

Alexa Demander Weber
François Gonin
Gunilla Hedman

Le financement de projet

Working paper de l'IDHEAP 1/2001
UER: Finances publiques

Le financement de projet

Alexa Demander Weber
François Gonin
Gunilla Hedman

UER: Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 1/2001
janvier 2001

Abstract

This paper was written in the context of the course «gestion financière du secteur public» (financial management of the public sector). It treats the financing of infrastructure and construction projects, such as tunnels, school buildings, cultural centers or public parkings. These often require substantial investments in the short and medium term. As the projects generally have a public nature and do not generate sufficient returns for a private sector involvement, public entities traditionally provided their financing. However, for some twenty years, private sector participation is sought in light of budgetary constraints of the public sector and expected efficiency gains. The paper first analyzes the various possibilities of project financing - public, private and mixed. Three case studies address the question whether a public-private partnership brings better results than traditional forms of financing. They lead to two general conclusions:

Firstly, public entities are reluctant to involve the private sector. They fear the loss of control. Secondly, if a public entity decides to bring in private investors, it needs to take into account their motivations. Moreover, it has to define clear rules which will be crucial for the success of the project.

Résumé

Ce travail mené dans le cadre du cours «Gestion financière du secteur public» porte sur le thème du financement de projets d'infrastructure et de construction, qui exigent souvent d'importants investissements à court et à long termes. Les collectivités publiques ont longtemps assuré le financement de ce type de projets, qui pour la plupart avaient un caractère public (route, tunnel, école, centre culturel, parking), et ne rapportaient pas un bénéfice immédiat suffisamment important pour le secteur privé. Depuis une vingtaine d'années, la participation du secteur privé est sollicitée en particulier pour des raisons de contraintes budgétaires plus strictes et -souvent- l'impression que la participation du privé assure une plus grande efficacité dans la mise en place du projet.

L'objectif de ce travail a donc été dans un premier temps d'analyser sous un angle théorique les diverses possibilités -publique, privée ou mixte- de financer des projets d'infrastructure. Puis une analyse comparative de trois études de cas a permis d'évaluer, si le financement de projet d'infrastructure en partenariat public-privé constituait un avantage par rapport au mode de financement traditionnel. Deux conclusions peuvent être tirées: d'une part, faire appel à la participation du secteur privé n'est pas un choix facile pour la collectivité publique qui perd en partie la maîtrise du projet, le secteur privé exigeant de prendre part aux décisions stratégiques. D'autre part, si la collectivité publique décide finalement de privilégier ce mode de financement de projet, elle doit néanmoins rester attentive à la motivation différente du secteur privé, et imposer certaines règles déterminantes pour la réussite du projet.

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	1
2. ANALYSE THEORIQUE	2
2.1 STRUCTURES ORGANISATIONNELLES ET FINANCIERES DE PARTICIPATION DU SECTEUR PUBLIC ET /OU DU SECTEUR PRIVE	2
2.2 IMPLICATIONS DES TROIS STRUCTURES DE FINANCEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES	5
2.2.1 <i>Economies et gains d'efficience</i>	5
2.2.2 <i>Partage des risques</i>	6
2.2.3 <i>Politique d'investissement, emprunts des capitaux, taux d'intérêt et amortissement</i>	8
2.2.4 <i>Autres facteurs à court et long termes</i>	9
2.3 LEGISLATION SUISSE	10
3. ANALYSE EMPIRIQUE DES TROIS ETUDES DE CAS	11
3.1 LES NOUVELLES LIGNES FERROVIAIRES ALPINES (NLFA)	11
3.1.1 <i>Introduction</i>	11
3.1.2 <i>Structure de financement</i>	11
3.1.3 <i>Conclusions</i>	14
3.2 LE PARKING DE LA PLACE DE LA NAVIGATION A LAUSANNE	15
3.2.1 <i>Introduction</i>	15
3.2.2 <i>Décision d'aménager la Place de la Navigation et de créer le Parking</i>	16
3.2.3 <i>Structure du financement</i>	17
3.3 ASSAINISSEMENT ENERGETIQUE DE LA VENTILATION DE LA BAUMENSA (EPFZ)	20
3.3.1 <i>Introduction</i>	20
3.3.2 <i>L'explication du choix effectué</i>	20
3.3.3 <i>Les données de base</i>	20
3.3.4 <i>Le « Performance Contracting Offerte »</i>	21
3.3.5 <i>Le contrat</i>	22
3.3.6 <i>Le contrat de service</i>	22
3.3.7 <i>Le Feedback</i>	22
3.3.8 <i>Les réflexions</i>	22
4. ANALYSE COMPARATIVE : ANALYSE DES RESULTATS DES TROIS ETUDES DE CAS	23
4.1 ANALYSE DES CRITERES	24
4.1.1 <i>Gains d'efficience</i>	24
4.1.2 <i>Partage des risques</i>	24
4.1.3 <i>Investissements et emprunts de l'Etat</i>	26
4.1.4 <i>Autres coûts</i>	26
4.2 CONCLUSION AUX TROIS ETUDES DE CAS	26
5. CONCLUSION	27
6. BIBLIOGRAPHIE	29

1. INTRODUCTION

Le financement de projets fait référence à des projets d'infrastructure qui exigent souvent d'importants investissements à court ou à long terme. Le secteur public a historiquement assuré le financement de ce type de projets pour deux raisons essentielles : d'une part, il s'agissait d'ouvrage à caractère public et d'autre part, le secteur privé n'avait pas intérêt ou n'était pas en mesure d'investir autant à court et / ou à long terme-s.

La participation du privé au financement des infrastructures n'est toutefois pas un phénomène nouveau. En effet déjà l'Empire romain avait recours à ces contrats pour la construction des ports et des ponts. Elle réapparaît au moment de la Renaissance notamment dans la construction des canaux (Canal de la Durance en 1554), puis au 17^{ème} siècle en France avec notamment la construction des canaux, des ponts, des routes et, au 19^{ème} siècle, dans toute l'Europe pour les services urbains et les chemins de fer. Néanmoins, cette pratique a été progressivement abandonnée dans certains pays européens au cours des cinquante dernières années au point de pratiquement disparaître.

Depuis une dizaine voire une vingtaine d'années, pour certains pays d'Europe, en particulier l'Angleterre, cette participation privée est plus sollicitée pour différentes raisons¹. Premièrement, les collectivités publiques doivent répondre aux besoins d'infrastructure qui ne sont pas satisfaits et / ou nouveaux à l'intérieur de contraintes budgétaires strictes et persistantes. Deuxièmement, l'implication du secteur privé est considérée comme un facteur de renforcement de la capacité et du souci de contrôle des performances. En effet, certains milieux prétendent que la fourniture de prestations et de services est plus efficace et plus efficiente si elle est assurée par le privé. En dernier lieu, la participation du secteur privé correspond à une volonté politique de réduire la dimension du secteur public et de la volonté de limiter l'endettement des collectivités publiques en limitant leur recours à l'emprunt.

Pourtant ce modèle de financement n'est pas très courant. Certains cas existent en Suisse à différentes échelles pour des projets de dimensions variables : dans le cadre du projet des nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA), la Confédération examine actuellement la possibilité ou plutôt l'opportunité de faire participer le secteur privé, la commune de Lausanne a fait appel à des investisseurs privés pour la construction du parking de la place de la Navigation et l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich a fait de même pour l'assainissement énergétique de la ventilation de la Baumensa.

¹ Lacasse, François, Wall Terry (1994), p.11.

Dans ce travail, l'objectif est d'évaluer, de façon théorique puis empirique, si le financement de projet d'infrastructure en partenariat public-privé constitue, sous l'angle des finances publiques, un avantage par rapport au mode de financement traditionnel sans participation du privé. Dans un premier temps, il s'agira d'analyser de façon théorique les différents types de participation du privé et les implications sur le budget d'une collectivité publique à court et à long terme. L'accent sera mis sur les avantages, les limites et les obstacles financiers ou politiques de ce type de financement de projet. Dans un deuxième temps, il conviendra d'analyser, dans une approche comparative des trois études de cas, les différences et les rapprochements qui existent entre la théorie et la réalité. Les conclusions de ce travail énonceront des conditions pour la réalisation de projets similaires.

2. ANALYSE THEORIQUE

2.1 Structures organisationnelles et financières de participation du secteur public et / ou du secteur privé

La mise en place d'un projet répond à un besoin de créer, de renouveler ou de moderniser des infrastructures nécessaires à la société civile dans son ensemble. Ces projets d'infrastructure peuvent être de différents types et répondent à des besoins tels que l'enseignement, la mobilité, la communication, l'énergie et l'approvisionnement en eau, la santé, la sécurité, la culture et la religion, les loisirs, la protection de l'environnement.

« Un financement de projet adapté au projet d'infrastructure ne représente pas un instrument standardisé. Il représente une méthode pour une parfaite adaptation aux besoins financiers spécifiques du projet. Cette méthode vise à rassembler les capitaux nécessaires. En fonction du projet à structurer, le processus de montage financier peut mener à des solutions parfois totalement opposées, allant d'un caractère entièrement public à un caractère entièrement privé »². Le constructeur et le financier identifient et envisagent toutes les possibilités tant celles liées aux aspects financiers (coûts, risques et garanties), à la mise en œuvre du projet (conception, construction et exploitation), qu'à celles de la propriété et du contrôle de projet.

Les différents éléments mentionnés ci-dessus montrent la complexité du processus de financement de projet. La participation de plusieurs acteurs compliquent sensiblement sa mise en place. Par conséquent, il y a différentes structures de financement de projets. La typologie la plus courante paraît être la suivante³ :

² Gentinetta, Pascal (1997), p. 182.

³ Nijkamp, Peter and Sytze A. Rienstra (1998), p. 199.

1. Une structure de financement public

La collectivité publique a décidé de financer entièrement le projet par le biais de son budget, en amortissant le projet sur plusieurs années. Grâce à un autofinancement suffisant dans son budget ou la possibilité de trouver des sources de financement externes, la collectivité peut assurer que ses finances publiques ne se détérioreront pas. Le privé pourra participer au projet en obtenant des contrats pour la construction ou l'entretien du projet. Les décisions concernant la conception, la planification ou l'exploitation reviendront entièrement aux autorités publiques. Afin d'optimiser le calendrier financier ou de réduire sa part d'investissement à long terme, la collectivité a le choix de faire appel à des capitaux privés. C'est une solution qui est envisagée dans le cas du financement des NLFA.

2. Une structure financière mixte dans laquelle le public et le privé participent

La collectivité publique peut ne pas avoir les moyens de sa politique d'investissement, ou ne pas vouloir se les donner. Dans ce cas, elle fera appel aux investisseurs privés pour financer en partie ou entièrement le projet. L'intérêt de la collectivité est de réduire sa charge sur son compte de financement, d'éviter ainsi d'augmenter ses emprunts si elle n'a pas de marge d'autofinancement souhaitée. Excepté le cas où le financement provient du marché des capitaux, les privés concernés exigeront de prendre part aux décisions de conception, de planification, de construction ou d'exploitation du projet. Le privé doit trouver un attrait à devenir partenaire. La décision de faire participer le privé entraîne donc le processus de négociation entre l'investisseur privé sélectionné et la collectivité. Plusieurs modèles sont apparus dans la pratique de la répartition des tâches et des responsabilités entre secteur privé et secteur public⁴. A noter que les définitions ci-dessous ne sont pas forcément les mêmes selon que l'approche est théorique ou pragmatique⁵.

- L'initiative de financement par le privé (ou private finance initiative) signifie que les autorités publiques passent un contrat avec des experts dans le domaine et des investisseurs privés qui amènent des capitaux et acceptent de partager les risques liés à la construction ou à l'exploitation ultérieure, en échange d'une licence d'exploitation pour la fourniture d'installations et la prestation de services. L'investisseur amortit ses investissements par les revenus qui proviennent de l'offre de prestation.
- La concession est un contrat par lequel la collectivité publique autorise une société privée à exercer pour une durée déterminée (entre 20 et 100 ans) un droit ou une activité qui se situe en temps normal sous son contrôle exclusif. Les infrastructures appartiennent au secteur public qui délèguent une partie de ses tâches au secteur privé. Ces contrats peuvent concerner les aspects variés tels

⁴ Gentinetta, Pascal (1997), p. 171.

⁵ Par exemple la définition du BOT n'est pas la même pour Pascal Gentinetta et Bernard Bourquin, chacun donnant une importance différente à propos des éléments qui composent ce modèle.

que le financement, la construction, la gestion du projet, voire l'ensemble de ces activités conjointement. Les deux partenaires négocient à égalité les termes de leur collaboration (gestion, tarification, durée du contrat, partages des risques, propriété)⁶.

- Build transfer (BT) est un modèle où la société privée se charge de la construction de l'infrastructure et vend cette dernière au terme des travaux à la collectivité publique⁷.
- Build transfer operate (BTO) ou Build operate transfer (BOT) signifie que l'investisseur privé obtient la concession, il réalise la construction, il dirige, exploite et gère les infrastructures. La principale différence entre les deux modèles tient au moment, défini entre les partenaires publics et privés, où l'infrastructure est transférée à la collectivité publique. Ce modèle est le plus utilisé en pratique dans le cas des transports (ponts et tunnels) par exemple le tunnel de la Manche a été financé de cette façon. C'est la solution qui a été choisie pour le financement de l'assainissement énergétique de la ventilation de la Baumensa, ainsi que pour le parking de la Place de la Navigation.
- Le leasing est un modèle consistant à amortir sur le long terme un bien d'investissement considérable. C'est pratiquement un financement à 100% sur des fonds privés. L'entreprise peut rester durant toute la durée de l'exploitation propriétaire de l'infrastructure et la louer à la collectivité. Le loyer peut être une location simple si l'entreprise reste propriétaire ou une location-vente dans laquelle la propriété est transférée à l'administration après un délai spécifié de vingt à cinquante ans⁸. A noter qu'en Suisse, ce terme n'a pas de fondement juridique.
- La joint venture est mise en place dans le cas où un acteur privé et un acteur public ont un projet commun. Ils mettent une partie de leurs moyens économiques et financiers à disposition d'une société tierce qu'ils ont -à cet effet- préalablement fondée et qu'ils contrôlent conjointement sous forme de participations. La société est juridiquement et économiquement indépendante des deux acteurs. Les risques découlant des agissements de la société dans le cadre du projet restent entièrement à la charge de la société mise en place. Cette forme de coopération s'impose lorsqu'un nombre restreint de partenaires veulent collaborer tout en limitant les risques. Elle peut être envisagée pour la réalisation de l'ensemble du projet ou pour une seule fonction (financement, conception, construction, exploitation)⁹.

3. Une structure entièrement privée

La privatisation est un cas de financement entièrement privé. L'investisseur exploite, entretient et finance théoriquement les infrastructures déjà mises en place par la collectivité. Comme les services liés à ces infrastructures (transport, distribution d'eau, assainissement), sont généralement des services publics, la collectivité met en place une régulation du secteur.

⁶ Gentinetta, Pascal (1997), p. 182.

⁷ Gentinetta, Pascal (1997), p. 172.

⁸ Havens, Harry S (1994), p. 150.

⁹ Gentinetta, Pascal (1997), pp. 174-175.

Ce tableau est une synthèse des cas de figure présentés ci-dessus, dont les différentes phases sont dynamiques : d'une part, il peut se passer entre 0 et 50 ou 100 ans entre le moment de la construction, de l'exploitation ou du transfert de propriété; d'autre part, chaque phase peut commencer avant que la précédente soit finie et ainsi de suite.

	Financement	Construction	Exploitation*	Propriété
Structure de financement public	Public et / ou privé **	Public	Public	Public
Structure de financement mixte : Private finance initiative	Privé et public	Privé	Privé	Public ou privé
Concession	Privé et / ou public	Public	Privé	Public
Build transfer	Privé	Privé	Public	Public
Build transfer operate / Build operate transfer	Privé	Privé	Privé	Public
Leasing	Privé et location par le public	Privé	Privé	Privé ou public
Joint venture	Privé et public	Privé et public	Privé et public	Privé et public
Structure de financement privée	Privé ou public	Privé	Privé	Privé

* Le terme exploitation peut avoir des significations différentes selon le type de projet

** On entend ici capitaux privés obtenus sur le marché

2.2 Implications des trois structures de financement sur les finances publiques

Bien que les modèles présentés ci-dessus soient différents, ils comportent des facteurs communs qui ont une influence plus ou moins directe sur les finances des collectivités publiques. L'analyse de ces dénominateurs communs permettra de répondre à la problématique de ce travail, à savoir l'implication du secteur privé sur le budget public dans le financement de projet d'infrastructure.

2.2.1 Economies et gains d'efficience

La participation du privé dans la réalisation du projet peut amener des gains d'efficience qui se répercuteront sur le budget total du projet. Dans l'étude faite par l'OCDE en 1994 les auteurs prétendent que «des gains d'efficience sont attendus de la concurrence sur les prix, mais aussi des innovations techniques et de gestion qui sont contenues dans les offres»¹⁰. En effet, le secteur privé, en évitant certaines contraintes bureaucratiques, peut parvenir à une plus grande efficience. De plus, stimulé par la recherche de profit, il a davantage l'occasion d'expérimenter des techniques nouvelles et est plus enclin à le faire¹¹. Le privé peut apporter une complémentarité au projet soit par un financement, soit par une meilleure expertise ou une meilleure pratique¹².

¹⁰ op. cit. p. 22.

¹¹ Havens, S. Harry (1994), p. 145.

¹² Hogg, Douglas (1996), p. 5.

La plupart des auteurs s'accordent sur le fait que ces gains d'efficience résultent principalement de dispositions permettant d'obtenir des offres d'un nombre suffisant de fournisseurs potentiels en concurrence les uns avec les autres. Avec l'accord du GATT sur les marchés publics, il est possible que l'on se rapproche de cette condition de concurrence. La participation du privé aboutit donc à favoriser les innovations dans la conception, à accroître l'efficacité dans la construction, et dans l'exploitation et à introduire plus de créativité dans le financement. Les projets se font dans un temps plus court, ce qui permet de faire des économies sur les coûts de construction et de profiter des installations plus tôt¹³.

Cependant, les auteurs de l'étude de l'OCDE cités plus haut, admettent que «les gains en terme d'efficience à attendre de l'innovation apportée par le secteur privé en matière de conception et d'exploitation demeurent largement hypothétiques»¹⁴. En effet, une fois l'investisseur sélectionné, dans le cas par exemple du modèle BTO ou de la concession, la concurrence, qui est un garant de l'efficience et l'efficacité du projet est difficile à assurer par la collectivité, en particulier lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructure, ces derniers comportent l'octroi d'un monopole privé qui s'échelonne sur le long terme. Les gains d'efficience peuvent être également réduits dans le cas où le contrat passé entre les deux acteurs stipule que la collectivité publique garantit la prise en charge des coûts supplémentaires du projet, ou la demande de services qui seront offerts ultérieurement par l'entreprise. Dans ces cas de figure, cette dernière n'a plus aucun intérêt à maintenir ses coûts bas, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur le coût définitif du projet¹⁵.

L'implication sur les finances publiques d'une augmentation du coût du projet dépend largement de la capacité de la collectivité de se prémunir contre les coûts imprévus et encourus par les entreprises. De plus, l'entreprise peut faire faillite et l'autorité publique sera amenée à participer financièrement.

Un des principes de base cité du «private finance initiative» est la «value for money». Il existe cependant peu de techniques pour la déterminer précisément, en particulier pour les contrats portant sur plusieurs décennies.

2.2.2 Partage des risques

Par nature, la conduite de grands projets est tournée vers le futur. Elle est de ce fait particulièrement sensible à l'existence d'incertitudes qui pourraient survenir à moyen et long termes. La possibilité de prévoir l'entier des coûts liés à la réalisation du projet (financement, construction, offre et demande) et leurs répercussions sur les finances de la collectivité seraient idéales. Cependant la plupart des projets d'infrastructure comportent des risques difficilement calculables. Pour faire face au facteur risque,

¹³ Raneberg, Dale (1994), p. 51.

¹⁴ Lacasse, François, Wall Terry (1994), p. 11.

¹⁵ Rees, Judith A. (1998), p. 101.

la collectivité peut faire des simulations de scénarios futurs, mais suivant le type de projet, elle doit tout simplement s'accommoder d'hypothèses et de prévisions et donc d'un niveau d'incertitude¹⁶.

La participation du secteur privé a pour effet d'externaliser les risques liés au projet. De cette façon, la collectivité publique réduit en partie les effets négatifs potentiels qui se répercuteraient sur le budget et qui n'avaient pas été pris en compte initialement¹⁷. Il y a différents types de risque suivant la spécificité des projets. La classification des risques traditionnels se situe dans les domaines suivants¹⁸, certains de ces risques seront développés plus loin afin de voir leur implication sur les finances publiques :

- Les normes en vigueur (législation actuelle et future)
- Les techniques inhérentes à la construction
- La géologie
- Les taux d'intérêt (retard ou fluctuations des taux)
- Le refinancement (rupture de l'équilibre financier)
- La réalisation (dépassement des coûts, modification de la conception, sous-estimation des coûts)
- L'exploitation (augmentation des coûts de fonctionnement, solvabilité et évolution des coûts)
- Le marché (volume de la demande / prix)
- La politique (intervention de l'Etat, impôts, transferts de fonds, expropriation, prix imposés)
- La force majeure (famine, guerres, troubles politiques)
- L'environnement (pollution)

Les risques qui ont une implication à long terme sur les finances publiques sont des risques du marché. Il y a des possibilités d'erreur concernant par exemple les précisions de trafic, l'élasticité de la demande ou de la structure donnée des tarifs de péage dans le cas d'une route ou d'un tunnel. Les risques, qui découlent d'une erreur d'estimation du coût de la construction ou de l'entretien, jouent également un grand rôle selon l'étude faite par l'OCDE¹⁹.

Selon le type de projets (grands investissements), les risques liés aux infrastructures sont très élevés ce qui fait que les privés sont peu intéressés à prendre part à ce type de projets. La condition nécessaire à la participation du privé est une compensation des risques. En théorie cette compensation devrait être donnée sur la base de profit attendu de la réalisation du projet (ex : recettes et redevances des tunnels ou autoroutes). Une autre possibilité est que le gouvernement garantisse une partie des revenus à attendre ou rende le projet attirant en offrant par exemple des exonérations fiscales à l'investisseur

¹⁶ Gentinetta, Pascal (1997), p. 228.

¹⁷ Lacasse, François, Wall Terry (1994), p.12.

¹⁸ Gentinetta, Pascal (1997), p. 230.

¹⁹ Lacasse, François (1994), p. 16.

privé. Cette compensation aura dans tous les cas des répercussions importantes sur les finances publiques, mais elles sont difficilement estimables²⁰.

Enfin, il y a plusieurs questions autour de ce partage des risques : comment déterminer qui prendra ces différents risques, comment les évaluer et quelle probabilité donner à chacun d'eux. C'est un processus compliqué, qui peut prendre une grande importance selon la taille et les enjeux liés au projet.

2.2.3 Politique d'investissement, emprunts des capitaux, taux d'intérêt et amortissement

La participation du privé est présentée comme une offre au gouvernement d'augmenter l'investissement à court terme, ce qui lui permet ainsi de retarder ses dépenses sur le long terme²¹. Le leasing présente, par exemple, l'avantage de financer complètement une infrastructure sans pour autant affecter la structure de bilan, que ce soit du côté de l'actif (investissement) ou du côté du passif (engagements)²².

Avec la participation du privé, la collectivité publique n'a pas la contrainte et les limites d'obtenir des capitaux à court terme puisqu'une partie est fournie par le privé. Elle investit moins et, par conséquent, emprunte moins pour investir. Dans une période de ressources limitées, un investissement reporté permet d'ouvrir un autre chantier, et évite ainsi le gonflement de la dette. L'endettement de la collectivité publique est remplacé par l'endettement du privé. Bien que celui-ci soit souvent plus coûteux, ce surcoût n'aura pas d'influence sur le projet (donc aucune sur les finances publiques), puisqu'il est financé par le privé et non par les finances publiques : c'est l'utilisateur et non le contribuable qui paiera la prestation commerciale²³.

Cependant à long terme, la collectivité publique devra payer ces investissements et, finalement, ne fait que retarder l'échéance sur son budget. C'est l'idée du « contract now, pay later »²⁴. Dans un premier temps, celle-ci emprunte moins et paie des intérêts étalés sur plusieurs années. Relevons cependant qu'à terme, ce procédé peut lui coûter plus cher que si elle avait contracté un emprunt à des taux plus bas (par exemple dans le cas du leasing).

Les collectivités publiques peuvent trouver des capitaux à court terme en hypothéquant les recettes à venir provenant des taxes des infrastructures mises en place (péage, etc.)²⁵. Il est imaginable que les capitaux privés à des taux bas ne soient pas difficiles à trouver pour la collectivité car cette dernière représente généralement un placement sans risque alors que les entreprises privées doivent emprunter à des taux d'intérêt de marché plus élevés, puisqu'elles présentent plus de risques de défaillance²⁶.

²⁰ Nijkamp, Peter and Sytze A. Rienstra (1998), p.193.

²¹ Hogg, Douglas (1997-1998), p. 151.

²² Gentinetta, Pascal (1997), p. 225.

²³ Document de M. Reist distribué lors du cours gestion financière du 11 février 1999.

²⁴ Betts, Clive (1996), p. 6.

²⁵ Terry, Francis (1996), p. 3.

²⁶ Trosa, Sylvie et Schreiner, Martin (1994), p. 86.

2.2.4 Autres facteurs à court et long termes

Coûts supplémentaires

Des coûts associés à la préparation des appels d'offres, à l'évaluation des soumissions par des experts, aux délais d'approbations, puis à la négociation du contrat entre les partenaires privés et publics sont généralement élevés. Dans le cas des grandes infrastructures des transports par exemple, il peut y avoir des coûts administratifs et de réglementation qui sont liés aux grands monopoles privés²⁷. Ces coûts se répercuteront donc d'une façon ou d'une autre sur les finances de la collectivité, puis sur les contribuables ou les utilisateurs finaux²⁸. Les études sur ce type de partenariat montrent la difficulté de calculer ces différents coûts mais sont unanimes sur le fait qu'ils représentent une part importante dans le processus de financement du projet. En ce qui concerne le financement des études de faisabilité du projet, il est possible que ce soit des entreprises privées qui se chargent des frais, en contrepartie d'une garantie de la collectivité que le projet se fera.

A mentionner également les cas d'entente entre soumissionnaires, parfois aggravés de corruption de fonctionnaires. Il est aussi arrivé que les appels d'offre ne soient pas considérés et que le marché soit attribué à des entreprises politiquement influentes. Les implications futures sur le budget de la collectivité sont incertaines, et laissent présager le pire.

Recherche d'économie par le privé

Dans le cas de la concession, du « private finance initiative » ou même de la privatisation, la recherche de profit propre à la logique du privé peut avoir à long terme des effets négatifs sur les finances publiques. Comme les contrats conclus entre les deux partenaires sont de 20 à 50 ans ou plus, le privé ne veut pas s'engager dans des dépenses à la rentabilité médiocre et lointaine. Lorsque le contrat est de courte durée (20-30 ans), le privé n'a pas besoin d'investir dans les infrastructures pour les exploiter. Au terme du contrat, la collectivité devra elle-même financer la modernisation des installations. Cette remarque se base sur les études faites sur les privatisations en Angleterre où l'Etat, après avoir privatisé, doit réinvestir à long terme des sommes importantes dans ces infrastructures²⁹.

²⁷ Trosa, Sylvie et Schreiner, Martin (1994), p. 90.

²⁸ Lacasse, François (1994), p. 23.

²⁹ Larrané, André (1999), p. 37.

2.3 Législation suisse

En complément aux aspects financiers, il peut être intéressant de se pencher sur les principales bases légales régissant les différents types de financement de projet.

Plusieurs lois suisses dictent les procédures concernant l'adjudication de travaux, la conclusion de contrats ou d'achats. Cependant, il n'y a aucune législation spécifique aux montages financiers des projets d'infrastructure.

Faisant suite à la signature des accords du GATT en 1994, la Confédération a mis en place la Loi fédérale (LMP) et de l'ordonnance (OMP) sur les marchés publics entrée en vigueur le 1er janvier 1996. A partir de cette date, les adjudications dépassant certains montants doivent faire l'objet de mises en soumission publiques selon certaines modalités. Tous les pays signataires des accords du GATT ont la possibilité de soumissionner sur la base du principe de réciprocité.

Ces législations ne tiennent pas particulièrement compte des formes modernes de coopération entre l'Etat et les entités privées. Elles ne comprennent pas de règles spéciales pour l'attribution de contrats de concession³⁰, et ne prévoient pas non plus, au niveau du droit des marchés publics, des règles concernant les autres formes du « Private Public Partnership ». De nombreuses questions restent ouvertes par rapport à la législation suisse³¹.

Les montants actuels selon la loi, sont de 9,575 millions de francs pour des marchés (constructions) et de 248'950 francs pour des services (mandats ou fournitures). Les montants sont inférieurs dans l'ordonnance, qui règle les affaires nationales. Les cantons et les communes se sont ultérieurement dotés d'instruments semblables, complétés par des concordats intercantonaux. De cette manière, les services publics sont, dès à présent, à même de mieux maîtriser leurs marchés. L'objectif des collectivités publiques est d'obtenir des meilleures conditions grâce à une concurrence accrue.

Plusieurs auteurs insistent sur l'importance d'une préparation minutieuse exigée des bases de soumissions, dépassant ce qui est usuel dans la branche, ceci dans le cas des joint ventures. La Suisse semble particulièrement exigeante à ce sujet, alors que d'autres pays n'y accordent pas la même importance.

L'obligation d'annoncer par avance les critères de sélection ainsi que les critères de choix doit être impérativement respectée³². Il est en effet impossible de faire valoir ultérieurement des critères non annoncés pour justifier l'élimination d'un candidat ou d'une offre. Si cela revêt déjà une grande

³⁰ Cf toutefois les art. 1 lit. D et 3 directive « travaux » CE

³¹ Gauch, Peter (1998), p. 42.

³² LMP §9, §21.

importance dans un cas de construction « classique », la situation peut devenir un véritable casse-tête pour un type de contrat lié au financement de projet.

Un certain flou règne quant aux possibilités d'adjuger des marchés répondant mieux aux critères écologiques. Une jurisprudence est attendue avec beaucoup d'intérêt³³. Des zones d'ombre restent encore à éclaircir, comme l'application de la loi en cas d'un joint venture privé-public.

3. ANALYSE EMPIRIQUE DES TROIS ETUDES DE CAS

3.1 Les nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA)

3.1.1 Introduction

L'Office fédéral des transports est en charge du dossier des NLFA, de Rail 2000, des mesures de protection contre le bruit et des raccordements au réseau européen, car ces projets relèvent de la politique des transports. Cependant l'Administration des finances a été largement associée à leur élaboration en raison de leur importance financière. Les grands projets ferroviaires devraient coûter 30, milliards de francs, dont 13,6 pour les NLFA.

Le peuple suisse a approuvé l'arrêté fédéral sur la construction de la ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) le 27 septembre 1992. Les conditions de départ ayant toutefois été modifiées (attentes de rentabilité des NLFA revues à la baisse, détérioration de l'état des finances publiques, cumuls des projets routiers et ferroviaires, progrès technologiques dans le domaine ferroviaire), le Conseil fédéral a procédé à une réévaluation de la question du financement. Celle-ci a mené à un nouvel article constitutionnel qui a été soumis à votation le 29 novembre 1998.

3.1.2 Structure de financement

A l'état du projet actuel, le financement des grands projets ferroviaires fait partie d'une stratégie entièrement publique, c'est-à-dire qu'il est prévu que la Confédération assure la conception, les investissements, la réalisation des projets sans faire appel à d'autres partenaires, excepté pour une partie du financement qui se fera sur le marché des capitaux. Dans le cadre de ce projet, la Confédération a mis en place un système qui repose sur un fond alimenté par différentes sources provenant du budget de la Confédération et du financement par le marché des capitaux. La participation du privé, selon l'article 23 de l'arrêté fédéral précité, est une possibilité pour la Confédération d'avoir un financement complémentaire.

³³ Smith, Kerry V. (1998), p. 158.

Le fonds de financement

Pour couvrir les investissements prévus d'ici 2022, le Conseil fédéral a décidé et le peuple approuvé la création d'un fonds de financement des grands projets ferroviaires. Il s'agit d'un fonds juridiquement dépendant du budget de la Confédération, mais doté d'une comptabilité propre³⁴. Le Conseil fédéral décide du niveau des recettes à attribuer. Ces dernières seront automatiquement affectées au fonds sous la forme d'une dépense de budget. Le Parlement décidera annuellement des prélèvements pour les différents projets³⁵. La base juridique nécessaire aux procédures de fonctionnement du fonds se trouve dans l'arrêté fédéral portant sur le règlement du fonds. Celui-ci s'appuie directement sur l'article constitutionnel approuvé lors de la votation de novembre 1998.

Le fonds est composé de sources de financement inscrites au compte des résultats et au bilan de la Confédération (annexe: graphique 1)³⁶ :

Aux comptes des résultats :

- La totalité de la redevance poids lourds forfaitaire (RPLF) jusqu'à l'entrée en vigueur de la redevance poids lourds liée aux prestations avec un doublement en 2000, ce qui représente au total 0,7 milliards de francs.
- Deux tiers de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) dès 2001 avec une augmentation des taux prévue en 2005 pour un total de 16,0 milliards de francs d'ici 2022.
- Une part de l'impôt sur les huiles minérales à hauteur de 25% des coûts de la NLFA, soit pour un total d'environ 3 milliards.
- Une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 0,1% sur tous les taux, permettant de rassembler 5,8 milliards d'ici 2022.

Au bilan :

- Un endettement de la Confédération à hauteur maximum de 25% des coûts des projets (sans tenir compte des mesures anti-bruit) pour couvrir les prêts au chemin de fer, ce qui représente une part de financement de 5 milliards.

La solution d'un fonds de financement est adéquate et nécessaire dans le cas des grands projets tel que le cas présent puisqu'il permet de couvrir le défaut de financement à court terme par un refinancement à long terme grâce aux recettes ultérieures amenées par les différents projets. Cependant un risque de surendettement du fonds existe, c'est pourquoi afin de protéger les contribuables, l'Administration des finances a exigé un plafond de financement du fonds de 4,2 milliards. Ce plafond est un instrument de controlling financier pour éviter que la courbe des coûts du

³⁴ Art. 23 3. Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics du 20 mars 1998

³⁵ Exposé de Pascal Gentinetta prononcé à Berne le 6 octobre, pp. 4-5.

³⁶ Exposé de Pascal Gentinetta prononcé à Berne le 6 octobre, pp 9-10.

fonds n'augmente trop vite. De cette façon, la courbe est plus régulière (annexe: graphique 3). Ce palliatif est également un instrument de choix de variantes. En effet, comme les divergences sur l'étalement des projets dans le temps sont très grandes au sein du monde politique, l'Administration des finances a tranché en argumentant sur le plan financier. De cette façon, les débats sur la question ont quelque peu été objectivisés.

Sur le graphique 2 en annexe, la projection financière du fonds se présente de la manière suivante³⁷ : les courbes des coûts totaux s'élèvent d'ici 2010 en moyenne à plus de 1,5 milliard d'investissement annuel en raison du cumul des ouvrages les plus importants (tunnel du Gothard et du Lötschberg ainsi que Rail 2000 1ère étape). Dans une seconde phase, ces investissements se réduisent peu à peu avec l'achèvement des derniers ouvrages à réaliser d'ici 2020 (tunnels du Ceneri et Zimmerberg, Rail 2000 2ème étape). La courbe de plafond de financement cumule d'une part les recettes affectées (courbe inférieure) et d'autre part l'endettement à hauteur de 25%. Avec l'augmentation de la TVA, le doublement de la RPLF puis l'introduction de la RPLP en 2001 le plafond de financement passe à plus de 1,2 milliard pour atteindre environ 1,5 milliard en 2005 avec le relèvement des taux de la RPLP. Dans la première phase, le plafond de financement est insuffisant à couvrir l'ensemble des coûts. C'est pourquoi la Confédération octroie temporairement des avances jusque vers 2008/10 afin de couvrir les pointes d'investissement. Ces avances octroyées aux conditions du marché seront remboursées dans une phase ultérieure dès que le fonds pourra dégager un surplus financier.

Le fonds est une solution sur mesure dans ce cas précis de financement de projet pour plusieurs raisons³⁸. Tout d'abord, la durée de vie du fonds est limitée dans le temps, c'est-à-dire jusqu'à ce que les projets soient terminés et les prêts remboursés. Deuxièmement, les projets financés sont définis et délimités. En dernier lieu, les moyens affectés au fonds transitent par le budget de la Confédération et la compétence du Parlement est maintenue sur le fonds.

La participation du privé au financement de ces projets

Une des sources de financement, décrite plus haut, correspond à des prêts (obligations) sur les marchés des capitaux³⁹. Excepté ce financement, la participation du secteur privé n'est pas nécessaire à la construction des grands projets ferroviaires dont les NLFA. Les investisseurs privés ne représentent ni un financement de rechange, ni un pilier indispensable à la réalisation des projets puisqu'un autre moyen de financement est entièrement assuré par le biais de la création du fonds décrit ci-dessus.

³⁷ Exposé de Pascal Gentinetta prononcé à Berne le 6 octobre, pp. 6-7.

³⁸ Exposé de Pascal Gentinetta prononcé à Berne le 6 octobre, p. 8.

³⁹ Art. 23 d. Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics du 20 mars 1998

La participation du privé a cependant été prévue à l'article 23 f de l'arrêté fédéral du 20 mars 1998:

«Pour financer les projets, le Conseil fédéral peut faire appel aux possibilités d'un financement complémentaire privé ou réalisé grâce à des organisations internationales». Cette forme complémentaire est à prendre en considération pour réduire les risques et augmenter l'efficacité de réalisation des projets.

En d'autres termes, la participation du privé est conditionnée par le fait qu'elle offre des avantages supérieurs sur le plan financier par rapport à ce qui est prévu initialement. C'est donc au secteur privé de «prouver» que sa participation aux projets (financement, planification, construction ou exploitation) est intéressante pour la Confédération à certains égards. De ce fait, le pouvoir de négociation du Conseil fédéral concernant les conditions de participation du secteur privé est important.

C'est une situation contraire à ce que les pays européens vivent aujourd'hui. Dans la plupart des cas, les gouvernements ont des politiques d'investissement supérieures à leurs moyens financiers, ou aux moyens qu'ils veulent se donner, c'est pourquoi ils ont l'obligation (et pas le choix) de faire appel aux investisseurs privés. Dans ce cas de figure, il est clair que les privés peuvent plus largement définir les règles du jeu.

Dans le cas des grands projets ferroviaires, la participation du privé est souhaitée dans certains milieux politiques, c'est pourquoi un groupe de travail a été mis en place en mars 1998 sous la responsabilité de l'Administration des finances. Ce dernier est chargé de réfléchir à la question de la participation du privé dans le concept des projets ferroviaires et sur les opportunités d'une telle solution. Des auditions de milieux divers, tels que les banques (également la Banque européenne d'investissement) et le secteur de la construction, ont eu lieu. Le groupe de réflexion rendra ses conclusions dans le courant du mois de février 1999.

3.1.3 Conclusions

Les résultats du groupe de travail ne sont pas encore disponibles ; cependant, on peut d'ores et déjà s'interroger sur certains points.

La première question concerne l'attrait des grands projets ferroviaires pour le secteur privé. A priori, la réponse est négative, car les risques géologiques sont très importants et la construction des tunnels très longue (8 ans pour le Lötschberg et 12 ans pour le Gothard). De plus, le volume d'investissement est énorme. Finalement le projet dans son ensemble n'est pas rentable, selon une étude faite sur les quatre tunnels. Afin d'attirer des partenaires privés, le Conseil fédéral pourrait mettre au concours des tronçons de lignes qui sont connus pour être rentables. Dans ce cas de figure, on peut alors se

demander à qui appartiendront les infrastructures en définitive. Cette question est délicate et n'a pas encore reçu de réponse définitive.

La seconde question concerne la forme de la participation du privé. Après avoir défini sa nature (exploitation, planification, construction, financement), la Confédération devra définir quel sera l'exploitant, quel degré de liberté aura-t-il, qui assurera le contrôle, quelles seront les prestations à offrir.

Finalement, la question la plus importante est de savoir quels sont véritablement les avantages pour les finances de la Confédération et si ces derniers compenseront les coûts liés à la participation du secteur privé. Quelques réponses seront rendues prochainement...

3.2 Le parking de la Place de la Navigation à Lausanne

Le parking de la Place de la Navigation à Ouchy, à Lausanne, au bord du lac, est un exemple de projet BOT, où la collectivité publique n'a pris que peu de risque pour une construction sur un terrain lui appartenant, laissant l'entière responsabilité de la conception, de la construction et de l'exploitation à une société privée.

3.2.1 Introduction⁴⁰

Les aménagements « modernes » des rives d'Ouchy débutent en 1791 avec la création du premier port abrité par une jetée. Depuis lors, les travaux se succèdent au cours des siècles, que ce soit pour créer le premier débarcadère sur pilotis (en 1853), pour créer, grâce à des comblements importants, le quai Dapples en prolongement du Château d'Ouchy (en 1860) ou pour construire le funiculaire (en 1877), par exemple.

Si la partie « est » du port ne connaît plus de grands aménagements depuis la fin du siècle dernier, la partie « ouest » (celle du parking) par contre, fait l'objet, dès 1931, de divers projets d'aménagement.

Dès 1957, les rapports de la Municipalité proposant divers aménagements des rives du lac à cet endroit se succèdent.

En 1969, un rapport prévoit la construction de deux bâtiments sur la rive du lac à cet endroit. En outre, l'aménagement de la Place de la Navigation reste prévu avec un quai à deux niveaux intégrant un parking encaissé à ciel ouvert. Lors des débats, le Conseil communal demande un complément d'étude portant sur l'aménagement de la place en zone de verdure et de détente, avec un parking limité.

En 1971, une société privée propose la construction d'un parking enterré. Parallèlement, la Municipalité réétudie l'aménagement de surface en intégrant le parking souterrain et de nouveaux locaux en

remplacement des bâtiments construits sur la Place. Ces projets sont exposés dans le cadre de diverses manifestations en 1977 et 1980. Toutefois, le dispositif d'accès au parking et l'émergence de la dalle supérieure du parking suscitent des critiques. D'autres priorités voient le jour, l'étude est mise en veilleuse.

En 1985, un nouveau concept de parking est défini et les études d'aménagement de surface sont reprises sur de nouvelles bases en 1987. En 1989, elles aboutissent à un rapport prévoyant de procéder en deux temps : tout d'abord, créer les conditions permettant le démarrage de la construction du parking (octroi d'un droit de superficie, obtenir une première tranche de crédits d'ouvrages indispensables à la mise en service du parking) pour dans un second temps, préciser les aménagements destinés à la dalle supérieure du parking.

Les réactions que ce projet suscite amènent la Municipalité à décider de présenter un nouveau rapport qui englobe toutes les décisions à prendre pour un aménagement complet. Ce rapport est présenté le 23 janvier 1991.

3.2.2 Décision d'aménager la Place de la Navigation et de créer le parking

Le rapport (préavis) de la Municipalité de Lausanne, no 75 du 23 janvier 1991, traite de :

- L'aménagement de la Place de la Navigation,
- La construction d'un parking souterrain de 860 places,
- La modification du système de circulation sur l'avenue attenante (Av. de Rhodanie) et le parc automobile derrière la Segrave,
- L'octroi d'un droit de superficie,
- La demande de crédits d'ouvrages.

Le Conseil communal de Lausanne accepte dans sa séance du 30 avril 1991 le projet d'aménagement de la place de la Navigation et ses environs et des crédits d'investissement totalisant 19'479'000 francs pour les divers travaux d'aménagement (en annexe : plan de situation).

⁴⁰ Ce bref historique résume celui du Préavis no 75 de la Commune de Lausanne, 23.01.1991, p. 3.

3.2.3 Structure du financement⁴¹

a) Construction

La Commune de Lausanne est propriétaire du terrain. La construction du parking est confiée à une société privée, Parking de la Navigation S.A., en lui octroyant un « droit distinct et permanent » de superficie. L'acte constitutif du droit de superficie a été signé le 13 juin 1991. L'actionnariat de cette société anonyme est composé de 120 actionnaires (Fonds de prévoyance, banques, assurances, sociétés privées, particuliers).

Le parking se présente sous la forme d'un parallélogramme rectangle sur trois niveaux reliés entre eux par un jeu de rampes (en annexe : coupe du parking). Il abrite 860 véhicules dont 12 pour personnes handicapées.

D'une manière générale, le superficiaire, à savoir la société Parking de la Navigation S.A.⁴², prend à sa charge les frais correspondant à une remise en état des lieux tels qu'avant les travaux. Il supporte, en outre, les frais de construction de tous les éléments nécessaires aux accès du parking et de leur raccordement au domaine public, soit près de 35,5 millions de francs. Il construit la dalle-toiture de manière à ce qu'elle permette le passage de deux collecteurs d'eaux claires et qu'elle supporte les surcharges provenant des différents aménagements en surface; les hangars existants sont démontés et remontés à ses frais.

La Commune de Lausanne de son côté prend à sa charge les aménagements en surface :

- L'aménagement de la Place de la Navigation y compris les ouvrages d'art tels les murs,
- Les gradins et les bassins,
- Les éléments techniques des bassins (pompes, canalisations),
- L'arborisation, la végétation, les places de jeux et le mobilier urbain ainsi que les éléments artistiques.

⁴¹ Pour cette partie, nous nous sommes référés au Préavis no 75 de la Commune de Lausanne, 23.01.1991, pp. 18-20.

⁴² Pour simplifier la lecture du texte, nous avons pris la liberté de nommer le «superficiant» (Commune de Lausanne) et le «superficiaire» (la société Parking de la Navigation S.A.), même si, en l'occurrence, le fait que le droit de superficie soit «distinct» implique qu'il soit cessible et transmissible; autrement dit, une autre société pourrait devenir la bénéficiaire du droit de superficie.

b) Exploitation

Le parking a ouvert ses portes en mai 1993. Il est géré par Parking Management Services S.A., société spécialisée dans la gestion de parkings.

Le droit de superficie est accordé pour une durée de 60 ans. A partir de la quatrième année d'exploitation, la société Parking de la Navigation S.A. doit payer une redevance annuelle progressive partant de 30'000 francs pour atteindre 120'000 francs la dixième année ; ce dernier montant est ensuite indexé tous les cinq ans.

En cas de retour anticipé de la construction pour cause d'intérêt public, l'indemnisation à charge de la Commune est effectuée conformément aux règles de la Loi vaudoise sur l'expropriation pour cause d'intérêt public.

Si, par la faute de la société Parking de la Navigation S.A., la Commune de Lausanne est dans l'obligation de provoquer le retour anticipé de la construction, une indemnité est due à la société Parking de la Navigation S.A. Cette indemnité, fixée par un tribunal arbitral, n'est cependant pas supérieure au coût initial de la construction et de ses parties intégrantes, augmenté des impenses d'amélioration (autrement dit, des dépenses sources de plus-value pour la construction, à l'exclusion des frais d'entretien) et diminué :

- De trente pour cent de cette somme,
- De la moins-value de vétusté fixée à un pour cent l'an.

Si, à l'expropriation du droit ou ultérieurement, le droit de superficie n'est pas prolongé, la Commune de Lausanne devient le propriétaire de la construction.

En contrepartie, la Commune verse à la société Parking de la Navigation S.A. une indemnité correspondant à la valeur de la construction.

Si c'est la Commune de Lausanne qui refuse la prolongation du droit, l'indemnité ne peut pas être supérieure au coût de la construction, déduction faite d'un amortissement de vétusté de 1 % par an, le solde étant indexé au coût de la vie. Au cas où c'est la société Parking de la Navigation S.A. qui renonce au droit, ladite indemnité n'est indexée qu'à raison de 30 %.

c) Contraintes liées au droit de superficie

Le droit de superficie impose certaines contraintes à la société Parking de la Navigation S.A. ; citons-en quelques-unes :

- « La Commune de Lausanne n'assume aucune garantie quant à la nature du sol,
- « La société Parking de la Navigation S.A. assure à ses risques et à ses frais l'étanchéité de l'ouvrage et sa protection ainsi que l'écoulement des eaux d'infiltration, de pluie et d'arrosage,
- « Les opérations de remblayage de toutes les fouilles nécessitées par le parking et ses ouvrages annexes sont exécutées exclusivement au moyen de matériaux sains, compactés très soigneusement par couches minces, de manière à exclure tout tassement ultérieur,
- « La société Parking de la Navigation S.A. prend à sa charge toutes les obligations de droit privé ainsi que toutes les responsabilités de droit privé découlant pour elle de la construction objet du droit de superficie et de ses parties intégrantes. Elle répond à l'égard de tiers de tout excès en matière de droit de voisinage, au sens de l'article 684 du Code civil suisse,
- « La Commune de Lausanne se réserve le droit, pour des motifs d'organisation et de technique des transports en général, d'imposer à la société Parking de la Navigation S.A. l'introduction de restrictions à la durée maximale de stationnement autorisée pour tout ou partie des places que comporte l'ouvrage, moyennant avertissement préalable de trois mois,
- « La société Parking de la Navigation S.A. doit soumettre à la Commune de Lausanne, préalablement à leur entrée en vigueur, le tarif de base de location, puis ses modifications ultérieures,
- « La société Parking de la Navigation S.A. n'a pas le droit de changer l'affectation de la construction objet du droit de superficie sans l'accord de la Commune de Lausanne,
- « La Commune de Lausanne doit être informée de toute cession ou de tout transfert économique projeté par la société Parking de la Navigation S.A. et peut s'y opposer valablement dans un délai de deux mois dès réception de l'avis si un certain nombre de conditions ne sont pas remplies. De plus, l'acte de cession ou de transfert économique du transfert de superficie est soumis à la Commune de Lausanne avant que les contractants le signent,
- « La Commune de Lausanne se réserve le droit de faire inspecter les lieux en tout temps(...) »⁴³.

A la lecture de ces articles, on se rend compte que la Commune de Lausanne essaie de se prémunir contre plusieurs sortes de risques prévisibles et imprévisibles.

⁴³ Acte constitutif de droit de superficie passé entre la Commune de Lausanne et Parking de la Navigation S.A., du 13 juin 1991.

3.3. Assainissement énergétique de la ventilation de la Baumensa (EPFZ)

3.3.1 Introduction

Le projet choisi consiste en une intervention effectuée par une entreprise privée dans un bâtiment dont la Confédération est propriétaire. La durée contractuelle est de 10 ans.

La planification, l'exécution et l'entretien des constructions pour la Confédération étaient historiquement confiés à l'Office des Constructions Fédérales (OCF). Les coûts d'exploitation, par contre, incombaient aux utilisateurs. Cette organisation reposait sur l'Ordonnance des constructions fédérales, dont la dernière version datait de 1991.

Faisant suite à la réorganisation appelée « RGA-NOVE », l'OCF était supprimé avec effet au 01.01.1999. A partir de cette date, les constructions sont réparties entre le département de l'Intérieur, le département des Finances et le département Militaire (DDPS), ceci selon l'utilisateur des locaux.

Cet exemple ci-après analyse une réalisation datant des années 1995-97, l'organisation en vigueur à ce moment-là sera donc la référence.

3.3.2 L'explication du choix effectué

Nous avons choisi, pour plusieurs raisons, de présenter ce projet malgré son « manque d'envergure ». La décision d'en faire un projet BTO (Build, Transfer, Operate) avait été prise pour analyser la méthode en tant que telle, pour tester une collaboration entre les différentes branches concernées, et de le faire sur un projet simple et de faible importance financière. De plus, la ventilation était un gouffre en énergie, ce qui laissait entrevoir une issue favorable à l'expérience.

3.3.3 Les données de base

L'ETHZ payait jusqu'ici chaque année une somme d'environ 17 millions de francs pour la totalité de ses coûts d'énergie (chauffage, froid, électricité etc.). Pour l'installation de ventilation qui nous intéresse, on pouvait s'attendre à une économie d'énergie dépassant les 80 %, selon des propositions esquissées dans l'avant-projet de 1995 déjà. Ces chiffres sont remarquables.

Les raisons résident dans le fait que l'installation fonctionnait depuis 18 ans, et qu'elle était encore exploitée sans la moindre récupération de chaleur. De plus, elle était du type grand débit d'air constant, indépendant de l'occupation de la salle. En somme, l'occasion rêvée d'une analyse assortie de situations « avant » et « après » était présente. Ceci ne saurait constituer une critique. Cette installation avait été conçue dans les années 70, quand les économies d'énergie ne furent pas encore un thème, malgré la crise du pétrole de 1973.

D'abord, il fut décidé d'un commun accord entre l'OCF et l'ETHZ, d'inviter dix entreprises à établir une offre pour l'amélioration des installations de ventilation. Sur la base des propositions techniques faites, du montage financier, du sérieux de l'entreprise, la maison Landis & Gyr (Schweiz) AG fut retenue.

3.3.4 Le « Performance Contracting Offerte »

Landis & Gyr (Schweiz) AG, appelé L&G ci-après, livre leur offre « Performance Contracting Offerte » en août 1996. Cette offre propose, et c'est la définition même du « Performance Contracting », le paiement à L&G d'une somme égale à l'économie à réaliser. Reste en réalité à déterminer la durée pendant laquelle les versements seront effectifs, ce qui correspond aux investissements à effectuer.

L'offre précise la portée du contrat :

- Financement de l'installation par L&G
- Maintenance et exploitation de l'installation sur une période de 10 ans
- L'installation d'une récupération de chaleur
- Maîtrise de la température et de la qualité de l'air
- Régulation totalement renouvelée
- Garanties des performances
- Garantie sur l'ouvrage de 2 ans

Voici l'analyse des relevés et des gains calculés :

Consommations existantes :	247'464 kWh/ a	29'534 francs par an
Consommations prévues :	46'896 kWh/ a	5'641 francs par an
Total des économies calculées :	200'568 kWh/ a	23'893 francs par an

Les coûts de l'installation à mettre en place s'élèvent à 120'000 francs, calculés sur la base d'un cahier des charges et la liste des prestations à fournir. L'économie effectivement garantie est de 90% de l'économie calculée, soit de 21'504 francs.

Avec un taux d'intérêt de 5,75%, les frais de capitaux sont de 16'112 francs par an. Pendant la période de 10 ans, un cash-flow de 4'647 francs est cumulé. La facture de l'entretien s'élève à 4'500 francs par an avec une augmentation annuelle de 2%. La clause financière intéressante de ce contrat est le partage de la différence éventuelle entre l'économie réalisée et celle garantie contractuellement. Dans ce cas, le bonus est partagé entre ETHZ pour 2/3 et L&G pour 1/3.

3.3.5 Le contrat

Sur la base de l'offre précitée, le contrat est établi et signé en décembre 1996. Il est complété avec les articles suivants :

- Le mode de calcul de la redevance si les économies ne sont pas atteintes
- Le mode de réception de l'installation
- Les conditions de paiement
- La propriété de l'installation est transférée à l'ETHZ dès réception de l'ouvrage
- Les clauses d'annulation du contrat
- Le for est à Zürich

3.3.6 Le contrat de service

Le contrat de service est conclu entre Landis & Stäfa à Seuzach et l'ETHZ en août 1997. En se référant au contrat de contracting précité, il précise ce qui suit :

- La durée contractuelle est de 10 ans
- Les prestations comprises sont spécifiées
- Les prestations du service technique de l'ETHZ
- Le for est à Zoug.

3.3.7 Le feedback

Les mesures effectuées après une année d'exploitation sont fort réjouissantes. En effet, les économies d'énergie atteignent 89,6 % (!), ce qui dépasse les prévisions contractuelles de 23 %. La première année se solde donc par un montant de 3'325 francs à rétrocéder à l'ETHZ . L'évaluation du projet ex ante (risque) par rapport à ex post (value for money) est positive⁴⁴.

Les personnes impliquées dans ce projet sont d'avis que le montant était trop faible. Par rapport aux frais de « mise en route », contrôles contractuels, ce genre de montage financier est intéressant qu'à partir d'un montant d'environ 6 à 700'000 francs.

3.3.8 Les réflexions

- Par rapport à la valeur des constructions des bâtiments de l'ETHZ à Höggerberg, voire les coûts énergétiques annuels, ces sommes peuvent paraître dérisoires. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit au fond d'un exercice de style. Le résultat semble intéressant, tant du point de vue économique que du point de vue méthode.

⁴⁴ Mayston, David (1996), p. 3.

- Les deux différents contrats, qui ont été conclus avec deux entités différentes de L&G, mentionnent dans le contrat deux différents fors. Il ne semble pas très heureux, en cas de litige, de se trouver en présence de deux tribunaux qui se renvoient la balle. La mondialisation-libéralisation aidant, ces problèmes sont réglés. Siemens AG s'est porté acquéreur chez Elektrowatt AG des deux sociétés.
- Le coût stipulé d'énergie électrique nous paraît surfait avec ses 25,5 ct / kWh. Nous avons reçu l'assurance que ceci correspond aux conditions locales. Vu les changements en cours dans les domaines de l'électricité, les prix vont certainement baisser. Cela contribuera à diminuer les frais effectifs.
- Le taux d'intérêt de 5,75% paraît aussi à première vue élevé. Il faut cependant s'en souvenir que les premières discussions datent de 1995. Actuellement, des emprunts à un taux fixe de 4,25 % (voir plus bas) sont proposés sur le marché, bloqués sur 5 à 10 ans.
- Bien que le cahier des charges technique et les plans du projet soient mentionnés dans le contrat (sans référence de date), ils ne font pas partie des documents contractuels expressément mentionnés.

4. Analyse comparative : Analyse des résultats des trois études de cas

Un bref rappel des éléments, qui ressortent des différents modèles et qui ont une implication directe ou indirecte sur les finances publiques. Ce tableau permet de donner une vision synthétique afin d'appréhender les trois études de cas.

	Gains d'efficacité	Partage des risques	Investissement, emprunts de l'Etat	Autres coûts
Structure de financement public	----	Aucun	----	Aucun
Structure de financement mixte : Private finance initiative	Possible	Oui	Réduction	Oui
Build transfer	Possible	Oui	Réduction	Oui
Build transfer operate / Build operate transfer	Possible	Oui	Réduction	Oui
Leasing	Possible	Oui	Réduction	Oui
Concession	Possible	Oui	Réduction	Oui
Joint venture	Possible	Oui	Réduction	Oui
Structure de financement privée	Possible	Non	----	Oui

Les quatre critères ci-dessus vont être appliqués successivement aux trois études de cas, bien qu'ils n'aient pas la même importance pour chacune d'entre elles.

4.1 Analyse des critères

4.1.1 Gains d'efficience

NLFA : C'est visiblement l'élément le moins intéressant selon un représentant de l'Administration des finances. Ces gains d'efficience potentiels sont largement hypothétiques et dépendent surtout de la capacité de la Confédération à créer une situation de concurrence.

Parking de la Navigation : Le promoteur du parking ayant été son initiateur, la question ne semble pas être pertinente dans ce cas.

Baumensa : L'exercice est démontré plus complexe qu'un projet traité d'une manière classique. Il en est clairement ressorti que la taille jouait un rôle, et la dimension minimale pour un projet de ce type a été estimée à 6-700'000 francs par les deux parties.

4.1.2 Partage des risques

NLFA : C'est le facteur le plus déterminant dans le cadre des grands projets ferroviaires. Les risques liés à la réalisation de ces projets sont très importants et de différentes natures :

- Les risques géologiques (ce sont les plus importants dans ce cas de figure)
- Les risques financiers (surendettement)
- Les risques du marché (niveau des recettes)
- Les risques liés à la construction de ces différents projets
- Les risques politiques (approbation des concepts et des plans par le Parlement)

Etant donné l'importance des projets, le transfert de risques en échange d'une participation du privé est très intéressant. Une balance entre les différents risques pourrait exister entre la Confédération et le secteur privé.

Parking de la Navigation :

- a) Les risques techniques : même si les techniques de construction sont devenues avec le temps de plus en plus performantes, il faut toutefois constater que le constructeur a dû maîtriser particulièrement bien les techniques d'étanchéité, le parking étant entouré d'eau voire même pour une part, au-dessous du niveau du lac (au-dessus, des canalisations et des bassins; à côté, le lac). Comme on l'a vu, la Commune de Lausanne n'a pris aucun risque dans ce domaine, rendant responsable le constructeur de tous les problèmes qui pourraient se produire en relation avec la construction.

b) Les risques du marché et les risques politiques : ces deux types de risques sont intimement liés dans ce cas. En effet, le parking se trouve dans une situation de grande dépendance face aux décisions prises par la Commune concernant la politique du stationnement dans les alentours. Jusqu'à peu, les places de parc gratuites étaient nombreuses à quelques dizaines voire centaines de mètres du parking : cela n'était pas de nature à encourager les automobilistes à payer leur place dans ce parking couvert.

Actuellement, la situation se modifie complètement : à l'ouest du parking, la Commune a modifié l'affectation d'une grande zone de parking (Parking d'Ouchy), la plus proche, (de gratuit : zones « bleues » et « rouges ») cette aire est devenue un des parkings d'échange de la Commune de Lausanne, dès lors payant. Plus loin, à l'ouest, la seconde immense zone de parking (Parking Bellerive) deviendra à son tour payant dès juillet 1999 !

Voici, en résumé, la situation telle qu'elle se présente :

	Premier parking à l'ouest (Parking d'Ouchy)	Second parking à l'ouest (Parking Bellerive)	Parking de la Place de la Navigation
Nombre de places	281 places	736 places (NB : partiellement ou totalement non-accessibles env. 100 jours / an)	860 places
Situation en 1998	Gratuit (zones « bleues et rouges »)	Gratuit	Payant
Situation prévue à fin 1999	Payant : <ul style="list-style-type: none"> • CHF 69.- / mois (place de parc et abonnement de bus compris) • CHF 7.- / jour (idem) (Parking d'échange de la Commune de Lausanne) 	Payant : <ul style="list-style-type: none"> • CHF 2.- / jour * • CHF 10.- / mois * <p>* Il est prévu que ces tarifs augmentent au début 2000.</p>	Payant : <ul style="list-style-type: none"> • CHF 161.50 / mois (place de parc) • CHF 151.50 (place de parc (lu. – ve.) et abonnement de bus compris) <p>(NB : situation début janvier 1999)</p>

Ainsi, on se rend compte que le parking de la Place de la Navigation est en passe de devenir la seule solution pour les automobilistes qui souhaitent se parquer pour une courte durée le plus près possible du centre d'Ouchy (départ funiculaire, etc.), sans parler du fait qu'il n'y aura plus de possibilités de parquer gratuitement dans ses alentours. Cette nouvelle donne devrait sensiblement améliorer la rentabilité financière de l'ouvrage, qui ne semble pour le moment n'avoir pas atteint les prévisions faites lors de la signature du droit de superficie.

Baumensa : Il y a peu de risques dans ce montage financier. En cas d'une faillite éventuelle de la société, l'ETHZ maîtrise parfaitement la situation. Le risque d'une solution technique ne permettant pas d'atteindre les prévisions stipulées dans le contrat est écarté, après les résultats de la première année d'exploitation. Le risque éventuel d'un taux d'intérêt fixé trop bas pour l'entreprise semble écarté, avec les gains effectués et la situation sur le marché actuel des emprunts.

4.1.3 Investissements et emprunts de l'Etat

NLFA : L'actuelle proposition est basée sur un endettement mesuré des projets, du fait de ce fonds et du plafond de financement de ce fonds. L'objectif est d'assurer par ce moyen que l'état des finances ne se détériore pas. Avec une participation du privé, il pourrait y avoir une réduction de la part d'investissement de la Confédération, qui pourrait réduire le montant du fonds à court ou à long terme, puisque le coût total des projets a été calculé. Cette participation aura pour conséquence positive l'optimisation du calendrier financier. Même si les résultats du groupe de travail favorisent une participation du privé, il n'est pas prévu qu'elle se fasse par le biais du fonds, mais par un investissement direct dans les projets (graphique 1). La raison découle de la notion de financement complémentaire par le secteur privé qui figure dans l'article 23 f.

Parking de la Navigation : La Commune de Lausanne n'a participé d'aucune manière au financement du parking : pas de cautionnement ni d'achats d'actions (sa Caisse de pension ayant refusé de financer un parking). Par contre, si l'on considère l'ouvrage total (parking + aménagement de surface), il est intéressant de constater que la Commune de Lausanne en a financé le tiers, soit 19,5 millions sur 55,5 millions, et la société du Parking de la Place de la Navigation les deux tiers.

Baumensa : L'ETHZ n'a rien investi, elle continue simplement à payer la même somme qu'elle a toujours payé pour l'exploitation.

4.1.4 Autres coûts

NLFA : Depuis près d'une année, un groupe de travail a été constitué pour réfléchir sur l'opportunité de la Confédération de faire participer le secteur privé. Les coûts liés à ce groupe et plus tard, si les résultats sont en faveur d'un partenariat public privé.

Parking de la Navigation : Dans ce registre, on peut se demander quels seront les coûts au terme du droit de superficie, même si l'entretien est correctement effectué. Difficile de trouver un interlocuteur véritablement préoccupé par cette échéance, qui paraît si lointaine !

Baumensa : Les frais secondaires prennent une place prépondérante dans ce projet, notamment à cause de sa petite taille.

4.2. Conclusion aux trois études de cas

Quelques remarques peuvent être faites sur les trois analyses. Il s'agit notamment de relever que la taille du projet renforce l'effet de l'un ou l'autre des critères précités : en effet, dans le cas des NLFA, les risques géologiques ou de construction jouent un rôle prépondérant du fait des sommes considérables en jeu. Le volume financier des projets ainsi que la capacité de la collectivité d'emprunter ou de trouver

de nouvelles sources de financement sont des éléments déterminants de la structure financière qui a été choisie par la collectivité. La participation du privé et la participation au projet d'infrastructure et de construction sont déterminantes de la rentabilité de son exploitation. Dans le cas du parking de la Place de la Navigation, l'intérêt de l'entreprise est clairement visible et le profit qu'il peut et pourra retirer à l'avenir (grâce à la politique de stationnement de la ville) permet effectivement à la collectivité d'obtenir des avantages intéressants sur le plan financier. Enfin, la durée dans le temps du projet, très différente d'un projet à l'autre, a une importance significative sur le choix du modèle de financement et ses répercussions sur les finances publiques de la collectivité.

5. Conclusion

Chaque projet a sa propre structure organisationnelle, financière, juridique à mettre en place. Il n'y a pas d'uniformisation possible étant donné leur complexité. Les études examinées dans le cadre de ce travail montrent que le financement de projet avec la participation du secteur privé est complexe et relativement nouveau en Suisse. Les expériences sont en fait assez peu nombreuses. Elles sont également trop récentes pour juger du succès ou des échecs de ces initiatives et de leur implication sur les finances publiques.

Bien que ce mode de financement de projet comporte des aspects positifs pour la collectivité publique, celle-ci ne fait pas ce choix aussi facilement. En effet, elle a de la peine à perdre la maîtrise du projet, en particulier lorsque le secteur privé exige de prendre part aux décisions et qu'il ne se contente pas de jouer le rôle d'organe d'exécution. Néanmoins, il se peut que la collectivité décide de choisir ce type de financement de projet pour éviter des implications négatives qui ne seront visibles qu'à long terme dans la plupart des cas. Voici alors quelques conditions de réussite qui résultent des points théoriques présentés plus haut :

- Les élus doivent être informés et avoir la possibilité d'influencer les choix, ce qui permet de diminuer le risque politique.
- Les instruments de la gestion des risques doivent être connus et maîtrisés par la collectivité. En voici les principaux : la connaissance du marché, les termes du contrat, les garanties et les engagements des parties, les informations et les moyens de contrôle, les sanctions et incitations, les instruments de couverture financière, le cadre légal⁴⁵ et bien entendu la crédibilité du ou des partenaires privés.
- Il est important de procéder à une répartition précise des risques entre chaque partenaire, ce qui est une assurance pour les investisseurs privés. Les intérêts de chacun doivent être croisés afin qu'aucun partenaire ne trouve un avantage à se retirer du projet avant que ce dernier se termine.

- Le ou les partenaires privés doivent être intégrés au tout début du processus, pour que le projet ait une chance d'aboutir.
- Les appels d'offre doivent être faits avec qualité pour que les bénéfices obtenus à long terme suite au choix du ou des partenaires compensent les coûts de la procédure.
- La définition d'un cahier des charges doit être précise pour chaque partenaire, en particulier les constructeurs, ce qui permet de faire des économies sur les coûts de construction.
- Les termes du contrat passé entre les partenaires (pour toutes les structures et les modèles choisis) doivent être clairement exposés et les critères permettant de juger du respect de ce contrat doivent être compris par les deux ou plusieurs parties, et chaque partie doit disposer d'un moyen efficace de redressement en cas de défaillance de l'autre partie⁴⁶.
- L'administration doit développer des connaissances concernant les exigences et les méthodes de marchés financiers. Elle doit également faire appel aux analyses quantitatives ex-ante, aux analyses coût / avantages et aux évaluations à posteriori.
- L'exploitation du projet doit être suffisamment longue pour permettre de couvrir tant ses coûts d'investissement, d'amortissement que d'exploitation⁴⁷.

Bien qu'un catalogue de conditions puisse être mis en œuvre pour éviter toutes les implications négatives que pourraient avoir ces modèles sur les finances publiques, les avis des spécialistes restent très controversés. En fait, il semble qu'il y ait deux courants de pensée opposés : certains économistes qui se soucient des répercussions à long terme de ce type de financement de projet qui implique beaucoup d'incertitudes et de risques, et les politiciens qui voient une alternative au financement tout public ainsi que les implications positives sur le compte d'investissement du budget à court terme.

Ainsi, il apparaît que les modèles de participation du privé peuvent avoir un impact plus ou moins positif sur les réserves en capitaux publics du fait des incertitudes, des risques et des complexités contractuelles et financières⁴⁸.

Malgré ces difficultés, ce mode de financement de projet est souvent privilégié, en particulier à l'étranger. Ce constat ne manque pas de nous interroger. La réponse ne viendra probablement qu'avec les années et ses lots d'expériences.

⁴⁵ Pour plus de détail : Gentinetta, Pascal (1997), pp. 236-253.

⁴⁶ Havens, Harry S. (1994), p. 157.

⁴⁷ Document de Bernard Bourquin distribué durant le cours de gestion financière du 11 février 1999.

⁴⁸ Public money and management (1997), p. 20.

6. Bibliographie

Bases légales et documents officiels

- Loi fédérale sur les marchés publics (LMP), RS 172.056.1, du 16.12.1994
- Ordonnance sur les marchés publics (OMP), RS 172.056.11, du 11.12.1995
- Accord sur les marchés publics, RS0.632.231.42, du 15.04.1994
- Directive 93/37/CEE du 14 juin 1993 du Conseil des communautés européennes portant sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux
- Bulletin d'information de la Réforme du gouvernement et de l'administration, septembre 1998/ 7

NLFA

- Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics du 20 mars 1998.
- Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire à travers les Alpes du 4 octobre 1991.
- Arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires du 1er décembre 1997.
- Message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics du 26 juin 1996.
- La modernisation des chemins de fer : aspects financiers. Exposé de Pascal Gentinetta prononcé à Berne le 6 octobre 1998 à l'occasion d'un point de presse organisé par l'Office fédéral des transports.
- Ordonnance sur les marchés publics (OMP) du 11 décembre 1995.

Parking de la Place de la Navigation

- Préavis no 75 de la Commune de Lausanne, 23 janvier 1991.
- Acte constitutif de droit de superficie passé entre la Commune de Lausanne et Parking de la Navigation S.A., du 13 juin 1991.

Baumensa

- Dienstleistungsvertrag entre Landis & Stäfa et ETHZ : Lüftungsanlage Baumensa ETH/ Höggerberg du 01.09.1997 au 31.08.2007.
- Performance Contracting Offerte, Sanierung Lüftungsanlage, Baumensa ETHZ, du 29.08.1996, de Landis & Gyr (Schweiz) AG.
- Vertrag zwischen ETHZ und Landis & Gyr (Schweiz) AG, Lüftungsanlage Baumensa/ ETH Höggerberg.

Ouvrages et articles

- Betts, Clive (1996). Contract now, pay later. Public Finance Foundation. Review no 11, August, pp 6-9.
- Bloomfield, Pamela, Westerling David & Carey Robert (1998). Innovation and Risk in a public-private partnership: financing and construction of a capital project in Massachusetts. Public Productivity and Management Review. Vol 21(4), pp 460-471.
- Cordier, Michel (1993). Exploitation en régie ou déléguée de la distribution d'eau et de l'assainissement. Sous la Direction de: Claude Martinand. L'expérience française du Financement privé des équipements publics. Paris: Economica, pp 101-107.
- Domberger, Simon; Farago Stephen & Fernandez Patrick (1997). Public and private sector partnering : a re-appraisal. Public administration. Vol. 75, no 4, winter, pp. 777-787.

- Gauch, Peter (1998). Thèse de travail sur le droit fédéral des marchés publics, UNIFR, Institut pour le droit suisse international de la construction.
- Geld sparen mit Contracting (1997). Kommunal Magazin, Zürich 21.08.
- Gentinetta, Pascal (1997). L'ingénierie économique et financière de grands projets d'infrastructure, modèle appliqué au projet Swissmetro. Thèse de doctorat, Hochschule für Wirtschafts-Recht und Sozialwissenschaften (HSG). Bamberg : Difo- Druck GmbH, pp. 163-255.
- Havens, Harry S. (1994). Propriété et gestion privées des prisons : aperçu de l'expérience américaine. In: Nouvelle gestion de la mise en place des infrastructures. Gestion publiques. Etudes hors série. Paris: OCDE, pp.145-161.
- Held, David & Geaghan, Neal (1997) Accounting for the Private Finance Initiative. Journal of Business Finance & Accounting. Vol. 24, april. pp. 14-22.
- Hogg, Douglas (1997-1998). Private finance initiative. In: Jackson, Peter and Levender, Michaela. Public service yearbook. London: Pitman, pp.151-157.
- Hogg, Douglas (1996). PFI works ! Public Finance Foundation. Review no 11, august, pp 5.
- Les Contrats Globaux de Construction en Europe (1997). Documents du FORUM Européen des entreprises générales à Bruxelles du 07.03.
- Lacasse, François & Wall Terry (1994). Le partenariat public privé dans la provision des infrastructures: questions principales et conclusions. In: Nouvelle gestion de la mise en place des infrastructures. Gestion publiques. Etudes hors série. Paris: OCDE, pp. 11-26.
- Larrané, André (1999). Royaume Uni. Les limites du tout-privé. Alternatives économiques. No 167, pp. 36-38.
- Nijkamp, Peter and Sytze A. Rienstra (1998). The public-Private Nexus in Financing Infrastructure Investment. In: Button, Kenneth, Nijkamp, Peter and Priemus, Hugo (eds). Transport Networks in Europe. Concepts, analysis and policies. London: Edgar Elgar.
- Public Money and Management (1997). Issue partly dedicated to Private finance initiative. Vol. 17 (3), pp. 1-24.
- Ranenberg, Dale (1994). Les innovations dans la fourniture publique et privée d'infrastructure : le cas de l'Etat australien de la Nouvelle Galles du Sud. In: Nouvelle gestion de la mise en place des infrastructures. Gestion publiques. Etudes hors série. Paris: OCDE, pp. 31-57.
- Rees, Judith A. (1998). Regulation and private participation in the water and sanitation sector. Natural Resources Forum. Vol. 22, no 2.
- Smith V. Kerry (1998). "Pricing what is Priceless: a Status Report on non-market evaluation of environmental ressources". The International Yearbook of Environmental and Ressource Economics 1997/1998. London : Edward Elgar, pp 156-204.
- Terry, Francis (1996). Private Finance Initiative: Before and After. Public Finance Foundation. Review no 11, august, pp 2-4.

Contacts

NLFA

M. Pascal Gentinetta, Collaborateur scientifique, Administration des finances, Berne

Parking de la Place de la Navigation

M. B. Bolli, Chef du Service d'architecture, Commune de Lausanne

M. P. Equey, Secrétaire de la Commission immobilière de la Commune de Lausanne

M. J.-A. Gonzales, Chef du Service de la circulation, Commune de Lausanne

Mme Vocat, Directrice de Parking Management Services S.A. et de Parking de la Place de la Navigation S.A.

Baumensa

M. P. Küttel, Chef, Teknischer Dienst, ETHZ

Mme Judith Sager, Avocate, Office fédéral des constructions et de la logistique

Annexe : Les expériences européennes

Réapparu au moment de la renaissance notamment dans la construction des canaux (canal de la Durance en 1554) le procédé de la concession connaît deux grandes périodes. Au 17^e siècle en France dans les canaux, les ponts et les routes, puis au 19^e siècle dans toute l'Europe pour les services urbains et les chemins de fer.

Les directives européennes traitent la question en rattachant purement et simplement la concession de travaux publics au marché de travaux en lui conférant un statut peu éloigné. La directive 93/37 (de la CE) la définit comme un marché de TP dans lequel l'entrepreneur reçoit le droit d'exploiter l'ouvrage ou ce droit d'un prix⁴⁹. Cette définition pose problème. Elle repose sur une logique d'initiative publique unique et elle ne résout pas les questions du financement privé des ouvrages publics.

Les formes des contrats sont très anciennes, elles dérivent des contrats emphytéotiques du fisc romain et elles datent pour les concessions du 16^e siècle. Par ailleurs, les formes de financement et de paiement de ces contrats datent du 19^e siècle, époque à laquelle furent mis sur pied d'innombrables systèmes de financement des ouvrages concédés ou d'aides au financement de ceux-ci.

Ces contrats reposent au plan historique sur les éléments suivants :

- un partenaire privé extérieur à l'administration effectue un travail de construction
- le contrat contient un cahier des charges spécifique (et différent d'un simple marché de travaux)
- le travail nécessite un investissement technique et financier du partenaire
- une mission d'entretien de l'ouvrage lui est souvent confiée
- la gestion économique de l'ouvrage peut aussi lui être confiée.

Les objets publics (constructions, infrastructures), financés entièrement ou partiellement par l'économie privée, diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre. Cela concerne autant le mode de construction, les structures du contrat que le type de construction proprement dit. Il est évident, que les structures et les héritages ne sont de loin pas les mêmes d'un pays à l'autre. Les traditions sont différentes, les situations des mandataires aussi.

Ci-après nous avons répertorié quelques exemples de législations dans les domaines de mandats / contrats de conception/ construction à paiement mixte ou privé. Quelques spécificités

⁴⁹ Les Contrats Globaux de Construction en Europe, p. 15.

dignes d'intérêt dans les différents pays sont aussi relevées, ainsi que des exemples de réalisations⁵⁰.

Belgique

La concession est définie dans la loi de 1993 et dans un arrêté royal de 1996. Ces outils règlent l'exécution et la conception des travaux ainsi que l'exploitation.

Espagne

La législation, amendée en 1973 et 1996, inhérente à la construction des autoroutes date de 1972 déjà. En ce qui concerne d'autres travaux publics, une législation plus récente (1995) prévoit des possibilités multiples. Elle fixe notamment la durée maximale contractuelle à 75 ans (y.c. les prolongations). Elle mentionne également, ceci pour la petite histoire, des contrats de gestion de service public, du type Police, Vaccinations ou Education.

France

La France paraît comme la championne toute catégorie avec les premières concessions datant du 16^e siècle. Un exemple : le canal de la Durance. Les contrats ou baux décennaux, précurseur des contrats d'entreprises généraux, sont apparus dès Henri IV et généralisés par Colbert en 1669. Le droit actuel semble très confus, avec un grand nombre de lois spécifiques, des règles générales et une absence de régime global d'exécution. Le domaine autoroutier est régi par une loi de 1955, amendée en '70, '79 et '86. Cette loi permet à l'Etat de concéder la construction et l'exploitation des autoroutes. Exemples d'ouvrages construits et exploités sous la forme concessionnaire : Le pont de St Nazaire et le tunnel Carénage à Marseille. Et last but not least, le joint venture avec la Grande Bretagne, le tunnel sous la Manche.

Grande-Bretagne

C'est en mars 1994 que le Trésor Britannique a publié les résultats d'une enquête sur « The competition and the Private Finance Initiative ». C'est un véritable guide pour les autorités publiques, qui est complété en 1996 par « Private Opportunity, Public Benefit », qui constitue le manuel gouvernemental du PFI. Son guide d'utilisation est nommé le « Setting New Standards ». La nouveauté, d'offrir aux derniers candidats non retenus un debriefing, les aide à soumettre de meilleures offres à l'avenir.

⁵⁰ Les Contrats Globaux de Construction en Europe, p. 133.

Le nouveau programme d'éducation du Price Waterhouse Civil Service College/ Private Finance Panel vise à former 5-10'000 personnes s'occupant de la réalisation des projets de PFI. Des participants venant du secteur privé peuvent également s'y former.

On soulève également la nécessité d'être en possession de contrats-types. Exemple par excellence, avec la France, le tunnel sous la Manche.

Pays-Bas

Le partenariat public-privé s'est développé récemment. Le gouvernement a alloué des travaux importants pour lesquels le financement ne provenait pas du budget mais de banques privées. Deux tunnels sont actuellement en construction, financés par des banques privées. Il est prévu que les lignes de trains à grande vitesse en Hollande et les lignes de trains marchandises allant de Rotterdam en Allemagne seront financées aussi de cette façon. Exemples de constructions sont le tunnel du Bénélux (péage), le pont Zeelandbrug dans les années 60 et un programme de cinq tunnels en cours de construction.

Portugal

Au Portugal, tous les travaux publics peuvent faire l'objet d'une concession avec paiement par l'utilisateur. Ces concessions sont souvent associées à une concession d'un service public. Les contrats sont régis par un décret de 1993, disposition qui définit la « Concession de Travaux Publics » comme le « contrat administratif par lequel quelqu'un s'oblige à exécuter et exploiter un travail public en percevant des usagers une taxe déterminée ».

Des exemples de réalisations sont les autoroutes portugaises et le nouveau pont sur le Tage.