

Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé

Paris, le 12 février 2009

Avis n°2009-4 sur le projet de tarification de l'usage du réseau routier national non concédé par les poids lourds (TPL)

Préambule : cet avis est rendu en application des dispositions de l'ordonnance du 17 juin 2004, modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, relative aux contrats de partenariat et au vu des seules exigences fixées par ladite ordonnance.

Objet

Le Gouvernement envisage de créer une éco-redevance kilométrique (dite « taxe poids lourds » ou TPL) consistant à faire payer aux poids lourds, selon leur catégorie et classe, au moyen de techniques modernes, l'usage du réseau routier national non concédé, actuellement gratuit, et de certaines routes départementales ou communales susceptibles de subir de ce fait un report significatif de trafic.

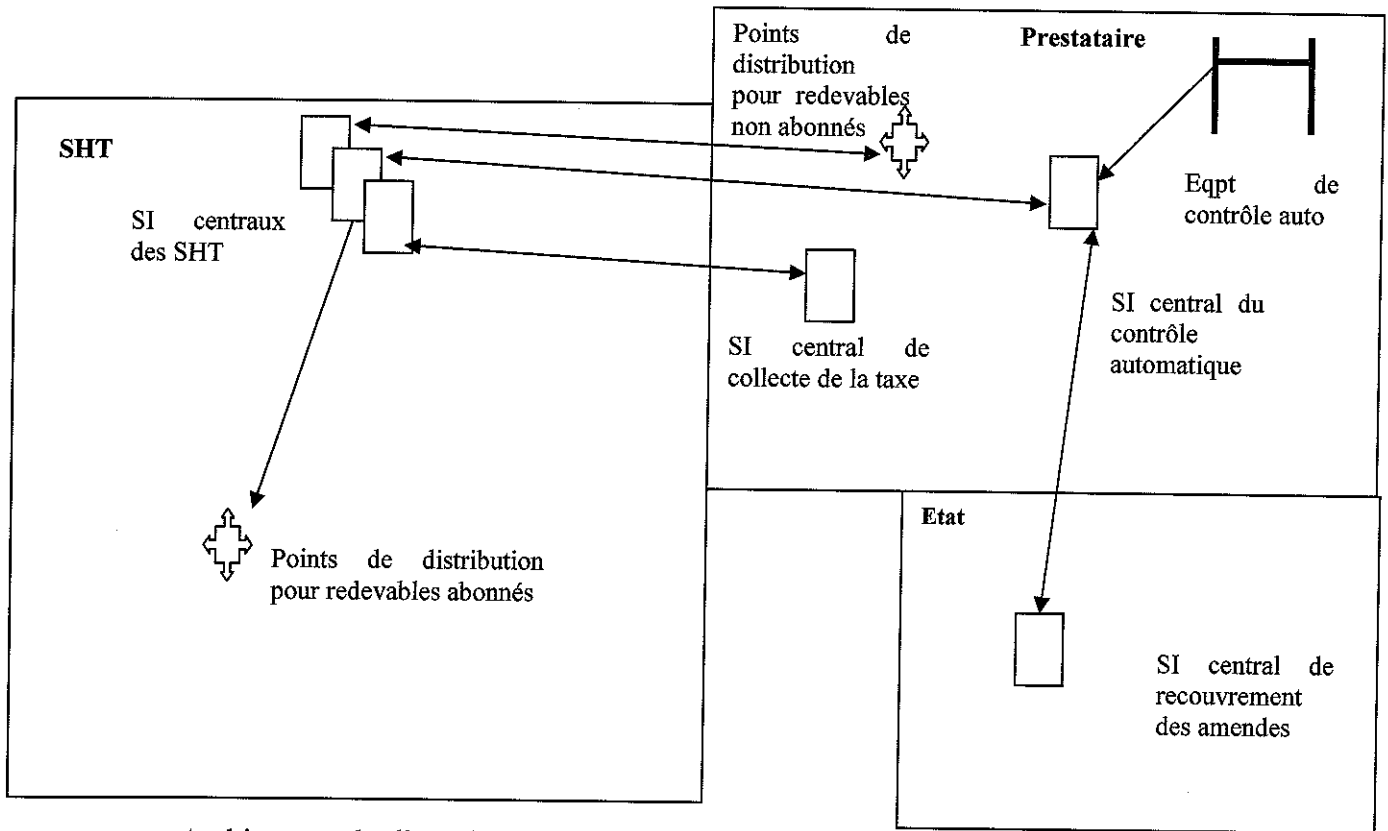
Seront soumises à la taxe l'ensemble des routes du réseau routier national actuel, à l'exception des routes et ouvrages déjà soumis à péages, soit environ 12000 kilomètres, ainsi que des routes appartenant à des collectivités territoriales, définies par décret en Conseil d'Etat en fonction du report de trafic subi en provenance d'autoroutes à péage ou de routes soumises à cette taxe ou à des taxes analogues en vigueur dans des pays voisins. Le réseau routier soumis à la taxe est fractionné en sections élémentaires (4 à 5 km) sur lesquelles s'appliquera la taxe.

Le principe a été retenu d'une application anticipée de la taxe dans la région Alsace, selon des modalités spécifiques, avant son extension au plan national. La taxe alsacienne devra être mise en œuvre avec quelques mois d'avance sur la taxe nationale et aura vocation à se fondre dans la taxe nationale lorsque celle-ci sera mise en œuvre. Le présent avis porte sur le projet de taxe nationale (qui inclut le projet de taxe alsacienne).

Saisi pour avis, le Conseil d'Etat a indiqué qu'aucun principe ne s'oppose à ce que certaines missions de recouvrement de cette taxe soient confiées à un prestataire privé, sous réserve d'un contrôle strict de l'Etat (CE, 11 décembre 2007, avis n°381058 relatif au projet TPL).

Le dispositif envisagé, tel que décrit dans le rapport d'évaluation préalable, doit permettre de déterminer les points de tarification franchis par les redevables, de calculer le montant de la taxe due, d'assurer le paiement de la taxe en distinguant selon que le redevable a choisi ou non de s'abonner au service de télépéage, et de détecter et sanctionner les redevables en situation irrégulière au regard de la taxe.

L'ensemble du dispositif de perception de la taxe poids lourds (TPL), qui reprend en l'incluant la taxe alsacienne, fait l'objet de dispositions législatives : c'est l'article 153 de la loi de finances initiale pour 2009, publiée au JO du 28 décembre 2008.



Architecture du dispositif

1) Analyse juridique

L'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 comporte un article 2 aux termes duquel, dans sa rédaction modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008, :

« II - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère :

1°) Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ;

2°) Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, ou de faire face à une situation imprévisible ;

3°) Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » .

La Mission des infrastructures et de la tarification routière (MITR) du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), qui a porté et piloté ce dossier, pour le compte de la personne publique, jusqu'au stade de l'évaluation préalable, s'est fondée sur le seul critère de la complexité pour établir l'éligibilité de son projet au contrat de partenariat. Elle n'a donc pas examiné le critère de l'urgence ni celui de l'efficacité économique du projet. La MAPPP prend acte de cette option.

La notion de complexité renvoie à la directive n°2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Cette directive autorise le recours à une procédure appelée dialogue compétitif dans le cas de projets complexes.

Dans son considérant 31, la directive précise que :

« Les pouvoirs adjudicateurs qui réalisent des projets particulièrement complexes peuvent, sans qu'une critique puisse leur être adressée à cet égard, être dans l'impossibilité objective de définir les moyens aptes à satisfaire leurs besoins ou d'évaluer ce que le marché peut offrir en termes de solutions techniques et/ou de solutions financières/juridiques. Cette situation peut notamment se présenter pour la réalisation d'importantes infrastructures de transport intégrées, la réalisation de grands réseaux informatiques ou la réalisation de projets comportant un financement complexe et structuré, dont le montage financier et juridique ne peut pas être prescrit à l'avance. Dans la mesure où le recours à des procédures ouvertes ou restreintes ne permettrait pas l'attribution de tels marchés, il convient donc de prévoir une procédure flexible qui sauvegarde à la fois la concurrence entre opérateurs économiques et le besoin des pouvoirs adjudicateurs de discuter avec chaque candidat tous les aspects du marché. »

La MAPPP considère que le projet envisagé présente bien des éléments réels de complexité technique, que fait ressortir l'évaluation préalable. Celle-ci montre que la complexité technique et fonctionnelle apparaît aux différents stades du projet, depuis la conception jusqu'à la maintenance, l'entretien et l'exploitation, et en passant par la réalisation :

- La nature et l'envergure du dispositif envisagé y contribuent au premier chef. Le projet devra détecter le passage d'environ 800 000 redevables (poids lourds français et étrangers) par an sur le réseau taxé. Le nombre annuel de transactions unitaires devrait être supérieur à 2 milliards (une transaction représentant le passage dans une section élémentaire) .

- L'hétérogénéité du réseau taxé est également un facteur de complexité. Le réseau taxé comprend des sections d'autoroutes non concédées, des routes nationales et des voies appartenant à des collectivités territoriales. La disparité des voiries à prendre en compte est un facteur supplémentaire de contraintes pour le prestataire ainsi que l'inclusion ou non des régions, selon les accords établis avec l'Etat.

- Le projet présente un caractère inédit et innovant pour lequel il n'existe pas de réelle base de comparaison. Il présente en effet une différence de nature avec le dispositif existant de taxation kilométrique sur des réseaux autoroutiers, uniquement accessibles par des échangeurs, qui reste assez simple d'un point de vue technique.

- Deux grands types de solutions technologiques sont envisageables pour réaliser le dispositif de perception de la taxe : la technologie DSRC, qui recourt à la mise en place de

portiques, est largement répandue et appliquée aujourd'hui pour le télépéage sur le réseau autoroutier concédé ; la technologie satellitaire (GNSS), qui recourt au positionnement GPS, n'est aujourd'hui opérationnelle à une grande échelle qu'en Allemagne et a rencontré à cette occasion des difficultés de mise en œuvre. Cette technologie est actuellement considérée comme plus avancée et plus rapide à déployer (dès lors qu'elle est bien maîtrisée) mais aussi plus risquée que la technologie DSRC : il est difficile pour l'Etat de déterminer seul et à l'avance, entre ces deux technologies très différentes, la solution technique la mieux adaptée pour la réalisation de ce projet. Si le choix est fait du recours à la technologie DSRC, les infrastructures devront être installées sur chaque section élémentaire des voiries, avec les problèmes d'insertion dans les sites en résultant, dans un délai très bref sur l'ensemble du territoire et en gênant le moins possible la circulation des zones concernées.

- Le développement, la certification, la fabrication industrielle et la distribution d'équipements électroniques embarqués à l'ensemble des redevables de la taxe devront être organisés de sorte que l'ensemble des véhicules puisse être équipé au moment de l'entrée en vigueur du prélèvement.

- Les modules logiciels et matériels du dispositif de perception de la taxe présentent un caractère nécessairement évolutif. En outre, le système conçu devra évoluer à terme pour satisfaire au cadre juridique posé par la directive « interopérabilité ».

L'évaluation préalable avance également une série d'éléments pour établir la complexité juridique et financière du projet. Ceux-ci s'avèrent dans l'ensemble moins convaincants que ceux relatifs à la complexité technique. La MAPPP est néanmoins d'avis que peuvent être retenus à l'appui de la complexité juridique et financière les arguments suivants :

- le fait que le montage juridique et financier retenu sera fortement influencé par la solution technologique présentée par chaque candidat ;

- la nécessité de définir de manière fine les relations entre l'Etat, le prestataire et les fournisseurs de services de télépéage ;

- le fait qu'un grand nombre d'éléments du dispositif de perception et de contrôle sera établi sur des emprises dont l'Etat ou les collectivités locales conservent la propriété.

- le fait, enfin, qu'un enjeu du contrat réside dans la question de la répartition des risques liés au défaut de paiement de la taxe due et à la détermination du périmètre de la garantie de paiement qui sera exigée du prestataire. Le partage des risques sera d'autant plus difficile à définir que l'Etat conservera certaines prérogatives qui sont susceptibles d'influer sur le bon fonctionnement du dispositif.

Compte tenu des arguments qui lui ont été présentés, la Mission estime que le projet, tel qu'il est exposé dans l'évaluation préalable, présente bien un caractère de complexité au regard de l'article 2-II-1° de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée par la loi du 28 juillet 2008.

2) Analyse comparative

L'évaluation retient deux schémas envisageables pour la mise en œuvre du projet auxquels s'ajoutent, comme il a été signalé dans l'argumentation sur la complexité, deux scénarios possibles en termes de choix de technologie de transmission de données : la technologie ondes courte portée (DSRC) et la technologie satellitaire (GNSS).

i) Pertinence des schémas alternatifs présentés

SCHEMA 1 (REFERENCE) : Montage en marché public (CMP)

- ✓ Un montage suivant le code des marchés publics (CMP) implique généralement de recourir à plusieurs marchés. Dans le cas du présent projet, a été choisi le recours à un marché unique pouvant couvrir l'ensemble des prestations sur une durée identique à celle du contrat de partenariat. Cette option apparaît incertaine, car contraire au principe d'allotissement des marchés publics, mais pas impossible au regard de l'article 10 du CMP. Pour les besoins de l'exercice de comparaison, la MAPPP accepte donc ce choix.
- ✓ Le financement est entièrement à la charge de l'Etat, sans préfinancement privé et sans étalement dans le temps pour l'investissement.

SCHEMA 2 : Contrat de partenariat

- ✓ nécessite un seul contrat, une seule procédure de publicité et de mise en concurrence ;
- ✓ implique la mise en place d'indicateurs de performances et les modulations pécuniaires afférentes ;
- ✓ transfère les investissements initiaux à la charge du titulaire du contrat ;
- ✓ planifie le paiement de la personne publique sous forme de loyers ;
- ✓ favorise la cohérence technique ;
- ✓ optimise la qualité de l'offre lors du dialogue compétitif dans la procédure de passation du contrat.

La taxe est directement perçue sur les utilisateurs par le cocontractant avec le concours des sociétés habilitées de télépéage (SHT) pour le compte de la personne publique.

Le schéma en délégation de service public (DSP), qui implique une rémunération du partenaire privé substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service a été écarté, dans la mesure où le transfert au partenaire privé du risque d'exploitation du service (c'est à dire du volume des taxes collectées sur le réseau taxé) apparaît clairement dénué de sens.

La MAPPP valide le choix de ces deux schémas CMP et CP comme couvrant le champ des montages à retenir en vue de l'analyse comparative.

ii) Caractère pertinent des paramètres et hypothèses utilisés dans l'évaluation comparative

(1) Durée du contrat de partenariat

La durée du contrat de partenariat est fixée à 14 ans et 1 mois à partir de la date de signature dont 31 mois de travaux en schéma CMP et 25 mois en schéma CP. Cette durée tient compte de la nécessité d'amortir assez rapidement ce type d'infrastructures, du fait de l'évolution rapide de la technologie et donc de son obsolescence technologique, quel que soit le système retenu en définitive. Cependant la Mission d'appui considère qu'elle pourrait être laissée ouverte (à l'intérieur d'une fourchette mini / maxi) dans l'avis d'appel public à la

concurrence (AAPC) et discutée lors du dialogue compétitif, notamment au regard de considérations relatives aux mises à jour logicielles imposées par les progrès de la technologie et par l'évolution des besoins de la personne publique.

(2) *Délais de réalisation*

	Schéma MP(1)	Schéma CP (2)	Ecart (2)-(1)
Phase	(mois)	(mois)	(mois)
T0	févr-09	févr-09	
Procédure	22	22	0
Conception	5	5	0
Travaux	31	25	-6
Total	58	52	-6

Source : MITR

Dans le tableau récapitulatif précédent, il n'apparaît pas de différence entre les deux scénarios DSRC et GNSS, ce qui est pour le moins surprenant :

- Globalement, le DSRC se distingue du GNSS en termes de répartition de coûts mais aussi sur des aspects plus opérationnels :
 - Le GNSS est une technologie à forte évolution qui nécessite un investissement relativement important en matériel embarqué dans les véhicules et plutôt plus faible en matériel fixe. Le déploiement d'un tel réseau est donc simplifié. Cependant, la partie développement du GNSS ainsi que les remises à niveau périodiques ne sont pas négligeables.
 - Le DSRC est une technologie plus mûre nécessitant un investissement plus faible en matériel embarqué dans les véhicules mais plus important en matériel fixe (les portiques dont le déploiement est quelque peu contraint) comparé à la solution GNSS. Par ailleurs, peu de coûts de développement et de remises à niveau sont attendus.
- Il aurait été pertinent de prendre en compte les deux points précédents dans l'évaluation des délais, ce qui aurait pu faire apparaître non seulement des écarts entre les deux solutions mais aussi probablement amplifier ceux déjà identifiés entre les deux schémas. La MAPPF considère que la faiblesse des écarts de délais retenus dans l'évaluation préalable entre les schémas juridiques en CMP et en CP, quelle que soit l'option technologique retenue, contribue à pénaliser quelque peu le choix du schéma CP.

En conclusion, sur l'évaluation des délais, la MAPPP considère que l'avantage du schéma CP n'a pas été complètement exploité, pas plus que les écarts de déploiement entre les deux scénarios technologiques. Compte tenu de l'absence de données statistiques, la personne publique n'a pas souhaité valoriser de façon significative l'avantage du CP pour ce qui concerne les délais de développement et de déploiement. La meilleure maîtrise de la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation et l'intérêt économique pour le cocontractant à mettre en service la plateforme de collecte rapidement n'ont donc pas été pleinement pris en considération (la possibilité pour le partenaire privé de percevoir des recettes complémentaires n'a pas été retenue dans l'évaluation préalable).

Le recalage de la date de mise en service n'a pas été pris en compte dans l'étude, ce qui en l'occurrence semble approprié, dans la mesure où les recettes de péage ont été incluses dans le périmètre financier du contrat en tant que ressources pour la personne publique (l'Etat).

iii) Périmètre de la comparaison

Le périmètre géographique du projet dans le cadre de l'analyse comparative est étendu à l'ensemble du territoire, sur le réseau routier national actuel à l'exception des routes et des ouvrages déjà soumis à péage, soit environ 12 000 km auxquels s'ajoutent les routes des collectivités territoriales susceptibles de subir un report significatif de trafic en provenance d'axes à péage (ces routes feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat après avis des assemblées délibérantes). Comme déjà mentionné supra, les recettes complémentaires et diverses incitations financières liées à la performance, n'ont pas été intégrées à ce stade dans l'évaluation préalable. La Mission d'appui souligne que les modalités de perception de ces éventuelles recettes complémentaires doivent être abordées dans le cadre du dialogue compétitif. Il conviendra donc de mentionner cette possibilité dans l'AAPC.

En CMP : comme indiqué précédemment, la réalisation du projet est proposée sous la forme d'un marché public unique couvrant le développement, le déploiement, l'exploitation et la maintenance, sous la responsabilité de la personne publique. Il n'est pas précisé dans l'évaluation préalable la provenance des ressources assurant le contrôle du bon fonctionnement de la plateforme et sa validation après installation. En toute rigueur, cette prestation ne peut être intégrée au marché précédemment mentionné. Elle nécessitera soit un appel d'offres distinct, soit des ressources internes de façon à considérer dans les deux schémas un périmètre identique. Ces coûts complémentaires n'apparaissent pas dans l'évaluation.

En CP : cette réalisation prend la forme d'un contrat global couvrant l'ensemble conception / réalisation / maintenance / remise à niveau auquel s'ajoute le préfinancement privé.

Pour chacun de ces montages, les éléments soumis à comparaison sont les suivants:

➤ **Investissements**

- Etudes et conception ;
- Coûts du matériel fixe et mobile (émetteurs/récepteurs embarqués dans les camions) et son déploiement;
- Coûts de la plateforme (liens de transmission dédiés inclus)

➤ **Exploitation-maintenance**

- Coûts d'exploitation
- Coûts de maintenance et de remise à niveau
- Coûts récurrents de prestations diverses (opérateurs télécoms, hébergeurs, SHT,...).

selon les deux configurations possibles (GNSS ou DSRC).

iv) Coûts

(1) Coûts d'investissement

(a) Coûts de conception et de réalisation

Aucun différentiel n'a été identifié entre les deux schémas. En revanche, ils apparaissent très logiquement entre les scénarios GNSS et DSRC. La MAPPP considère qu'il aurait été sans doute plus pertinent de dégager les coûts de chacune des phases (Etudes, conception, ...) plutôt que de différencier les trois parties du projet (perception, contrôle et système central). Cette méthode aurait eu l'avantage de faire apparaître plus facilement les écarts de coûts entre les schémas, même si in fine le bilan pouvait se révéler équilibré de la même façon.

(b) Autres coûts d'investissement

Les seuls écarts significatifs apparaissent sur les rubriques « Gestion de projet » (plus économe en CP) et « Coût de société de projet » (poste qui ne concerne logiquement que le schéma CP).

(c) Indemnisation

Aucune mention n'est faite dans l'évaluation préalable d'une indemnisation des candidats présélectionnés, en raison sans doute de l'attractivité supposée du projet qui permettrait de faire l'économie d'une telle indemnisation. La Mission d'appui considère cependant, conformément à la Charte du dialogue compétitif, et compte tenu des importantes retombées fiscales du projet, qu'il conviendrait de dédommager les candidats non sélectionnés, car cela concourt à améliorer la qualité des offres et à renforcer le caractère concurrentiel du dialogue.

(d) Subventions ou avances sur loyers.

Aucune subvention, ni aucune avance sur loyers n'est prévue dans ce projet. Il est donc supposé que les loyers ne seront payés qu'à partir du moment où les recettes seront générées.

Enfin, l'évaluation préalable n'a pas fait apparaître d'éléments justifiant le coût du projet en valeur absolue. Un benchmark aurait pu être réalisé à partir des expériences allemande, tchèque et autrichienne, mais celles-ci reposent exclusivement sur des réseaux autoroutiers. Du fait du caractère inédit de ce projet, la MAPPP n'est pas en mesure de valider les hypothèses en valeur absolue de coûts et de performances émises dans l'évaluation préalable. En particulier, les coûts de développement et de déploiement, compte tenu des contraintes de calendrier, sont insuffisamment détaillés pour donner les garanties nécessaires à la Mission

d'appui que les coûts des offres qui seront faites à la personne publique lors de la consultation seront cohérents avec celui estimé dans cette évaluation.

M€ courants TTC	CMP		CP		Δ CP-CMP		%	
	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC
Système de perception	78	395	78	395	0	0		
Système de contrôle-sanctio	76	50	76	50	0	0		
Système central	38	28	38	28	0	0		
Total matériel	192	473	192	473	0	0		
Mise en service	11	10	11	10	0	0		
Gestion de projet	26	26	19	19	-7	-7	-27%	-27%
Coût société de projet			9	12	9	12		
Coût de déploiement	14	23	14	21	0	-2	0%	-9%
Total Investissement	243	532	245	535	2	3	1%	1%

Source: MITR

Conclusion : Ce tableau fait apparaître, dans chaque schéma juridique, un net avantage de coût d'investissement en faveur du scénario GNSS (même en y incluant les terminaux embarqués dans les camions, dix fois plus coûteux en technologie GNSS, solution qui, en revanche, ne nécessite pas un génie civil important à la différence de celui induit par l'installation des portiques DSRC). Sans prendre en compte les risques, le tableau précédent montre que, quel que soit le scénario GNSS ou DSRC, le coût de l'investissement du schéma CP est très proche de celui du schéma CMP, légèrement plus avantageux.

(2) Coûts totaux d'« exploitation-maintenance », incluant le GER.

M€ cumulés (courant TTC)	CMP		CP		Δ CP-CMP		%	
	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC	GNSS	DSRC
Coûts d'exploitation et maintenance	972	844	1 015	882	43	38	4%	5%
Coûts prestataires externes	383	383	401	401	18	18	5%	5%
GER	207	53	208	52	1	- 1	0%	-2%
Investissements complémentaires			130	18	130	18		
Rémunération des SHT	605	339	765	372	160	33	26%	10%
Total	2 167	1 619	2 519	1 725	352	106	16%	7%

Source: MITR

Contrairement aux coûts d'investissement, les coûts d'exploitation font apparaître une différence significative en faveur du scénario DSRC, les principaux postes de différenciation entre ces deux scénarios technologiques étant le gros entretien / renouvellement (GER) et la rémunération des sociétés habilitées de télépéage (SHT). Le schéma CMP, à ce stade reste le plus performant, en considérant que les recettes dues à la collecte de la taxe (non mentionnées dans le tableau) restent du même niveau en CMP et en CP, ce qui constitue une hypothèse prudente. Le scénario DSRC est plus attractif en exploitation-maintenance car il tire avantage en particulier d'un coût « télécoms » plus réduit et des coûts SHT moindres.

Précisons ce dernier point :

o Les sociétés habilitées de télépéage (SHT)

Le dispositif distingue deux modes opératoires pour le paiement de la taxe, selon que le redevable a choisi ou non de s'abonner au service de télépéage :

- ❖ le post-paiement pour les redevables abonnés ayant passé un contrat d'abonnement auprès d'une SHT. Ils s'acquittent du paiement de la taxe périodiquement et a posteriori auprès de cette société ;
- ❖ le pré-paiement pour les redevables non-abonnés, qui doivent s'acquitter auprès du prestataire, opérateur du dispositif, d'un acompte préalable au titre de la taxe au moment de retirer leur équipement embarqué (moyennant également le dépôt d'une caution couvrant le prêt de l'équipement).

Dans les deux cas, les coûts inhérents à l'installation et l'entretien des équipements embarqués sont à la charge des SHT, coûts compensés par la rémunération de ces dernières par la personne publique (cas CMP) ou le cocontractant (cas CP, avec, on le notera, un surcoût non négligeable). La différence de coût entre le GNSS et le DSRC se justifie, comme cela a été signalé ci-dessus, par le coût des équipements embarqués de type satellitaire. Rappelons que ces coûts correspondent au coût de renouvellement auquel s'ajoute le coût d'extension du parc d'équipements embarqués. Ceci étant précisé, l'évaluation préalable n'est pas très claire sur l'affectation précise de ces coûts, sachant que le programme prévisionnel prévoit que:

- ❖ 800 000 véhicules seront équipés la première année ;
- ❖ ce parc subira un renouvellement progressif après 5 ans d'utilisation (intégré au GER) sans parler des coûts de maintenance inhérents au projet.

Les coûts de développement du parc d'équipements embarqués seront plus élevés en système GNSS qu'en système DSRC, compte tenu des différences de coûts unitaires ; de même, les opérations de maintenance et de mise à jour seront plus fréquentes en GNSS qu'en DSRC.

v) Données sur le financement

Du fait du montant de l'investissement, c'est le montage en financement de projet avec création d'une société de projet, qui a été retenu dans l'évaluation préalable. L'hypothèse faite d'un levier de fonds propres rapportés aux dettes fixé à 15/85 est cohérente avec les recommandations de la MAPPP pour ce type de projet.

- Le taux retenu pour la dette publique est de **4,87%**. Il a été calculé sur la base d'une OAT de 11 ans émise le 3 juillet 2008 avec un taux de 4,25%. La MAPPP retient cette hypothèse même s'il serait plus rigoureux de calculer ce taux sur la base de la durée approchant celle du contrat mais sur la durée (donc autour de 7 ans).
- Coût moyen pondéré du financement privé : **6,28%** soit 141 points de base supplémentaires par rapport au taux d'intérêt public ce qui correspond aux hypothèses émises habituellement.

Le coût de la dette privée est une moyenne pondérée sur la base du risque inhérent à chaque phase sachant qu'un impact existe aussi selon le choix du scénario technologique retenu. On peut cependant s'étonner que les spreads retenus pour les options GNSS et DSRC soient identiques, alors que le scénario GNSS apparaît objectivement comme plus risqué que le scénario DSRC.

- Taux d'actualisation : il a été fixé à 4.87%, étant par convention égal au coût de la dette publique

vi) Les bilans financiers

(a) Sans prise en compte des risques

Sans tenir compte de la prise en compte des risques, avec une démarche qui ne valorise pas vraiment le contrat de partenariat (schéma CMP réputé mis en œuvre aux conditions nominales, absence d'écart dans l'efficacité de la perception des recettes) la VAN des coûts est sans surprise plus favorable au schéma CMP. Cependant, si les recettes (les recettes fiscales prélevées sur la société de projet incluses) sont intégrées à ce calcul, la VAN totale des flux bascule en faveur du schéma CP et ce, quel que soit le scénario technique, en raison de la mise en service plus rapide du dispositif de perception de l'éco-redevance si est fait le choix du contrat de partenariat.

La MAPPP relève à cet égard que l'évaluation préalable ne fournit aucune justification du montant des recettes attendues ni aucune explication de son mode de détermination. La mission d'appui reprend tels quels des montants annoncés mais ne saurait donc se prononcer sur leur validité.

GNSS	CMP	CP	En M€	En %
VAN des coûts en M€ (TTC)	- 1 575	- 1 735	- 160	-10%
VAN des recettes	10 456	11 065	609	6%
VAN bilan	8 881	9 330	449	5,1%

Source: MITR - VAN calculées à la date du 1er septembre 2010

DSRC	MOP	CP	En M€	En %
VAN des coûts en M€ (TTC)	- 1 473	- 1 687	- 214	-15%
VAN des recettes	10 456	11 075	619	6%
VAN bilan	8 983	9 388	405	4,5%

Source: MITR - VAN calculées à la date du 1er septembre 2010

(b) Avec prise en compte des risques

Chaque risque identifié est classé dans une grande catégorie (coûts de déploiement et de mise en service, coûts d'exploitation, taxes non collectées pendant le fonctionnement, risque de délais), puis les risques sont répartis entre les partenaires public et privé par la matrice d'allocation des risques. Les différents risques sont modélisés par des lois de probabilités continues, de type PERT (loi dérivée d'une loi « bêta ») et leurs impacts sur les coûts et sur les délais sont identifiés. La combinaison des lois de probabilité a été réalisée, sur la base de la méthode de Monte Carlo, avec un logiciel spécifique (@risk). La méthode de calcul, le choix du paramétrage des risques et des impacts ne suscitent pas d'observations particulières de la part de la MAPPP. La Mission constate que la VAN des coûts dans les deux scénarios techniques croît modestement (variation de 5 à 10%) après l'intégration de la valorisation des risques. On observe qu'un glissement des délais de déploiement implique, dans les hypothèses convenues dans la simulation, à savoir une durée de contrat fixe, une réduction de la période d'exploitation qui occasionne une réduction des recettes mais aussi une réduction des coûts d'exploitation. Il en résulte une diminution limitée de la VAN des coûts pour le partenaire privé (refacturés à travers les loyers au partenaire public), compte non tenu des pénalités de retard ou de non-performance qui pourront lui être infligées. Toutefois, un tel retard dans la mise en service se traduit par une diminution sensible des recettes (entre 10 et 15%) : au total, un retard de mise en service aura un impact négatif sur le bilan global de la personne publique.

Il en ressort que les VAN « risquées »¹, en tenant compte des recettes, font apparaître dans les deux scénarios techniques un avantage en faveur du contrat de partenariat avec une marge supérieure à 10%.

GNSS	CMP(1)	CP (2)	En M€ (2-1)	En %
VAN des coûts en M€ (TTC)	- 1 677	- 1 917	- 240	14%
VAN des recettes	8 567	9 617	1 050	12%
VAN bilan	6 890	7 700	810	12%

Source : MITR - VAN calculées à la date du 1er septembre 2010

DSRC	MOP(1)	CP (2)	En M€ (2-1)	En %
VAN des coûts en M€ (TTC)	- 1 506	- 1 775	- 269	18%
VAN des recettes	8 567	9 630	1 063	12%
VAN bilan	7 061	7 855	794	11%

Source : MITR - VAN calculées à la date du 1er septembre 2010

On relève que, quelle que soit l'option technologique retenue, la VAN des coûts après risques est supérieure en CP à celle en CMP (en valeur absolue), ceci résultant pour l'essentiel des surcoûts de financement du CP liés au préfinancement privé. En revanche, la VAN des recettes pour l'Etat est très largement supérieure en CP, en raison, comme indiqué ci-dessus,

¹ C'est à dire après prise en compte des risques.

de la mise en service plus rapide qu'en CMP permise par ce montage contractuel, ce qui conduit à un supplément de redevances encaissées en début de contrat. Au total, le bilan pour l'Etat (recettes de redevances nettes des coûts) après prise en compte des risques apparaît sensiblement plus avantageux en CP qu'en CMP, ceci quelle que soit l'option technologique retenue.

vii) Tests de sensibilité

Afin d'estimer la robustesse de l'estimation des coûts globaux actualisés, et à défaut d'analyse de risques plus approfondie, la personne publique a procédé à l'évaluation de la sensibilité associée aux variables essentielles que sont le taux d'actualisation, le coût de développement, le coût d'exploitation-maintenance, le coût de la dette privée et le taux de rémunération des fonds propres et ceci dans les deux scénarios technologiques.

GNSS	Valeur de base	Valeur testée	CP	MOP	Gain CP	Gain CP	Hypothèses sensibilité
M€ TTC au 1/09/10			M€	M€	M€	%	
VAN nominale			9 330	8 881	449	5,1%	
Taux de la dette publique	4,87%	5,12%	9 174	8 723	450	5,2%	Avantage légèrement plus marqué pour le CP
Coût de construction (+20%)	358	429	9 247	8 815	432	4,9%	Légère dégradation de l'avantage du CP
Coût d'exploitation - maintenance et GER (+10%)	1 060	1 166	9 259	8 801	458	5,2%	Amélioration de l'avantage du CP
Spread dette privée/publique (+50pb)	6,28%	6,78%	9 322	8 880	442	5,0%	Légère dégradation de l'avantage du CP
Rémunération des fonds propres (+200 pb)	12%	14%	9 323	8 880	443	5,0%	Légère dégradation de l'avantage du CP

Sources: MITR

DSRC	Valeur de base	Valeur testée	CP	CMP	Gain CP	Gain CP	Hypothèses sensibilité
M€ TTC au 1/09/10			M€	M€	M€	%	
VAN nominale			9 388	8 983	405	4,5%	
Taux de la dette publique (+25pb)	4,87%	5,12%	9 229	8 819	410	4,6%	Avantage légèrement plus marqué pour le CP
Coût de construction (+20%)	577	429	9 254	8 876	378	4,3%	Légère dégradation de l'avantage du CP
Coût d'exploitation - maintenance et GER (+10%)	866	952	9 333	8 911	422	4,7%	Amélioration de l'avantage du CP
Spread dette privée/publique (+50pb)	6,28%	6,78%	9 374	8 983	391	4,4%	Légère dégradation de l'avantage du CP
Rémunération des fonds propres (+200 pb)	12%	14%	9 373	8 983	390	4,3%	Légère dégradation de l'avantage du CP

Sources: MITR

Les tableaux précédents démontrent la robustesse de la comparaison en ce qui concerne l'incidence des évolutions possibles de coûts, quel que soit le scénario technique choisi, puisqu'aucun des tests effectués n'en inverse le sens, l'avantage du CP restant même toujours supérieur à 4%, bien que les calculs aient été effectués sur les VAN « non risquées », ce qui n'est pas favorable au contrat de partenariat. .

3) Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité du projet, particulièrement évidente dans le cas présent : il est en effet impossible à l'Etat de déterminer seul et à l'avance le choix de l'option technologique optimale entre la localisation satellitaire (GNSS) et la détection par portiques au sol (DSRC). Si ces deux options présentent des caractéristiques techniques, économiques très différentes, la sensibilité aux risques reste comparable : le choix par le partenaire public (l'Etat) de la meilleure option ne pourra être opéré qu'à l'issue du dialogue compétitif.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée, avec comme alternative au contrat de partenariat la passation d'un marché public global conformément au code des marchés publics (CMP).

Cette analyse montre que sur la base d'hypothèses très prudentes voire conservatrices, qui ne sont pas susceptibles d'avantager le schéma « contrat de partenariat », celui-ci est préférable au schéma « CMP » en termes de bilan global actualisé avant même toute prise en compte de l'incidence monétaire des risques mais en intégrant l'incidence des recettes plus importantes en « CP ». L'intégration des risques accroît significativement l'avantage du contrat de partenariat. Cependant, les conclusions de l'étude sont peu discriminantes entre les deux choix technologiques. On peut constater un léger avantage de la solution DSRC dans l'état actuel, mais il conviendrait de prendre en compte la forte évolutivité de l'alternative satellite et son potentiel d'amélioration probablement plus important. Les critères qualitatifs (performances techniques, rapidité de déploiement, évolutivité des solutions...) conduisent également à renforcer l'intérêt du contrat de partenariat qui, par ailleurs, présente aussi un avantage certain au regard des préoccupations de développement durable dans la mesure où il permettrait de percevoir plus rapidement l'éco-redevance qui trouve sa justification dans de telles préoccupations.

Lors du dialogue compétitif devront être examinés :

- Le caractère critique du respect de la date de mise en service complet du dispositif pour le montant de la taxe prélevée sur les poids lourds circulant sur le réseau routier non concédé, dont on rappelle qu'elle devrait assurer une part essentielle des ressources de l'AFITF², n'apparaît pas suffisamment souligné dans la comparaison présente : il conviendra en particulier de prévoir dans le règlement de la consultation des dispositions incitatives en matière de délais de déploiement complet du dispositif et, au travers d'indicateurs de qualité judicieusement choisis, dans l'exploitation afin de se garantir contre des pertes de recettes qui pourraient résulter de « failles » dans le dispositif technique de détection ;
- Les conditions permettant d'exploiter pleinement les possibilités de recettes complémentaires générées par l'ouverture de services à valeur ajoutée (gestion de flottes, de trafic, localisation.....).

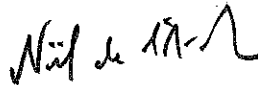
² Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Les conditions juridiques étant remplies pour recourir au contrat de partenariat, et l'analyse comparative ayant montré que la collectivité peut évaluer les avantages qu'elle peut en retirer et identifier les facteurs clés de succès d'un tel contrat, la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) émet un avis favorable au choix du contrat de partenariat pour réaliser le développement et l'exploitation d'un système de collecte de la taxe relative à l'usage du réseau routier national non concédé par les poids lourds.

Il conviendra de vérifier, tout au long de la procédure, à l'issue du dialogue compétitif et avant la signature du contrat, que les avantages attendus d'un tel choix ont bien été obtenus. Cette observation vaut en particulier pour les conditions financières qui prévaudront en fin de dialogue compétitif et lors de la passation du contrat.

Le pilotage du projet étant désormais confié à la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), il convient que cette dernière veille à se doter des compétences et conseils lui permettant de le mener à bien en maîtrisant notamment le dialogue compétitif, sachant qu'il s'agit d'une opération originale et complexe pour laquelle il n'existe pas de précédent auquel on puisse valablement se référer.

Le Président de la Mission d'Appui
à la Réalisation de Contrats de Partenariat



Noël de Saint Pulgent