

NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES
(Péage fictif et entretien intégral du
réseau routier)

M. IMZEL

Chef de la Division Planification - DRCR

A l'heure actuelle le financement des infrastructures routières est assuré essentiellement par des fonds publics et des emprunts d'état. Près de 90 % des flux financiers pour l'infrastructure passent par l'intermédiaire d'un maître d'œuvre public qui supporte la quasi-totalité des risques associés aux projets. Cependant, puisque le secteur privé offre également des occasions d'améliorer l'efficacité dans la fourniture de services publics, de plus en plus d'administrations routières recherchent de nouvelles formes de partenariat avec le secteur privé. Des techniques financières variées sont utilisées pour substituer le privé au secteur public dans la prise en charge des risques inhérents à la fourniture des services d'infrastructures.

Les mécanismes financiers des projets visent une redistribution des rôles entre ces deux secteurs. Les pouvoirs publics se limitant de plus en plus à la fonction de facilitation et renonçant à fournir eux-mêmes l'infrastructure, tandis qu'entrepreneurs et bailleurs de fond privé, interviennent plus directement. Toutefois pour que la prise en charge par le privé des risques et des investissements des infrastructures puisse être durable, il faut parallèlement agir en profondeur pour reformer les institutions juridiques et financières, pour développer des marchés financiers qui opèrent efficacement la transformation de l'épargne en investissements.

MODES DE FINANCEMENTS DES INFRASTRUCTURES

On distingue quatre principales options institutionnelles. Chacune prévoit une répartition différente des fonctions de propriété, de financement, d'exploitation et d'entretien, et aussi des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé (Annexe 1 - Tableau 1). Ces options ne résument pas toutes les combinaisons possibles, chacune correspond à une configuration type s'inscrivant dans une série de formules institutionnelles possibles.

Option A : Propriété publique et exploitation publique

C'est la forme la plus répandue de gestion des infrastructures. Une entité publique

(entreprise publique ou parapublique, organisme public ou administration) est propriétaire des équipements et responsable de leur exploitation. Lorsqu'il s'agit d'une administration, le financement des investissements comme des dépenses de fonctionnement est assuré par le budget public. Les entreprises publiques traditionnelles financent leurs investissements et leur fonctionnement par des subventions ou des prêts publics souvent concessionnels.

En revanche, Les offices, les entreprises publiques à vocation commerciale ou ayant contracté avec l'état propriétaire des actifs (en totalité ou en majorité) un contrat de services ou de gestion, assurent le financement de leurs investissements et de leur fonctionnement principalement par le marché et par des recettes internes.

Option B : Propriété publique et exploitation privée

Le secteur public confie au secteur privé par une formule contractuelle de location ou de concession l'exploitation des équipements d'infrastructures et le charge de réaliser de nouveaux investissements.

Option C : Propriété privée et exploitation privée

Le secteur public peut se dégager entièrement des activités se prêtant à la concurrence. Seules les tâches de planification, de coordination, de définition des orientations et de réglementation peuvent lui incomber. Le financement des investissements et du fonctionnement est donc à la charge des exploitants privés.

Option D : Prestation des services d'infrastructure par les groupements d'usagers

Cette option portant sur diverses formules locales pour la réalisation de petits équipements d'infrastructures (Routes rurales, réseaux locaux d'eau et d'assainissement, générateurs d'électricité non connecté au réseau national etc.) permet souvent de réaliser un service satisfaisant et à la portée de la population lorsque ceux qui assurent une partie du coût de la prestation de service en sont les bénéficiaires.

Tableau 1 :

Principales options institutionnelles pour la fourniture des services d'infrastructure

Fonction	Option A					Option B		Option C	Option D
	Entreprise publique					Contrat de location	Contrat de construction	Privé et exploitation par des co-entreprises (coopératives)	Associations de citoyens
	Administration publique	Instrumentelle	Société à vocation commerciale	Avec contrat de service	Avec mandat de gestion				
Propriété des actifs	Publique		Publique (souvent)			Publique (souvent)		Privé (souvent)	Privé (souvent)
Coordination, planification, définition des orientations et exécution des activités des investissements et des activités	Interne à l'administration	Par mandat de l'État	Ministère de l'énergie ou administration publique séparée			Négociation entre administrateur public et exploitant privé		Mandat ou administration publique	Associations de citoyens
Fournissement des équipements (investissement)	Budget public	Subventions et prêts publics	Principalement par le secteur public			Public	Exploitant privé	Privé	Privé
Fournissement des dépenses courantes (fonds de roulement)	Budget public	Principalement par subventions	Principalement par le secteur public			Exploitant privé		Privé, par mandat de l'administration publique	Privé
Exploitation et entretien	Administration	Entreprise publique		Exploitant privé pour exploitation courante	Exploitant privé	Exploitant privé		Privé	Privé
Récupération des redevances	Administration	Administration ou entreprise publique	Entreprise publique			Exploitant privé		Privé	Privé
Autres caractéristiques : Proximité de direction	Administration		Entreprise publique		Exploitant privé	Exploitant privé		Privé	Privé
Charge du risque commercial	Administration		Entreprise publique		Principalement par le secteur public	Exploitant privé		Privé	Privé
Base de la rémunération de la partie privée	Sans objet			Commission fixe, ou fonction du service assuré	En fonction du service et des résultats	En fonction des résultats, ou de la couverture payée par l'exploitant pour l'utilisation des actifs		En fonction des résultats	En fonction des résultats
Durée typique	Sans limite			Moins de 5 ans	De 3 à 5 ans	3 à 10 ans	10 à 20 ans	Sans limite	Moins de 10 ans

INDICE DE «COMMERCIALISABILITÉ» DES ACTIVITÉS D'UN SECTEUR D'INFRASTRUCTURE

La Banque Mondiale a déterminé un indice de commercialisabilité des activités d'un secteur d'infrastructure à partir des cinq caractéristiques suivantes :

- Le potentiel de concurrence : si ce potentiel est faible la notation est 1, s'il est moyen 2 et s'il est élevé 3 ;
- Le caractère collectif de la consommation des biens ou services produits : Bien privé 3, de club 2 ou collectif 1 ;
- Le potentiel limité de recouvrement des coûts : Elevé 3, moyen 2 ou faible 1 ;
- Les obligations de service public pour des soucis d'équité : Beaucoup 3, moyennes 2 ou peu 1 ;
- Les externalités environnementales : Elevées 3, moyennes 2 ou faibles 1.

Cet indice obtenu par la moyenne des notes affectées aux cinq paramètres ci-dessus ,permet d'identifier les sous secteurs susceptibles de faire l'objet d'une participation du secteur privé. Plus la note est proche de 3, plus l'activité se prête à une gestion commerciale.

Tableau1 :

Principales options institutionnelles pour la fourniture des servives d'infrastructure

	Potentiel de concurrence	Caractéristique du bien ou service	Potentiel de recouvrement des coûts par la tarification	Obligation de service public	Externalités environnementales	Indices de commercialisabilité
Transport						
Routes rurales	Faible	Collectif	Faible	Elevé	Elevé	1
Routes principales et secondaires	Moyen	Club	Moyen	Faible	Faible	2.4
Routes urbaines	Faible	Propriété Commune	Moyen	Faible	Elevé	1.8
Installations portuaires	Faible	Club	Elevé	Faible	Elevé	2
Services portuaires	Elevé	Privé	Elevé	Faible	Elevé	2.6
Eau						
Réseau urbain d'approvisionnement en eau	Moyen	Privé	Elevé	Elevé	Elevé	2
Systèmes d'approvisionnement en eau hors conduite	Elevé	Privé	Elevé	Moyen	Elevé	2.4
Assainissement						
Evacuation des eaux usées sous conduite et traitement	Faible	Club	Moyen	Faible	Elevé	1.8
Evacuation collective des eaux usées	Moyen	Club	Elevé	Moyen	Elevé	2
Evacuation sur place	Elevé	Privé	Elevé	Moyen	Elevé	2.4
Irrigation						
Réseau primaire et secondaire	Faible	Club	Faible	Moyen	Elevé	1.4
Tertiaires	Moyen	Privé	Elevé	Moyen	Moyen	2.4

On distingue trois niveaux d'infrastructures en fonction de l'indice de commercialisabilité :

- Les infrastructures dans lesquelles le secteur privé pourra être facilement impliqué (Indice >2) ;

- Les infrastructures pour lesquelles l'implication du secteur privé nécessite quelques réajustements réglementaires (Indice=2) ;
- Les infrastructures pour lesquelles une implication du secteur privé est impossible (Indice <2)

Option A : Propriété publique et exploitation publique.

Option B : Propriété publique et exploitation privée.

Option C : Propriété privé et exploitation privé.

Option D : Prestation des services d'infrastructures par les collectivités locales et les usagers.

La présente étude vise à tester la pré-faisabilité de l'approche Design, Build, Finance and operate (DBFO /Péages Fictifs) sur le réseau routier revêtu. Il s'agit d'une analyse grossière dont le seul but est de montrer l'efficacité d'une approche.

APPROCHES DBFO ET ENTRETIEN INTÉGRAL

a - Approche DBFO

Elle consiste à concéder une section routière à un groupement privé pour une durée relativement longue.

Le concessionnaire s'engage à :

- Concevoir des investissements d'augmentation de capacité et d'amélioration pour faire face à un niveau de service et à des normes de confort de l'utilisateur prédéfinis ;
- Mettre en œuvre ces investissements ;
- Les financer ;
- Gérer la section et l'entretenir et la maintenir à un bon niveau de service pendant toute la période de la concession.

En retour la société à laquelle le contrat DBFO a été octroyé reçoit des paiements pour la fourniture du service routier pendant la période de la validité du contrat, principalement sur la base de niveau de trafic et avec des péages fictifs payables en fonction du nombre et du type de véhicules utilisant la route et constatés contradictoirement.

Le contrat est structuré de manière que les exploitants DBFO puissent également obtenir des primes pour les améliorations sur le plan de la sécurité par exemple ou se voir imposé des déductions des paiements, si la route ne peut pas être utilisée par les usagers ou son utilisation est restreinte.

Les contrats DBFO transfèrent au secteur privé un grand degré de responsabilité en ce qui concerne la construction, l'exploitation et l'entretien faisant l'objet du projet, ainsi que le financement des coûts pertinents, ce qui accroît les possibilités d'innovation.

Pour ébaucher grossièrement l'application de l'approche DBFO sur une partie du réseau routier revêtu marocain (3000 km), pour une période de concession de 30 ans, on supposera que le concessionnaire s'engage à exécuter les travaux d'entretien courant annuel, d'un renforcement de chaussée et de trois renouvellements de couches d'usure.

Les coûts moyens utilisés pour cette simulation, sont les suivants :

- Entretien périodique : Renforcement : 500.000Dh/ Km/25ans.
- Entretien périodique : Revêtement : 300.000Dh/ Km/10ans.
- Entretien courant : 8.000Dh/ Km/an.

Sur cette période de 30 ans, 1 Km de route doit recevoir des entretiens courants annuels, trois renouvellements de couches d'usure (revêtement) et un renforcement de chaussée pour un coût total de 1.640.000 Dh sur 30 ans.

Le coût d'entretien annuel d'un Km de route est de 55.000Dh /Km /an.

Le système de péage fictif permettrait d'atteindre l'optimum d'entretien fixé à 3000 Km, de renforcement et de renouvellement de couche d'usure.

Cet entretien coûterait pendant 30 ans : $55.000 \times 3000 = 165.000.000$ Dh /an. L'état s'engagerait à déboursier aux concessionnaires la somme de 165 Mdh /an pendant 30 ans.

Les concessionnaires s'engageraient à prendre en charge la maintenance de 3000 Km de routes pour la même période.

b - Approche de l'entretien intégral

Cette approche consiste à passer un contrat de longue durée avec deux entrepreneurs pour la réalisation des travaux d'entretien routier courant

d'une zone géographique donnée : une entreprise de signalisation et équipement de la route et une autre pour les travaux de terrassements, chaussées et ouvrages d'assainissement.

Pour évaluer les performances de cette nouvelle approche la DRCR a lancé en 1997 son application au niveau de trois Directions Provinciales des Travaux Publics pilotes.

C O N C L U S I O N

Utiliser le réseau routier de la manière la plus efficace possible tout en garantissant un bon niveau de service aux usagers de ce réseau constitue un grand défi. La sauvegarde du patrimoine routier existant et la satisfaction des besoins en nouvelles infrastructures routières nécessite un apport de financement considérable auquel l'Etat ne peut subvenir seul. Il est ainsi devenu nécessaire de trouver des alternatives de financements des infrastructures pour compléter l'apport de l'Etat et élargir les ressources du secteur. L'intervention du secteur privé dans la conception le financement l'entretien et l'exploitation des infrastructures offre de nouvelles possibilités de financement.

La réalisation des projets routiers selon les nouvelles approches de financements et de gestion privée ne permettra pas de répondre à tous les besoins en investissements, mais demeure une composante vitale de la stratégie à développer.