

FINANCER ET FOURNIR DES SERVICES ROUTIERS AVEC LA PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

28 septembre 2011 (maint)

COMITÉ TECHNIQUE A.2 FINANCEMENT, DÉVOLUTION ET GESTION DES INVESTISSEMENTS ROUTIERS

RAPPORT INTRODUCTIF

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	2
RÉSUMÉ	3
MEMBRES DU COMITÉ QUI ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DU RAPPORT.....	5
1. ENJEUX STRATÉGIQUES.....	5
1.1. Introduction	5
1.2. Rôles du secteur privé.....	6
1.2.1. Modes de propriété du réseau routier.....	6
1.2.2. Participation du secteur privé au réseau routier.....	7
1.3. Stratégies de financement.....	8
1.3.1. Sommes versées par les usagers.....	9
1.3.2. Flux des paiements versés par les usagers.....	11
1.3.3. Sources de financement des routes	11
1.4. Acquisition de services d'entretien et d'exploitation auprès du secteur privé	12
1.4.1. Ententes contractuelles	12
1.4.2. Modes d'approvisionnement.....	15
BIBLIOGRAPHIE	19
CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES.....	19

RÉSUMÉ

Au XXI^e siècle, tous les pays ont besoin d'un système de transport efficient, dont les routes constituent un élément fondamental, afin de maintenir leur qualité de vie et leur compétitivité sur le plan économique et d'assurer leur développement écologique durable. Le financement privé de l'infrastructure et des services routiers est à la hausse dans bon nombre de pays et sera le sujet d'une séance spéciale au Congrès mondial de la route à Mexico.

Qu'il provienne du secteur public ou privé, un financement adéquat est essentiel à l'entretien des routes actuelles et à la construction d'une nouvelle infrastructure afin d'accroître la capacité du réseau et d'en améliorer l'efficacité. Les sources traditionnelles de financement hypothécaire ou spécifique, comme les taxes sur le carburant, ont été abolies dans la plupart des pays. Par conséquent, les pays partout dans le monde ont de plus en plus de difficulté à financer adéquatement les services routiers, ce qui accroît la complexité des stratégies de financement dans ce domaine.

Dans l'étude de toute stratégie de financement, il est sage de commencer par les usagers de la route. Ces derniers paient toutes sortes de frais relativement à l'acquisition, à la possession et à l'utilisation de leurs véhicules. Ces paiements peuvent être supérieurs aux dépenses liées aux routes et sont en voie de devenir un autre type d'imposition puisqu'une grande partie des revenus ainsi recouverts sert à répondre à d'autres besoins de financement du gouvernement.

La tendance actuelle est de mettre en place des péages et d'instaurer de nouveaux frais et (ou) de les modifier. Les revenus recouverts au moyen de ces mécanismes de financement étaient surtout réservés aux routes, mais, dans un certain nombre de pays, ils sont utilisés pour financer en partie d'autres moyens de transport.

Du financement sous forme de dons est disponible pour les pays en développement et certains pays développés, particulièrement dans l'Union européenne. Certains pays, habituellement les plus développés, ont également instauré de nouvelles méthodes de financement, comme des frais de communauté urbaine et d'aménagement du territoire.

Puisque le financement est de plus en plus difficile à obtenir, le rôle du secteur privé a gagné en importance en ce qui a trait à la prestation des services routiers. Les rôles traditionnellement réservés au secteur privé dans la conception et la construction des routes sont maintenant élargis pour y inclure l'entretien et l'exploitation des routes dans bon nombre de pays. Dans certains, le secteur privé joue maintenant le rôle de propriétaire virtuel de parties du réseau routier.

Les administrations routières ont recours à un éventail d'ententes contractuelles afin de faire participer le secteur privé à l'entretien des routes et aux services opérationnels. Sept ententes contractuelles de portée générale ont été établies. Elles vont des simples contrats prévoyant des échelles tarifaires, pouvant s'appliquer à des tâches peu compliquées sur de courtes périodes, aux complexes contrats de partenariat entre le secteur public et privé, en vertu desquels le secteur privé devient propriétaire virtuel et assume les risques latents associés aux biens pendant une période de 25 à 35 ans ou plus.

Compte tenu de la complexité croissante des ententes contractuelles, le nombre et la diversité des modes d'approvisionnement visant à mettre à contribution le secteur privé pour fournir ces services sont à la hausse. Les administrations routières avaient traditionnellement recours à deux modes d'approvisionnement pour retenir les services du secteur privé, soit avec ou sans sélection préalable des soumissionnaires. Le premier est nommé procédure restreinte, tandis que le second mode est parfois nommé procédure ouverte. Les administrations routières ont fait une bonne utilisation de ces modes d'approvisionnement pour les contrats dans lesquels les spécifications techniques et les coûts prévus étaient facilement établis à l'avance.

De nouvelles ententes contractuelles, comme les contrats de services intégrés et ceux de partenariat public-privé (PPP), ne sont pas très connues dans le domaine. Les administrations routières ont recours à ces contrats lorsqu'elles cherchent des méthodes novatrices de conception, de construction et d'entretien de routes, mais qu'elles ne peuvent pas spécifier les normes techniques et les conditions exactes qui auront cours pendant la durée du contrat. L'on reconnaît que la consultation des parties contractantes au cours de la phase d'approvisionnement pour discuter de ces questions permet d'acquérir une plus grande certitude et d'assurer ainsi une meilleure optimisation des ressources.

MEMBRES DU COMITÉ QUI ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DU RAPPORT

Henri Chua, Royaume-Uni
Mike Goodale, Canada
Brian Noble, Australie

1. ENJEUX STRATÉGIQUES

1.1. Introduction

De nos jours, avec la mondialisation du commerce, la concurrence économique croissante et les changements climatiques, un système de transport efficient est plus que jamais essentiel dans tous les pays. Le transport routier est habituellement le principal mode de déplacement des personnes et des marchandises ; le réseau routier sert de fondement à une bonne qualité de vie durable.

Jusqu'à très récemment (vers le milieu des années 1980), l'infrastructure routière existait grâce au financement public en combinaison, pour certains pays moins développés, avec du financement sous forme de dons et du financement multilatéral avec la participation d'institutions financières. De plus en plus, le secteur privé participe au financement de l'infrastructure et des services routiers comme le démontrent les nombreux partenariats public-privé conclus de l'Australie jusqu'au Mexique. La crise financière mondiale a eu de grandes répercussions sur cette importante option de financement privé et ce sujet fera l'objet d'une séance spéciale à ce Congrès de Mexico.

Que le financement provienne du secteur public ou privé, la question clé est de financer adéquatement le réseau routier. Même avant la crise financière mondiale, les pays avaient de la difficulté à obtenir et à affecter les ressources financières à des priorités concurrentes entre l'entretien critique nécessaire pour conserver les routes actuelles et le désir de créer une nouvelle infrastructure pour accroître la capacité du réseau. En même temps, les entreprises et les collectivités s'attendent de plus en plus à ce que les autorités mettent en place une infrastructure routière sûre, fiable et à la fine pointe de la technologie. Les sources traditionnelles de financement hypothécaire ou spécifique, comme les taxes sur le carburant, ont pour la plupart été abolies. Ces sources ont aussi été menacées par l'adoption croissante de carburants de remplacement, l'amélioration de la consommation des véhicules et la hausse du coût des carburants comme intrant dans le secteur de la production.

Toutes les administrations routières doivent faire mieux avec moins (fonds) et elles font participer de plus en plus le secteur privé, surtout sur le plan de l'entretien et de l'exploitation, afin d'accroître la productivité. De nombreux défis se posent lorsqu'on tente de créer un cadre dans lequel étudier la prestation des services routiers par le secteur privé du point de vue de nombreux pays. On peut notamment faire le point sur l'importance accrue des rôles que joue le secteur privé, confirmer les stratégies de financement et étudier les ententes contractuelles portant sur les services du secteur privé. Dans ce contexte, il est possible d'analyser les types d'organismes qui sont propriétaires des réseaux routiers et qui en effectuent la gestion dans divers pays, ainsi que les mécanismes de financement venant appuyer ces activités, et d'examiner les points saillants, y compris les avantages et les désavantages, d'autres types de contrat avec le secteur privé portant sur l'entretien et l'exploitation.

1.2. Rôles du secteur privé

Presque tous les pays font participer le secteur privé à la prestation des services routiers. L'ampleur de la participation du secteur privé et la manière de participer varient considérablement d'un pays à l'autre et en fonction des types de routes ainsi que de la nature et du volume de la circulation. La connaissance des modes de propriété du réseau routier aide à comprendre les rôles que joue le secteur privé dans les réseaux routiers actuels.

Les travaux du Comité technique (CT) A.2 ont confirmé que l'ampleur de la participation du secteur privé et les manières de participer à l'infrastructure routière et à la prestation des services routiers sont à la hausse. Dans presque tous les pays, le secteur privé exécute maintenant des fonctions qui auparavant l'étaient exclusivement par le secteur public. Même si aucune donnée n'a été recueillie pour appuyer ce point de vue, selon les observations du CT A.2, le taux de transfert est à la hausse dans la plupart des pays.

1.2.1. Modes de propriété du réseau routier

Les données fournies par les pays membres de l'AIPCR qui sont représentés au CT A.2 révèlent que presque tout le réseau routier appartient en fin de compte aux divers paliers de gouvernement de ces pays. Même s'il est courant dans la plupart des pays que des tronçons de route appartiennent à des entités privées, ils ne représentent pas une grande partie de l'ensemble du réseau routier.

Par conséquent, même s'il existe des routes privées, elles ont habituellement des fonctions précises, p. ex., route d'accès à une mine, routes internes dans un secteur industriel, etc., et elles font habituellement l'objet de restrictions qui ne s'appliquent pas à la majorité des routes publiques.

La majorité des pays, à quelques exceptions près, p. ex., les pays qui ont une très petite superficie, ont un certain nombre de paliers de gouvernement qui exécutent des fonctions semblables dans l'ensemble des pays étudiés. Ces divers paliers de gouvernement sont propriétaires des parties du réseau routier qui relèvent de leur responsabilité générale.

Selon la manière dont les divers paliers de gouvernement d'un pays sont structurés, le mode de propriété des diverses routes du réseau peut être classé dans les cinq grandes catégories suivantes :

Propriété par type de route

Classification des routes (1)	Organisme responsable (propriétaire)
Routes répondant à des normes élevées sur lesquelles sont transportées des quantités importantes de marchandises et qui accueillent un grand volume de trafic à travers le pays. Communément nommées autoroutes nationales	Gouvernement fédéral / république / gouvernement national

Routes répondant à des normes élevées sur lesquelles sont transportées des quantités importantes de marchandises et qui accueillent le trafic entre les États, les provinces ou les comtés. Normes moins élevées que les autoroutes. Communément nommées routes d'État, provinciales ou de comté	Gouvernements des États, des provinces ou des comtés
Routes répondant à des normes moyennes à élevées sur lesquelles sont transportées des marchandises et qui accueillent le trafic à l'intérieur d'un État, d'une province ou d'un comté. Communément nommées routes de raccordement d'État, provinciales ou de comté	Gouvernements des États, des provinces ou des comtés
Routes locales sur lesquelles sont surtout transportées des marchandises locales et qui accueillent le trafic à l'intérieur d'une collectivité ou d'une région. Communément nommées routes locales ou distributrices	Administrations municipales / locales
Routes privées qui donnent habituellement accès aux mines et aux installations industrielles, routes construites et exploitées par un organisme privé et destinées à l'utilisation du public, habituellement avec péage, etc. (2)	Entreprises privées

Remarques :

1. Il existe un certain nombre de sous-catégories de routes dans les catégories énoncées ci-dessus. Ces sous-catégories ne distinguent pas le mode de propriété, mais plutôt les types de routes et (ou) la manière dont elles sont gérées.

2. Même s'il existe des routes privées dans de nombreux pays, elles sont généralement destinées à une utilisation ou à un secteur particulier et la gestion de ces routes est habituellement assurée par le propriétaire privé et est liée étroitement à la raison de l'existence de la route.

1.2.2. Participation du secteur privé au réseau routier

Le secteur privé fournit des services de conception, de construction et de réfection du réseau routier depuis bon nombre d'années. Le secteur public obtenait habituellement ces services afin de compléter ou d'améliorer sa capacité d'exploiter et d'entretenir le réseau routier.

Toutefois, la participation accrue du secteur privé dans l'exploitation et l'entretien d'une importante partie du réseau routier est une tendance que l'on observe dans beaucoup de pays. Cette tendance à accroître la participation du secteur privé ne semble pas se résorber. En effet, certains pays font participer le secteur privé à de nombreuses tâches administratives et réglementaires traditionnelles des autorités routières, p. ex., le traitement des demandes de connexion au réseau routier et les avis d'infraction aux limites de vitesse, qui étaient historiquement réservées aux fonctionnaires.

L'éventail de services que le secteur privé fournit varie beaucoup, non seulement d'un pays à l'autre, mais également en fonction des divers types de routes dans certains pays. On observe que, de façon générale, les organismes fédéraux ou d'État ont tendance à chercher la participation du secteur privé dans une fonction particulière avant celle des organismes locaux ou municipaux.

Il existe de nombreuses façons différentes de faire participer le secteur privé et la plupart des pays commencent par les ententes les moins complexes. Au fur et à mesure que le secteur privé et les administrations routières apprennent à mieux connaître les différentes ententes, les méthodes utilisées pour obtenir la participation du secteur privé deviennent plus complexes.

La participation la plus simple du secteur privé est d'exécuter des tâches simples et faciles sur des tronçons précis de routes, p. ex., le rapiéçage superficiel, le déneigement, etc., qui sont facilement documentées, dont le paiement est relativement simple à calculer et qui ne requièrent pas nécessairement de connaissances ou de systèmes de pointe. Les ententes de prestation de services de conception, de construction, d'entretien et d'exploitation sont plus complexes. Les ententes les plus complexes sont celles en vertu desquelles le secteur privé devient « propriétaire virtuel » de parties du réseau routier et prend des décisions sur le type et la nature du réseau routier, ainsi que toutes les décisions de gestion applicables à cette partie du réseau routier afin de non seulement offrir les résultats attendus aux usagers de la route, mais également de fournir un résultat positif au secteur public.

Les données des pays membres du Comité technique A.2 révèlent que les rôles que joue le secteur privé à l'égard des routes nationales de premier niveau et des routes d'État, provinciales et de comté de deuxième niveau comprennent la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et le financement du réseau routier.

1.3. Stratégies de financement

La participation du secteur privé à la prestation des services routiers pourrait accroître l'efficacité du réseau routier. Toutefois, le secteur public doit toujours affecter les fonds nécessaires à la prestation de ces services. À moins d'obtenir un financement adéquat, les exigences critiques en matière d'entretien des routes seront à la hausse et l'accroissement de la capacité nécessaire sera retardé.

Toute étude des stratégies de financement devrait d'abord porter sur les frais d'utilisation que paient les usagers de la route. De nos jours, dans de nombreux pays, les sommes que versent les usagers de la route, p. ex., les taxes sur l'importation des véhicules automobiles et le carburant, sont devenues une autre forme d'imposition générale. Ces revenus liés au réseau routier sont souvent supérieurs à l'ensemble des dépenses liées aux routes et ne sont pas affectés au réseau routier, mais plutôt utilisés par le Trésor pour payer d'autres dépenses gouvernementales.

Il est nécessaire de comprendre les paiements que les usagers versent actuellement, ainsi que la manière dont ces fonds sont utilisés afin de déterminer l'ampleur et la viabilité de la participation du secteur privé. La façon dont les fonds sont distribués aux administrations routières nationales et autres influe également sur les prises de décisions concernant l'affectation de ces fonds aux divers éléments de leurs programmes routiers et la participation du secteur privé à ces programmes.

1.3.1. Sommes versées par les usagers

Les nombreuses sommes que paient les usagers peuvent être classées dans les catégories suivantes : 1) acquisition, 2) propriété et 3) utilisation des véhicules. Dans chacune de ces trois catégories, divers mécanismes de collecte de fonds sont utilisés selon le sondage mené par le CT A.2 de l'AIPCR. Ces trois catégories de paiement ont différentes caractéristiques sur les plans de la fréquence et du temps.

Acquisition

Selon les données du sondage, tous les usagers de la route doivent verser des frais d'acquisition au moment de l'achat d'un véhicule. Les nouveaux outils de financement liés à l'acquisition d'un nouveau véhicule incluent :

- la taxe d'accise sur un nouveau véhicule ;
- les droits d'importation ;
- les droits d'immatriculation d'un nouveau véhicule ;
- la taxe de vente, la taxe sur les produits et services ou la taxe sur la valeur ajoutée.

Le cycle de remplacement des véhicules automobiles, soit les voitures et les camions, est d'environ 10 à 18 ans. Par conséquent, les usagers doivent payer les frais d'acquisition d'un véhicule occasionnellement et ces paiements sont habituellement versés une seule fois. Toutefois, au moins un pays oblige les propriétaires de voiture à « acquérir de nouveau » les véhicules d'occasion gardés plus d'un certain nombre d'années.

Les États membres de l'Union européenne (UE) imposent des droits d'importation aux nouveaux véhicules qui ne sont pas fabriqués dans l'UE. Certains pays imposent également d'autres formes de coûts d'acquisition, notamment un droit de timbre, une taxe sur les climatiseurs, une taxe sur les pneus, une taxe environnementale et une taxe sur le droit à l'immatriculation d'un véhicule. Cette dernière semble uniquement exister à Singapour et elle est utilisée comme outil de gestion (et non de financement) de la propriété des véhicules.

Propriété

Par opposition aux frais d'acquisition d'un véhicule, les coûts imposés aux propriétaires sont plus complexes.

La plupart des pays ont des droits annuels d'immatriculation. Différentes formules sont utilisées pour calculer le montant exigible. Par exemple, les niveaux d'émissions de CO₂ de la voiture, le type de carburant et la cylindrée du moteur. Beaucoup de pays immatriculent les camions en fonction de leur taille (tonnage et (ou) nombre d'essieux).

La plupart des pays ont également des inspections périodiques de l'état des véhicules et pas uniquement des véhicules plus vieux. Dans certains pays, ces inspections sont effectuées par des centres approuvés par le gouvernement qui appartiennent à des particuliers.

La majorité des pays imposent des taxes sur les primes d'assurance-automobile. Par ailleurs, seulement 40 % des pays exigent que les conducteurs paient périodiquement pour conserver leur permis de conduire.

Il est intéressant de noter qu'un pays a déclaré imposer des frais additionnels aux propriétaires de véhicule qui vivent en ville comparativement aux propriétaires de véhicules qui n'habitent pas en ville. Le pays hôte du Congrès impose une taxe environnementale sur les véhicules.

Utilisation

Les usagers de la route paient divers frais d'utilisation. Selon les données du sondage, les principaux paiements sont les suivants : 1) la taxe sur le carburant, 2) les péages, 3) les frais d'utilisation et 4) la taxe sur l'entretien du véhicule.

Presque tous les pays ont indiqué que les carburants à base de pétrole sont assujettis à des droits d'accise et à la taxe de vente, à la taxe sur les produits et services ou à la taxe sur la valeur ajoutée. Dans plusieurs de ces pays, surtout occidentaux, même en cette époque de prix élevés des carburants, les droits et la taxe de vente, la taxe sur les produits et services ou la taxe sur la valeur ajoutée représentent une grande partie du prix à la pompe, c'est-à-dire qu'ils peuvent s'élever à plus du double du coût de la ressource. Certains pays détaxent le carburant diesel destiné aux camions ou aux véhicules de transport public pour des raisons économiques et (ou) sociales. Dans les pays où les taxes sur le carburant diesel sont inférieures à celles qui sont prélevées sur l'essence, les particuliers propriétaires de voitures qui roulent au diesel peuvent payer des frais annuels d'immatriculation plus élevés.

Les coûts d'entretien du véhicule sont habituellement assujettis à la taxe de vente, à la taxe sur les produits et services ou à la taxe sur la valeur ajoutée.

Moins du quart des pays qui ont répondu au sondage du CT A.2 n'ont pas de routes ou d'ouvrages à péage. De nombreuses routes à péage appartiennent encore au secteur public et sont exploitées par celui-ci. Toutefois, le secteur privé est actif dans 50 % des pays qui ont des installations routières de péage. Le secteur public contrôle toujours la réglementation des droits de péage. Même si aucune donnée n'a été recueillie, on sait que les droits de péage en vigueur ne tiennent pas toujours compte des coûts liés à la prestation des services routiers, ni de la congestion ou de la capacité de payer.

Les usagers de la route doivent de plus en plus payer des frais d'utilisation en fonction de la région, de l'heure et du type de route. Singapour est le premier pays à posséder, depuis le milieu des années 1970, un système de gestion du trafic qui fonctionnait tout d'abord sur papier et qui fonctionne maintenant par voie électronique. Certaines villes européennes ont également instauré des systèmes de gestion du trafic. Dans certains États membres de l'UE, au lieu de payer à des postes de péage, les usagers des autoroutes et de certaines routes principales doivent avoir une vignette euro, une forme de frais d'utilisation.

Il est particulièrement intéressant de noter que les pays qui ont des péages et (ou) qui imposent des frais d'utilisation n'ont pas réduit le taux d'imposition des carburants. D'autres frais d'utilisation qui sont actuellement envisagés pourraient s'appliquer aux niveaux d'émissions et de dommages à l'environnement.

1.3.2. Flux des paiements versés par les usagers

Comme nous l'avons indiqué précédemment, à l'exception des droits de péage et des frais d'utilisation, les fonds recouverts auprès des usagers de la route sont importants et peuvent être supérieurs aux dépenses totales liées au réseau routier dans certains pays. Dans le passé, les administrations routières recevaient directement une partie importante des fonds payés par les usagers de la route afin de couvrir les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation du réseau routier. Toutefois, de nos jours, c'est de moins en moins le cas. À l'exception des droits de péage et des frais d'utilisation, peu de pays réservent les frais d'acquisition, de possession et d'utilisation que versent les usagers de la route à la construction, à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier. La majeure partie de ces fonds importants est plutôt remise au Trésor et est affectée au financement de diverses priorités gouvernementales. Certaines exceptions à cette pratique existent dans certains pays d'Afrique, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis qui ont toujours d'importantes voies de financement réservées.

Les droits de péage sont habituellement conservés par le fournisseur de services routiers, surtout si la route est financée par le secteur privé. Dans le cas des routes financées par le secteur privé, les droits de péage sont affectés à l'exploitation et à l'entretien, à l'amortissement de la dette et au rendement des investisseurs. Pour ce qui est des routes à péage publiques, les fonds recueillis sont eux aussi habituellement conservés par l'administration qui exploite la route.

Il convient de noter que, même si certaines administrations routières s'ennuient des « bonnes » vieilles méthodes de financement spécifique, cela ne garantit pas un financement adéquat. Par exemple, les États-Unis ont affecté une somme croissante prise à même les impôts généraux pour compléter leur fonds fiduciaire routier, le Highway Trust Fund, financé au moyen d'une taxe spéciale sur les carburants à base de pétrole qui n'a pas été augmentée depuis 1993 pour tenir compte de l'inflation. Un autre exemple venu d'Allemagne indique que le système de droits imposés aux camionneurs instauré en 2005 n'a pas comblé l'écart de financement du secteur routier, mais a plutôt servi à réduire l'affectation budgétaire de l'État au secteur des transports. Ces compressions financières ont des répercussions à long terme sur la durée utile des éléments d'actif et la durabilité des services routiers.

1.3.3. Sources de financement des routes

Les sources de financement des routes peuvent se résumer comme suit :

- les taxes générales, y compris les paiements versés par les usagers de la route (budget de l'État) ;
- les taxes spécialement réservées perçues auprès des usagers de la route (p. ex., la taxe sur les carburants) ;
- les contributions versées par d'autres paliers de gouvernement ;
- les droits de péage, qui peuvent être fondés sur la fréquence d'utilisation, la distance, le temps, l'endroit ou le type de véhicule ;
- les frais d'utilisation, y compris les vignettes ;

- les revenus provenant des services connexes (restaurants, stations-service) ;
- les prélèvements spéciaux sur les véhicules appartenant à des personnes qui habitent en ville, la taxe sur les pneus, la taxe sur les climatiseurs, etc. ;
- les dons ;
- le secteur privé, p. ex., les taxes foncières et les droits d'aménagement.

1.4. Acquisition de services d'entretien et d'exploitation auprès du secteur privé

Depuis déjà pas mal de temps, le secteur privé collabore avec les administrations routières en matière de conception, de construction et de réfection des routes. Plus récemment, sa participation s'est étendue à l'exploitation et à l'entretien des routes et, dans certains pays, le secteur privé finance des routes et est devenu propriétaire « virtuel » de routes publiques.

Pour obtenir des services d'exploitation et d'entretien, les administrations routières ont conclu diverses ententes contractuelles avec le secteur privé. Les différentes administrations routières ont également eu recours à divers modes d'approvisionnement afin de retenir les services d'entreprises privées. Les principaux modes d'approvisionnement et les principales ententes contractuelles sont expliqués ci-dessous.

1.4.1. Ententes contractuelles

Selon le CT A.2 de l'AIPCR, les ententes contractuelles avec le secteur privé en vue d'obtenir des services d'exploitation et d'entretien peuvent être classées dans les catégories suivantes :

- contrats traditionnels prévoyant des échelles tarifaires ;
- contrats d'exploitation et d'entretien précisant les critères de rendement ;
- contrats de conception, de construction et d'entretien ;
- contrats de société de gestion ;
- accords de relations en matière d'entretien et d'exploitation ;
- contrats de services intégrés ;
- contrats de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien.

Contrats traditionnels prévoyant des échelles tarifaires

Au niveau le plus simple de participation du secteur privé, les services des entreprises privées sont retenus pour qu'elles fournissent du matériel, de l'équipement et de la main d'œuvre en vue d'effectuer des tâches précises d'entretien. Ces services peuvent être aussi simples que l'exécution d'activités non complexes comme le rapiéçage de la chaussée, le déneigement, etc. Historiquement, l'entrepreneur privé recevait une somme convenue pour exécuter une tâche précise. Le paiement de ces services peut être calculé en fonction des travaux exécutés, de la durée requise des services ou des coûts que l'entrepreneur a réellement engagés, auxquels s'ajoute une marge bénéficiaire convenue.

Dans le cadre de ces ententes, le fournisseur de services doit souvent respecter des concepts et des spécifications qui ont été préparés par d'autres parties. En vertu de ces ententes, le secteur public conserve la capacité de décider des niveaux de services qui doivent être fournis, de la manière dont ils le seront et du moment où le fournisseur doit les fournir. Le secteur privé assume peu de risques, mis à part la qualité du travail.

Contrats d'exploitation et d'entretien précisant les critères de rendement

Au cours des années 1990, un certain nombre d'administrations routières ont instauré des contrats d'exploitation et (ou) d'entretien précisant les critères de rendement. En vertu de ces ententes, l'administration routière précisait les critères de rendement relatifs aux services demandés et le secteur privé recevait la somme convenue pour la prestation des services précisés. Ces ententes étaient habituellement en vigueur plus longtemps que le type de contrat précédent ; elles avaient habituellement une durée de 3 à 5 ans, mais certaines ont duré jusqu'à 10 ans.

Dans le cadre de ce type d'entente, l'administration routière détermine les tâches qui doivent être effectuées et les spécifications des résultats attendus, p. ex., les critères de planéité, et les partenaires du secteur privé fournissent les services demandés et sont payés selon un échéancier ou à un taux convenu. La principale différence par rapport au contrat traditionnel prévoyant des échelles tarifaires est que l'entrepreneur privé peut décider la manière à employer pour obtenir les résultats attendus. En d'autres mots, le partenaire du secteur privé est tenu de fournir les services demandés en respectant les normes précisées.

Contrats de conception, de construction et d'entretien

Les administrations routières ont de plus en plus tendance à conclure des contrats de conception et de construction pour la réalisation d'importants projets de construction de routes et de ponts. En vertu de ces contrats, l'administration routière précise les résultats attendus, comme la capacité, l'aménagement de carrefours à niveau ou dénivelés, etc., et le fournisseur du secteur privé assume la responsabilité et le risque de concevoir et de construire l'infrastructure précisée.

Ces ententes sont désormais de plus en plus utilisées pour, en outre, l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure pendant des périodes déterminées. Maintenant, ces ententes prévoient couramment des périodes d'entretien et d'exploitation de plus de 10 ans.

Les détails relatifs à l'exploitation et à l'entretien requis qui sont précisés dans ce type de contrat varient, mais ils respectent habituellement les processus d'entretien et d'exploitation prévoyant des critères de rendement précis décrits dans le présent document.

Contrats de société de gestion

Récemment, les ententes précisant les critères de rendement ont donné naissance à des ententes en vertu desquelles les services des partenaires du secteur privé sont retenus afin de gérer les éléments d'actif en plus de fournir les services pour une section du réseau routier. Ces ententes sont habituellement en vigueur pendant 5 ans et plus.

Dans le cadre de ces ententes, l'administration routière précise l'état du réseau et le partenaire du secteur privé s'en occupe comme s'il en était le propriétaire ; il en effectue la surveillance, décide des traitements et réalise le travail nécessaire pour obtenir l'état précisé. Les paiements relatifs à ces ententes se font habituellement sous forme de montant forfaitaire pour les tâches normales, dont l'entretien hivernal, en convenant de coûts cibles pour les travaux planifiés qui peuvent être déterminés et exécutés par l'entrepreneur privé.

Accords de relations en matière d'entretien et d'exploitation

L'introduction d'accords de relations, parfois nommés contrats d'alliance pour l'entretien, est une innovation toute récente.

Dans le cadre de ces ententes, une équipe composée de représentants de l'administration routière et du partenaire du secteur privé assure la gestion des éléments d'actif et la prestation des services requis afin d'obtenir les résultats attendus par l'administration routière. Les contrats peuvent avoir une durée maximale de 10 ans. Les paiements versés au partenaire du secteur privé sont fonction des coûts directs auxquels s'ajoute une marge bénéficiaire convenue. La marge convenue comprend les coûts indirects et le bénéfice de l'entrepreneur et, dans certains contrats d'alliance, cette marge est assujettie à une entente de rendement en ce qui a trait aux résultats. Conformément à cette dernière, la marge augmente si les avantages découlant des services sont plus élevés que prévu et elle baisse si les avantages sont moins élevés.

Contrats de services intégrés

Une nouvelle méthode contractuelle permettant d'obtenir des services d'entretien et d'exploitation des réseaux routiers est en cours d'élaboration en Australie-Occidentale ; cette méthode permettra de fournir ces services par l'entremise d'une équipe intégrée d'employés du secteur privé et de l'administration routière.

Cette méthode d'« internalisation » plutôt que d'« externalisation » pousse la démarche des contrats d'alliance un cran plus loin en intégrant l'équipe conjointe au sein de l'administration routière plutôt que de créer un groupe fonctionnel distinct comme dans les contrats d'alliance.

En vertu de ces ententes, le paiement versé au secteur privé sera fondé sur les coûts directs, auxquels s'ajoute une marge bénéficiaire convenue (coûts indirects et bénéfice), et l'administration routière conserve ou récupère l'influence importante qu'elle exerce sur la gestion des éléments d'actif et les décisions opérationnelles.

Ce mode d'approvisionnement est semblable à celui des contrats d'alliance, mais une plus grande importance est accordée dans l'évaluation des partenaires éventuels du secteur privé à la capacité de l'équipe intégrée de travailler comme une seule entité pendant une longue période de manière à ne pas séparer les fonctions d'entretien et d'exploitation du reste des fonctions de l'administration routière.

Contrats de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien

Ce type de contrat a été créé pour la première fois dans les années 1990 et est utilisé de façon généralisée dans un certain nombre de pays depuis l'an 2000, notamment en Australie, au Canada, en France, au Mexique, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni. On l'appelle également partenariat public-privé (PPP).

Les contrats de PPP sont habituellement utilisés pour d'importants projets de mises en valeur de terres incultes ou des projets d'amélioration et de réfection d'infrastructure routière d'envergure. Dans le cadre d'un contrat type de PPP, l'administration routière détermine qu'une grande partie de l'infrastructure routière doit être construite ou grandement améliorée. Elle effectue suffisamment de travaux préliminaires de conception pour déterminer l'emprise nécessaire et définir les caractéristiques de la route

(capacité, nombre de voies, types et emplacements des intersections, etc.). En outre, l'autorité routière obtient habituellement les permis environnementaux et autres, estime les coûts de construction du projet et acquiert les terres dont elle a besoin pour réaliser ce dernier.

Après un appel d'offres concurrentiel, un seul contrat est signé entre l'administration routière et le partenaire du secteur privé (souvent nommé le concessionnaire). Le concessionnaire est chargé de concevoir et de construire le projet conformément à l'entente, ainsi que d'exploiter et d'entretenir la route et les structures connexes, y compris les principaux travaux d'entretien, pendant une longue période, qui est habituellement de 25 à 35 ans. Le concessionnaire doit entretenir la route de façon à respecter les exigences prévues au moment de la restitution à la fin de la période de concession. En contrepartie, le concessionnaire reçoit des paiements de l'administration routière ou des usagers de la route dans le cas des routes à péage. Ces paiements sont habituellement fonction de la disponibilité et de l'état de la route. Même si certains paiements peuvent être versés au cours de la période de construction, la majorité des coûts d'immobilisation et tous les coûts d'exploitation sont recouverts au cours de la période d'exploitation. Le barème des paiements est déterminé au cours du processus d'appel d'offres et établi dans le contrat de PPP qui peut inclure un rajustement convenu en fonction de l'inflation au cours de la durée du contrat.

Selon la démarche des PPP, l'administration routière transfère une importante partie des risques au concessionnaire. Les risques habituellement transférés au concessionnaire incluent :

- les erreurs de conception et (ou) de construction ;
- le dépassement des coûts de construction ;
- les retards de construction ;
- les coûts d'exploitation et (ou) d'entretien supérieurs aux prévisions ;
- les risques liés aux vices cachés ;
- les coûts du cycle de vie ;
- les risques liés au financement ;
- les risques liés au revenu.

1.4.2. Modes d'approvisionnement

Les processus d'appel d'offres choisis par les administrations routières pour retenir les services des entreprises du secteur privé dépendent en grande partie des types d'ententes contractuelles et des coutumes locales (qui sont habituellement intégrées aux lois en matière d'approvisionnement). Parallèlement à l'évolution de la complexité des services requis et de leurs spécifications, des modes de paiement et de la durée des contrats, etc., les processus d'appel d'offres sont eux aussi devenus plus complexes.

Traditionnellement, pour obtenir des services simples exigeant peu de compétences complexes, d'organisation et de capacité financière, comme l'entretien régulier et hivernal, les administrations faisaient des appels d'offres « ouverts » à tous les entrepreneurs. Dès que la complexité des exigences et des conditions augmente et que les administrations routières (ainsi que les entrepreneurs éventuels du secteur privé) tentent d'améliorer les aspects économiques du processus d'approvisionnement, la sélection préalable des soumissionnaires éventuels est intégrée au processus d'appel d'offres. Le premier mode d'approvisionnement peut être classé comme *procédure ouverte* et le second, comme *procédure restreinte*. Pour ces deux modes d'approvisionnement, l'administration routière énonce clairement tous ses besoins et toutes les conditions du contrat.

Ces dernières années, avec l'arrivée des ententes contractuelles complexes échelonnées sur de nombreuses années, comme les contrats d'alliance et les PPP, on a ajouté des éléments aux processus d'appel d'offres, comme des discussions ou négociations entre les administrations routières et les soumissionnaires afin de mettre au point les spécifications de services et les conditions. Les discussions ou négociations ont souvent lieu au cours des dernières étapes du processus d'appel d'offres (après la réception des offres initiales des fournisseurs). Pour éviter de fâcheuses négociations après la clôture de l'appel d'offres, certaines administrations routières engagent un dialogue avec les soumissionnaires éventuels à l'égard des spécifications contractuelles et techniques des services requis avant de publier les principaux documents d'appel d'offres. Dans l'Union européenne, cette première méthode d'appel d'offres se nomme *procédure négociée* et la seconde, *dialogue concurrentiel*.

Procédure ouverte

Dans le cadre de ce mode d'approvisionnement, l'administration routière connaît les détails des services requis. Elle prépare les documents d'appel d'offres, qui contiennent les conditions du contrat, les détails des services et les spécifications, et demande des soumissions. Toute entreprise privée peut répondre à une demande de soumissions et les renseignements inclus dans la soumission seront suffisants pour permettre à l'administration routière de choisir un fournisseur de services.

Pour procéder ainsi, l'administration routière doit très bien comprendre les niveaux de service requis, les travaux requis pour atteindre ces niveaux de service, ainsi que les spécifications relatives à ces travaux. Ce mode est bien établi dans la plupart des pays industrialisés. De plus, les administrations routières ont généralement une bonne compréhension de ce type d'approvisionnement. Tous les pays disposent habituellement de conditions contractuelles générales normalisées et d'un bon ensemble de connaissances en droit contractuel pour faciliter la gestion de ce type de mode d'approvisionnement.

Ce mode d'approvisionnement convient davantage aux services de faible complexité et aux contrats de courte durée, p. ex., l'échelle tarifaire de l'entretien régulier. Toutefois, certains pays ont recours à la procédure ouverte pour conclure des contrats de PPP très complexes qui ont une durée de 25 à 35 ans en raison de méfaits antérieurs en matière d'approvisionnement.

Procédure restreinte

La procédure ouverte a été modifiée pour faire en sorte que les fournisseurs intéressés à offrir leurs services fassent l'objet d'une présélection par l'administration routière. Cette méthode exige que les fournisseurs intéressés soumettent des renseignements suffisants sur leurs capacités techniques, leurs ressources humaines et leur situation financière pour permettre à l'administration routière d'évaluer s'ils sont en mesure de fournir les services de façon adéquate. Le processus de présélection pourrait entraîner la sélection préalable de fournisseurs pour une catégorie de services pendant une période déterminée ; il est en outre possible de tenir un processus distinct de présélection pour un projet particulier.

Selon cette approche, la demande de soumissions est limitée aux fournisseurs éventuels qui ont été préalablement sélectionnés. Puisque les compétences et la capacité financière des soumissionnaires sont connues, la quantité de renseignements présentés dans les soumissions et les efforts déployés par l'administration routière pour évaluer ces dernières sont généralement moindres que dans le cadre d'une procédure ouverte. En outre, l'administration routière est certaine que les fournisseurs de services éventuels peuvent exécuter les travaux. Selon certains spécialistes, les intervenants du secteur réduisent leurs coûts puisque les soumissionnaires présélectionnés peuvent présenter des soumissions à un coût moindre et que les entreprises qui n'ont pas pu faire état des compétences requises ne gaspillent pas leur argent à présenter des soumissions perdantes. Par ailleurs, les nouveaux fournisseurs de services, habituellement établis à l'extérieur du pays de l'administration routière, peuvent être exclus du processus d'appel d'offres si les critères de sélection préalable sont trop limitatifs, p. ex., si seule la capacité dans le pays de l'administration routière est acceptable.

La sélection préalable de soumissionnaires pour les ententes contractuelles complexes, comme les contrats d'exploitation et d'entretien précisant les critères de rendement et les contrats de société de gestion, a été utilisée dans le cadre du processus d'approvisionnement relatif à ces contrats. Toutefois, certains pays ont eu recours à cette méthode pour la conclusion de contrats de PPP très complexes.

Procédure négociée

Contrairement aux contrats d'entretien régulier ou de construction d'un tronçon de route pour lesquels l'administration routière peut facilement préciser les détails et évaluer les efforts requis d'avance, les contrats de services intégrés et les contrats de PPP complexes sont nouveaux pour un bon nombre d'administrations routières et de fournisseurs éventuels. De plus, étant donné la nature multidisciplinaire, multifonctionnelle, pluriannuelle et multilatérale de ces contrats, l'administration routière pourrait se voir offrir différentes solutions d'optimisation des ressources ou différents niveaux de services à diverses conditions par différents fournisseurs. Il est donc habituellement difficile, voire impossible, pour l'administration routière de définir à l'avance les spécifications finales et les conditions du contrat. Dans le cadre de ces contrats, une étape de négociation est ajoutée à la procédure restreinte décrite ci-dessus. Dans l'UE, le processus d'approvisionnement dans le cadre duquel des négociations ont lieu après la présentation des soumissions initiales est connu sous le nom de *procédure négociée*.

Dans le cadre de la procédure négociée, après la réception des soumissions, l'administration routière négocie avec les soumissionnaires dans le but d'adapter les offres « initiales » des fournisseurs éventuels aux besoins de l'administration routière en respectant les paramètres établis dans l'avis de contrat et dans les documents de l'appel d'offres. Les soumissionnaires sont habituellement invités, à ce stade, à améliorer leurs offres en fonction des exigences peaufinées ; ce processus peut être répété un certain nombre de fois jusqu'à la présentation de la « meilleure offre finale », après quoi l'administration routière annonce provisoirement le nom du soumissionnaire privilégié et celui du soumissionnaire suppléant. Le soumissionnaire suppléant participe uniquement au processus subséquent si l'administration routière ne réussit pas à conclure un contrat avec le soumissionnaire privilégié.

Ce mode d'approvisionnement demande plus de temps et de ressources humaines que les autres modes décrits ci-dessus et un délai d'approvisionnement de 12 à 18 mois n'est pas anormal. Comme du personnel compétent est retenu pendant de longues périodes, ce type d'approvisionnement est très coûteux et peut réduire le bassin de soumissionnaires éventuels aux très grandes entreprises, ce qui pourrait diminuer la concurrence et l'innovation. De plus, les contrats conclus à la suite d'un tel processus conviennent seulement aux projets d'une très grande valeur afin de compenser les coûts élevés d'approvisionnement par rapport aux économies que le projet pourrait permettre de réaliser. De plus, il serait utile d'avoir une série de projets semblables afin d'intéresser suffisamment le secteur privé.

Dialogue concurrentiel

Dans le cadre de la procédure négociée, les négociations ont lieu après le dépôt des soumissions. Cette méthode met certains pays mal à l'aise. Pour éviter les problèmes, comme le risque de divulgation de renseignements confidentiels entre les soumissionnaires et les conséquences discriminatoires possibles si d'autres négociations sont nécessaires après l'annonce d'un soumissionnaire privilégié, certains pays ont recours à un autre mode d'approvisionnement restreint faisant appel à la négociation, qui est connu sous le nom de *dialogue concurrentiel* dans l'UE.

De façon générale, les négociations sont entreprises immédiatement après l'étape de sélection préalable, mais avant la présentation des soumissions (c.-à-d. l'étape du dialogue). L'administration routière ne peut qu'apporter des précisions à la suite du dépôt des soumissions avant de sélectionner l'entrepreneur privé.

Au cours du dialogue, l'administration routière tient des discussions bilatérales avec les soumissionnaires à l'égard de toutes les questions qui pourraient être soulevées au sujet du contrat avant que les fournisseurs éventuels présentent leur soumission. Le dialogue peut suivre un processus itératif afin de réduire le nombre de solutions et il se termine quand l'administration routière a trouvé la ou les solutions qui répondent à ses besoins.

Les soumissionnaires présentent leurs offres en fonction de la ou des solutions qui ont découlé du dialogue. Puisque plus d'une solution est possible, les critères d'évaluation doivent permettre d'accorder des notes équitables à tout un éventail de soumissions.

Pour éviter que la durée du processus d'approvisionnement s'éternise et que les coûts des participants augmentent, le processus de dialogue doit être strictement géré. Certains craignent que le dialogue permette à l'administration routière de faire son choix entre des idées concurrentes. Comme il est peu probable qu'un seul fournisseur propose toutes les meilleures solutions, l'administration routière doit s'assurer de respecter l'équilibre entre le besoin de ne pas divulguer les renseignements confidentiels et son objectif de trouver la meilleure solution.

BIBLIOGRAPHIE

NOBLE, Brian, *Alliance Contracts in Australia*, Séminaire du CT A.2, AIPCR, Osaka, 13 et 14 octobre 2009.

Competitive Dialogue: the EU's new procurement procedure, Freshfields Bruckhaus Deringer, novembre 2005.

CHUA, Henri, « Design, Build, Finance and Operate Roads – Who Shares the Risk? », *World Highways*, mars 2001.

Directive de l'Union européenne 2004/18/EC, Journal Officiel de l'Union européenne, 30 avril 2004.

Financing of Road Infrastructures, Guide for New Methods of Financing and Public/Private Partnership, CT C9, AIPCR, Financing and Economic Evaluation 2000-2003, 11 septembre 2004.

KOSSAK, Andreas, *Implemented and Envisaged Road Toll Policies in the Central-Eastern European Countries: German Case*, Séminaire du CT A.3, AIPCR, Budapest, 6 et 7 mai 2009.

Managing Agent Contractor Contract Contract Guidance Manual, Highways Agency, MAC, numéro 8, révision 0, avril 2009.

CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

Il est possible de tirer plusieurs conclusions des analyses effectuées par le CT A.2 :

- Un réseau routier qui offre un service durable et fiable est essentiel à tous les pays et, sans un bon réseau routier, les pays auront du mal à réaliser la viabilité économique qu'ils recherchent.
- La centralisation et la décentralisation de la propriété et de la gestion du réseau routier sont étroitement liées à la structure de gouvernement et continuent d'évoluer en fonction des objectifs d'un pays.
- Les stratégies de financement utilisées dans les différents pays dépendent beaucoup des objectifs de ces derniers en matière de transport routier, ainsi que du système qu'ils essaient de soutenir.
- Les péages et les frais d'utilisation sont de plus en plus en vogue, mais certaines administrations routières doivent encore faire face à une résistance importante.
- Le financement au moyen de revenus réservés traditionnels, comme la taxe sur les carburants, est à la baisse.
- L'écart entre le financement et les besoins du pays est encore très grand.
- Les rôles du secteur privé continuent de s'élargir afin de contribuer à combler les écarts de financement, en devenant, dans certains pays, propriétaire « virtuel ».
- Les administrations routières semblent se lasser de l'externalisation ; elles sont devenues des « organismes d'approvisionnement » dont les compétences de base et les ressources humaines sont nettement insuffisantes.
- Les ententes contractuelles ont évolué pour tenir compte des rôles élargis que joue le secteur privé en matière d'entretien et d'exploitation du réseau routier.
- Certaines nouvelles ententes très complexes, comme les PPP, qui peuvent permettre d'importantes économies, requièrent l'établissement de partenariats entre

les grandes entreprises et l'administration routière, ce qui pourrait réduire à moyen et à long terme le nombre de PME parmi les fournisseurs et avoir des conséquences négatives.

- De même, les modes d'approvisionnement ont évolué pour tenir compte de la complexité des contrats et de l'optimisation des ressources, mais certains pays ont encore recours à des méthodes traditionnelles éprouvées en raison de l'expérience passée et des limites qu'impose la législation en matière d'approvisionnement.

Le financement du réseau routier continuera d'être une question importante dans tous les pays. La récente crise financière mondiale a compliqué la tâche encore plus pour bon nombre de pays. Il faut étudier davantage les stratégies de financement prévoyant l'augmentation des frais payés directement par les usagers, p. ex., les droits de péage et les frais d'utilisation, qui font souvent l'objet d'une résistance, mais qui sont acceptés dans certains pays. Il serait également avantageux d'examiner plus à fond les ententes contractuelles complexes avec le secteur privé, comme les contrats de services intégrés et les PPP, et de partager les connaissances à ce sujet. La crise financière mondiale a (avec un peu de chance temporairement) réduit de manière importante la capacité de conclure des PPP nécessitant un important financement. Il faut examiner à nouveau les éléments de projets, comme le transfert de risque et le mode de paiement, qui influent sur l'optimisation des ressources, la capacité financière et la « bancabilité ».