



Un Meilleur Système National d'Infrastructures Autoroutières et de Transport Urbain en Haïti Grâce au Partenariat Public-Privé (PPP)

Auteur: Winder DORISMOND, Ing.M.Sc.PMP

1- Introduction

Bien que certains pensent qu'une forme de partenariat entre les secteurs public et privé existait depuis des siècles dans la gestion des biens (par exemple Le Canal de Suez); mais la nouvelle forme de partenariat public-privé (PPP) date seulement des décennies et a permis aux gouvernements de nombreux pays de relever les défis en terme d'infrastructures, de répondre aux demandes de services des populations et du même coup de faire face aux contraintes budgétaires de l'Etat. Ainsi le domaine d'application des projets PPP couvre plusieurs secteurs et divers types d'infrastructures de service: aéroports, système d'eau potable, autoroute à péage, infrastructures portuaires et maritimes, infrastructures sportives, les chemins de fer, approvisionnement en électricité et en gaz, système de ramassage des ordures, les programmes de transport urbain, les télécommunications, les infrastructures hospitalières. En conséquence, les exemples de ce type de financement pullulent à travers le monde: Agrandissement de l'aéroport international de Queen Alia à Aman en Jordanie, l'autoroute à péage de Dakar, le tunnel sous la Manche, distribution d'eau et assainissement à Sofia, l'Hopital Central Inkosi Albert Luthuli en Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-là. Bien que les besoins soient criants et à la fois criards dans tous les secteurs pré-cités en Haïti, l'objectif de cet essai est d'analyser les conditions dans lesquelles un système national d'autoroutes à péage et les services (un Bus Rapid Transit) qui l'accompagnent aideraient à résoudre les problème d'infrastructures de transport non seulement dans la zone métropolitaine, mais aussi relieraient toutes les grandes villes du pays à la capitale à travers le partenariat public-privé (PPP).

2- Eléments et Description du Contexte Economique, Environnemental, institutionnel et infrastructurel è

Les conditions de mise en place d'un système d'autoroutes nationales et d'un système de BRT par les PPP dépendent des contextes économique, environnemental, institutionnel et infrastructurel du pays. Ainsi, au point de vue économique, malgré les moments sombres qu'a connus Haïti dans son histoire, les dernières estimations prédisent une croissance économique de 2.5% dans les prochains mois après une croissance de 2% en 2015 (Commission Economique des Nations Unies pour l'Amerique Latine et la Caraïbe, CEPAL). Cela est dû à une tendance à la stabilité politique et à la création des activités économiques dans divers secteurs de la vie nationale tels que l'agriculture, le tourisme, la pêche, la construction, etc. Cette tendance va créer un climat favorable à l'investissement. D'ailleurs, beaucoup de companies privées et



internationales ont déjà investi le marché haïtien et fonctionnent à pas de géant: Digicel, NATCOM, Sûretab, Marriot, etc.

Au point de vue environnemental, Haïti a connu ces dernières années de multiples désastres naturels selon une étude de la Banque Mondiale, d'ordre hydrométéorologique et d'ordre géologique en raison de sa position dans le bassin des Caraïbes. Grâce au Systeme National de Gestion des Risques et des Désastres, des mesures sont prises pour la mitigation et l'adaptation aux changements climatiques ainsi que pour bâtir la résilience des infrastructures aux désastres naturels à travers les codes de construction du Ministère des Travaux Publics (MTPTC).

Au point de vue institutionnel, Haïti a connu une longue histoire d'instabilité politique qui a eu un impact considérable certes sur les institutions, les tendances vont à l'amélioration du climat politique et à la mise en place de bonnes institutions et des mécanismes de bonne gouvernance, ce qui contribuera à réduire les contraintes fiscales, régulatrices et de planification

Au point de vue infrastructurel, le réseau routier national, composé de routes principales, secondaires et tertiaires, d'une forme étoilée, s'étend sur une longueur de 3400 km et offre un spectacle hideux saisissant en terme de déficit en infrastructures. En plein 21e siècle, les gens effectuent leurs voyages dans des conditions précaires, non seulement à cause de l'état désastreux des chaussées routières, mais aussi à cause de l'état des véhicules de transport. Ainsi, à certains endroits, les infrastructures routières sont les plus dégradées ou parfois n'existent pas à cause d'un manque d'entretien du réseau et d'un investissement à long terme. D'après un rapport du MTPTC, *le réseau se caractérise par une faible proportion de routes revêtues, moins de 20% concentrées sur le réseau primaire, la rareté, voire l'absence totale pour la plupart des routes secondaires et tertiaires, d'ouvrages de franchissement des rivières et des ravines, et la structuration radiale du réseau principal (RN1, RN2 et RN3) convergeant vers la capitale (voir Figure 1. Le réseau routier national)*. Chaque jour on est confronté à de sérieux problèmes de congestion de trafic. Dans l'aire métropolitaine, on peut prendre 2 à 3 heures de temps aux heures de pointe pour parcourir un trajet qui aurait pu être fait dans 15 minutes. En conséquence, les enfants doivent perdre une bonne partie de leur temps de sommeil pour emprunter la route tôt le matin afin d'arriver en classe à l'heure; les employés sont réprimandés et même révoqués pour des retards fréquents au travail; les marchands perdent leurs produits pour n'avoir pas pu les transporter à temps; il en est de même pour les agriculteurs de leurs denrées. Le présent programme de développement du réseau national d'autoroutes et du système de bus à haut niveau de service (BHNS) ou Bus Rapid Transit (BRT) vise à relever ce défi avec la mobilisation des capacités et des ressources du secteur privé pour le financement par le partenariat public-privé. La configuration complète du réseau routier national actuel se décrit comme suit:

La Route Nationale no1 (RN1) se dirigeant vers le nord;

La Route Nationale no2 (RN2) appelé Boulevard Jean-Jacques Dessalines, de Port-au-Prince vers le Sud

La Route Nationale no3 (RN3) commence là où la RN1 se dirige au Nord-Ouest de Bon-Repos

La Route Nationale no4 (RN4) bifurque à partir de la RN2 au Carrefour du Fort

La Route Nationale no5 (RN5) se détache de la RN1 sur le bord nord-est de Gonaïves



La Route Nationale no6 (RN6) bifurque à partir de la RN3 à l'entrée du Cap-Haïtien.
 La Route Nationale no7 (RN7) commence avant l'Avenue des Quatre Chemins aux Cayes jusqu'à Jérémie
 La Route Nationale no8 (RN8), la plus courte, rompt la RNI à Carrefour à la Croix-des-Missions et se termine à Malpasse, à la frontière avec la République Dominicaine.

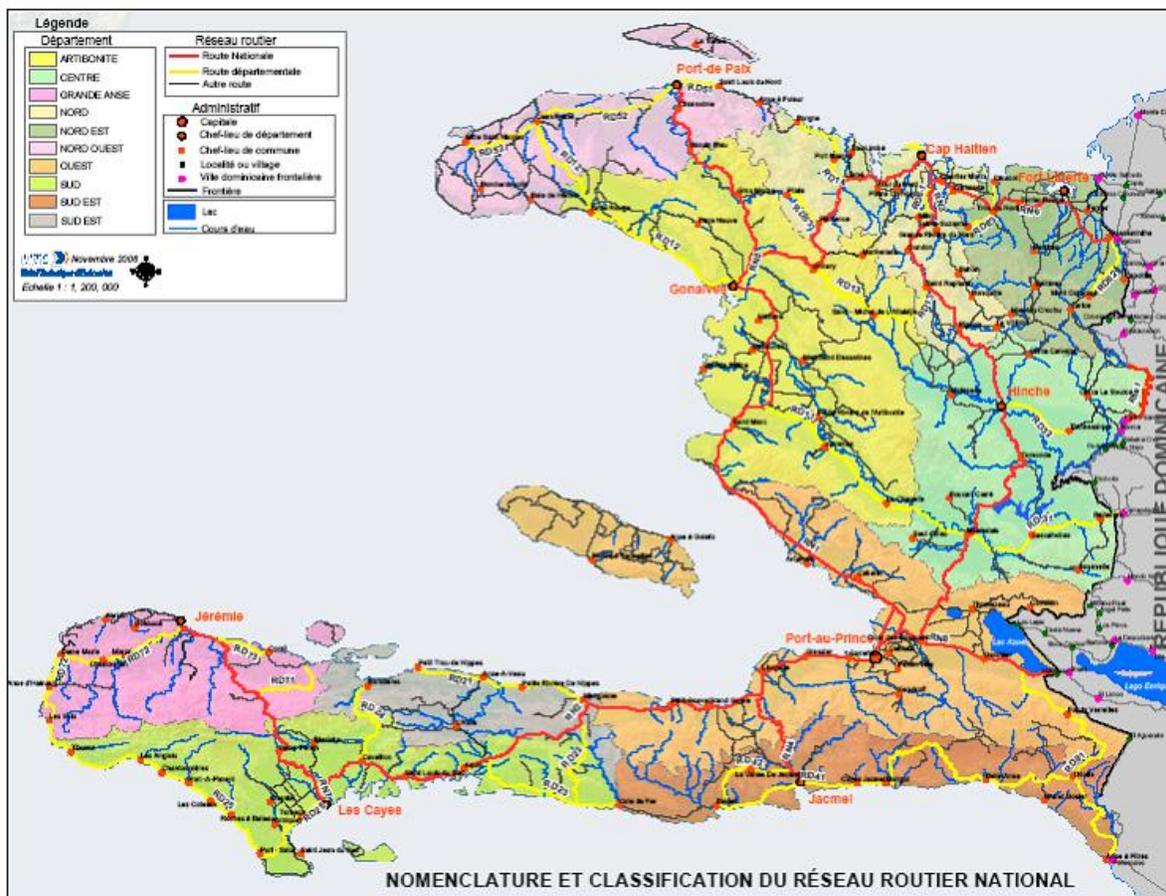


Figure1. Le reseau routier national

3- Les Services nécessaires et les avantages d'un PPP

Grâce à l'investissement en agriculture et dans divers secteurs de la vie nationale, les industries textiles, les activités touristiques accompagnées de la réhabilitation des sites, la création d'emploi dans les différentes villes, dans les sections communales, l'établissement des écoles professionnelles, la mise en place d'Universités publiques dans les différents départements, la circulation des gens et des marchandises, les demandes de transport moderne et d'infrastructures décentes deviennent de plus en plus gandes. Pour répondre à ces besoins de déplacement et pour palier aux problèmes d'infrastructures, les PPP présentent des avantages énormes pour le gouvernement d'Haïti.



D'abord, nous devons rappeler que les PPP sont des arrangements contractuels de nature diverse où les deux parties partagent des droits et des responsabilités pendant toute la durée du contrat. Les divers arrangements reflètent généralement le degré de risque que chacune des parties est prête à assumer, et le rôle de l'entreprise privée est varié en fonction du secteur et de la nature du marché (*Guide de Référence des PPP*). Le programme de financement du réseau d'autoroutes nationales et l'opération du BRT par le privé sera très complexe et exigera une forte implication des deux parties tout long du projet. Dans ce cas précis, le partenariat public-privé sera fondé sur les paiements par les usagers ou la disponibilité des services. Le partenaire privé fournira des infrastructures publiques dans le cadre d'un contrat de longue durée (30 ans environ) conclu avec l'Etat Haïtien. Dans ce type d'arrangement pour le BRT et le système d'autoroutes à péage, le partenaire privé prendra en charge les aspects suivants:

- *Concevoir et construire, développer, ou améliorer l'infrastructure publique;*
- *Assumer des risques substantiels sur le plan financier, technique et opérationnel;*
- *Recevoir une rémunération financière sous forme de paiements pendant la durée du contrat provenant des usagers, du secteur public, ou des deux ;*
- *Restituer l'infrastructure à l'Etat Haïtien au terme du contrat.*

Bien que les contrats PPP puissent être de plusieurs types tels que BOO (construction-possession-exploitation), ROT (réhabilitation-exploitation-transfert), RLT (réhabilitation-bail/location-transfert), BROT (construction-réhabilitation-exploitation-transfert), les termes BOT (construction-exploitation-transfert) et DBFO (conception-construction-financement-exploitation) sont souvent utilisés pour les dispositifs du type que nous venons de décrire dans le cas du réseau d'autoroutes et du système de bus à haut niveau de service. Les avantages seront multiples pour le gouvernement:

- *Les contrats de PPP peuvent aider le gouvernement à accroître le financement disponible pour l'infrastructure, c'est-à-dire dégager un revenu supplémentaire pour s'acquitter des services d'infrastructure par: la hausse des revenus en provenance des usagers et de nouvelles sources en provenance d'une utilisation accrue de l'actif;*
- *Le gouvernement peut instaurer les redevances, collecter plus efficacement ou trouver des usages alternatifs et innovants de l'infrastructure*
- *Les contrats du système d'autoroute à péage et du BRT permettra au gouvernement d'Haïti de faire face à des contraintes budgétaires à court terme et d'investir plus rapidement dans l'infrastructure.*
- *Les PPP sont susceptibles d'aider le gouvernement à surmonter les contraintes liées à l'emprunt dans le secteur public;*
- *Les PPP peuvent aider à résoudre le manque de liquidité à court terme en permettant la construction de PPP de type "usager payeur" viables du point de vue commercial.*

4- Caractéristiques du projet à attirer le secteur privé

Le projet ou programme de PPP se compose de deux grandes composantes. Premièrement la construction du système national d'autoroute à péage qui relierait les grandes villes du pays à la capitale ainsi que la zone métropolitaine. La deuxième composante consiste en un système de



transport rapide par bus ou bus à haut niveau de service (BHNS) ou Bus Rapid Transit (BRT) qui opérerait dans la zone métropolitaine et dans les villes de province.

En terme de qualité de service, *l'opérateur du système de BRT va devoir assurer une haute fréquence de passage des bus, un temps de trajet garanti, une vitesse commerciale relativement élevée, une amplitude horaire étendue, un accès à plein pied pour les personnes à mobilité réduite et un système d'information de qualité.* Sur le plan technique, comme tous les types de système, le BHNS, il doit y avoir *l'aménagement en sites propres, de priorité aux feux, des véhicules favorisant une qualité de conduite optimale, une réserve capacitaire suffisante, l'accessibilité à tous; des modalités d'exploitations incluant le système d'information en station et dans les véhicules, la formation des conducteurs et le suivi de la qualité du réseau, et tous les facteurs qui contribuent au confort des passagers à l'intérieur comme à l'extérieur des matériels roulants.* La vision derrière ce programme est *shift-improve-avoid* et *transit oriented development(TOD)* alignés au plan de développement du pays et aux objectifs du Millénaire des Nations Unies pour le développement durable et de réduction de la pauvreté.

Pour qu'un tel projet connaisse la plus grande réussite et attire le secteur privé, il devrait y avoir des décisions préalables prises aux niveaux institutionnel, réglementaire, politique et juridique en adéquation à sa viabilité économique, commerciale et de mise en oeuvre.

Cadre juridique et réglementaire

Malgré les efforts qui ont été consentis avec la création récente d'une Unité Centrale de Gestion des PPP(UCG/PPP) au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et l'établissement du Centre de Facilitation des Investissements (CFI), il n'existe pas encore de véritables textes de loi régulant les contrats de PPP, voire un réseau d'autoroute à péage et le transport en commun par BRT en Haïti, excepté le texte de loi de mars-juin 2009 sur l'exploitation de l'eau et l'assainissement, l'affermage, qui mérite d'être révisé et adapté selon le Référentiel des Partenariats Public-Privé de l'UCG/PPP du MEF. Ainsi, de grandes réformes doivent être adoptées pour attirer les investisseurs; le cadre juridique et de régulation doit permettre d'assurer l'application effective des contrats de PPP de longue durée et permettre à une entreprise privée de facturer et percevoir des paiements par des usagers; permettre au secteur public de conclure des contrats avec des entités privées pour la prestation des services auparavant assurés uniquement par l'Etat. Les investisseurs évalueront la capacité technique et d'autonomie des organes de régulation, la prévisibilité des décisions et la transparence des processus. Pour préparer le terrain aux investisseurs dans le cadre d'un mégaprojet tel que le BRT et le réseau routier national avec des postes à péage, le gouvernement d'Haïti doit élaborer un cadre juridique, institutionnel et contractuel approprié, et se montrer prêt à répondre à un ensemble de questions portant sur les propositions spontanées, sur la transparence, sur le processus d'appel d'offres, sur les institutions de régulations pour superviser le secteur concerné par le PPP, etc.

Cadre d'investissement

Le cadre d'investissement consiste à présenter par l'Etat Haïtien au secteur privé un plan d'infrastructures ou une liste de priorités et à démontrer son engagement politique au plus haut



niveau à cet égard. Les plans d'investissement définissent le besoin d'investissement, les liens entre investissement public et privé, pourquoi l'Etat estime que le BRT et le réseau d'autoroutes nationales doivent faire l'objet de PPP. On considère les projets comme faisant partie des programmes, une liste de projets dans des secteurs donnés qui, regroupés ainsi, offrent des avantages non négligeables au niveau des coûts et de la qualité tant pour le secteur public que pour le secteur privé. Le cadre d'investissement permettra en plus au secteur privé à cerner l'environnement général dans lequel s'inscriront les projets et permettra d'encourager un plus grand nombre d'offres d'investisseurs de qualité pour les programmes d'autoroutes nationales et de BRT.

Cadre de mise en oeuvre

Sur le plan de mise en oeuvre des programmes d'autoroute et de BRT à travers les PPP, les investisseurs voudront s'assurer que le gouvernement d'Haïti s'est doté de personnel à même d'assurer une gestion adéquate du processus et que les entités qui exécuteront les projets ont une notion réaliste entre les PPP et de leur complexité. Les responsables des marchés publics, en l'occurrence la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) en Haïti, peuvent ne pas saisir toutes les différences entre les PPP et les formes traditionnelles des marchés publics et les incidences sur les ressources, les compétences spécialisées et les institutions nouvelles à mettre en place. Pour une bonne gestion des PPP et une bonne exécution, certains experts en PPP, proposent de: définir les politiques et stratégies des PPP, repérer et identifier les projets, les analyser, gérer les transactions, gérer et suivre le contrôle de la bonne exécution des contrats.

L'unité PPP du MEF jouera un grand rôle dans la mise oeuvre du programme. Elle pourra d'abord jouer un rôle d'appui à l'autorité publique pour préparer le projet et sélectionner et gérer les spécialistes, puis un rôle en matière d'approbation et d'assurance-qualité tout au long de l'élaboration du projet. Cependant, il faut noter que le succès des programmes d'autoroute et de BRT dépendront aussi de la conception et de l'utilisation des unités PPP:

- *Les administrations les moins efficaces ont généralement des unités PPP moins efficaces; Lorsqu'un programme de PPP ne bénéficie pas d'un soutien politique de haut niveau, les unités PPP sont généralement vouées à l'échec*
- *Les unités PPP relativement efficaces s'attaquent directement aux déficiences de l'administration.*
- *L'autorité d'une unité PPP doit correspondre aux résultats qu'elle est censée atteindre.*
- *Le choix du service administrative au sein duquel se situera l'unité est un aspect fondamental pour la réussite ou non.*

(Ref. Adapté de *Comment susciter l'engagement du secteur privé dans les partenariats public-privé sur les marchés émergents. Edward Faquharson, Clemencia Torres de Matle, et E.R. Yescombe*)

5- Identification et partage des principaux risques du système ou du projet

L'une des principales raisons de recourir au partenariat public-privé pour les services publics est de partager avec la partie capable de les gérer les risques que la partie publique ne peut pas supporter. Or les risques sont inhérents à tout projet d'infrastructures, voire pour un mégaprojet de réseau national d'autoroutes et de BRT qui se feront pour la première fois en Haïti. D'après



certaines goudrons du partenariat public-privé, la classification générale des risques de ces projets se compose des: risques de construction, risques de disponibilité ou microéconomique, risques de demande ou macroéconomique, dont la combinaison des deux premiers définira le contrat de partenariat (*Guide Opérationnel des PPP*) parce que le partenaire privé est celui qui doit assumer les risques de conception, de financement, de construction, d'utilisation ou d'exploitation de l'infrastructure, et les risques de demande bien que l'autorité publique puisse être en mesure d'assumer une partie en garantissant un niveau d'usage minimum. Cependant, les risques propres à Haïti sont les suivants:

Risques sismiques: Haïti se trouve dans une zone de sismicité active composée de plusieurs grandes failles ou plaques tectoniques dans les Caraïbes; ces failles peuvent entrer en activité à n'importe quel moment provoquant séismes et affectant les travaux de construction et les installations déjà construites comme le séisme du 12 janvier 2010 avec des pertes évaluées à 120% du PIB. Des mesures sont à prendre pour bâtir la résilience des infrastructures aux risques sismiques.

Risques hydrométéorologiques: Le pays a connu une série de cyclones et de tempêtes tropicales qui ont causé des pertes énormes parce que Haïti se trouve dans la zone cyclonique du bassin des Caraïbes. Ces risques pourront aussi avoir des impacts sur les infrastructures et les investissements. Des mesures doivent être prises pour l'adaptation et la mitigation aux changements climatiques et être alignées au programme national gestion des risques et désastres.

Risques fonciers: la propriété foncière est un problème majeur en Haïti, surtout après le tremblement de terre du 12 janvier 2010 où certains terrains sont occupés par des gens dont les maisons ont été détruites. Cela posera beaucoup de difficultés au cours l'expropriation; un engagement au plus haut niveau de l'Etat et l'entame de discussions sérieuses avec toutes les parties prenantes aidera à les mitiger.

Risque d'instabilité politique: les grèves, les manifestations et les changements de gouvernements peuvent interrompre les activités de construction ainsi que l'opération du système de BRT, ce qui freinera l'arrivée des recettes du projet. Mais le cadre réglementaire, contractuel, institutionnel et juridique mettra des balises pour protéger l'investisseur. A cet effet, nous présentons ci-dessous une liste plus ou moins exhaustive des risques et leur répartition entre les secteurs public et privé pour ces grands travaux d'infrastructure. Cependant la redondance dans les deux catégories implique que le risque doit être supporté par les parties privée et publique.

Les risques que doit supporter la partie publique: Les risques liés à la conception du contrat; les risques liés à la résolution des disputes; les détails techniques avant et après la signature du contrat; les risques politiques liés aux règlements environnementaux incomplets, la corruption; les risques liés à la demande de services; les risques liés à l'intérêt du secteur privé pour le projet; le format de PPP le plus approprié pour le projet; la renégociation du contrat: niveau du tarif le plus bas, exigences de l'investissement, cadre réglementaire faible; les risques liés à



l'absence de programmes sociaux; les risques de violations de contrats; mécanismes de résolution des conflits inefficaces; conflits de travail importants sur un chantier; disponibilité des terrains pour la phase de construction; problèmes des sols non documentés lors des études; changement d'exigence de l'autorité publique pendant la période d'exploitation.

Les risques qui sont transférés au privé: Modifications des activités économiques affectant le milieu; conflits de travail importants sur un chantier; disponibilité des terrains pour la phase de construction; problèmes de construction dus à la nature des sols non relevée lors des études; dépassement des coûts de conception budgétés; acceptation architecturale; retard du fournisseur à compléter les travaux de construction retardant la mise en service; mauvaise qualité de fabrication ou déficiences graves lors des travaux de construction; autorisation et permis retardés; mauvaise qualité d'exploitation et/ou défaut de respecter les devis de performance (niveau de service) et de disponibilité des installations par l'exploitant; déficiences ou défauts de construction (incluant les matériaux) découverts après la prise de possession et ayant des impacts négatifs sur l'exploitation; en raison des conditions du marché, incapacité pour le fournisseur d'obtenir le financement initial pour le projet; incapacité à refinancer le projet en cours d'exécution des travaux ou au cours de la période de concession; faillites, pertes de licences, condamnations et situations extraordinaires du fournisseur; difficultés de faire honorer les garanties au-delà des protections prévues aux cautions.

6- Public cible

Cet essai constitue une ébauche pour la présentation du programme de réseau national d'autoroutes et du système de bus à haut niveau de service (BRT). Ce texte s'adresse à la Présidence d'Haïti, à la Primature, au Ministère de l'Economie et des Finances (l'UCG/PPP), au Ministère des Travaux Publics (MTPTC), au Ministère de la Planification et de la Copération Externe (MPCE), au Parlement, et toutes les autres parties prenantes y compris les bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale, la BID, l'USAID, l'Union Européenne, l'AFD, l'ACDI qui interviennent dans le financement des infrastructures en Haïti, et surtout aux investisseurs.

7- Conclusion

Après des décennies et même des siècles de réflexion de toutes sortes sur les problèmes du réseau routier national, l'heure a sonné pour emprunter la bonne voie, celle de la conception et de la réalisation d'un système d'autoroutes à péage accompagné d'un système de bus à haut niveau de service ou Bus Rapid Transit (BRT) qui opérera dans la zone métropolitaine et dans les villes de provinces, tandis que les autobus présentant les mêmes confort assureront le trafic vers les villes de provinces par les autoroutes à péage. Le succès d'un programme d'infrastructures par les PPP aussi ambitieux exige des décisions préalables au plus haut niveau de l'Etat afin d'attirer des investisseurs de qualité. Cela consiste à établir le cadre des PPP incluant le cadre réglementaire, juridique, institutionnel, contractuel et de mise en oeuvre, de quoi dépend le succès du projet sur les plans économique, politique, etc.