de la demande, intermodalité). L'internalisation facturation des externalités est également à l'étude. Les financements para-budgétaires peuvent être conçus de manière à faire supporter les coûts aux usagers. En fonction de la structure de financement para-budgétaire, cette approche peut se révéler moins compliquée que le cadre juridique requis pour un partenariat public-privé. De surcroît, les frais de financement peuvent être inférieurs en raison des garanties octroyées par l'État. Les redevances payées par l'utilisateur peuvent se traduire par une baisse des taxes générales et des taxes payées par les propriétaires de véhicules. Elles peuvent être utilisées pour couvrir les frais d'investissement et les coûts liés aux effets défavorables du trafic, mais également pour la gestion de la demande de transport.

Outre l'analyse des méthodes déployées par les pays pour administrer et financer leurs budgets routiers, il est essentiel de mieux comprendre le processus décisionnel régissant l'affectation de ces fonds aux différentes composantes de leurs programmes routiers. Il est particulièrement important d'identifier la meilleure manière de gérer les coûts des réseaux routiers à long terme.

1.3. Gestion des coûts pour les investissements à long terme

La gestion des coûts pour les investissements à long terme peut être appréhendée sous trois angles différents :

- examen des méthodes d'estimations de coûts et de gestion des investissements à long terme dans l'infrastructure routière ;
- étude des méthodes de gestion des coûts fondées sur une évaluation appropriée du patrimoine routier ; et
- examen des stratégies d'affectation des fonds aux nouveaux projets de développement et d'entretien.

Cette analyse peut permettre d'identifier les méthodologies de gestion et d'estimation des coûts et la manière dont ces dernières s'appliquent aux différents projets routiers. En outre, il est possible de valider les meilleures pratiques et les leçons tirées en matière d'affectation des fonds aux nouveaux projets de développement et d'entretien.

L'étude des stratégies et des meilleures pratiques qui permettent d'optimiser l'affectation des fonds en matière de gestion routière doit couvrir les points suivants :

- gestion des coûts des systèmes routiers au regard des contraintes économiques ou budgétaire au niveau du réseau ou de l'État ;
- affectation des fonds pour l'entretien, les nouveaux investissements et autres opérations ;
- méthodes de gestion des coûts pour les investissements ou projets d'infrastructure routière ;
- gestion des coûts fondés sur des méthodes de financement innovantes.

La gestion des coûts au regard des contraintes économiques ou budgétaires au niveau du réseau ou de l'État porte sur la source d'un financement en cours. En cas de financement para-budgétaire, quel est le pourcentage et quel est le niveau approprié de financement du système routier ? Il existe plusieurs scénarios : (1) le budget routier représente un pourcentage du budget de l'État ; (2) le financement para-budgétaire représente un pourcentage du budget routier ; (3) le budget routier représente un pourcentage du PIB d'un pays ; ou (4) le budget routier est fonction des kilomètres ou des véhicules par kilomètre. Il existe plusieurs postes pour l'affectation des financements, dont l'entretien, les nouveaux développements et les autres opérations.

Une question se pose en ce qui concerne la répartition des fonds entre l'entretien et les investissements de capitaux. Plusieurs types d'entretien sont à considérer : entretien visant à conserver le niveau de service actuel, entretien quotidien, entretien périodique, réhabilitation (visant à conserver le niveau de service actuel) et entretien d'urgence. Des fonds sont également mis de côté pour la reconstruction, la conception et la planification, exploitation du trafic/gestion de la circulation, l'administration et autres activités.

Quelles sont les tendances caractérisant ces affectations ? Sont-elles à la hausse ou à la baisse ? Dans de nombreux pays, les coûts d'entretien et d'investissement représentent un pourcentage des financements routiers totaux, entretien en tête. Dans quelques pays, notamment la Belgique (Wallonie) et la Finlande, les coûts liés aux investissements sont équivalents, voire légèrement supérieurs aux coûts d'entretien. Il convient également de prendre en compte le processus décisionnel d'affectation des fonds. Certains pays ont mis en place des systèmes de gestion du patrimoine, des formules, des décisions politiques, etc. Ici encore, le cadre régissant l'administration routière et le gouvernement joue un rôle déterminant dans ce processus.

Les méthodes de gestion des coûts fondées sur la valeur ou la gestion comptable du patrimoine routier ont également été examinées. Des enquêtes ont été réalisées afin de déterminer le rôle de la gestion comptable du patrimoine routier et de la valorisation de ce patrimoine en termes de gestion des coûts. Existe-t-il un lien entre les coûts d'entretien et les amortissements annuels ? Les méthodes de valorisation du patrimoine, les valeurs de ce patrimoine, ainsi que sa gestion comptable ont été étudiées. La valeur du patrimoine routier inclut différents éléments : chaussée, structure, lit, ponts, tunnels, systèmes de drainage, autres ouvrages d'art et terrains. Les coûts d'entretien et le financement routier peuvent être déterminés en pourcentage de la valeur du patrimoine. La valeur du patrimoine peut également être considérée en termes de PIB et de kilomètres.

Concernant la gestion des coûts pour les investissements ou projets d'infrastructure routière, il convient de déterminer comment développer des estimations de coûts fiables pour les projets et comment optimiser ou calculer les coûts sur le cycle de vie des projets. Il est possible d'analyser les systèmes actuellement en place pour planifier les estimations de coûts et les budgets pour les projets d'investissement. Les réhabilitations et les reconstructions relèvent de différentes stratégies. L'appel à la concurrence est pratique commune aux Etats-Unis, en Suède, en Espagne, en Norvège et au Mexique. En Autriche, le système est une combinaison de gestion déléguée et d'appel à la concurrence, cette dernière méthode étant majoritairement appliquée. En Belgique, les travaux sont réalisés par les autorités routières, alors que le Bangladesh a recours à l'appel à la concurrence dans 100% des cas. L'approche islandaise associe gestion déléguée, appel à la concurrence et travaux en régie par les autorités routières. En Hongrie, l'appel à la concurrence et la gestion déléguée représentent respectivement 90% et 10% des travaux de remise en état et de reconstruction.

La gestion des coûts fondée sur des méthodes de financement innovantes constitue une autre question. Les méthodes de financement innovantes sont-elles liées à la gestion des coûts et si oui, de quelle manière ? Ces méthodes innovantes ne sauraient être abordées sans prendre en compte la sous-traitance, la répartition des risques, les PPP et les sources de financement.

Voici quelques exemples de problèmes relevant de la gestion des coûts identifiés dans certains pays :

- contraintes économiques ou budgétaires au niveau du réseau ou de l'État – Pays-Bas ;
- affectation des fonds pour les réhabilitations, les nouveaux développements et les autres opérations – Hongrie ;
- valorisation ou gestion comptable du patrimoine routier - Finlande ;
- méthodes innovantes de financement – Suède.

L'identification des stratégies de financement et la définition de stratégies de gestion des coûts pour l'affectation des fonds pour les investissements à long terme sont indissociables du rôle des PPP en matière de financement des investissements dans les réseaux routiers. De nombreux pays considèrent les PPP comme des outils importants pour atteindre leurs objectifs en matière de développement durable.

1.4. Partenariats public-privé et administration du transport routier

Les partenariats public-privé constituent des solutions viables pour la réalisation et le financement de projets d'infrastructures routières. Il s'agit pour le secteur public d'envisager une participation privée dans des domaines impliquant un transfert de gestion et de responsabilité financière vers le secteur privé : fourniture des services, construction, entretien et exploitation du patrimoine. Si les modalités d'un tel transfert sont multiples : déréglementation, concessions, franchises, passations de marché (PPP ou participations) aussi que différentes formes de BOT (« construire, exploiter et transférer »), l'attention est portée sur la mise en œuvre des PPP. En effet, ces partenariats permettent à chaque secteur de se concentrer sur leurs points forts. De plus, les risques sont assumés par les acteurs les mieux placés pour les gérer.

1.4.1. Modèles de partenariats public-privé

Il existe différents modèles de PPP :

- Entité juridique spécifique – les responsabilités pour l'exploitation et l'entretien et/ou le financement sont transférées du secteur public au secteur privé pour plus d'efficacité.
- Modèle mixte public-privé – exploitation et entretien (*operation & maintenance* – OM) et/ou financement relèvent à la fois du contrôle public et privé.
- Concession privée (exploitation et entretien) – les responsabilités pour l'exploitation et l'entretien sont régies par un contrat de rémunération à la prestation dans le cadre d'un processus de mise en concurrence.
- « Construire, Exploiter et Transférer » (BOT) – la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien relèvent du secteur privé. Le patrimoine demeure public.
- « Construire, Posséder et Exploiter » (BOO) – le secteur privé bénéficie des droits de propriété pour développer, financer, concevoir, construire, posséder, exploiter et entretenir l'infrastructure.

En matière de transfert de responsabilités du secteur public vers le secteur privé, citons les modèles suivants : DBB – *Design, Bid, Build* (Concevoir, Soumettre, Construire) services payants régis par un contrat passé avec le secteur privé ; DB – *Design, Build* (Concevoir, Construire) ; BOT – *Build, Operate and Transfer* (Construire, Exploiter et Transférer) ; DBFO – *Design, Build, Finance and Operate* (Concevoir, Construire, Financer et Exploiter) ; et BOO – *Build, Own, Operate* (Construire, Posséder et Exploiter). Différents facteurs peuvent influencer le modèle PPP : périmètre, type de financement, type de financement/recette, accords contractuels, répartition des risques, type de prestation et performance. Historiquement, seuls 55% des projets soumis atteignent la phase de financement. C'est la raison pour laquelle les administrations routières sont encouragées à développer des projets s'inscrivant dans une démarche de développement durable et protégeant les intérêts publics.

La décision d'opter pour un partenariat public-privé peut être motivée par la complexité et les besoins financiers d'un projet. La mise en œuvre de PPP est directement conditionnée par le développement et les besoins spécifiques d'un pays dans les secteurs routiers et du transport. L'efficacité des PPP est évaluée au regard des spécificités propres au pays et au projet, ainsi que du degré de prise en compte de ces spécificités dans le cadre d'un PPP.

1.4.2. Facteurs déclencheurs et efficacité des PPP

L'un des principaux facteurs à l'origine des PPP est le manque de budgets pour faire face aux besoins en matière de transport routier. Mais de tels partenariats peuvent également être motivés par d'autres éléments critiques : faiblesse du secteur public d'un point de vue institutionnel ou managérial, manque de connaissance et d'innovation. Dans la plupart des pays en développement, les capacités de financement, les capacités managériales/institutionnelles et les capacités du secteur privé semblent être similaires. Il convient également de prendre en considération la nécessité d'afficher rapidement des gains de productivité de manière à stimuler la croissance économique. Les PPP ont également été considérés pour des raisons d'efficacité, de productivité et de rapport coût/performance. Le secteur privé est souvent réputé comme un meilleur gestionnaire de patrimoine, plus performant et mieux à même de garantir un bon rapport coût/performance. La participation du secteur privé peut également être motivée par une meilleure visibilité des responsabilités et une performance accrue.

Comment définir l'efficacité des PPP ? L'un des critères est la capacité d'un PPP à répondre aux exigences ayant motivé le projet. Quelles sont les conditions nécessaires pour répondre à une exigence ou à un ensemble d'exigences au regard du contexte spécifique d'un pays, qu'il s'agisse des rapports entre financement et égalité, performance et qualité ou encore capacités et capital humain. Il existe certaines conditions préalables au développement d'un PPP, notamment une volonté politique d'instaurer un environnement réglementaire favorable, l'acceptation publique et un minimum de ressources pour développer le PPP. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte : (1) connaissance institutionnelle et capacité à obtenir des fonds et à garantir la pérennité d'un PPP ; (2) crédibilité du pays, de l'institution et du projet, et capacité à lever les fonds nécessaires ; et (3) pérennité (le projet est-il viable, les projections en termes de recettes vont-elles être atteintes ?). Les expériences passées sont riches d'enseignement. Aussi est-il recommandé de : définir clairement les besoins et les objectifs à atteindre dans le cadre du PPP ; instaurer un environnement propice et favorable ; sélectionner le modèle de PPP le mieux adapté aux objectifs ; considérer les méthodes permettant de développer et d'optimiser le modèle de PPP et l'environnement favorable ; soumettre le projet à des tests de pérennité (viabilité du projet, rapport coût-performance, etc.).

1.4.3. Questions juridiques et institutionnelles

Le secteur public peut contribuer à l'instauration d'un environnement favorable aux PPP grâce à un cadre juridique et une structure institutionnelle adaptés. Un cadre juridique propice doit répondre à plusieurs critères :

- stabilité et cohérence du projet,
- décisions des pouvoirs publics encadrées par des procédures claires, transparentes et sans ambiguïtés,
- contrat PPP formel procédant d'un équilibre entre parties contractantes, investisseurs-exploitants et utilisateurs,
- mécanismes de réglementation dans le cadre du PPP ciblant les pouvoirs publics visant à garantir neutralité et équité pour le secteur privé et à permettre aux pouvoirs publics de s'assurer que les conditions et les objectifs en matière de politique publique sont atteints.

Les conditions d'une structure institutionnelle favorable aux partenariats public-privé sont multiples : (1) procédures de financement efficaces ; (2) mesures visant à encourager les concessionnaires ou les exploitants privés à déployer leurs activités en évitant tout abus potentiel lié à une position de monopole ; et (3) le PPP ne doit pas compromettre d'autres questions essentielles, par exemple les avantages plus larges des infrastructures pour la société ; effets distributifs. En outre, les clauses du contrat doivent mettre en exergue les mécanismes de contrôle et les mesures incitatives de manière à respecter les intérêts des deux secteurs, public et privé.

1.4.4. Répartition des risques

La répartition des risques joue un rôle essentiel dans le développement et l'efficacité des PPP. Les risques encourus par les secteurs public et privé sont d'ordre politique, opérationnel, commercial, financier et juridique. Ils sont également liés à l'achèvement du projet. A l'échelon du pays, ces risques sont juridiques, réglementaires et politiques. Les risques contractuels portent essentiellement sur la performance : conception, construction, achèvement, exploitation, entretien, surcharge, trafic et aspects commerciaux (modalité de la franchise). Les risques dépendent du type de PPP à mettre en œuvre. Il est vital, tant pour le secteur privé que public, d'atténuer ces risques. Les risques inhérents au projet peuvent souvent venir grever les coûts de ce projet qui, dès lors, ne saurait être raisonnablement confié au secteur privé. Ces risques peuvent intervenir à n'importe quelle phase du projet, du développement à l'exploitation. Une entente réaliste entre secteur public et secteur privé est nécessaire à l'évolution du projet. Les risques encourus par le secteur privé relèvent de la conception, de la construction technique, des finances, de facteurs environnementaux et de l'exploitation. Comme susmentionné, les risques pour le secteur public sont divers : accords réglementaires, changements politiques, phases et événements de force majeure. Les risques partagés incluent la demande, le trafic, les recettes, les activités et événements par défaut du projet. Même s'il s'inscrit dans le cadre d'un PPP, les utilisateurs continueront de percevoir le projet comme relevant du contrôle de l'État, ce qui signifie que la responsabilité de l'infrastructure incombera au secteur public.

A mesure que les risques sont mieux définis, il convient de garantir un équilibre dans leur répartition, atténuation et gestion. S'il est nécessaire de protéger le secteur public, il est également important que le projet demeure attrayant pour le secteur privé. En outre, l'instauration d'une relation pérenne est primordiale pour optimiser les gains de productivité. Dans certains cas, le secteur privé accepte les risques relatifs au financement par emprunt, à l'exploitation, à la maintenance, à la construction et aux développements futurs. Les risques environnementaux liés aux développements et aux acquisitions foncières futurs relèvent de la responsabilité du secteur public. L'estimation précise de la viabilité financière d'un projet impose une évaluation et une acceptation des risques.

1.4.5. Intérêts du secteur public dans les PPP

Il est important de choisir soigneusement entre méthodes conventionnelles de financement et PPP. Dans le domaine du transport routier, les systèmes de financement par voie budgétaire (où la plupart des risques incombent au gouvernement) ont peu à peu fait place à des systèmes de financement où le secteur privé assume le rôle et la plupart des risques du secteur public.

Une étude du réseau dans son ensemble permettra de déterminer si le financement de ce réseau a atteint les objectifs de qualité et d'équilibre fixés au début du projet. Il convient également d'examiner les objectifs administratifs, notamment la mise en place de ressources permettant à l'administration routière de gérer et d'exploiter le système. L'investissement routier crée-t-il une valeur ajoutée pour un pays en termes de croissance économique et allège-t-il la pression sur le budget général d'un pays ? Plus spécifiquement, le projet respecte-t-il les projections en termes de recettes ? Et enfin, le projet se traduit-il par une optimisation des ressources ?

L'efficacité des partenariats public-privé peut s'évaluer à l'aune des résultats obtenus dans le cadre des projets. Les études de cas constituent la base d'une discussion contextuelle sur les facteurs de succès ou d'échec. En examinant la littérature, les études de cas et d'autres informations, il apparaît que les PPP peuvent être subventionnées jusqu'au point de viabilité financière, mais ne s'accompagneront pas nécessairement des retombées socio-économiques requises pour un développement pérenne. Il est essentiel de comprendre les rôles des différents acteurs impliqués dans les PPP. Idéalement, les PPP doivent être fondés sur la transparence, c'est-à-dire que chaque partie doit être dûment informée des motivations de l'autre partie, non pas pour maximiser mais pour optimiser ses intérêts.

Au regard du développement rapide des PPP à l'échelon mondial, la protection du secteur public par un cadre réglementaire approprié revêt une importance croissante. La relation entre les risques inhérents au PPP et la viabilité du projet doit être considérée comme un indicateur des limites d'application du PPP. La protection des intérêts du secteur public passe par un cadre juridique et réglementaire à la fois solide, clair et cohérent, garant d'une répartition équitable des risques. L'absence de telles protections risque de nuire à la transparence et à la mise en jeu des responsabilités. Dans le cadre du partenariat et de la gestion du contrat, le manque d'évaluation et de suivi des performances peut se traduire par une charge de travail excessive pour la gestion des projets. Ici encore interviennent les questions de rapport coût-performance et de transfert des risques. Les responsabilités et le reporting financiers peuvent se révéler difficiles, le secteur privé utilisant des structures complexes impliquant un statut de « *close company* » (société au nombre limité d'actionnaire) et un reporting financier répondant aux règles opaques du secteur privé. Les informations mises à disposition des contribuables et des utilisateurs peuvent ainsi être limitées.

Comme mentionné précédemment, il incombe aux pouvoirs publics de considérer ce que nous avons appelé les « conditions de succès d'un PPP » avant de se lancer dans un tel partenariat. Ces conditions sont les suivantes :

- motivation pour améliorer le service public,
- objectifs clairement définis et quantifiables,
- répartition claire des risques, bénéfices et mesures incitatives,
- risques directement proportionnels à la capacité des partenaires à en tirer profit,
- abandon par le secteur public du contrôle sur les choix relatifs à la conception et aux inputs et aux normes comptables,
- volonté politique d'alléger le contrôle bureaucratique/politique.

Ce débat met en exergue la nécessité de réunir plusieurs conditions essentielles à l'efficacité de la structure mise en place et au déploiement d'un projet de PPP garantissant une protection adaptée des intérêts publics. Il est essentiel d'instaurer un vaste débat politique/public portant sur la conception du projet et les mécanismes de financement lors de la phase de développement et de financement du PPP. Il est également vital de conserver un équilibre passation de marché/concession/financement car tout changement majeur affectant l'une de ces composantes peut avoir des conséquences majeures pour le secteur public. Afin d'éviter tout risque, coût, retard ou incertitude inutile, il est recommandé d'obtenir toutes les autorisations importantes et de procéder à toutes les études environnementales et acquisitions foncières avant la signature du contrat de PPP. En effet, de tels risques se traduisent par une augmentation des coûts. Le secteur public doit veiller à une mise en concurrence adaptée lors de la phase de passation de marché, la réussite du projet dépendant d'une approche transparente. Le gouvernement/maître d'ouvrage doit disposer d'une unité PPP dédiée ayant suffisamment de compétences en matière de financement/passation de marché et de pouvoir décisionnel/influence sur les politiques. Le secteur public est parfois tenté par les PPP sans avoir suffisamment de personnel disposant des capacités et connaissances idoines. Le résultat peut être frustrant et consommateur de ressources tant pour le secteur public que privé, et se traduire par des coûts supplémentaires, des transactions mal conçues et des résultats mitigés. Lorsqu'un projet est jugé finançable (par ex. dans le cas de projets routiers avec péages), la seule forme de subvention publique devrait être un apport « en nature » sous forme de travaux publics en marge du projet, ainsi qu'une gestion du processus d'obtention des autorisations et d'acquisition de terrains. Lorsque le projet n'est pas considéré comme finançable ou « bancable », le secteur public doit considérer avec prudence l'octroi de toute subvention. Le transfert de risques au secteur privé doit faire l'objet d'une analyse répondant au principe selon lequel les risques doivent être affectés en fonction des capacités des différentes parties à y faire face. Les risques attribués de manière inéquitable se traduiront par une hausse des coûts liés au développement et à l'exécution du projet.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Evaluation and Funding of Road Maintenance in PIARC Members Countries. PIARC Reference 09.08.B, 2005.
- The Role of Economic and Socio-Economic Models in Road Management. PIARC 09.05, B-2003.
- Presentations from Financing Road System Investment, PIARC Technical Committee 1.2. Kananaskis, Alberta, Canada, December 2004.
- The World Bank's Infrastructure Business: An Overview. 2006.
- Off-budget Highway Network Funding in Austria. 2006.
- Innovations in Project delivery and Financing for Surface Transportation: The British Private Financing Initiative. 2006.
- Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development. Virtuosity Consulting under contract with OECD/ECMT Transport Research Centre. May 2005.
- "Is there "value for money" in transportation PPPs? The case of Macquarie and Sydney International Airport", Cameron Gordon, Mark Hughes, Andrew Read, TRB 2007 Annual Meeting. January 2007.
- "Risk Management for Public Private Partnerships (PPP): Using Scenario Planning and Valuation Methods", Christy Mihyeon Jeon, Adjo A. Amekudzi, Ph.D., TRB 2007 Annual Meeting. January 2007.

CONCLUSIONS PROVISOIRES

La présente étude fait ressortir les conclusions suivantes :

- Il existe encore des écarts importants entre recettes et besoins des pays.
- Les stratégies de financement appliquées par les différentes structures organisationnelles dépendent étroitement des objectifs définis par un pays dans le domaine du transport routier, ainsi que du réseau qu'il tente de promouvoir.
- Le développement d'une économie stable dans les pays passe par un réseau routier solide.
- La centralisation et décentralisation de la gestion du réseau routier continue d'évoluer en fonction des objectifs du pays.
- Le recours aux péages et aux redevances d'usage est de plus en plus fréquent.
- La gestion des coûts pour les investissements à long terme constitue un outil permettant de répartir les fonds entre construction, entretien et exploitation.
- En matière de gestion des coûts, la question du réseau est essentielle. Comment le système a-t-il été défini et qui en assure le contrôle ?
- La valorisation du patrimoine et les critères d'affectation des fonds sont importants. Les méthodes d'affectation peuvent varier en fonction des systèmes de gestion du patrimoine et de la volonté politique.
- Les partenariats public-privé constituent des outils efficaces pour aider les pays à gérer et financer leur réseau routier. Pour comprendre les facteurs à l'origine des PPP, il est important d'équilibrer les besoins relevant des intérêts public et privé.

- La répartition des risques constitue l'un des principaux obstacles, qui peut être surmonté grâce à une volonté de répartir les risques de manière équitable et à une bonne compréhension des rôles et des conséquences liées à ces responsabilités.
- Les intérêts du secteur public doivent être protégés par un cadre juridique et réglementaire clairement défini, favorisant transparence et responsabilités.

Certains domaines peuvent faire l'objet d'études plus approfondies :

- Les difficultés rencontrées régulièrement pour obtenir les financements nécessaires à la création et l'entretien d'une infrastructure routière plaident en faveur d'études plus approfondies sur les options de financement alternatives.
- Certains affirment que les investissements privés dans le secteur du transport sont en recul. Il convient de vérifier le bien-fondé de cette affirmation et, le cas échéant, d'en comprendre les raisons.
- Le rôle des institutions financières internationales dans le financement des infrastructures de transport – hier, aujourd'hui, demain.
- Les liens entre participation du secteur privé et volonté politique. Dans quelle mesure les politiciens sont-ils disposés à modifier les réglementations et les lois en faveur du secteur privé ?
- En Europe, les routes régionales ne sont pas assez attrayantes pour attirer suffisamment de fonds privés. Le péage n'étant pas une option viable pour ces routes, il convient d'examiner comment le secteur privé peut prévenir la disparition de ces routes sans investissements publics significatifs.
- De nouvelles lois régissant les passations de marchés sont entrées en vigueur au sein de l'UE et les pays essaient de prendre en compte ces nouvelles législations sans ralentir le processus. L'analyse des expériences dans différents pays pourrait servir d'inspiration aux autres pays. Cette analyse peut également se révéler précieuse pour les pays en dehors de l'UE dans la mesure où ils envisagent des modifications de la législation régissant les PPP.
- Dans quelle mesure les hommes politiques sont-ils disposés à s'orienter vers un système entièrement financé par les utilisateurs ? Dans le monde entier, l'augmentation du trafic se traduit par un manque d'entretien et d'investissements dans le réseau routier. Certains pays s'orientent vers des financements para-budgétaires alors que d'autres favorisent les péages. Une analyse des défis politiques et institutionnels dans les différents pays permettrait de mieux appréhender la question.
- Il est également souhaitable d'étudier les coûts en termes de risques/bénéfices pour le secteur privé, au regard du contrôle gouvernemental ou des réglementations régissant les accords contractuels pour protéger les intérêts publics.

Le financement des investissements dans le réseau routier continuera de revêtir une importance majeure pour l'ensemble des pays en quête de dynamisme et de développement économique durable. Construire, entretenir et exploiter un réseau répondant aux besoins d'un pays requiert des fonds adéquats. Pour faire face à ces exigences, différentes stratégies de financement peuvent être envisagées, notamment les partenariats public-privé. Toutefois, pour qu'une telle démarche puisse s'inscrire dans la durée, il est essentiel de définir clairement les objectifs, d'évaluer précisément les risques et de se montrer réaliste dans ses attentes.