

Deuxième tube au tunnel du Gothard : un financement privé est réalisable

dossier politique

20 février Numéro 2 (mise en page provisoire)

Partenariat public-privé (PPP) Le tunnel routier du Gothard doit être rénové de fond en comble. Une étude de faisabilité réalisée à la demande d'economiesuisse montre qu'un partenariat entre les pouvoirs publics et des investisseurs privés serait possible et intéressant. Une société privée commencerait par percer un deuxième tunnel, puis rénoverait le premier. Elle exploiterait ensuite les deux tubes, dont une seule voie serait utilisée. Le financement de l'ouvrage serait assuré par un péage. Selon les calculs réalisés, il se monterait aux alentours de 20 francs en moyenne pour les voitures de tourisme – dans ce cas de figure, l'État n'aurait pas de coûts à assumer. Selon la variante la plus avantageuse, le bilan financier serait positif pour les pouvoirs publics et ils disposeraient d'une infrastructure d'une grande valeur.

Position d'economiesuisse

Les partenariats public-privé (PPP) sont une bonne solution pour de grands projets d'infrastructure.

L'option d'un PPP doit être examinée sérieusement pour tous les futurs projets d'infrastructure.

La réfection du tunnel du Gothard constitue une opportunité de taille pour tenter cette forme de collaboration prometteuse.

Un modèle PPP ménage les budgets publics et crée des incitations économiques judicieuses en faisant participer les utilisateurs au financement de l'infrastructure.

Le tunnel du Gothard doit être rénové

Des coûts élevés pour la Confédération et le risque d'une longue fermeture

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral estime les coûts de réfection du tunnel à 1,2 voire 1,4 mrd fr.

Le tunnel routier du Gothard est en service depuis 1980 et plus de 160 millions de véhicules l'ont emprunté à ce jour. Il doit être totalement assaini d'ici à 2025 (au plus tard jusqu'en 2035). Selon la procédure retenue, cela nécessitera sa fermeture complète pendant 900 jours ou une fermeture partielle pendant 3,5 ans. Dans tous les cas, la réfection impliquera des restrictions considérables pour les cantons de la région du Gothard et des coûts élevés pour les pouvoirs publics : à l'heure actuelle, la Confédération estime la facture de sa réfection, y compris les mesures d'accompagnement, à 1,2 voire 1,4 mrd fr. (selon la procédure choisie).

Une autre possibilité serait de percer un deuxième tube qui pourrait être utilisé en trafic bidirectionnel pendant la réfection du premier tube. Une fois les travaux terminés, les deux tubes seraient aménagés à voie simple. Jusqu'ici, le Conseil fédéral n'a pas arrêté de procédure, mais une décision de principe devrait être prise en 2012.

Est-ce nécessairement à l'État de rénover le tunnel ou de construire un deuxième tube ?

Les modèles de partenariats public-privé sont particulièrement judicieux pour la construction de routes.

Jusqu'à présent le débat a surtout porté sur des concepts d'assainissement et sur la fermeture du tunnel, mais pas sur la question de savoir s'il incombe exclusivement à l'État de financer la réfection du premier tube ou l'ouverture éventuelle d'un deuxième. Les projets relatifs à la construction de routes se prêtent pourtant particulièrement bien à des partenariats public-privé (PPP), comme le montrent des exemples à l'étranger (cf. encadré).

PPP : une option attrayante pour des acteurs économiques privés et l'État

En Suisse, les partenariats public-privé (PPP) ne sont pas encore aussi répandus que dans d'autres pays (européens). Dans le secteur du bâtiment, il existe des exemples réussis de tels partenariats : le centre administratif de Berthoud achevé récemment, la place de l'hôtel de ville de Baar ou les stades de football de Lucerne et de Neuchâtel¹.

Pour l'État, des projets réalisés via un PPP offrent la possibilité de créer des infrastructures avec un investisseur, maître d'ouvrage et exploitant privé, sans dépenser des deniers publics (souvent limités). Ce faisant, il peut céder une partie du risque inhérent au projet. En Suisse, les investisseurs possibles sont des caisses de pension, des cantons, mais aussi des entreprises et des fonds de placement. Pour ces acteurs économiques, des PPP peuvent représenter des possibilités d'investissement attrayantes et orientées sur le long terme.

D'autres pays ont déjà réalisé de nombreux projets d'infrastructure via un PPP. Ces dernières années, 29 projets routiers ont vu le jour grâce à un PPP en Grande-Bretagne. En Allemagne, ce sont quatorze projets de route et deux tunnels qui ont été construits ainsi. Par rapport à des procédures conventionnelles, des gains d'efficacité de 10 % ont été obtenus². Ceux-ci

¹ En Suisse, l'Association PPP Suisse s'est intéressée de près à cette question. Pour plus d'informations : <http://www.ppp-schweiz.ch/fr/association-ppp-suisse/portrait/>

² Ces gains d'efficacité n'ont pas été calculés dans le présent modèle de financement, car on ne dispose pas de suffisamment de données pour la Suisse.

résultent entre autres de la concurrence entre les prestataires lors de procédures d'appel d'offres, mais aussi de la possibilité pour le partenaire privé de planifier le projet de manière efficace (financement, construction, exploitation, entretien). Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent accorder une marge de manœuvre suffisante à leur partenaire.

Une étude pour jauger le projet

Des experts du terrain ont participé à l'étude.

economiesuisse a commandé, auprès de B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, une étude de faisabilité technique et économique pour un modèle de PPP au Gothard³. Des spécialistes de Basler & Hofmann et d'AIL Structured Finance SA ont également participé à l'étude. Il s'agissait d'examiner si et dans quelles conditions un projet tel que celui du Gothard pouvait être financé, construit, exploité et entretenu par une entreprise privée dans le cadre d'un partenariat public-privé⁴.

Afin de créer un modèle aussi réaliste que possible pour la construction et le financement d'un grand projet, des experts issus de UBS et KPMG, des entreprises de construction Implenia et Marti ainsi que des organisations Infra, TCS et routesuisse ont participé aux travaux.

Résultat : la faisabilité est confirmée

Une entreprise privée peut se charger de construire un deuxième tube

Une fois que le deuxième tube sera percé, l'exploitant privé rénovera le premier.

L'étude part du principe qu'une entreprise privée financerait et construirait le deuxième tube du tunnel du Gothard. À l'instar des calculs du Conseil fédéral, les coûts ont été estimés à 2,023 mrd fr.

Une fois que les travaux pour l'aménagement du deuxième tube seraient terminés, l'entreprise rénoverait le premier. Pendant cette deuxième phase, les deux voies du nouveau tube seraient utilisées. Les coûts de réfection atteindraient 765 mio.fr. – ce montant comprend les coûts de réfection prévus par le Conseil fédéral en cas de fermeture complète y compris les coûts supplémentaires engendrés par le report de la réfection du fait de la construction d'un second tube.

Pendant toute la durée du contrat, l'exploitant sera responsable de l'entretien du tunnel.

Après l'assainissement du tunnel, la circulation se ferait sur une seule voie dans chacun des tubes. Pour financer les coûts, l'entreprise privée prélèverait un péage, qui serait payé directement par les automobilistes. Pour les poids lourds, l'étude se fonde sur l'hypothèse qu'ils ne paieraient pas de péage direct, mais qu'ils seraient recensés par un système automatique et soumis à un péage fictif. Ensuite, la Confédération verserait à l'exploitant du tunnel un péage par véhicule. La mise en place de deux systèmes différents est une conséquence de l'accord sur les transports terrestres conclu entre la Suisse et l'UE. Celui-ci fixe le coût maximum du transit à travers la Suisse pour un poids lourd (entre 325 et 380 fr. selon la catégorie). La RPLP pouvant atteindre 368 fr., les possibilités d'un péage couvrant les frais sont limitées. Dans la pratique, un péage fictif pourrait être financé au moins en partie par les recettes de la RPLP.

³ Le présent dossierpolitique se fonde sur l'étude : Wolfram Kägi, David Liechti (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG), Raphael Steiner (AIL), Hans Tschamper (Basler & Hofmann), 2012 : PPP-Lösung für zweite Gotthardröhre, qui peut être téléchargée sous www.economiesuisse.ch.

⁴ L'accent était placé sur la faisabilité technique et financière et non politique.

L'exploitant privé serait également responsable de l'entretien des deux tubes pendant toute la durée du contrat. Le modèle prévoit 40 mio.fr. par an au titre de l'entretien.

Trois modèles sont envisagés. Ceux-ci se fondent sur les mêmes hypothèses de base, mais certaines de leurs variables sont différentes.

Modèle 1 : un péage pour les voitures de tourisme et un péage fictif pour les poids lourds

Dans le modèle de base, chaque automobiliste devrait payer 20,7 fr. en moyenne pour une traversée du tunnel du Gothard. Des rabais pourraient être proposés pour les automobilistes qui empruntent fréquemment le tunnel. Pour les poids lourds, les pouvoirs publics paieraient un péage fictif de 81,55 à 123,30 fr. Avec un tel modèle, un financement privé de l'intégralité du projet serait possible.

La construction du deuxième tube et la réfection du premier peuvent être intégralement financés par des ressources privées.

Hypothèses	
Type de péage	Voiture de tourisme : l'utilisateur paie Poids lourd : péage fictif
Investissement des pouvoirs publics	0
Rendement des capitaux propres	9,75 % (pendant toute la durée du projet)
Fonds propres de la société qui mène le projet	370 mio.fr.
Résultats	
Montant du péage	Voiture de tourisme : 20,72 fr. (prix moyen) Poids lourd : 81,55 fr. Semi-remorque : 123,30 fr.
Capitaux étrangers	1480 mio.fr.
Calcul de rentabilité du point de vue des pouvoirs publics (valeur actuelle nette, cf. encadré)	+ 148 mio.fr.

Source : B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 2012

Valeur actuelle nette : le bilan financier pour les pouvoirs publics

La valeur actuelle nette (VAN) représente le bilan financier d'un projet réalisé via un PPP pour les pouvoirs publics. Pour ce faire, on met en regard, d'un côté, les montants effectivement versés à l'exploitant privé (comme le péage fictif et les investissements) et, d'un autre côté, les coûts que l'État évite de payer (pour des travaux d'assainissement et des mesures d'accompagnement, par exemple). Une VAN positive indique que, pour un projet réalisé via un PPP, les pouvoirs publics sont financièrement gagnants – sans compter que l'ouvrage est remis gratuitement à l'État une fois la durée du contrat écoulée.

Le premier modèle montre clairement qu'un PPP serait financièrement intéressant pour les pouvoirs publics dans le cas du le Gothard, sur la base des hypothèses utilisées.

Modèle 2 : péage fictif pour les voitures de tourisme et les poids lourds

Le montant moyen du péage fictif diminue légèrement si les voitures de tourisme ne paient pas de péage direct : il se monterait à près de 19,40 fr. pour les voitures de tourisme et entre 76,25 et 115,30 fr. pour les poids lourds. Ce modèle pourrait également être financé sans investissements publics. Toutefois l'introduction d'un péage fictif pour les voitures de tourisme et les poids lourds détériore le bilan purement financier des pouvoirs publics.

Le bilan financier est moins bon si l'État paie un péage fictif également pour les voitures de tourisme.

Hypothèses	
Type de péage	Péage fictif pour les voitures de tourisme et les poids lourds
Investissement des pouvoirs publics	0
Rendement des capitaux propres	9,75 % (pendant toute la durée du projet)
Fonds propres de la société qui mène le projet	370 mio.fr.
Résultats	
Montant du péage	Voiture de tourisme : 19,37 fr. (prix moyen) Poids lourd : 76,25 fr. Semi-remorque : 115,28 fr.
Capitaux étrangers	1474 mio.fr.
Calcul de rentabilité du point de vue des pouvoirs publics (valeur nette actuelle)	-5,3 mrd fr.

Source : B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 2012

Modèle 3 : la Confédération contribue à l'investissement

Le troisième modèle part du principe que la Confédération effectue un versement unique en faveur de l'exploitant, d'un montant équivalent au coût de la réfection du premier tube (1,3 mrd fr. environ). Cela permettrait de réduire substantiellement le péage. Cela diminue également les capitaux propres et étrangers nécessaires.

Si la Confédération investit des ressources, le montant des péages baisse significativement.

Hypothèses	
Type de péage	Voiture de tourisme : l'usager paie Poids lourd : péage fictif
Investissement des pouvoirs publics	1,3 mrd fr.
Rendement des capitaux propres	9,75 % (pendant toute la durée du projet)
Fonds propres de la société qui mène le projet	185 mio.fr.
Résultats	
Montant des péages	Voiture de tourisme : 14,06 fr. (prix moyen) Poids lourd : 55,31 fr. Semi-remorque : 83,62 fr.
Capitaux étrangers	740 mio.fr.
Calcul de rentabilité du point de vue des pouvoirs publics (valeur nette actuelle)	-297 mio.fr.

Source : B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 2012

Il est intéressant que constater que, sur 50 ans et malgré un investissement de l'État, ce modèle n'implique pas des coûts supplémentaires significatifs par rapport au modèle 1 (la différence au niveau de la VAN est inférieure au montant de l'investissement). Cela s'explique notamment par le fait que l'investissement de départ permet de réduire le péage (fictif).

Questions fréquentes à propos d'une solution PPP au Gothard

Un modèle PPP au Gothard est-il juridiquement possible ?

L'étude ne retient que des hypothèses conformes aux conditions-cadre juridiques en vigueur. Seul le prélèvement d'un péage serait subordonné à une décision parlementaire, parce que la Constitution prévoit que l'utilisation des routes suisses est en principe libre de taxe.

Un second tube routier au Gothard est-il compatible avec l'article sur la protection des Alpes ?

Oui, il n'y aurait pas d'accroissement de la capacité du Gothard car la circulation dans les deux tubes se ferait sur une seule voie (la seconde voie

Le PPP proposé est compatible avec l'article sur la protection des Alpes.

étant une bande d'arrêt d'urgence). Cette solution serait donc conforme aux dispositions de l'article sur la protection des Alpes. Un avis qui est partagé par le Conseil fédéral.

Comment les taxes de péage seraient-elles encaissées ?

L'étude prend en considération plusieurs modèles d'encaissement :

- Un enregistrement des véhicules par caméra avec identification des plaques minéralogiques, ou l'installation d'appareils de saisie dans les voitures, voire une combinaison des deux systèmes. Leur avantage se situe dans la facilité d'installation et la préservation de la fluidité du trafic. L'inconvénient réside dans d'éventuelles difficultés d'encaissement, dans la mesure où la taxe de péage serait facturée ultérieurement.
- L'installation d'un réseau de cabines d'encaissement aux accès du tunnel apporterait davantage de sécurité financière pour l'exploitant, mais entraînerait de plus grands frais d'installation et une gestion du trafic plus complexe.

Il existe toutefois des modèles éprouvés pour les deux variantes. Chacune coûterait aux alentours de 15 mio.fr.

Quelles seraient les durées de construction d'un second tunnel et de la réfection du tube existant avec une solution PPP ?

Il ressort de l'étude que ces deux ouvrages seraient achevés au plus tôt en 2030 et au plus tard en 2037. On admet que la construction du nouveau tunnel devrait durer sept ans. Selon le Conseil fédéral, un report de la réfection du tube existant jusqu'à 2035 est admissible, quoique ce délai ne constitue pas une limite absolue du point de vue technique. Selon certains experts, un report de la fin des travaux jusqu'à 2037 serait possible.

Quels effets une solution PPP aurait-elle sur l'évolution du trafic ?

Actuellement, 17 093 véhicules empruntent quotidiennement le tunnel routier du Gothard, dont 5295 voitures de tourisme. Selon les prévisions de l'Office fédéral des routes, le nombre des voitures de tourisme pourrait monter à 7900 d'ici à 2080, alors que le trafic lourd devrait, lui, rester stable. L'étude estime que l'introduction d'une taxe de péage se traduirait par une diminution du trafic privé de l'ordre de 10 %. Il n'y aurait en revanche pas de répercussion sur le nombre de poids lourds, dans la mesure où ils resteraient soumis au péage fictif.

Quels effets une solution PPP avec deux tubes à voie simple aurait-elle en termes de sécurité et de fluidité du trafic ?

On admet que ces effets seraient positifs. Il ressort d'une étude de 1999 que la fréquence des accidents est inférieure de 40 % dans les tunnels monodirectionnels. À quoi s'ajoute le fait que le système actuel de passage au « goutte à goutte » - qui fixe une limite au nombre de véhicules à l'heure depuis l'incendie du tunnel de 2001 - pourrait être abandonné. Ce système « goutte à goutte » accroît certes la sécurité, mais réduit simultanément la capacité d'absorption du trafic, avec la formation de bouchons pendant les périodes de pointe. La suppression de ce système permettrait de rétablir les conditions de trafic antérieures à l'incendie en améliorant la sécurité, mais sans entraîner une augmentation de la densité du trafic.

Qu'advient-il du tunnel au terme de la durée contractuelle ?

Pour le trafic privé, l'introduction d'un péage devrait se traduire par une diminution du trafic de 10 %.

Le modèle de financement de l'étude s'appuie sur une durée contractuelle de 50 ans. Ensuite de quoi l'ouvrage, qui aura fait l'objet d'un entretien constant, sera gratuitement remis à l'État.

Conclusion

Des infrastructures de grande valeur grâce au modèle PPP

Tout bien considéré, un modèle PPP est profitable pour les pouvoirs publics.

- La présente étude, basée sur l'exemple du tunnel routier du Gothard, apporte la preuve qu'une solution PPP peut être mise en œuvre du point de vue de l'exploitation technique et du financement dans le contexte des conditions-cadre existantes.
- Grâce à une solution PPP au Gothard, les pouvoirs publics obtiendront une infrastructure routière sûre et de grande valeur, qui aura en outre un effet positif sur le plan financier. Dans le modèle 1, la valeur actuelle nette (VAN) pour l'État se monte à 148 mio.fr.
- Une solution PPP permettra à l'État de se concentrer sur ses compétences clés en matière de transport, soit la planification et le développement des infrastructures à l'échelle nationale, tout en laissant le secteur privé exploiter ses atouts en matière de financement, de construction et d'exploitation des ouvrages concernés.
- La compétition entre les soumissionnaires lors de la mise au concours des travaux, ainsi que la possibilité pour les partenaires PPP de planifier les échéances (financement, construction, exploitation et entretien) de manière efficace sur l'ensemble de la durée contractuelle, conduiront à de meilleures solutions en termes d'efficacité. En Allemagne, le choix de solutions PPP a entraîné des gains d'efficacité de l'ordre de 10 %.

Compte tenu de ces avantages, il convient d'évaluer avec soin l'option des partenariats public-privé pour tout projet d'infrastructure futur. La réfection du tunnel routier du Gothard pourrait représenter un projet pilote intéressant pour une forme de partenariat porteuse d'avenir entre les secteurs public et privé.