

## Gestion des autoroutes, le nouveau cadre institutionnel

Privatisation des sociétés d'autoroutes, directives européennes, le cadre institutionnel de gestion du réseau autoroutier a beaucoup évolué. Le point sur la question...

### Après la privatisation des sociétés d'autoroutes, quel rôle pour l'Etat?

Juridiquement, la privatisation des trois groupes ASF, APRR et SANEF ne modifiera pas les prérogatives de l'Etat en matière de construction, d'aménagement et d'exploitation des autoroutes.

C'est en effet l'Etat qui, comme aujourd'hui, restera maître de la décision de réaliser ou non de nouvelles sections autoroutières et qui décidera si elles doivent être à péage, ou ne pas l'être.

C'est également à l'Etat qu'il reviendra demain, comme aujourd'hui, de décider la réalisation de nouveaux échangeurs sur les autoroutes existantes.

Par ailleurs, lorsque l'Etat aura pris la décision de construire une nouvelle autoroute, c'est sous sa conduite et sa responsabilité que le tracé sera choisi et que le projet sera étudié jusqu'à la déclaration d'utilité publique, sans changement par rapport aux procédures actuelles. Cela vaut aussi pour l'ensemble des obligations de service public des concessionnaires qui sont consignées dans les cahiers des charges de concession et font partie du contrat conclu avec l'Etat.

Avant d'engager la cession de ses parts dans le capital des sociétés concernées, l'Etat a renforcé ces obligations de service public à la charge des concessionnaires.

Les moyens que la direction générale des routes du ministère des transports et de l'équipement consacre au contrôle de l'exécution des contrats de concession sur les plans techniques et financiers seront sensiblement renforcés.

Il y a un changement de logique. On est passé d'un Etat actionnaire à un rôle de concédant public.

source: discours du Ministre des transports et de l'équipement  
Débat sur le financement des infrastructures de transport et l'exploitation des sociétés d'autoroutes. Assemblée nationale le mardi 11 octobre 2005.

### De nouveaux principes d'attribution des concessions :

#### La fin de l'«adossement»

L'adossement est un système qui accordait un avantage aux opérateurs historiques. Ce système permettait de reporter la date d'expiration du contrat de concession pour financer les extensions du réseau.

Ce système a permis de réaliser des opérations non rentables à court terme.

Incompatible avec les principes de transparence et d'égalité inscrits dans les droits interne et communautaire, ce dispositif n'est plus envisageable pour l'attribution des nouvelles concessions.

Les concessions des nouvelles sections font l'objet d'appels d'offres et de contrats spécifiques.

En cas de déséquilibre financier prévisionnel de la concession, il peut y avoir l'apport d'une contribution publique d'équilibre, prise en charge à parité entre l'Etat et les collectivités locales

Compte tenu de son coût élevé, il est probable qu'une subvention d'équilibre soit nécessaire pour le contournement de Nice

#### Les nouvelles concessions

La procédure prévoit la publication d'un avis à la fois au niveau communautaire et au niveau national. La sélection s'effectue de manière classique en deux phases :

- > 1ère phase : sélection des candidats admis à présenter une offre.
- > 2ème phase : sélection du ou des "concessionnaire(s) pressenti(s)", candidat(s) avec lequel les négociations seront engagées prioritairement

Des négociations permettent la mise au point du contrat de concession avec le ou les concessionnaire(s) «pressenti(s)». Ce contrat soumis à un examen par le Conseil d'Etat est ensuite approuvé par décret.



Sous réserve d'études plus approfondies, l'Etat s'oriente sur ce projet, vers la mise en place d'une concession indépendante.



#### >> Viaduc de Millau, A86, A28 :

Quelques unes des dernières réalisations concédées.



### RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

#### DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT

##### Mission contournement de Nice

Centre Administratif Départemental  
BP 3003 - 06201 Nice Cedex 3  
Tél.: 04 93 72 72 15

Courriel: mcn.dde-06@equipement.gouv.fr

#### CPDP DU PROJET DE CONTOURNEMENT ROUTIER DE NICE

9, avenue Henri Matisse  
Immeuble le Matisse - 2<sup>ème</sup> étage  
06200 NICE

Tél.: 04 92 29 34 89 - Fax: 04 93 18 95 20  
Courriel: contact@debatpublic-pcrnice.org



Débat public novembre 2005 - février 2006



### Pourquoi un nouveau projet de contournement de Nice?

L'Etat est le maître d'ouvrage du projet de contournement de Nice.

Ce projet entre dans le champ d'application de la loi de démocratie de proximité.

Un débat public, procédure codifiée par les textes, est donc organisé par la Commission Nationale du Débat Public qui a désigné pour la circonstance une Commission Particulière du Débat Public.

Le débat doit porter sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Après quelques semaines de débat public les questions se précisent.

C'est pour répondre à l'attente des participants que ces fiches sont produites avec l'accord de la CPDP.

Elles apportent des précisions sur un thème donné en regroupant les informations parfois dispersées dans plusieurs sources.

Complément au dossier de débat public sur le contournement routier de Nice

## ➔ Fiche thématique

### Les modes de financement



5 février 2006

## Les modes de financement en vigueur

Actuellement, trois grandes options peuvent être envisagées pour le financement d'un projet autoroutier. La première est la prise en charge directe par l'Etat. Une deuxième option est la concession. Enfin une nouvelle modalité de financement des projets d'infrastructures de transport existe depuis peu : le contrat de partenariat.

### La première option: la prise en charge directe par l'Etat.

Cette option consiste à la prise en charge par l'Etat, sur fonds budgétaires, du coût de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure. Dans ce cas, c'est le contribuable qui finance l'infrastructure. Si l'absence de péage conduit à une acceptabilité sociale très forte, les contraintes budgétaires induisent souvent un étalement de l'investissement sur de nombreuses années. L'Etat peut le cas échéant être appuyé par des collectivités pour assurer le financement : c'est la solution retenue jusqu'à présent dans le cadre des contrats de plan Etat-Région pour les routes nationales.

Le contexte budgétaire actuel fait que cette formule ne pourra certainement pas être retenue pour le financement du projet de contournement routier de Nice.

### Une deuxième option, la concession:

La concession qui est une délégation de service public permet à l'Etat de confier à une société concessionnaire le soin de réaliser, financer et exploiter une infrastructure autoroutière. Une telle option est aussi possible pour les collectivités territoriales qui peuvent concéder la réalisation et l'exploitation d'un ouvrage d'art.

Le concessionnaire construit, entretient et exploite à ses risques et périls pour une durée déterminée l'ouvrage ou l'infrastructure ; il est rémunéré par les redevances perçues sur les usagers, c'est-à-dire le péage.

Dans le cas d'une concession autoroutière, une subvention publique peut être apportée en complément par l'Etat et les collectivités publiques pour assurer l'équilibre de la concession. Le recours au financement privé permet souvent d'accélérer le rythme d'investissement. De plus, ce sont les usagers de l'ouvrage qui sont les principaux financeurs. Il est enfin à souligner que, compte tenu du péage, tous les usagers potentiels n'empruntent pas l'infrastructure, ce qui peut diminuer son intérêt socio-économique.

C'est la formule la plus couramment utilisée pour le développement du réseau autoroutier français qui fait partie intégrante du domaine public de l'Etat.



Les techniques de financement sont multiples. Elles présentent chacune des avantages et des inconvénients.

C'est pourquoi une comparaison des diverses possibilités doit être entreprise avant tout choix définitif.

Le choix politique, en ce domaine, est l'arbitrage sur la question de qui doit payer entre l'utilisateur et le contribuable ?

### Une troisième option, le contrat de partenariat:

L'ordonnance du 17 juin 2004 a introduit une nouvelle modalité de financement des projets : il s'agit du contrat de partenariat, couramment désigné sous le terme de partenariat public-privé (PPP).

Dans ce cadre, l'Etat confie à un tiers, pour une durée proportionnelle à l'objet du contrat, une mission globale relative au financement, à la réalisation et à l'exploitation de l'infrastructure.

Le cocontractant perçoit une annuité de l'Etat et des collectivités territoriales pendant toute la durée du contrat. Cette rémunération peut être assujettie à des objectifs de performance.

Dans ce dispositif, c'est a priori le contribuable qui paie le prix du service, mais il n'est pas exclu qu'un péage puisse être mis en œuvre pour faire supporter, du moins partiellement, le coût de l'ouvrage par l'utilisateur. Comme pour la concession, le recours au financement privé permet d'accélérer le rythme d'investissement.

L'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 qui définit ce type de contrat précise en effet que « les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation [...] montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ... ».

Cette formule innovante fait actuellement l'objet d'études de faisabilité approfondies de la part du Ministère des transports et de l'équipement.

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 14 octobre 2005 a identifié quatre projets routiers susceptibles d'être réalisés rapidement sous forme de contrat de partenariat:

- > Le tronçon commun autoroutier A4-A86
- > La rocade L2 à Marseille
- > La liaison est-ouest à Avignon
- > La RN88 entre Albi et l'autoroute A75

## Contrat de partenariat : les perspectives

Nouvelle possibilité de financement, le contrat de partenariat fait actuellement l'objet d'études approfondies de la part du Ministère des transports et de l'équipement.



### Qu'est ce qu'un contrat de partenariat ?

Le contrat de partenariat est un nouveau type de contrat intermédiaire entre la délégation de service public et le marché public, créé par ordonnance du 17 juin 2004.

#### 1. Un contrat global sous maîtrise d'ouvrage privée, qui comprend au moins:

- > le financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public
- > leur construction ou transformation avec tout ou partie de la conception
- > leur entretien et/ou leur maintenance et/ou leur exploitation et/ou leur gestion.

#### 2. Un contrat de longue durée

La durée est déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues.

#### 3. Un contrat aux modalités de partage des risques et de rémunération originales

- > le partage des risques doit être optimisé en vue d'obtenir le meilleur rendement financier pour la personne publique.
- > la rémunération présente trois éléments caractéristiques :
  - . elle peut être étalée sur toute la durée du contrat
  - . elle peut être liée à des objectifs de performance
  - . elle peut intégrer des recettes annexes

#### 4. Un contrat administratif

Il est soumis à l'ensemble du régime jurisprudentiel d'exécution des contrats administratifs.

#### 5. Un contrat soumis à une procédure de passation exigeante : évaluation préalable et dialogue compétitif.

- > L'évaluation préalable a 2 objets distincts :
  - . démontrer l'urgence ou la complexité ;
  - . justifier le recours au contrat de partenariat par rapport aux autres solutions juridiques (marché public, délégation de service public, régie...) en fonction des critères (coût global, performance, partage des risques...).
- > La procédure de dialogue compétitif :
  - . Il s'agit de maintenir une concurrence réelle, tout en utilisant des éléments issus du dialogue, sans pour autant violer la protection des affaires ni avantager un des candidats en course.

### Quelles sont les conditions juridiques pour recourir à un contrat de partenariat ?

Le recours aux contrats de partenariat n'est possible que si l'on est en présence :

- > D'un projet complexe, c'est-à-dire si la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir elle-même les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet.

ou

- > D'un projet urgent, c'est-à-dire s'il existe un risque de retard préjudiciable à l'intérêt général.

### Avantages / Inconvénients du contrat de partenariat

Comme pour la concession, le recours au financement privé par le biais du contrat de partenariat permet d'accélérer la réalisation d'un projet. Il y a en principe une gratuité d'usage et il n'y a pas de risque d'éviction de trafic.

En contrepartie, le recours à ce dispositif ne permet pas de respecter le principe de l'utilisateur-payeur. Le coût total pour la collectivité est plus important qu'avec les autres modes de financement, sauf si le péage vient diminuer le coût des annuités.

