

FORMES INNOVANTES DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ POUR L'ENTRETIEN ET LA GESTION DES ROUTES : LE POINT DE VUE D'UNE ENTREPRISE

L. ACHIMASTOS & M. DÉMARRE
Colas S.A., France
achimastos@siege.colas.fr
demarre@siege.colas.fr

RÉSUMÉ

Les partenariats entre donneurs d'ordre publics et entreprises privées en vue de construire et d'exploiter des équipements publics ne sont pas un phénomène nouveau. Mais les tensions apparues dans les finances publiques des pays développés dans les années 90 les ont remis sur le devant de la scène et ont même contribué à l'apparition de nouvelles formes de partenariat.

Dans le domaine routier, au-delà de la construction proprement dite, des modes de contrat innovants sont apparus ayant pour objet l'entretien et la gestion des réseaux urbains et périurbains.

Dans tous les cas, ces contrats visent, en combinant les compétences du secteur privé et celles des donneurs d'ordre public, à l'amélioration du niveau de service pour l'utilisateur et à l'optimisation de l'utilisation des crédits. En effet, pour les usagers comme pour les contribuables, c'est le résultat qui compte, dans le cas présent en termes de mobilité et de sécurité, et non la méthode contractuelle employée.

Ces contrats sont généralement basés sur une exigence de performances plutôt que sur une obligation de moyens. Ils diffèrent par leur structure financière et le cadre juridique spécifique à chaque pays. Mais ils offrent des axes communs de mesure de performance.

Cette communication présente le point de vue de notre entreprise selon ses retours d'expérience en la matière, après une dizaine d'années, au travers de divers exemples d'entretien de réseaux routiers urbains et périurbains dans plusieurs pays :

- En Angleterre, les contrats MAC (Managing Agent Contract) d'entretien et de gestion des routes nationales pour le compte de la "Highways Agency", ainsi qu'un contrat de PFI (Private Finance Initiative) dans un cadre urbain;
- Au Canada, le contrat de reconstruction et d'entretien de Saint-Louis de France (Québec), ainsi que les contrats CMA (Contract Maintenance Area) en Alberta;
- Au Danemark, les contrats d'entretien de chaussée pour diverses municipalités.

Dans tous les cas, ces partenariats ont permis de :

- Favoriser l'innovation en s'inscrivant dans la durée;
- Mieux gérer les risques en les identifiant et en les partageant;
- Améliorer l'efficacité par la mise en commun de compétences complémentaires entre le secteur public et le secteur privé, et par une approche "gagnant / gagnant" plutôt qu'une relation "client / fournisseur" traditionnelle;
- Et au final, améliorer le niveau de service tout en optimisant la dépense publique, objectif principal mesuré au travers d'enquêtes de satisfaction des usagers et résidents des réseaux concernés.

1. DESCRIPTION DES CONTRATS

Dans cette partie, nous présentons les principales caractéristiques des contrats passés dans différents pays où les sociétés du groupe Colas sont impliquées dans des contrats innovants d'entretien et de gestion des routes.

1.1. Royaume-Uni

1.1.1. Contrats MAC

Au début des années 1990, le gouvernement a créé la "Highways Agency" (HA, agence des routes), avec pour mission de superviser la passation des contrats et le contrôle de la fourniture des services de gestion et d'entretien du réseau des routes principales et secondaires en Angleterre.

Le pays était initialement divisé en 22 aires géographiques, chacune mettant en œuvre des contrats distincts pour la gestion et pour l'entretien du réseau (soit un total de 44 contrats).

HA a réduit le nombre d'aires à 13 et créé les contrats MAC tels que nous les connaissons aujourd'hui, où sont combinées en un seul contrat intégré les missions de gestion et d'entretien du réseau d'une part, la gestion des projets de construction d'autre part. Pour plus d'information, voir référence [1].

Pour le contractant, ce type d'organisation impose de combiner une expertise de conception et d'ingénierie avec des compétences d'entreprise. C'est pourquoi Colas Ltd s'est associée :

- d'abord avec Halcrow Consultants pour créer A-one, la joint-venture qui obtint en 2003 le contrat MAC relatif à l'aire n°14 dans le nord-est de l'Angleterre;
- puis avec Halcrow Consultants et Costain pour créer A-one +, qui remporta en 2007 le contrat MAC de l'aire n°10, suivi fin 2008 par ceux des aires n^{os} 7 et 12.

Les caractéristiques principales des contrats MAC sont les suivantes :

- durée de cinq ans, avec possibilité de prolongation de deux ans, selon la performance du contractant;
- un seuil maximal (33%) pour la part du réseau national susceptible d'être exploitée par le même prestataire de service; les joint-ventures du groupe Colas ont atteint en cumulé 32% du réseau;
- les critères d'évaluation des offres sont pour 70% la qualité et pour 30% le prix. C'est important, car cela a permis à A-one + de remporter certains contrats sans être le moins-disant;
- les opérations d'entretien courant, telles qu'inspections, entretien hivernal, fauchage des abords, nettoyage de la signalisation et ramassage des débris, sont exécutées sur la base d'un paiement forfaitaire, le risque associé à ces opérations reposant entièrement sur l'entreprise;
- les études techniques de projet sont réalisées par les concepteurs du contractant et rémunérées en "cost plus fee". Les travaux sont réalisés comme une activité à coût d'objectif : un prix est proposé par la joint-venture en "cost plus fee"; HA compare le

coût avec la liste de prix incluse dans la soumission, et l'entreprise doit justifier les écarts constatés, qui peuvent résulter par exemple de conditions particulières susceptibles d'affecter les rendements, de hausses de prix du bitume ou d'augmentations de salaires. Après accord sur le prix, les travaux sont exécutés. HA règle les coûts réels de travaux plus un fee. Si le coût final est inférieur à l'objectif, les économies réalisées sont partagées à 50% avec HA. Inversement, dans le cas contraire, HA facture à la joint-venture la moitié de la différence;

- le risque d'augmentation des prix des matériaux est couvert dans une large mesure par des clauses de révision de prix;
- la performance de l'entreprise est mesurée chaque mois à partir d'un ensemble de 15 indicateurs de performance. Tous les 6 mois, l'entreprise fait l'objet d'un audit de service. Ces deux procédures font l'objet d'une notation destinée à permettre la comparaison des performances atteintes par chacun des 13 contrats MAC au niveau national.

Du point de vue de l'entreprise, la clé du succès réside dans sa capacité à travailler en collaboration avec des organisations et des partenaires qui disposent de compétences et d'expériences différentes, et également de sa capacité à travailler la main dans la main avec un client qui a des objectifs très clairs : la sécurité, la réduction des embouteillages, l'information des usagers et le respect de l'environnement.

Les contrats MAC nécessitent de fait un partenariat très solide entre HA et l'entreprise, illustré par le fait que nous partageons les mêmes bureaux.

Voici quelques exemples de la manière dont cela fonctionne :

- des désordres sur les routes peuvent être constatés par toute personne se déplaçant sur le réseau. Si ces désordres sont de nature à mettre en jeu la sécurité, ils doivent être traités immédiatement par les équipes de l'entreprise responsables du traitement des accidents. Ces Unités d'Appui au Traitement des accidents sont susceptibles d'intervenir lors de tout accident survenant sur une route, en assistance aux services de la police et/ou des responsables de la circulation, afin de dégager la chaussée et de rétablir rapidement la circulation pour en minimiser les durées d'arrêt. Une mission secondaire de ces Unités est de réaliser des travaux d'entretien. Mais ces travaux seront immédiatement interrompus dès qu'interviendra un appel du Centre Régional d'Intervention, et l'entreprise devra se rendre sur les lieux de l'accident dans le délai d'intervention prescrit;
- si les désordres ne présentent pas un caractère d'urgence, un projet de travaux est programmé, il est alors étudié par les concepteurs de l'entreprise et exécuté soit par nos propres équipes, soit par nos sous-traitants;
- tout désordre constaté sur le réseau résultant d'un accident impliquant un usager de la route fait l'objet d'une réparation par les équipes de l'entreprise. Si le montant des réparations est inférieur à 6 000 €, l'entreprise est remboursée par l'assurance de la partie responsable. Il est donc très important pour l'entreprise de pouvoir identifier un nombre maximal de tels responsables. L'entreprise travaille en étroite collaboration avec les responsables de la circulation de HA dans ses interventions sur les sites d'accidents. Ces responsables de la circulation disposent de certains pouvoirs de police en matière d'accidents de la circulation, et l'entreprise obtient par ce canal une grande partie des informations nécessaires au traitement des dossiers avec les sociétés d'assurance;

- comme les objectifs principaux de HA sont de réduire la congestion sur le réseau, d'améliorer la fiabilité des temps de parcours et la sécurité sur le réseau, beaucoup de travaux sont exécutés de nuit. L'entreprise a dû concevoir des procédures et des systèmes permettant de travailler en sécurité la nuit : il n'est pas rare d'avoir 50 équipes travaillant de nuit sur l'aire n°10.

Les contrats MAC nécessitent la première année un haut niveau d'investissement de la part de l'entreprise en matériel et ateliers neufs, ainsi qu'en technologies de communication et de gestion. Mais l'investissement le plus important réside probablement dans la formation et la gestion des ressources humaines. Du fait que l'entreprise qui remporte un tel contrat est légalement obligée de reprendre le personnel de l'ancien prestataire, l'entreprise doit mettre un accent tout particulier sur la gestion de ce personnel, afin de ne pas avoir à se priver de son expérience et de ses compétences. Aujourd'hui, les quatre contrats MAC évoqués plus haut représentent un chiffre d'affaires annuel dépassant 200 millions de £, et emploient plus de 2 000 personnes.

Pour terminer ces contrats représentent pour l'entreprise une formidable occasion de proposer des produits et des procédés innovants, susceptibles de permettre la réalisation des travaux plus rapidement et meilleur marché.

1.1.2. Contrat PFI de Portsmouth

En juillet 2004, le Conseil de la Ville de Portsmouth signait un contrat pour une durée de 25 ans avec Ensign Highways Ltd, filiale 50-50 de Colas S.A. et de Colas Ltd., en vue de la réhabilitation et de l'entretien du réseau routier de la Ville, représentant un total de 480 km de routes et de rues.

Ce contrat inclut les structures accessoires du réseau, telles que les ponts (au nombre de 84), les trottoirs, l'éclairage public (19 000 lampadaires) et les parkings, dans une approche globale dite "fence to fence", c'est-à-dire intéressant la totalité de l'emprise publique. Il comprend notamment la réhabilitation, pendant les cinq premières années, de l'ensemble des chaussées et de l'éclairage public, avec l'objectif de les porter à un certain niveau de service, puis le maintien à ce niveau de service au cours des 20 années suivantes. Les prestations s'étendent au nettoyage, à la maintenance hivernale, et plus généralement aux services de gestion administrative et opérationnelle de la voirie. Pour plus d'information, on se reportera au site Web dédié [2].

La rémunération d'Ensign est basée sur un forfait mensuel pour toute la durée du contrat, assorti de pénalités en cas de non respect des prescriptions de performance.

Ce contrat (de type "PFI", Private Finance Initiative) était une première au Royaume-Uni en milieu urbain. En raison de son montant (500 millions de £), de sa durée (25 ans), de sa structure financière et de son objet, il a nécessité pour l'entreprise de nombreuses études préliminaires, des conseils juridiques et financiers, des négociations et des consultations avec le Conseil de la Ville ainsi qu'avec le gouvernement pendant les trois ans qui ont précédé l'attribution du contrat. Pour les mêmes raisons, il n'entre pas dans l'objet de cette communication de fournir les détails de ce contrat complexe. Il peut cependant être considéré comme une référence pour d'autres contrats.

Nous nous contenterons de mettre l'accent sur quelques traits caractéristiques qui ont permis le succès de ce contrat :

- une approche pragmatique durant la phase de consultation pour adapter les spécifications techniques et les clauses contractuelles de façon à rendre l'allocation des risques compatible avec les contraintes budgétaires, tout en retenant le concept de gestion du patrimoine en cycle de vie. Une telle adaptation était d'autant plus nécessaire que les études préliminaires avaient mis en évidence l'insuffisance des seules ressources de la Ville de Portsmouth pour rétablir à un niveau acceptable l'état du réseau après la période initiale de cinq ans, et qu'en conséquence il faudrait rechercher des financements complémentaires de la part du gouvernement (sous la forme de "crédit PFI");
- une approche orientée vers le citoyen : les consultations initiales du public montraient que l'état des trottoirs et des routes, l'éclairage et la sécurité publics étaient de sérieux motifs d'inquiétude; le public a été régulièrement informé sur la consistance et la progression du contrat, un bureau d'information a été ouvert destiné à recueillir les plaintes, si bien qu'il n'est pas exagéré de dire que cette ville de 190 000 habitants compte autant d'inspecteurs!
- une approche orientée vers le service : le concept de service (et non de travaux) prédomine dans ce contrat. Les analyses préalables montraient de fait que la perception par le public d'une amélioration de la qualité des rues passait par une approche globale et orientée vers le concept de service plutôt que par l'approche traditionnelle par travaux spécialisés.

Après la signature du contrat et une période de mobilisation de 6 mois, le service commença le 31 janvier 2005. La période de réhabilitation de 5 ans est désormais achevée et la période d'entretien a commencé, à la satisfaction du Conseil de la Ville.



Photo 1 – Portsmouth; Expérimentation de nouvelles méthodes de nettoyage

1.2. Canada

1.2.1. *Province de l'Alberta*

Alberta Transportation est responsable de 31 000 km de routes primaires et secondaires et d'environ 3 700 ponts associés.

La réinvention du gouvernement fut initiée par le premier ministre de la province élu en 1993, Ralph Klein, avec les objectifs de "sortir de l'administration pour l'administration" et de "plus piloter et moins ramer".

A cette époque, la quasi-totalité de l'entretien du réseau primaire était réalisée par les employés de la province et les routes secondaires étaient de la responsabilité des municipalités. Seules quelques activités mineures d'entretien étaient confiées par contrat à l'entreprise depuis le milieu des années 1980. Après une large consultation réalisée en 1996 et impliquant de nombreux partenaires (entreprises de construction, sociétés de cautionnement et d'assurance, etc.), la conception, la construction et l'entretien des routes et des ponts furent complètement externalisés..

Au moment où l'entretien fut externalisé, il était clair qu'aucun secteur de l'industrie privée en Alberta ne disposait du matériel, de l'expertise ou de l'expérience nécessaires à la prise en compte de tous les aspects des travaux d'entretien. Les premiers appels d'offres pour l'entretien par contrat furent lancés en 1995, et les soumissionnaires se virent offrir la possibilité, sans obligation, de recruter le personnel chargé de l'entretien dans le département et affecté par cette externalisation, ainsi que de reprendre le matériel et les ateliers.

Ultérieurement, Alberta Transportation reprit la responsabilité des routes secondaires et des routes principales dans leur partie urbaine au cours de l'été 2000. L'entretien de ces routes fut incorporé dans les contrats existants, moyennant l'extension de ces derniers, ou dans les contrats qui expiraient et furent remis en appel d'offres.

Voici les principales caractéristiques de ces contrats :

- la durée des contrats était initialement de cinq ans, avec des extensions possibles de 1 ou 2 ans; toutefois, aujourd'hui, Alberta Transportation envisage pour les futurs appels d'offres d'étendre la durée des contrats à 10 ans;
- les contrats sont globaux et couvrent toutes les activités d'entretien : entretien de la couche de roulement et des abords, contrôle de la végétation, entretien et remplacement de la signalisation et des barrières de sécurité, ponts et ponceaux. La maintenance hivernale (dénivellement, salage et contrôle du verglas) reçoit une attention particulière;
- les paiements sont principalement basés sur des prix unitaires, avec très peu de prix forfaitaires destinés à couvrir les travaux d'entretien courant et les coûts fixes de l'entreprise. Un minimum annuel et un revenu moyen sur cinq ans sont garantis à l'entreprise;
- alors que les premiers contrats de cinq ans étaient très prescriptifs et basés sur des recettes, les contrats ont progressivement évolué vers l'acceptation de "produits finaux", ce qui signifie que les entreprises ont un peu plus de liberté pour fabriquer leurs propres produits, sous réserve toutefois de l'acceptation finale par Alberta Transportation; dans le futur, des spécifications basées sur la performance pourraient être envisagées;

- pour assurer la concurrence, la province est divisée en 30 zones d'entretien par contrat (CMA : contract maintenance areas). Dans l'appel d'offres initial, aucune entreprise ne pouvait se voir attribuer plus de 4 CMA. Dans le renouvellement de l'appel d'offres en 2000, ce nombre fut porté à 7, pour s'élever aujourd'hui à 12. Sept entreprises sont actives sur ce marché à l'heure actuelle, ce qui est considéré comme satisfaisant par Alberta Transportation;
- il y a un peu de place pour l'innovation, puisque l'entreprise peut proposer des solutions variantes; si ces innovations sont acceptées, en général sur la base d'une performance identique pour un coût inférieur, les économies réalisées sont partagées 65% pour l'entreprise, 35% pour le département;
- chaque entreprise est évaluée selon un système de notation de la performance : outre la nécessité de respecter les spécifications techniques, le système vérifie principalement la conformité de la durée réelle d'exécution des travaux avec la durée autorisée par le contrat ou l'ordre de service de procéder aux travaux. Cette évaluation est utilisée pour l'octroi des contrats futurs et les extensions de contrats;
- il y a un système assez strict de points de pénalités, chaque point ayant une contrepartie financière (entre \$5,000 et \$10,000), avec le risque de voir le contrat résilié en cas de nombre excessif de telles pénalités.

Les sociétés du groupe Colas sont toujours actives sur ce marché, même s'il leur est arrivé de perdre des contrats lors de remise en appel d'offres.

Alberta Transportation a atteint de manière pragmatique son objectif principal, à savoir la structuration de l'industrie routière privée d'une façon très différente de l'état où elle se trouvait il y a seulement deux décennies.

Toutefois, les contrats de l'Alberta sont différents des autres contrats décrits dans la présente communication, dans la mesure où ils ne contiennent pas de spécifications basées sur la performance.

1.2.2. *Province de Québec*

La province de Québec a expérimenté des contrats de performance, consistant fondamentalement en un contrat "conception-construction", suivi d'une période de garantie de 7 ans :

- ces contrats furent utilisés pour des routes qui présentaient des détériorations spécifiques, par exemple des désordres sur des dalles de chaussées en béton;
- la procédure d'appel d'offres consista en une offre à double enveloppe, la première comprenant le design proposé et la seconde le prix;
- un certain nombre de paramètres firent l'objet d'un suivi pendant la période de garantie, tels que l'uni, l'adhérence, la fissuration, les nids de poules, l'orniérage;
- dans les premiers contrats, 100% du paiement était effectué à l'achèvement des travaux, avant le démarrage de la période de garantie; ceci fut modifié par la suite avec 85% payés à l'achèvement, 10% un an après et 5% retenus pendant le reste de la période de garantie.

Les entreprises étaient manifestement autorisées à présenter leur propre conception variante. Par exemple, Sintra, société du groupe Colas, proposa pour une chaussée béton détériorée une solution comportant la fragmentation de certaines sections, l'évacuation

des matériaux sur d'autres, suivies de la réalisation d'une couche d'enrobés sur l'ensemble du projet.

Le ministère des Transports n'a toutefois pas poursuivi cette méthode de passation de contrat, considérant que trop peu d'entreprises avaient les capacités de conception nécessaires et la volonté d'accepter les risques inhérents à ce type de contrat.

Plus de références sur les contrats PPP sont disponibles sur le site du ministère des Transports du Québec [3].

1.2.3. *Municipalité de Saint-Louis de France (Province de Québec)*

Dans la province du Québec, le 1^{er} avril 1993, 30 000 km de routes à caractère local furent transférés aux municipalités.

En 1999, la municipalité de Saint-Louis de France (5 500 habitants) se lança dans un contrat innovant d'une durée de 15 ans, consistant en la réhabilitation du réseau routier (environ 20 km de routes principales) suivie d'une période d'entretien pendant les 10 années restantes du contrat. Ce contrat fut confié à l'entreprise Pagé Construction, qui rejoint le groupe Colas en 2002.

Les paramètres de performance, tels que l'uni, la fissuration, l'orniérage, sont contrôlés régulièrement. La maintenance hivernale ne fait pas partie du contrat. Comme le contrat ne contient pas trop de spécifications techniques détaillées, l'entreprise a eu une certaine latitude pour proposer son propre design

Le paiement est réalisé par échéances égales sur la durée de 15 ans, avec une révision des prix sur la base d'un indice.



Photo 2 – Saint-Louis de France – Route après travaux d'entretien

En 2002, la municipalité de Saint-Louis de France fut fusionnée avec la municipalité de Trois-Rivières. Le directeur de l'infrastructure resta dans la même position au sein de la nouvelle municipalité, il continue de gérer le contrat, qui se trouve donc n'être applicable qu'à une partie de la municipalité de Trois-Rivières. Il est extrêmement satisfait du contrat, mais considère qu'il serait probablement difficile de l'étendre, en raison de quelques difficultés d'ordre juridique : un grand nombre d'avis juridiques fut nécessaire pour mettre en place le contrat, parce que les municipalités ne sont habituellement pas autorisées à contracter pour des périodes supérieures à 5 ans. Une autorisation gouvernementale fut donc nécessaire pour se lancer dans un contrat de 15 ans, et un prêt dut même être sécurisé pour couvrir la totalité du coût du contrat (alors même qu'il ne fit l'objet d'aucun tirage).

1.3. Danemark

Contrats municipaux d'entretien de 15 ans

Au début des années 2000, l'administration nationale des routes du Danemark expérimenta la première, dans la partie méridionale du Jutland, un contrat comprenant la réhabilitation d'une autoroute, suivie d'une période d'entretien d'environ 12 ans.

Dès 2002, quelques municipalités se lancèrent également dans ce type de contrat d'entretien (sans toutefois les travaux de réhabilitation préliminaires) pour des durées comprises entre 10 et 15 ans. Ce mouvement fut en partie accentué par le fait que le nombre des municipalités fut réduit de 271 à 98 au 1^{er} janvier 2007, avec la suppression simultanée des districts, dont les réseaux routiers furent transférés aux nouvelles municipalités. La longueur totale du réseau de routes municipales est de 69 607 km.

Il y a actuellement 34 contrats de cette sorte au Danemark, pour un total d'environ 205 M €, pour l'entretien d'une longueur totale de 7 324 km de routes, avec les caractéristiques suivantes :

- les routes en question sont principalement en rase campagne; les routes comprises dans les zones urbaines sont habituellement traitées dans des contrats séparés, en raison des interférences fréquentes entre l'entretien routier et les travaux des concessionnaires de réseaux;
- seules des chaussées bitumées sont concernées ("de bordure à bordure");
- habituellement, le contrat inclut également l'entretien de la signalisation horizontale, des accotements éventuels, et la supervision des autorisations de tranchées.
- certains contrats incluent en outre l'entretien des canaux et canalisations de drainage et des pistes piétonnières ou cyclables;
- les contrats sont basés sur des exigences de performance; ces exigences sont mesurées sur la base d'inspections visuelles et prennent en compte des paramètres tels que la fissuration, les dépôts de granulats (pelade), les nids de poule, les affaissements de chaussée, l'instabilité des couches bitumineuses, l'orniérage, le ressuage, la quantité de colmatages de fissures ou de réparations localisées; des "points de détérioration" sont attribués par calcul sur la base de ces inspections et utilisés pour déterminer si une section donnée est conforme ou non aux spécifications;

-
- l'entreprise est responsable du choix de la méthode de travail appropriée, des produits utilisés et de la période d'exécution;
- le paiement est effectué sur une base annuelle (parfois trimestrielle), sous réserve du respect des exigences de performance;
- des pénalités peuvent être appliquées si les détériorations ne sont pas traitées dans les limites de temps imparties.

Colas Danemark a obtenu 9 contrats, représentant un total de 2 110 km. Sept entreprises sont actuellement actives sur ce marché spécifique.

2. OBJECTIFS ATTEINTS

2.1. Meilleure gestion des risques

Tous les contrats mentionnés mettent un accent particulier sur la gestion des risques. Une meilleure gestion des risques a été obtenue sur la base du principe que les risques doivent être transférés à celui qui est le mieux en mesure de gérer ou de minimiser les conséquences de ces risques au cas où ils surviennent.

En concevant leur système de passation de contrats, Alberta Transportation s'est assuré que les risques transférés à l'entreprise n'étaient pas excessifs. L'Alberta gardait présente à l'esprit l'expérience de la province voisine de Colombie Britannique, où une entreprise s'est trouvée défaillante du fait du transfert à l'entreprise de la responsabilité des ponts existants, et précisément de la répétition de crues qui causèrent l'effondrement de nombreux ponts. C'est la raison pour laquelle, au moins en première phase, l'Alberta a souhaité limiter les paiements forfaitaires et définir un paiement minimal destiné à couvrir les coûts fixes de l'entreprise. En conséquence, aucune défaillance d'entreprise n'a été constatée en Alberta sur les contrats CMA.

De toute évidence, l'allocation des risques a reçu une attention extrême dans le contrat de Portsmouth. A titre d'exemple, un accord négocié a été obtenu concernant les risques relatifs aux ponts existants. En tant qu'entrepreneur, nous ne souhaitons pas accepter une responsabilité pleine et entière pour des ouvrages dont certains avaient été construits il y a presque un siècle. L'apparition de désordres sur un pont pendant la phase de négociation permit de faire admettre ce point de vue par le client et les autres intervenants. Finalement, notre client accepta le principe de plafonner notre responsabilité dans ce domaine, selon un mécanisme analogue aux "franchises" des contrats d'assurance. Un tel mécanisme est raisonnable. Il ne dégage pas complètement l'entreprise de toute responsabilité, et par conséquent l'incite à procéder à des actions (inspections, suivi et entretien courant) de nature à éviter ou différer l'apparition de désordres graves, tout en maintenant le risque à un niveau acceptable.

Une meilleure gestion des risques est également obtenue par le choix adéquat du moment d'intervention lors des opérations d'entretien. Comme les municipalités au Québec et au Danemark donnent à l'entreprise une grande latitude pour planifier et programmer ses interventions, celle-ci peut profiter de conditions climatiques favorables et éviter que le timing de ses interventions soit affecté par des procédures administratives. Les travaux effectués de nuit lors des contrats MAC soutiennent aussi cette thèse.

2.2. Amélioration de l'efficacité

Tous les maîtres d'ouvrage routiers concernés ont bénéficié, en termes d'organisation du travail, d'une diminution des tâches administratives qu'implique le lancement de nombreux appels d'offres chaque année. Ils ont disposé de plus de temps pour se concentrer sur la gestion des contrats, même si les contrats de longue durée requièrent habituellement de leur part un travail préparatoire accru.

En raison de la réduction générale du personnel de toutes les administrations routières, et du transfert fréquent aux municipalités de routes secondaires que les états n'ont plus les moyens d'entretenir, le secteur privé s'est vu confier de nombreuses activités préalablement dévolues aux autorités publiques. Tous les contrats mentionnés ont contribué à faciliter ce déplacement du secteur public au secteur privé. C'est manifeste dans le cas de l'Alberta, où les contrats CMA ont contribué à la constitution d'une industrie qui n'existait pas auparavant. Plus généralement, les contrats à long terme ont soutenu le développement des entreprises, en leur donnant une visibilité à long terme et donc des incitations à investir dans le matériel, les ateliers et la formation de leurs agents.

Plus la durée des contrats est longue, plus ils sont à même de permettre une gestion du patrimoine en cycle de vie et l'optimisation de l'utilisation des crédits. Ceci est rendu possible par le fait que l'entreprise est aux commandes.

Pour les contrats qui incluent une période préliminaire de réparation ou de réhabilitation, comme à Portsmouth, des travaux d'entretien convenablement planifiés interviendront juste à temps, en sorte que les dépenses seront optimisées sur la durée de vie de la chaussée, sous réserve qu'un suivi adapté soit effectué régulièrement. Même pour des contrats plus simples qui n'incluent que les tâches d'entretien, comme au Danemark, le fait que l'entreprise soit aux commandes lui permet d'utiliser telle ou telle technique ou mesure corrective qu'il juge appropriée, sous sa responsabilité, en vue d'optimiser les séquences de travaux sur la durée de vie du contrat, pour autant que toutes les exigences de performance sont satisfaites.

Finalement, la plupart des contrats ont permis le développement d'une approche partenariale, en opposition avec l'approche client-fournisseur souvent antagonique; quand les bénéfices et les pertes sont partagés, comme dans les contrats MAC, la collaboration est manifestement nécessaire et conduit à une meilleure efficacité.

2.3. Innovation

L'innovation est rendue possible à divers degrés dans ces contrats, selon le type d'encouragement qu'ils contiennent. Au Royaume-Uni, en raison de l'attention particulière portée par le client à la disponibilité de la route, Colas Ltd a développé un nouveau type de véhicule susceptible de remorquer plus rapidement les véhicules en panne. Dans une certaine mesure, ce développement innovant est partiellement financé par le contrat.

Les sociétés de Groupe Colas peuvent manifestement bénéficier de techniques qui bien que déjà développées ailleurs, peuvent tout de même être considérées comme innovantes dans leurs pays respectifs.

2.4. Amélioration du niveau de service

La meilleure illustration de l'amélioration du niveau de service est fournie par Jim Comport, directeur des services de l'environnement du Conseil de la Ville de Portsmouth : "Ce qui

se passait avant, c'est que nous avons des employés occupés à expliquer aux gens pourquoi nous ne pouvons pas faire le travail. Une entreprise, par ailleurs, était payée selon le nombre de nids de poule que comportait la route. C'était complètement à l'envers et ça ne profitait à personne. Désormais ce qui se passera, c'est qu'Ensign perdra de l'argent chaque fois qu'on découvrira un nid de poule, et les gens qui écrivaient des lettres pour expliquer pourquoi nous ne faisons rien ont été réaffectés ailleurs, parce que ce travail n'a plus lieu d'être." Ceci décrit assez bien la philosophie de ces contrats et leur approche orientée vers les services.

La même approche est effectivement adoptée par la Banque Mondiale pour les pays en voie de développement dans sa promotion en faveur des "Marché routiers à obligation de résultats" (voir référence [4]). Les entreprises exécutant l'entretien ne doivent pas être rémunérées en fonction des "intrants", par exemple des quantités de matériaux utilisées pour réparer un nid de poule, mais bien de leurs "résultats", c'est-à-dire de leur capacité à faire en sorte qu'il n'y ait pas de nid de poule.

3. PRINCIPAUX POINTS A CONSIDÉRER DANS LES DÉVELOPPEMENTS FUTURS

Dans cette partie, nous souhaitons présenter les principaux points à considérer tant par les maîtres d'ouvrage routiers que par les entreprises qui souhaiteraient se lancer dans des contrats d'entretien innovants à long-terme.

3.1. Cadre juridique

Le cadre juridique est d'une importance primordiale pour le succès de ce type de contrat. Les entreprises ont besoin de sécurité juridique s'ils doivent s'engager dans des contrats à long terme. Même si les exemples précités se réfèrent uniquement à des pays industrialisés, ce point serait certainement un prérequis pour le développement de contrats similaires dans les pays en voie de développement.

Il est intéressant de mentionner ici le cas de la France. La France a une longue expérience d'un type particulier de contrats routiers à long terme, à savoir les contrats de concessions pour de grands ouvrages tels que des ponts ou des autoroutes, à tel point que ces contrats ne peuvent maintenant plus être y considérés comme une innovation. Ils consistent, par exemple pour une autoroute, à en confier la conception, le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien à un concessionnaire, qui récupère ensuite son investissement en prélevant un péage sur les usagers de la route.

Au milieu des années 1990, quelques municipalités françaises commencèrent à utiliser de nouveaux types de contrats, les METP ("Marchés d'entreprise de travaux publics"). Dans le secteur routier, ils consistaient fondamentalement en contrats d'une durée de 15 ans, prévoyant la réhabilitation, selon un niveau de service spécifié, d'une route ou d'un réseau routier, pendant une période initiale, puis le maintien de ce niveau de service pour le reste de la durée du contrat; l'entrepreneur était payé par le maître d'ouvrage public en mensualités égales, sur toute la durée du contrat, sous réserve du respect des performances. La plupart de ces contrats, toutefois, furent annulés par les tribunaux à la demande du gouvernement, sur la base du fait que les paiements différés ne sont pas autorisés par la loi en France, empêchant par là-même la répartition du paiement des travaux initiaux de réhabilitation sur toute la durée du contrat. Seul un petit nombre de ces contrats réussirent à se maintenir (il faut bien le reconnaître, à la satisfaction des clients publics concernés).

Au milieu des années 2000, le gouvernement français introduisit un nouveau type de contrat, le contrat de partenariat public-privé (CPPP), qui permet à une entreprise privée de financer, concevoir, construire et exploiter un bâtiment ou une infrastructure, et d'être rémunéré en annuités égale tout au long de la durée du contrat. Toutefois, du fait que ces contrats ont obligatoirement une composante financière, ils sont plus adaptés à de grands travaux qu'à des travaux d'entretien. De plus, pour les grands travaux routiers, le gouvernement français préfère utilisé le système de la concession, avec paiement par l'utilisateur, plutôt que le CPPP, où il aurait finalement à supporter la charge budgétaire de ce paiement. En conséquence, le CPPP n'est pratiquement pas utilisé dans le secteur routier, ce qui laisse la France avec peu ou pas d'alternative entre les contrats traditionnels d'une durée d'un an et les contrats de concession à long terme.

En ce qui concerne la documentation contractuelle, selon notre expérience, il y a une certaine différence entre les contrats "gouvernementaux" (des états ou des provinces) et les contrats des municipalités (ou autres collectivités). Au moins dans les pays industrialisés, les gouvernements ont habituellement la capacité de légiférer en détail sur ces types de contrats innovants, et de produire une documentation très globale sur les pratiques contractuelles, par exemple à travers des guides et spécifications détaillés. De nombreuses municipalités n'ont pas la même capacité, et ne disposent pas des compétences, du temps et de l'argent nécessaires pour établir une documentation contractuelle longue et complexe. Dans nos exemples précédents, il faut noter que la municipalité de Saint-Louis de France, comme les municipalités danoises, ont produit des contrats assez simples, n'essayant pas d'envisager tous les événements susceptibles de se produire pendant la durée de vie du contrat, mais plutôt de garder une certaine souplesse et de développer une culture de partenariat et de confiance. Il est intéressant de noter que, lors de notre enquête, ces clients ont suggéré que cela leur était rendu plus facile par l'utilisation, dans leur pays, du droit civil. Manifestement, selon notre expérience, des pays de "common law" ont également, réussi à obtenir de bons résultats, au prix peut-être de documents contractuels plus détaillés et plus complexes. Le Danemark a adopté une attitude très pragmatique pour ce qui concerne le problème de la documentation contractuelle : un certain nombre de municipalités ont d'abord expérimenté librement ces contrats, puis ont ensuite capitalisé sur cette expérience pour produire des guides. Ces guides sont rédigés par un groupe de travail associant des représentants du gouvernement, des municipalités, des entreprises et des consultants, et devraient être publiés au cours de l'année 2011. Dans le cas de Saint-Louis de France comme dans celui des municipalités danoises, il est aussi intéressant de regarder les clauses de résiliation :

- à Saint-Louis de France, comme le contrat était relativement "léger", le directeur de l'infrastructure s'est assuré d'avoir à sa disposition une clause de résiliations suffisamment solide;
- au Danemark, à la fois la municipalité et l'entreprise disposent d'un droit de résiliation du contrat, dans le premier cas, sous réserve du paiement des travaux exécutés à l'entreprise, plus 10% des sommes restant dues au titre du contrat, dans le second cas, sous réserve du paiement par l'entreprise à la municipalité de 10% des sommes restant dues au titre du contrat.

En ce qui concerne les problèmes d'assurance, nous souhaitons aussi mentionner que les contrats à long terme ne sont pas facilement compatibles avec le système des "performance bonds" (cautions de performance) en vigueur en Amérique du Nord. Les sociétés de cautionnement (sureties) n'aiment pas émettre des cautions de longue durée,

et les maîtres d'ouvrage (telles qu'Alberta Transportation) ont dû accepter des "cautions renouvelables" valides uniquement pour une période limitée, renouvelables pour couvrir la durée totale du contrat. La " Surety and Fidelity Association of America" a proposé de limiter les cautions de garantie à trois ans et invite au dialogue entreprises et départements des transports sur ces questions (Voir [5] pour plus de détails).

En ce qui concerne les problèmes de personnel, il est d'un grand secours de pouvoir disposer de mécanismes, tels que "TUPE" au Royaume-Uni, qui permettent le transfert des agents, par exemple après une soumission non retenue lors d'un appel d'offres de renouvellement. Ceci facilite le processus de renouvellement de l'appel d'offres et permet une transition en douceur entre les prestataires.

3.2. Concurrence

C'est certainement un prérequis pour les maîtres d'ouvrage désireux de se lancer dans des contrats innovants d'entretien et de gestion que de s'assurer qu'il y a un nombre substantiel d'entreprises ayant les capacités requises. Considérant le caractère innovant et la durée relativement longue de ces contrats, les maîtres d'ouvrage doivent pouvoir démontrer qu'ils optimisent l'utilisation des crédits et que le processus de sélection des entreprises a été concurrentiel. Nous avons vu également que tant le Royaume-Uni que l'Alberta ont mis une limite au nombre maximal de zones où une entreprise donnée est susceptible d'opérer, précisément dans le but de maintenir la concurrence, et qu'ils ont augmenté ce nombre au fur et à mesure qu'ils se sont aperçus que le marché était devenu concurrentiel.

En contre-exemple, nous avons vu que la province de Québec n'a pas été en mesure de développer certains types de contrat en conception-construction-entretien, en raison de sa perception d'un nombre limité d'entreprises compétentes, et donc d'un manque de concurrence.

Nous pensons toutefois que lorsque le processus a été initié avec succès, il contient en lui-même un potentiel de développement de l'industrie routière, comme en témoigne le cas de l'Alberta.

3.3. Etat d'esprit et communication

C'est peu dire qu'un état d'esprit nouveau est nécessaire, tant du côté du client que du côté de l'entreprise, pour se lancer dans ce type de contrat. Des consultations préalables entre le maître d'ouvrage, l'industrie routière, et éventuellement d'autres partenaires, sont recommandées. Ceci a été une pratique courante dans tous les pays considérés dans nos exemples.

La communication joue un rôle essentiel. Surtout lorsque les contrats sont basés sur la performance et que l'entreprise est rémunérée en annuités égales, quelques maîtres d'ouvrage ont fait état de difficultés pour expliquer au public que l'entreprise est payée apparemment sans rien faire. Beaucoup de communication est nécessaire pour faire en sorte que ces contrats soient mieux compris et moins sujet à la critique de la part du public ou des politiques. Inversement, lorsque de bons contacts sont établis avec le public; le maître d'ouvrage, peut ainsi mesurer son degré de satisfaction. A Portsmouth, le nombre de commentaires positifs spontanés a été multiplié par cinq.

La communication à l'intérieur de l'administration routière elle-même est également importante, car au fur et à mesure du développement de ces contrats, ils peuvent se trouver gérés par de nouveaux agents peu familiarisés avec une passation des contrats innovante et/ou désireux de laisser leur empreinte en introduisant un excès de spécifications.

4. RÉFÉRENCES

1. Site Web de Highways Agency – Managing Agents Contracts, voir par exemple : <http://www.highways.gov.uk/business/14156.aspx>
2. Portsmouth – Site Web du projet : <http://www.streets-ahead.uk.com>
3. Site Web du Ministère des Transports du Québec
http://www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/entreprises_en/zone_fournisseurs/c_affaires/parteneriat_public_privé_ppp
4. Modèle de Dossier d'Appel d'Offres – Passation de marchés de travaux et de services – Marché à obligation de résultats. Disponible sur le site Web de la Banque Mondiale à www.worldbank.org (Topics>Transport>Roads and Highways>Reports and Documents)
5. Surety and Fidelity Association of America
<http://www.surety.org/GovRel/LongTermWarrantyStatement.pdf>