

**Commission économique pour l'Europe**Comité de l'innovation, de la compétitivité  
et des partenariats public-privé**Groupe de travail des partenariats public-privé****Deuxième session**

Genève, 20-21 novembre 2018

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen de l'action déployée depuis la première session  
du Groupe de travail des partenariats public-privé  
les 21 et 22 novembre 2017****Norme relative aux partenariats public-privé en matière  
d'infrastructures routières<sup>1</sup>****Mise en œuvre du Programme de développement durable des  
Nations Unies par l'intermédiaire de partenariats public-privé  
efficaces et axés sur les intérêts de la population****Document présenté par le Bureau***Contexte*

On trouvera dans la norme internationale présentée ci-après des recommandations destinées aux autorités publiques qui envisagent d'élaborer et de mettre en œuvre des partenariats public-privé (PPP) dans le secteur des infrastructures routières.

La norme a été élaborée par une équipe de projet de la CEE<sup>2</sup> composée d'experts internationaux<sup>3</sup> disposant d'une importante expérience des partenariats public-privé concernant le secteur routier et le développement durable, et dirigée par Alfredo Lucente.

<sup>1</sup> Les normes, principes directeurs, meilleures pratiques, déclarations et recommandations relatifs aux partenariats public-privé de la CEE sont approuvés et adoptés par acclamation par les organes intergouvernementaux de la CEE concernés, à savoir le Groupe de travail des partenariats public-privé et le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé, et n'imposent aucune obligation aux États membres puisque leur application est entièrement volontaire.

<sup>2</sup> La CEE appelle l'attention sur le fait que la mise en pratique ou la mise en application du présent document peut impliquer l'utilisation d'un droit de propriété intellectuelle revendiqué. Le présent document se fonde sur les contributions apportées par les participants au processus d'élaboration de la norme sur les partenariats public-privé, qui sont convenus que tous les nouveaux droits de propriété intellectuelle générés appartiennent à la CEE et qui ont également accepté de renoncer à faire valoir leurs droits de propriété intellectuelle existants utilisés dans les normes relatives aux partenariats public-privé contre toute partie utilisant les produits.



La version finale du document<sup>4</sup> a été établie par le secrétariat à la suite d'une consultation publique qui avait été prévue dans le cadre du processus ouvert et transparent d'élaboration de normes et compte tenu des contributions de divers organismes, organisations et personnes.

Le document a été examiné et approuvé par le Bureau du Groupe de travail des partenariats public-privé, qui a recommandé au Groupe de travail de l'approuver à son tour. S'il est approuvé, le document sera transmis au Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé pour adoption.

Le Bureau est très reconnaissant à Alfredo Lucente d'avoir dirigé l'équipe de projet, à Anand Chiplunkar d'avoir fait partager sa grande expérience professionnelle dans le domaine, et à Scott Walchak d'avoir géré les travaux de l'équipe de projet.

---

La CEE ne prend aucune position quant à la réalité, à la validité ou à l'applicabilité d'un droit de propriété intellectuelle revendiqué ou de tout autre droit censé, selon des tiers, se rapporter à la mise en application du présent document. La CEE ne prétend pas avoir effectué une enquête ou entrepris des efforts pour évaluer de tels droits.

Il est rappelé aux utilisateurs des produits des partenariats public-privé de la CEE que toute revendication présentée par un tiers sur des droits de propriété intellectuelle ayant trait à leur utilisation d'un produit d'un partenariat public-privé de la CEE sera de leur ressort et il leur est instamment demandé de veiller à ce que l'utilisation qu'ils font des produits des partenariats public-privé de la CEE ne lèse pas les droits de propriété intellectuelle d'un tiers.

La CEE décline toute responsabilité en cas de violation éventuelle d'un droit de propriété intellectuelle revendiqué ou de tout autre droit censé être en rapport avec l'utilisation de ses produits.

<sup>3</sup> La liste des experts associés aux travaux de l'équipe de projet est disponible à l'adresse : <https://wiki.unece.org/display/pppp/P0006-Team+Members>.

<sup>4</sup> Pour l'établissement du présent document, les auteurs se sont beaucoup appuyés sur une étude de la documentation disponible et des réponses à des questionnaires détaillés fournies par des organisations des secteurs public et privé ayant une expérience de ce type de programmes.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	4
II. Objectifs de la norme .....	4
III. Portée de la norme.....	6
IV. Questions centrales.....	6
A. Partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population dans le secteur des routes ...	7
B. Avantages et inconvénients des PPP dans le secteur des routes .....	10
C. Principaux enseignements.....	13
D. Principaux domaines de risque .....	15
E. Objectifs des PPP axés sur les intérêts de la population .....	15
V. Application du modèle .....	16
A. Questions relatives à la sélection des projets .....	16
B. Questions relatives au financement .....	18
C. Questions juridiques .....	20
D. Faisabilité des PPP dans le secteur des routes pour les pays à revenu faible ou intermédiaire	20
E. Autres questions relatives aux PPP dans le secteur des routes .....	23
VI. Indicateurs de conformité.....	23
Annexe	
Indicators for compliance of sustainable development goals .....	25

## I. Introduction

1. Le présent document a pour objet de donner aux autorités publiques des orientations concernant l'utilisation des partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population pour réaliser des investissements dans les infrastructures routières de sorte à contribuer également à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. Il fait fond sur l'expérience de l'utilisation des partenariats public-privé (PPP) concernant les projets d'infrastructures routières et rend compte de manière équilibrée et neutre des avantages et des inconvénients des PPP dans ce secteur, y compris un exposé précis de l'ensemble des risques et des retombées liés aux PPP concernant des infrastructures routières.

2. Le transport stimule le développement économique et social, garantit l'accès aux possibilités, mais est aussi associé à un certain nombre de nuisances directes et indirectes telles que les embouteillages, la pollution atmosphérique et les accidents de la route. Le fait que des cibles relatives aux transports figurent dans neuf des 17 ODD (objectifs 2, 3, 5, 8, 9, 11, 12, 13 et 17) illustre le rôle transversal que ceux-ci jouent dans le développement durable. C'est pour cela qu'il peuvent contribuer de manière à la fois directe et indirecte à la réalisation des objectifs.

3. Les infrastructures routières sont essentielles pour atteindre les cibles de l'objectif relatif à la mise en place d'infrastructures durables et résilientes et à la promotion de l'inclusion pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain, en mettant l'accent sur un accès universel, à un coût abordable et dans des conditions d'équité. Elles doivent être mises en place d'une manière qui puisse contribuer directement à renforcer la sécurité routière et la consommation durable et plus rationnelle des ressources.

4. Les infrastructures routières sont aussi essentielles, de manière indirecte, pour atteindre les cibles des objectifs, qu'il s'agisse de leur rôle moteur pour les échanges et le développement économiques (aux niveaux national et international) et l'éradication de la pauvreté, ou d'accroître l'accès à l'éducation, l'approvisionnement en eau et les possibilités agricoles, industrielles et commerciales. Il est nécessaire de renforcer la résilience et les capacités d'adaptation des infrastructures routières pour lutter contre les changements climatiques en utilisant des écomatériaux, en améliorant l'efficacité des transports et en réduisant la consommation de combustibles fossiles. Concrètement, des routes de bonne qualité, bien pensées et efficaces peuvent atténuer les changements climatiques, lesquels constituent, selon l'ONU, la plus grande menace pour le développement, car leurs effets à grande échelle et sans précédent frappent de manière disproportionnée les plus pauvres et les plus vulnérables.

5. Ainsi, les partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population<sup>5</sup> ont pour but d'amener les PPP classiques à un niveau supérieur où la conception et l'exécution des PPP sont liées non seulement aux paramètres de performance bien connus dans le domaine des infrastructures routières, mais aussi à la réalisation des ODD.

## II. Objectifs de la norme

6. S'ils sont bien gérés, les PPP relatifs aux infrastructures routières peuvent aider les autorités publiques à répondre aux besoins en termes de développement en apportant un investissement durable, des processus reproductibles et des compétences spécialisées concernant les réseaux de transport routier complexes. Le présent document a pour objet d'aider les autorités publiques à choisir des projets de PPP relatifs à des routes qui soient axés sur les intérêts de la population et qui aient de fortes probabilités de contribuer à la réalisation des ODD.

---

<sup>5</sup> On trouvera une introduction détaillée aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population dans le document ECE/CECI/WP/PPP/2018/5.

7. On compte, dans le monde entier, de nombreux modèles de PPP dans le secteur des infrastructures routières. La première difficulté pour les autorités publiques qui entendent développer des PPP dans ce secteur consiste à garantir la cohérence entre la stratégie de planification routière du pays, leurs programmes d'activités et leur choix du bon modèle de PPP qui soit susceptible de contribuer à la réalisation des ODD et qui soit axé sur les intérêts de la population.

8. La notion de rapport coûts-avantages a ses limites lorsqu'il s'agit d'évaluer des projets conçus pour des PPP axés sur les intérêts de la population. Le rapport coûts-avantages est généralement au cœur de presque tous les PPP et est très présent dans les processus de prise de décisions dans le secteur public<sup>6</sup>. Il est fondé sur des considérations relatives à l'économie, à l'efficacité et à l'efficience, et des domaines comme les achats et les dépenses d'administration ont été au centre de considérations relatives au rapport qualité-prix. Un PPP relatif à des routes serait donc considéré comme présentant un bon rapport qualité-prix s'il génère un bénéfice économique net pour le public pour ce qui est du rapport entre les produits du projet et la quantité et la qualité du service ou de l'infrastructure, les coûts et le transfert de risques pendant la durée du projet, la réalisation de divers objectifs relatifs au transport, etc., en comparaison avec l'approche traditionnelle de passation de marchés.

9. Cependant, il est tout aussi important d'évaluer les produits, les résultats et les effets du projet pour ce qui est de l'amélioration de la qualité de vie de la population. Un PPP axé sur les intérêts de la population devrait ainsi être évalué sur la base des avantages pour la population, une approche qui va de pair avec la réalisation des ODD. Une approche fondée sur les avantages pour la population implique que les projets devraient porter sur des difficultés fondamentales auxquelles l'humanité fait face, sur la lutte contre la faim, sur la pauvreté et sur la promotion du bien-être des êtres humains en améliorant l'accès aux services de base, en appliquant un programme social qui promeuve la cohésion sociale, en remédiant aux inégalités, en parvenant à l'égalité des sexes et en autonomisant les femmes ; et en refusant toutes les formes de discrimination fondée sur la race, l'appartenance ethnique, la croyance et la culture. Les projets devraient rendre les infrastructures résilientes, atténuer les risques liés aux changements climatiques et prévoir des adaptations à ceux-ci ; réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et adopter des pratiques qui permettront à l'économie circulaire de mettre au point des modes de production et de consommation plus durables.

10. En conséquence, l'évaluation du rapport qualité-prix (compte dûment tenu de ses limites mentionnées ci-avant) doit être élargie pour ajouter l'équité aux 3E (économie, efficacité et efficience). Une approche fondée sur les avantages pour la population repose non seulement sur le rapport qualité-prix, mais propose aussi que soient mesurées les performances des projets au regard de leurs résultats et de leurs effets qui sont les plus bénéfiques pour la population en ce qui concerne la réalisation des ODD. Ainsi, la présente norme recommande qu'une approche fondée sur les avantages pour la population joue un rôle fondamental (et évalue aussi de manière implicite le rapport qualité-prix) au moment de décider si une institution publique devrait contracter un accord de PPP relatif à des infrastructures routières qui puisse être considéré comme axé sur les intérêts de la population<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Toutefois, certains observateurs relèvent qu'il peut être difficile d'utiliser l'approche du rapport qualité-prix pour justifier des prises de décision concernant un PPP et que le processus peut être manipulé et même parfois sujet à controverse. Ils suggèrent que, plutôt que de se fier seulement à l'évaluation du rapport qualité-prix, les autorités publiques devraient déterminer si le fait de mettre ou non en œuvre un projet à un moment donné sous la forme d'un PPP a un coût et, si tel est le cas, évaluer ce coût au regard des bénéfices associés. Voir « Value for Money Analysis – Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services », Rapport de la Banque mondiale sur la table ronde mondiale tenue le 28 mai 2013 à Washington.

<sup>7</sup> On trouvera une introduction détaillée aux PPP axés sur les intérêts de la population dans le document ECE/CECI/WP/PPP/2018/5.

### III. Portée de la norme

11. Le présent document contient des orientations sur les meilleures pratiques relatives à la mise au point et à l'application de programmes de PPP axés sur les intérêts de la population dans le secteur du transport routier. Les PPP dans ce secteur sont des investissements essentiels dans les infrastructures routières et les systèmes connexes comme les systèmes informatiques et de communication qui sont financés selon des modalités commerciales et généralement remboursés sur une longue période et dans le cadre d'un contrat de PPP ou de concession. Les projets réalisés de cette manière comprennent des projets d'installation sur site vierge relatifs à la réalisation et à l'exploitation de nouvelles autoroutes, mais aussi des projets portant sur des installations existantes visant à transformer des routes en autoroutes ou à améliorer des ponts, des tunnels, des parkings ou à réaliser, à exploiter et à entretenir d'autres infrastructures équivalentes. La présente norme ne s'applique pas aux partenariats relatifs à des services de transport public, à des transactions immobilières ou à des accords de location, bien que des partenariats de ce type puissent parfois être conclus en parallèle à des projets et programmes de PPP ou ajoutés à ceux-ci, parfois sous forme d'extensions.

12. Aux fins du présent document, l'expression « programme de PPP » est définie comme un cadre et/ou un ensemble de projets en vertu duquel une autorité publique accorde des contrats à long terme (d'une durée dépassant généralement vingt ans) à un partenaire du secteur privé pour la conception, le financement, la construction ou la rénovation, l'exploitation et l'entretien d'un réseau routier et des infrastructures connexes. L'expression « autorité publique » peut renvoyer à une administration nationale ou locale, à une instance de contrôle ou à un autre organisme public chargé de mettre en service des infrastructures routières. L'exploitation de ces réseaux routiers et/ou infrastructures implique souvent la fourniture de services d'exploitation et d'entretien ainsi que d'autres services comme des petits commerces, des stations-service, des services de dépannage et des services de nettoyage. Dans le cadre de la plupart des accords de PPP dans le secteur des routes, le partenaire du secteur privé lèvera des capitaux privés pour financer les nouvelles infrastructures et les remboursera dans la majorité des cas grâce à des paiements effectués par les utilisateurs (par exemple à des péages) ou grâce à une concession de service (avec par exemple une rémunération de la mise à disposition au moyen de paiements de disponibilité) de la part des autorités publiques. Les montants dus dans le cadre de tels systèmes de remboursement peuvent aussi être réduits grâce à des redevances liées à des locations ou à des crédit-baux en lien avec la route (par exemple, espaces commerciaux ou de vente le long de la route) versées intégralement ou en partie au partenaire privé. Dans la plupart des cas, ces accords demeurent en vigueur aussi longtemps que les installations et les services répondent aux exigences fonctionnelles et aux résultats prévus dans l'accord.

### IV. Questions centrales

13. Pour réaliser les ODD, il faut d'importants investissements dans l'amélioration des infrastructures routières. Concrètement, si des programmes de PPP axés sur les intérêts de la population concernant les réseaux et les infrastructures routiers étaient exécutés avec succès par les autorités publiques, cela ferait progresser la réalisation d'une grande partie du Programme 2030. Étant donné que les infrastructures routières ont un rôle direct et indirect à jouer dans la réalisation des ODD, il est nécessaire de déterminer quelles cibles des ODD peuvent être concernées directement et de les suivre en tant que produits ou résultats d'un projet routier (par exemple : ODD 3 (promouvoir la bonne santé et le bien-être), ODD 5 (parvenir à l'égalité des sexes), ODD 9 (encourager l'innovation dans l'industrie et l'infrastructure) et ODD 11 (construire des villes et des communautés durables)), de même que celles qui peuvent contribuer indirectement au niveau des résultats ou des effets (par exemple : ODD 2 (éradiquer la faim), ODD 3 (promouvoir la bonne santé et le bien-être), ODD 5 (parvenir à l'égalité des sexes), ODD 8 (assurer un travail décent et la croissance économique), ODD 9 (encourager l'innovation dans l'industrie et l'infrastructure), ODD 11 (construire des villes et des communautés durables), ODD 12 (établir des modes de consommation et de production responsables), ODD 13 (lutter contre

les changements climatiques) et ODD 17 (faciliter les partenariats pour la réalisation de ces objectifs)). Des indicateurs adaptés doivent être inclus dans les accords de PPP axés sur les intérêts de la population pour suivre les ODD qui ont un effet direct au niveau du projet (voir le tableau 1.1 de l'annexe 1), quant aux organismes publics, ils doivent suivre les indicateurs qui donnent lieu à des effets indirects (le tableau 1.2 de l'annexe 1) pour la réalisation des ODD.

## **A. Partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population dans le secteur des routes**

14. Il existe, dans le monde entier, de nombreux types et exemples de projets de PPP dans le secteur des routes. Presque tous portent sur une combinaison d'activités de conception, de construction, de financement, d'exploitation et/ou d'entretien de routes et contiennent des dispositions spécifiques concernant les droits de propriété concernant la route (et/ou une rétrocession à l'organisme public après un certain temps). La nature des PPP relatifs à des routes varie considérablement d'un projet à un autre et dépend de facteurs locaux, nationaux et même internationaux qui rendent le projet nécessaire au départ. Par le passé, la majorité des PPP dans le secteur routier étaient des concessions concernant des installations existantes. Toutefois, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les projets portant sur des installations sur site vierge sont devenus de plus en plus courants.

15. Il convient de distinguer les PPP dans le secteur des routes des contrats de conception et de construction, qui transfèrent certains risques liés à la construction au partenaire privé (lequel cumule les responsabilités de conception et de construction), mais qui sont considérés en règle générale comme apparentés à de simples contrats de passation de marchés, entre autres parce qu'ils n'impliquent pas le même degré de transfert des risques du projet et des responsabilités pour son financement, ni le même degré de partenariat, que les PPP.

16. Cette même distinction s'applique aux marchés d'exploitation et d'entretien dans le cadre desquels le partenaire privé exploite une route détenue par l'État, assure son maintien dans de bonnes conditions techniques et établit peut-être même un système automatisé de gestion de la route ou met au point un système électronique de péage. En fonction de la part de l'investissement assumée par le partenaire privé, de la durée du contrat et d'autres caractéristiques de l'exploitation, ces marchés peuvent parfois s'apparenter à un PPP mais, dans la majorité des cas, ils sont considérés comme des marchés de services de type classique.

17. Les projets de PPP dans le secteur des routes peuvent néanmoins comprendre l'utilisation de structures de « PPP institutionnel », avec la création d'une entité détenue conjointement par le partenaire public et par le partenaire privé, qui devient l'organe conjoint du projet de PPP. Ces accords de propriété mixte sont généralement considérés comme des PPP et ont été pris en compte dans le présent document.

### **1. Structures ordinaires des partenariats public-privé dans le secteur des routes**

#### *Concession à péage :*

18. Dans le cadre d'une concession routière, l'autorité publique octroie au secteur privé le droit d'exploiter un droit de passage pendant une période déterminée. En règle générale, les risques liés au trafic et à la perception des péages incombent au secteur privé, qui assume seul l'effort d'investissement, avec peu ou pas de contribution publique. Dans certains cas, le concessionnaire se voit même accorder le droit de fixer le montant des péages et d'appliquer des tarifs variables selon l'heure et le jour. Toutefois, dans la majorité des cas, l'autorité publique établira les tarifs et liera leur augmentation à un indice, composite ou non. Une concession à péage prend fin soit lorsque le montant convenu contractuellement a été perçu, soit à la date d'expiration établie.

19. Une des principales sources de préoccupation concernant les concessions à péage est la précision des estimations relatives à la demande, car un certain nombre de projets ont pris fin prématurément ou ont nécessité une restructuration parce que les prévisions relatives à la demande étaient inexactes ou surestimées. Ces expériences ont eu des effets sur la manière dont les risques liés à la demande sont appréhendés aujourd'hui et ont mis en exergue combien il importe d'évaluer la demande avec soin et même avec prudence lors de l'établissement de concessions à péage.

*Concession à péage avec garantie de trafic :*

20. Dans une concession à péage qui comprend des garanties de trafic, la partie privée supporte certains risques du projet liés à la demande, mais pas tous. Selon ce modèle, le concessionnaire obtiendra une garantie de trafic minimum de la part des autorités publiques. Les garanties de trafic sont une manière d'atténuer les imprécisions dans les prévisions de trafic et de se prémunir contre un excès d'optimisme tel qu'expliqué ci-avant. Au lieu de la garantie de trafic, l'opérateur privé peut opter pour la définition d'un plafond et d'un plancher de revenus, prévoyant le versement d'un paiement comptant si l'utilisation tombe en deçà du niveau plancher mais l'attribution au secteur public de l'intégralité (ou d'une partie) des recettes dépassant le plafond.

*Modèles de paiement direct : péages fictifs et paiements de disponibilité :*

21. Dans le cadre des modèles de paiement direct, le partenaire privé n'est pas rémunéré par les utilisateurs de la route mais par le partenaire public. Les deux modèles de paiement direct les plus courants sont les péages fictifs et les paiements de disponibilité. Le premier repose sur la demande, mais les autorités publiques paient les redevances à la place des utilisateurs. Le second repose sur des normes en matière de prestation plutôt que sur la demande. Par exemple, le contractant doit respecter certaines normes en matière de prestation établies en détail dans l'accord de PPP et, tant que les modalités sont respectées, il reçoit le paiement d'une somme convenue à l'avance pour la « mise à disposition » des installations. S'il ne respecte pas les conditions prévues, des déductions convenues à l'avance sont faites selon un système de points cumulés. Ces approches ont pour objet de protéger le partenaire privé des risques liés à la demande inhérents au projet.

*Contrats fondés sur les prestations et la performance :*

22. Les contrats de PPP fondés sur les prestations et la performance concernant des infrastructures routières ont évolué au cours de ces dernières années et portent principalement sur des tâches d'entretien régulier et périodique. Ces contrats peuvent porter sur des éléments distincts comme des panneaux de signalisation ou des ponts ou sur toutes les infrastructures routières relevant d'un couloir ou d'un réseau routier, mais les exigences en matière de rénovation et d'amélioration sont généralement évaluées sur la base d'un système de mesure fondé sur la performance globale.

23. Aujourd'hui, ces projets suivent souvent le schéma dit de « conception, construction, exploitation, entretien et transfert », en application duquel le contractant conçoit et réalise les rénovations et/ou améliorations requises pour assurer un certain niveau de service, puis exploite et entretient l'infrastructure routière pendant une durée convenue.

24. Comme leur nom l'indique, les projets de PPP fondés sur les prestations et la performance dans le secteur des routes reposent non pas sur les tâches effectuées mais sur la prestation globale fournie. Par exemple, au titre d'un contrat classique fondé sur les tâches effectuées, le contractant privé est payé pour chaque nid-de-poule comblé, tandis que dans le cadre d'un contrat fondé sur les prestations et la performance, le contractant est payé pour chaque tronçon de route qu'il entretient tel que convenu. En échange du respect des modalités, les autorités publiques procéderont au versement régulier d'un montant forfaitaire au contractant ou autoriseront celui-ci à prélever des redevances auprès des utilisateurs (par exemple des péages).

## 2. Autres caractéristiques structurelles

25. Au regard des approches susmentionnées, les PPP dans le secteur routier peuvent donc être structurés par divers mécanismes de paiement et présenter certaines caractéristiques particulières :

a) Mécanisme de péage direct selon lequel les utilisateurs sont facturés directement lorsqu'ils utilisent les infrastructures routières :

- Utilisé dans des projets de construction, (de possession), d'exploitation et de transfert de grande taille, ainsi que dans certains projets de conception, de construction, de financement et d'exploitation ;
- Associé à des dispositifs de partage des recettes et de garantie de recettes minimales ;
- Comprenant des paiements de disponibilité, lorsque l'entité publique paie une redevance pour la « mise à disposition » des infrastructures routières et/ou des services par le secteur privé ;
- Souvent utilisé dans des projets de conception, de construction, de financement et d'exploitation (et d'entretien) à péage ou gratuits, lorsque le partenaire public supporte tous les risques liés à la demande (en termes de trafic) ou une part importante de ceux-ci.

b) Versement de rentes, par tranches, lorsque l'entité privée est rémunérée pour mettre à disposition des infrastructures et/ou des services routiers sur une période déterminée :

- Utilisé principalement dans des projets de construction, d'exploitation et de transfert, lorsque le partenaire public supporte les risques liés à la demande (en termes de trafic), et la redevance du partenaire privé équivaut au versement de rentes fixes et n'est pas nécessairement calculée selon une méthode fondée sur des indicateurs de performance clefs.

c) Mécanisme de péages fictifs, en application duquel l'entité publique rémunère directement le partenaire du secteur privé sur la base du nombre de véhicules ou du nombre d'utilisateurs :

- Utilisé à la place (ou en complément) du mécanisme de péage direct lorsque les péages directs ne sont pas adaptés ou insuffisants en raison de risques sociaux ou politiques (par exemple, lorsque la route devrait être gratuite pour tous les utilisateurs ou lorsque le péage devrait être maintenu à des niveaux acceptables pour les utilisateurs).

d) Versements fondés sur la performance, lorsque l'entité privée est rémunérée sur la base de certains critères de performance mesurables et définis qui doivent être respectés, plutôt que simplement pour l'utilisation des infrastructures ou des services :

- Dernièrement une tendance s'affirme en faveur du recours à des versements fondés sur la performance dans les projets de PPP dans le secteur des routes afin d'inciter le partenaire privé à améliorer la performance et la sécurité.

26. Les mécanismes susmentionnés peuvent aussi être combinés dans certains projets lorsqu'il est jugé préférable d'associer différentes modalités de répartition des risques et différents mécanismes de paiement.

## 3. Évolution récente

27. Ces dernières années ont également été marquées par une augmentation de l'utilisation des péages électroniques, avec l'introduction dans les PPP de nouvelles technologies rendant possible une automatisation des outils et des modalités d'exploitation. Par exemple, l'utilisation d'équipements de télépéage en flux libre a considérablement augmenté et a permis de mettre en œuvre des projets de PPP dans des configurations urbaines complexes. Les milieux urbains, caractérisés par le manque d'espace et des volumes de circulation élevés, offrent un cadre peu favorable à la mise en place de postes

de péage. Ceux-ci sont peu souhaitables non seulement parce qu'ils ont tendance à accroître la durée des déplacements, mais aussi parce que l'acquisition des terrains nécessaires pour les établir est souvent aussi ardue que coûteuse. Les technologies actuellement disponibles permettent aux usagers de traverser les lieux de péage sans devoir franchir de larges barrières, mais plutôt des portiques suspendus. Des péages anticongestion, ou péages urbains, ont également été installés dans certaines grandes villes. Cependant, ces dispositifs de péage ne peuvent pas être assimilés aux systèmes de PPP en tant que tels, en ce sens qu'ils sont destinés à réduire l'encombrement des routes dans les centres urbains et que leurs recettes sont souvent perçues par les municipalités et utilisées pour financer l'amélioration des services publics.

28. Ils illustrent néanmoins certaines nouvelles solutions offertes aux autorités publiques par des technologies modernes et efficaces issues du secteur privé. Ces modèles ont également été adaptés aux circonstances de projets particuliers ou à des situations socioéconomiques ou politiques particulières, ce qui témoigne des avantages qu'offre une application souple du modèle choisi et des risques pouvant découler de certaines dispositions propres à un projet.

#### 4. Applications typiques

a) Développement de nouvelles infrastructures routières en milieux urbains, souvent sous la forme de rocades ou de routes de contournement régionales ou urbaines destinées à améliorer la connectivité. Ces projets reposent sur des accords de concession d'une durée moyenne de vingt-cinq à trente ans, qui prévoient une répartition équilibrée des risques, sauf en ce qui concerne les mécanismes de paiement, lesquels prennent souvent la forme de péages mixtes directs et de péages fictifs. Les accords s'appuient sur des données solides sur le nombre actuel d'utilisateurs – on compte généralement au moins 50 000 à 100 000 véhicules par jour –, et sur un accord prévoyant l'amélioration des routes et la mise en place de certaines infrastructures informatiques et de communication permettant d'assurer le suivi de l'utilisation des routes et du passage aux péages ;

b) Construction de nouvelles routes nationales dans le but de créer un réseau d'infrastructures fiable et efficace, notamment dans les pays en développement. Ces projets reposent souvent sur des accords de concession – dont la durée moyenne de vingt à vingt-cinq ans est parfois raccourcie à moins de vingt ans pour offrir une certaine souplesse en matière de gouvernance en vue d'une amélioration de la concession à moyen terme – et comprennent des systèmes de paiement fondés sur la performance ou des paiements de disponibilité.

### B. Avantages et inconvénients des PPP dans le secteur des routes

29. Les routes peuvent constituer un atout considérable pour les pays – tant en termes d'investissement physique qu'en termes d'avantages sociaux et économiques. Un réseau routier bien entretenu et bien géré stimule les capacités de production de la région en reliant les zones agricoles aux marchés nationaux et régionaux, et favorise la croissance économique et l'intégration sociale en rapprochant les villes et les villages. En particulier, les autorités nationales sont de plus en plus conscientes du rôle clef de l'accessibilité rurale et des transports ruraux dans la réalisation des objectifs de développement durable, et en tiennent compte. Elles s'emploient donc à développer et gérer les réseaux routiers de façon à répondre aux besoins économiques, politiques et sociaux du pays. Dans certains pays, cela se traduit par la construction de nouvelles routes, tandis que dans d'autres les réseaux routiers existants sont remis en état, élargis et étendus. Si le secteur public est responsable des routes en dernier ressort, le secteur privé peut néanmoins jouer un rôle durant toute la durée de vie du projet, que ce soit dans le cadre de la construction des routes ou dans celui de leur exploitation, de leur financement ou de leur entretien. Loin d'être un phénomène récent, les PPP dans le secteur de l'infrastructure routière ont fait la preuve qu'ils peuvent, lorsqu'ils sont institués de façon correcte et dans des circonstances appropriées, améliorer la qualité des projets et en accroître l'efficacité. Ils peuvent également permettre aux autorités publiques de renforcer leurs capacités institutionnelles dans le cadre de leur collaboration avec les organismes chargés de l'élaboration des projets et les organismes de

financement internationaux, en tirant parti des expériences de ces derniers pour créer des projets plus efficaces, fondés sur le principe de l'intérêt de la population et conformes aux objectifs de développement durable.

30. La participation du secteur privé peut également atténuer certaines difficultés liées aux projets routiers. En effet, ceux-ci comptent parmi les dépenses d'équipement les plus complexes et les plus délicates sur le plan social que les autorités publiques peuvent être amenées à entreprendre en faveur de leurs populations. Ils exigent des ressources techniques sophistiquées, la délivrance de nombreux permis et une gestion fiable et efficace de l'exploitation et de l'entretien. Leurs effets sur l'environnement, comme leurs incidences sociales et financières, sont généralement considérables. Un partenaire privé expérimenté et qualifié peut aider à surmonter toutes ces difficultés, et c'est une des raisons pour lesquelles les PPP peuvent être attrayants pour les autorités publiques.

31. Il est largement admis que les PPP sont amenés à jouer un rôle complémentaire par rapport aux procédures traditionnelles de passation des marchés publics, plutôt qu'à s'y substituer. Celles-ci doivent être privilégiées dans certains cas, entre autres si la qualité des infrastructures peut être clairement déterminée, si les budgets disponibles sont suffisants, si les besoins en matière de technologie sont faibles ou si le secteur public dispose de solides capacités d'exploitation et d'entretien. En revanche, le recours aux PPP est recommandé dans les cas où la qualité du service fourni est médiocre, l'entretien a été différé, la prise en charge à long terme a été négligée, des solutions techniques nouvelles ou innovantes s'imposent, ou encore lorsque la qualité des infrastructures ou des services est primordiale.

### Avantages

32. Parmi les avantages que présentent les programmes de PPP dans le secteur du transport routier figurent l'existence d'une documentation riche et détaillée sur l'élaboration de tels projets et leur déploiement aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, ainsi que d'un vaste éventail d'acteurs qui disposent d'une longue expérience et jouent un rôle essentiel dans des projets d'infrastructures routières. Dans ce secteur, des PPP peuvent donc être largement reproduits, car on compte bon nombre de projets couronnés de succès.

33. Au moment de choisir les modèles qui seront les plus à même de contribuer à la réalisation des objectifs axés sur la population et des objectifs de développement durable, les autorités publiques devraient tenir compte des avantages ci-après que présentent les modèles de PPP dans le secteur des routes :

- Faire appel aux moyens de financement et aux compétences spécialisées du secteur privé pour les mettre au service de l'exploitation des routes publiques peut apporter aux usagers des gains d'efficacité considérables, grâce à la réduction de la durée des déplacements et à l'amélioration des liaisons commerciales, et renforcer, par voie de conséquence, la capacité des autorités publiques à financer de telles initiatives. Ce cercle vertueux est avantageux pour tous : autorités publiques, usagers et acteurs du secteur privé ;
- Le secteur privé est encouragé non seulement à jouer le rôle de fournisseur ou de prestataire de services, mais aussi à prendre en charge des facteurs de risque propres à un projet et à garantir l'efficacité de l'exploitation, de telle façon que les administrateurs publics puissent concentrer leur attention sur la planification, les mesures de politique générale et la réglementation, ainsi que sur les effets et les résultats de leurs efforts ; cela peut également stimuler les réformes du secteur public visant à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité dans la passation de marchés, dans l'optique d'améliorer le contrôle opérationnel et les capacités de gouvernance ;
- La mobilisation de fonds privés permet d'obtenir de meilleurs résultats dans le secteur des routes et aide les autorités publiques à atteindre plus rapidement ou efficacement les objectifs de développement durable dans le secteur des transports ;

- Les PPP contribuent à l'amélioration du niveau des services publics, s'agissant en particulier des projets qui nécessitent l'introduction d'une redevance payée par les usagers de la route (péages ou autres) ;
- Le transfert des technologies modernes, souvent internationales, en matière d'infrastructures routières ou de transports vers les secteurs public et privé nationaux contribue au renforcement des capacités, du savoir-faire et des compétences au niveau national ;
- Les PPP ont tendance à s'appuyer sur des processus plus rigoureux en matière d'évaluation et de sélection des projets et peuvent donc aider les autorités publiques à éviter les projets de transport prestigieux mais qui s'avèrent coûteux et inutiles et à utiliser plus efficacement les fonds publics ;
- Un PPP est généralement moins long à mettre en place qu'un projet d'investissement public. L'utilisation de fonds privés et la souplesse du secteur privé dans la prise de décisions touchant à des tâches difficiles telles que la construction d'une route permettent de faire avancer plus rapidement la phase d'investissement ;
- Les PPP encouragent le secteur privé à mettre l'accent sur l'utilisation efficace des ressources et du matériel pendant toute la durée de vie du projet ;
- L'augmentation du nombre de projets routiers et le renforcement des liaisons de transport contribuent non seulement à la réduction de la pauvreté en général, mais permettent également d'améliorer l'accès aux centres économiques et aux services sociaux (établissements de santé et d'éducation), et de promouvoir l'égalité des sexes, pour ne citer que quelques avantages sociaux.

### **Inconvénients**

34. Les PPP sont en règle générale des structures complexes, et la complexité entraîne normalement des coûts élevés. Par conséquent, le secteur public devrait s'engager à contenir les dépenses liées au projet de PPP, en particulier durant le lancement du projet, et veiller à ce que l'accent mis sur le projet ne conduise pas à négliger les autres besoins budgétaires immédiats, par exemple pour l'entretien des routes et les procédures traditionnelles de passation de marchés et d'investissement public dans le domaine des transports. D'autres inconvénients des PPP dans le secteur des routes sont liés aux facteurs suivants :

- Les autorités publiques ont tendance à mettre en œuvre le modèle trop rapidement, sans préparation adéquate, ou à choisir une structure de PPP inappropriée ;
- Les études de marché et les modélisations financières sont souvent insuffisantes, avec par exemple, des données prévisionnelles sur le nombre d'utilisateurs qui sont trop optimistes ou exagérées, et donc gonflent les recettes attendues, ce qui entraîne souvent l'échec des projets de PPP menés dans le secteur des routes ou soumet le partenaire du secteur privé (et à terme celui du secteur public) à de lourdes obligations s'agissant de combler le déficit ;
- Il est difficile de prévoir toutes les difficultés opérationnelles qui pourraient surgir pendant la durée de vie du projet et qui entraînent souvent des déséquilibres et des dépenses supplémentaires imprévues. S'il est possible d'atténuer ces inconvénients par la voie de renégociations, solution de plus en plus fréquemment employée dans le cas des PPP défaillants, la partie privée peut aussi, dans ces circonstances, négocier des conditions contractuelles bien plus favorables, qu'il serait impossible d'obtenir dans des conditions de concurrence ;
- En ce qui concerne les projets routiers portant sur des installations existantes, il est difficile de demander à un concessionnaire d'assumer des risques liés aux travaux effectués par l'entrepreneur initial. Dans ces cas, les autorités publiques devraient réduire les risques assumés par les partenaires privés, par exemple en accordant des subventions en capital ou des garanties de financement en lien avec les projets de routes à péage, en réduisant les risques liés à la demande au moyen de mécanismes

de péages fictifs ou en garantissant une partie des recettes à l'aide de garanties minimales de circulation ;

- Il est difficile de définir des conditions qui permettront de suivre l'évolution de la technologie des péages. Par exemple, des postes de péage ont récemment cédé la place à des gares de péage et à des systèmes de péage en flux libre sans gare ni barrière physique ;
- Il est difficile de définir des conditions qui anticipent sur l'évolution prévisible de la législation, notamment en ce qui concerne les prescriptions relatives à la sécurité, dont la modification pourrait entraîner de nouvelles dépenses d'équipement plusieurs années après le début du cycle de vie de la route ;
- Pour certains types d'infrastructures, comme les routes locales ou urbaines, les entraves physiques à l'exclusion des usagers qui ne paient pas, d'une part, et, d'autre part, le coût de transaction élevé que représente l'application de redevances directement payées par les usagers, font qu'il est difficile de créer un marché concurrentiel, tout en veillant à garantir un accès équitable et ouvert à tous les éléments de la société ;
- Lorsque les effets externes (tels que les embouteillages ou les conséquences de la pollution atmosphérique) sont importants et difficiles à éliminer au moyen d'instruments de marché, les autorités publiques sont plus susceptibles d'intervenir ;
- De nombreux pays voient d'un mauvais œil la privatisation complète ou la libéralisation des infrastructures de transport, celles-ci étant considérées par la population comme une partie intégrante du patrimoine public qui ne devrait pas, ou presque pas, être exploitée dans une logique commerciale, mais plutôt être mise au service de l'intérêt général ;
- Enfin, certaines infrastructures routières sont tellement liées à l'aménagement du territoire que les autorités publiques ne sont pas enclines à laisser le secteur privé s'en occuper entièrement.

### C. Principaux enseignements

35. Grâce aux PPP le secteur public peut généralement mener à terme les projets routiers plus rapidement qu'au moyen de méthodes d'exécution traditionnelles. Selon certaines autorités publiques, les PPP permettent de fixer les prix et les délais avec un degré de certitude plus élevé durant les phases de conception et de construction ; il est également probable que les routes soient mises en service avant l'échéance prévue, les partenaires du secteur privé étant incités à mettre les projets à exécution le plus rapidement possible pour commencer à encaisser les recettes issues des péages ou des versements de l'État. Un autre facteur tient au fait que la capacité du secteur public à ouvrir des crédits budgétaires reste inférieure à la facilité d'accès au capital dont bénéficie le secteur privé sur les marchés financiers, en particulier lorsqu'il s'agit de financer des projets de grande ampleur. Ces facteurs ne justifient pas à eux seuls le recours aux PPP, mais il n'empêche que les organismes publics peuvent les exploiter à leur avantage.

36. *A contrario*, la plupart des échecs qu'ont connus les PPP dans le secteur des routes peuvent être attribués à l'absence d'études de faisabilité ou à leur insuffisance, avec pour conséquence des prévisions de circulation irréalistes et un flou concernant le montant des apports publics. D'autres causes fréquentes tiennent entre autres aux lacunes du cadre juridique et à son application peu rigoureuse, aux faibles capacités institutionnelles, à l'absence de stratégie en matière de PPP, aux estimations irréalistes des recettes, au manque d'analyses économiques et financières approfondies, à la mauvaise répartition des risques, à l'absence de concurrence dans les méthodes de passation des marchés et à la résistance de la population ou sa réticence à payer.

37. Une partie des principaux enseignements tirés de l'expérience de certains pays concernant les PPP dans le secteur routier sont résumés ci-après<sup>8</sup>.

### **1. Préserver l'intérêt général tout en encourageant la participation du secteur privé**

38. Ces objectifs peuvent être contradictoires, et il peut être difficile de trouver un équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt d'un partenaire du secteur privé. Pour y parvenir, les projets de PPP dans le secteur des routes doivent essentiellement, d'une part, permettre aux autorités publiques et à la population de bénéficier d'un prix raisonnable et d'une légère augmentation de la valeur ou des avantages obtenus (en termes de services, par exemple) ; et, d'autre part, assurer au partenaire privé un rapport risque-rémunération raisonnable et des coûts de transaction acceptables.

39. Les méthodes d'analyse de rentabilisation et d'analyse des projets employées par le secteur public jouent donc un rôle important en ce qu'elles aident à recenser les facteurs qui déterminent la valeur tout au long du cycle de vie ainsi que les bonnes stratégies en matière de répartition des risques. L'accent mis sur les prestations fournies par les projets permet également aux décideurs du secteur public de cerner les besoins des clients et les principaux indicateurs de performance cibles en vue d'atteindre les objectifs susmentionnés. Les processus concurrentiels de passation de marchés sont également essentiels. Ainsi, les autorités publiques devraient : a) appliquer des approches par étapes de manière à filtrer les éventuels candidats jusqu'à n'en garder que quelques-uns ; ou b) définir les exigences auxquelles le projet doit satisfaire et les principes des appels d'offres en vue de renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes, tout en diminuant les coûts de transaction. En outre, la prise en compte par le secteur public du fait que l'objectif n'est pas de réaliser tous les gains financiers possibles dans ce type d'arrangements empêche le secteur privé de faire des bénéfices disproportionnés et renforce la confiance de la population dans les autorités publiques. De la même manière, ces mesures incitent le secteur privé à centrer ses efforts sur la recherche de solutions créatives et efficaces aux problèmes que posent des projets complexes.

### **2. Considérer les PPP dans le secteur des routes comme des entreprises**

40. Les PPP dans le secteur des routes devraient être considérés comme des entreprises qui requièrent un ensemble de conditions techniques, juridiques et commerciales soigneusement définies. Le processus classique de réalisation des projets du secteur public est fondamentalement différent en ce qu'il prévoit la spécification des intrants d'une installation construite. Au lieu de cela, le secteur public accorde au secteur privé le droit de créer et d'exploiter une entreprise routière, dans les conditions définies par contrat. En conséquence, un juste équilibre doit être établi entre les dispositions commerciales et techniques du projet, de manière à permettre au partenaire privé de réussir, tout en réalisant les objectifs stratégiques du secteur public et les objectifs de développement durable.

### **3. Renforcer et améliorer en permanence les capacités institutionnelles du secteur public**

41. Il va sans dire que le renforcement et l'amélioration des capacités institutionnelles sont essentiels pour garantir l'efficacité des programmes de PPP dans le secteur routier. Les pays ont constaté qu'à mesure que leurs programmes de PPP gagnaient en maturité et que les capacités de leur personnel s'amélioraient, ils dépendaient de moins en moins lourdement des consultants extérieurs. La nécessité de faire appel à des services spécialisés complémentaires dans les domaines juridique et financier, par exemple, persistera peut-être ; cependant, l'infrastructure institutionnelle dont il faut disposer pour concevoir, obtenir, réaliser et gérer des accords de PPP, eux-mêmes en pleine évolution, n'est pas négligeable. Tout organisme public qui n'en tiendrait pas compte risquerait de ne pas pouvoir faire jeu égal avec son partenaire du secteur privé.

<sup>8</sup> Des renseignements plus détaillés sont fournis par le Centre de ressources des PPP dans le secteur des infrastructures du Groupe de la Banque mondiale. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/lessons-learned/#Transport>.

## D. Principaux domaines de risque

42. Les PPP permettent aux partenaires publics et privés de se répartir les risques de manière équilibrée et de mieux les gérer ainsi. Cependant, pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable, les projets doivent être mis en œuvre dans des pays où les risques sont très élevés et où, toutes choses étant égales par ailleurs, le secteur privé se montrerait réticent à investir. Il revient alors aux autorités publiques, de tous niveaux, d'encourager les entreprises à se placer dans une perspective à plus long terme, à adopter de nouveaux modèles de partenariat ainsi qu'un modèle et une stratégie de PPP visant à réduire les risques et à améliorer les conditions propices à l'investissement au sein du pays. Les organisations intergouvernementales devraient contribuer à garantir la qualité des projets pour permettre aux entreprises d'investir dans des pays à revenu faible ou intermédiaire.

43. Les principaux domaines de risque et leur lien avec les PPP dans le secteur des routes apparaissent clairement dans les points examinés au titre des sections précédentes. Ils sont résumés à la section 5 du document technique joint à la présente norme, dans lequel on trouve des données empiriques qui ont servi de base à la formulation des recommandations énoncées dans le présent document<sup>9</sup>.

## E. Objectifs des PPP axés sur les intérêts de la population

44. Tout d'abord, les PPP en matière d'infrastructures routières axés sur les intérêts de la population devraient être des projets dont les objectifs seraient à peu près synonymes des objectifs de développement durable et qui présenteraient les caractéristiques suivantes :

- **Disponibilité** : les PPP devraient renforcer l'accès de la population, en particulier des groupes vulnérables sur les plans social et économique, aux services essentiels, comme l'eau, l'assainissement et l'énergie ;
- **Reproductibilité** : les PPP devraient pouvoir être reproduits et transposés à grande échelle de façon à permettre la réalisation des changements profonds requis par les objectifs de développement durable ;
- **Équité** : les PPP devraient promouvoir la justice sociale et faire en sorte que les services essentiels soient accessibles à tous, de manière équitable ;
- **Efficacité** : les PPP devraient améliorer la productivité des moyens matériels existants et permettre la réalisation d'économies, par exemple en ce qui concerne les activités ou les frais de transport ;
- **Viabilité** : les PPP fondés sur une approche globale devraient contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, favoriser la croissance verte, être conçus et élaborés de manière à résister aux effets des changements climatiques – cette résilience devant être mesurée sur l'ensemble du cycle de vie en tenant compte de l'interdépendance des objectifs de développement durable –, à les atténuer et à s'adapter à l'augmentation des risques qui y sont liés et à celle de leurs impacts sur l'environnement ;
- **Efficacité** : les PPP en matière d'infrastructures routières devraient fixer et viser des objectifs définis.

45. Compte tenu de ce qui précède, le type de PPP recommandé pour l'aménagement de nouvelles infrastructures routières axées sur les objectifs de développement durable et sur les intérêts de la population (projets d'installation sur site vierge) serait un projet appliquant un modèle de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien afin de relier les grands centres urbains aux zones périphériques et rurales. Ce type de projet permet d'intensifier l'activité économique en général en renforçant l'accès aux biens et aux services, mais aussi d'améliorer les possibilités d'emploi, tout en aidant les autorités

<sup>9</sup> Document technique accompagnant la norme CEE-ONU relative aux partenariats public-privé en matière d'infrastructures routières (ECE/CECI/WP/PPP/2018/INF.1).

publiques à grouper, du point de vue de l'élaboration des projets, les recettes des routes viables avec celles des routes qui le sont moins, mais qui améliorent globalement l'accès des populations pauvres et mal desservies à de nouvelles possibilités et à la mobilité. Ce modèle permet également d'échelonner les dépenses sur une longue période, en y incorporant des éléments importants comme l'estimation des coûts sur l'ensemble de la durée de vie, qui met l'accent sur la viabilité à long terme. Il a également pour effet de faire en sorte que la population profite le plus possible des changements apportés par les projets, de promouvoir l'utilisation efficace des fonds publics et d'améliorer la qualité des infrastructures routières publiques.

46. Le type de PPP recommandé pour l'aménagement ou le réaménagement d'infrastructures routières existantes suivrait également le modèle de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien, en l'appliquant à la remise en état de routes ou à l'augmentation de leur capacité, leur disponibilité ou leur connectivité. Contrairement aux projets d'installation sur site vierge, les projets portant sur des installations existantes présentent un certain nombre de difficultés. Des problèmes peuvent par exemple survenir quant au maintien ou à la suppression des emplois existants ou à la prise en charge des titulaires de ceux-ci, en termes de régime des salaires, de prestations sociales et de pension, de prescriptions relatives aux conditions de travail et de droits de négociation collective. Il se peut également qu'il n'y ait que des renseignements incomplets sur les installations existantes, voire pas de renseignements du tout, ce qui accroît le risque de devoir entreprendre des travaux imprévus de réhabilitation de l'environnement, de génie civil ou de réfection. Enfin, le projet peut présenter des facteurs d'inefficacité ou des risques inconnus dus au transfert des installations des exploitants ou entrepreneurs initiaux aux nouveaux exploitants.

47. Qu'il s'agisse de projets d'installation sur site vierge ou de projets portant sur des installations existantes, le manque de viabilité financière des péages directs reste une source de préoccupation majeure, d'où la nécessité d'examiner judicieusement le recours aux « péages fictifs » ou aux paiements de disponibilité, en particulier sur les routes rurales.

## V. Application du modèle

48. La section ci-après comprend des recommandations sous la forme d'un résumé concis de questions clés qui devraient être prises en compte pour déterminer comment mettre en œuvre un projet routier fondé sur un PPP et attirer des investissements dans les infrastructures routières.

### A. Questions relatives à la sélection des projets

#### 1. Définir un contexte de planification clair

49. Le projet devrait s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement global du secteur routier, à grande échelle et porteur de changement, qui contribuerait dans l'idéal à la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Avant de lancer un projet routier fondé sur un PPP, les autorités publiques devraient faire des prévisions de trafic afin d'évaluer pleinement l'offre et la demande actuelles et futures d'infrastructures et de systèmes routiers dans le bassin démographique concerné par le projet, en tenant compte de la concurrence éventuelle d'autres modes de transport. En effet, le risque lié au trafic et à la demande, en particulier pendant les premières phases du projet, est un risque critique qui doit être pris en considération et même faire l'objet de prévisions prudentes.

#### 2. Définir le projet et fixer les priorités en fonction des avantages qui en découleront pour la population

50. Chaque projet routier devrait être chiffré dans ses grandes lignes avant le début de la procédure de passation de marchés. Il ne devrait pas être poursuivi tant qu'il n'est pas abordable sur le plan budgétaire et financier et qu'il n'est pas, d'un point de vue réaliste, la solution offrant le meilleur rapport coûts-avantages et les plus grands avantages pour la population. Ainsi, pour fixer les priorités en matière de planification routière, il est

nécessaire de tenir compte des coûts et du temps nécessaire pour exécuter les projets routiers pertinents menés dans le cadre de PPP, des moyens budgétaires disponibles et/ou des possibilités de soutien financier des autorités publiques, et des objectifs de développement à court et à long terme, ainsi que des résultats escomptés et des retombées souhaitées, qui doivent être en adéquation avec les objectifs de développement durable.

### 3. Élaborer un plan d'exécution fondé sur des données probantes

51. Lorsqu'elles préparent des PPP dans le secteur routier, les autorités publiques devraient élaborer un plan d'exécution et s'attacher en particulier aux tâches suivantes :

- i) Avant la passation de marchés :
  - Planifier l'utilisation d'un système de passation de marchés publics comprenant des procédures concurrentielles, équitables et transparentes pour contribuer à la promotion des PPP axés sur les intérêts de la population, en vue d'obtenir non seulement le meilleur rapport coûts-avantages, mais aussi les plus grands avantages possibles pour la population ;
  - Déterminer si les lois locales relatives à la passation de marchés autorisent les négociations avec des soumissionnaires qui ont été choisis ou présélectionnés, ou si elles n'offrent que peu, voire pas, de possibilités d'évaluer la qualité lors de l'attribution de la concession encadrée par un contrat de PPP, afin d'analyser en détail les exigences techniques et spécifiques au projet que les soumissionnaires pourraient être en mesure de satisfaire ou disposés à satisfaire ;
  - Définir et élaborer un plan directeur et un cadre législatif appropriés pour soutenir les PPP dans le secteur routier, par exemple en remédiant aux lacunes législatives sur les questions relatives aux cas de force majeure politique (cas où des mesures gouvernementales défavorables auraient une incidence significative sur l'exécution du contrat) et à diverses dispositions d'un contrat de PPP dans le secteur routier ;
  - Mettre au point une documentation de base, des orientations, ainsi que des processus d'approbation au niveau ministériel et au niveau des autorités de tutelle compétentes pour les PPP du secteur routier, exigeant notamment des études de faisabilité, des études de viabilité, des évaluations des risques et des prévisions concernant le transfert de ceux-ci, ainsi que des analyses du rapport coût-avantages et des avantages pour la population ;
  - Établir avec certitude, dans le cas de projets qui ne sont pas viables basés sur un système de péage direct mais ont de solides arguments économiques en leur faveur, comme les liaisons routières entre les zones urbaines et rurales ou les routes rurales, que des systèmes de péage fictif ou des paiements de disponibilité pourront être financés, soit par le budget de l'État, soit par des levées de fonds externes ;
  - Évaluer la demande et la capacité du marché afin que les attentes du secteur public quant au PPP reflètent la réalité du marché ; et
  - Garantir l'acquisition de terrains et les possibilités d'obtenir une emprise routière, et veiller à ce que le concessionnaire puisse prendre le contrôle de la route dès le départ afin d'éviter d'éventuels retards ;
- ii) Pendant la passation de marchés :
  - Veiller à ce que les projets restent financièrement viables, structurés de manière à offrir un bon rapport coûts-avantages et des avantages de taille pour la population, et cohérents par rapport aux programmes, aux politiques publiques et aux stratégies de développement dans lesquels ils s'inscrivent ; et
  - Veiller à ce que la procédure de passation de marchés soit équitable et transparente, et assortie d'une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption.

- iii) Pendant la phase de construction :
  - Prévoir dans le contrat des mesures d'incitation visant à garantir que les projets seront menés à bien selon le calendrier prévu, conformément aux exigences spécifiées et dans les limites du budget, et qu'ils continueront de servir les objectifs fixés ; et
  - Concevoir des contrats garantissant que la répartition des risques prévue entre les parties soit respectée pendant la phase d'exécution, par exemple en excluant de la législation applicable ce qui relève d'autorisations ou permis délivrés par des autorités publiques ainsi que les risques de variation découlant des processus y relatifs, celles-ci étant souvent traitées à part comme des variations donnant droit à indemnisation.
- iv) Avant et pendant la mise en service de la route :
  - Veiller à ce que le plan de recrutement pour la nouvelle infrastructure routière soit respecté, à ce que la transition vers la phase opérationnelle soit efficace et à ce que tout changement nécessaire qui devrait être apporté soit en adéquation avec l'étude de viabilité du projet.
- v) Pendant la phase opérationnelle :
  - Veiller à ce que les projets puissent être gérés de manière transparente et efficace par les partenaires publics (et à ce que leur exécution puisse être vérifiée et contrôlée avec précision) ; et
  - Créer des systèmes permettant de superviser et de suivre les investissements de grande ampleur et les travaux d'aménagement, de réaménagement ou d'entretien, ainsi que tout changement survenant dans le projet, entre autres pour garantir les plus grands avantages possibles à la population.

#### 4. Assurer la participation des parties prenantes

52. Dans le cas des projets de routes payantes (où les usagers de la route sont soumis à des péages) menés dans le cadre de PPP, l'expérience a montré que les réserves de la population face aux péages pouvaient avoir une incidence négative sur les recettes. En effet, si les attitudes négatives subsistent, le projet risque de se solder par un échec total, ou d'engranger moins de recettes que prévu, et donc de devenir dépendant du soutien fourni par le secteur public ou de devoir être restructuré. D'autres éléments, comme les questions environnementales ou sociales, revêtent également une importance capitale. Il est donc essentiel d'informer les citoyens des retombées du projet et de faire participer toutes les parties prenantes à la phase préparatoire. Cela aidera non seulement à garantir que le PPP soit bien axé sur les intérêts de la population, mais aussi à faire baisser les coûts pendant la phase de passation de marchés.

## B. Questions relatives au financement

### 1. Veiller à ce que le projet (ou le programme) permette un financement concurrentiel

53. Au cours de la planification du PPP, les autorités publiques devraient procéder à une évaluation formelle des sources de financement potentielles, entre autres le recours à des emprunts auprès d'établissements bancaires locaux ou internationaux, aux institutions financières internationales (y compris les institutions de financement du développement et les organismes de crédit à l'exportation), à la dette publique, et aux marchés de capitaux locaux et internationaux. Pour réaliser les objectifs de développement durable, il est indispensable de promouvoir des mécanismes de financement novateurs, et l'investissement d'impact est une forme d'investissement susceptible de contribuer grandement au financement des PPP axés sur les intérêts de la population en vue de la réalisation des objectifs de développement durable. L'évaluation devrait porter sur la capacité et le niveau d'expérience technique des entrepreneurs locaux, la capacité des banques locales à accorder des prêts pour financer des projets routiers fondés sur des PPP, la capacité et la qualité du marché de l'assurance, et la solidité de la structure des contrats ainsi que le cadre juridique qui le sous-tend.

54. Les PPP dans le secteur des routes requièrent généralement la participation et le soutien d'institutions financières internationales. En général, les contrats de PPP disposent que les recettes en monnaie locale doivent être converties en devises fortes. Ces contrats peuvent cependant prévoir une part de recettes ne dépendant pas du taux de change de la monnaie locale par rapport aux devises fortes, mais ce type d'arrangement n'est bien entendu possible que si les investisseurs privés (en particulier les investisseurs internationaux) sont disposés à percevoir en monnaie locale une partie des montants qui leur reviennent. Cela dépend bien entendu de la solvabilité du pays, de son expérience en matière de projets fondés sur des PPP et de la maturité du marché financier local, et donc de la volonté des banques locales d'accorder sur le long terme des financements à recours limité pour les projets de PPP.

55. En outre, les prêteurs qui financent un projet routier fondé sur un PPP sur la base d'un recours limité exigent généralement des sûretés sur tous les droits et intérêts de la société chargée du projet, à savoir les terrains destinés au site du projet, les biens corporels et le matériel, les droits et les créances contractuels, les comptes bancaires, les assurances et le capital de la société chargée du projet. Dans certains pays, la législation relative aux sûretés n'est pas suffisamment développée ou ne permet pas que les prêteurs étrangers constituent des sûretés sur des biens tels que des terrains. Lorsqu'elles élaborent un programme routier fondé sur un PPP, les autorités contractantes devraient déterminer s'il est possible d'adopter une législation spécifique ou d'introduire des exemptions permettant aux prêteurs qui financent des projets fondés sur des PPP de bénéficier des protections et des mesures d'exécution dont les prêteurs jouissent habituellement.

56. Les projets routiers fondés sur des PPP sont semblables à tout autre projet d'infrastructure mené dans le cadre d'un PPP en ce que les prêteurs veulent bénéficier d'un droit de substitution, d'une indemnité de résiliation et, souvent, de garanties pour certaines catégories de risques (risques associés aux recettes ou risques politiques, par exemple la nationalisation), et souhaitent en outre que les cas donnant lieu à des indemnités, tant pour les acteurs privés que pour les prêteurs, soient clairement définis.

57. Les sûretés réelles sont cependant une spécificité des PPP du secteur routier ; en effet, les prêteurs peuvent exiger une sûreté « tangible » en cas de résiliation, laquelle est souvent constituée sur le terrain dédié au projet ou sur des biens qui ont une valeur de revente sur le marché. Le contrat de PPP devrait inclure des dispositions permettant aux autorités publiques de lancer un nouvel appel d'offres pour le projet (restructurer le projet tout en conservant les sûretés des prêteurs). Il peut également être nécessaire de modifier la législation pour permettre aux entités étrangères de détenir des biens immobiliers dans le pays.

58. En outre, les contrats de PPP devraient indiquer très clairement si la clause dite de « majoration fiscale » s'appliquerait aux indemnités de résiliation versées par l'autorité contractante, de sorte que l'acteur privé soit en mesure de rembourser le montant total aux prêteurs, déduction faite de tout impôt applicable.

## **2. Mettre au point un modèle de coût « fictif » servant de repère pour le rapport coûts-avantages**

59. Les autorités publiques devraient élaborer un système de repères solide et adapté au contexte local pour les frais d'investissement et les coûts d'exploitation propres aux routes. Ce système devrait servir à démontrer de manière transparente que recourir à un PPP est la solution qui offre le meilleur rapport coûts-avantages pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre d'un projet routier ou les objectifs visés en matière de transport, en particulier par comparaison avec le cas de figure où le projet serait exécuté entièrement par le secteur public.

## **3. Offrir une sécurité de paiement solide qui garantit le remboursement de la dette**

60. Un PPP dans le secteur routier représente un engagement à long terme du secteur public. Un cadre devrait être élaboré pour gérer les engagements des autorités publiques découlant d'un tel PPP, y compris les engagements budgétaires comme les subventions et autres paiements continus, ainsi que les passifs éventuels et les garanties. Les autorités

publiques devraient viser le meilleur rapport coûts-avantages possible en offrant aux soumissionnaires et aux investisseurs des instruments officiels garantissant que les paiements seront effectués ou que certains risques ne seront pas transférés aux acteurs privés (par exemple le risque de modification de la législation, le risque de variation du coût de l'acquisition du terrain, etc.), ce qui devrait entraîner une réduction des coûts de financement.

61. Les systèmes de péage routier sont susceptibles de réduire l'engagement financier des autorités publiques dans la mesure où ils sont basés sur des estimations de trafic solides, certifiées par des entités internationales reconnues.

#### **4. Planifier les changements financiers**

62. Les résultats obtenus au cours de l'exécution des projets routiers fondés sur des PPP diffèrent souvent des estimations initiales, et sont parfois meilleurs, parfois moins bons que ceux escomptés. Il y aurait peut-être lieu d'inclure des dispositions prévoyant que les autorités contractantes ont le droit d'effectuer un versement forfaitaire ou de continuer à payer la dette prioritaire comme prévu, ou de modifier les structures de paiement en conséquence.

### **C. Questions juridiques**

#### **1. Cadre réglementaire pour les PPP dans le secteur des routes**

63. Le cadre législatif et réglementaire applicable aux PPP dans le secteur des routes doit être en adéquation avec les objectifs de développement durable et avec la politique des autorités publiques en matière de transport intérieur et d'environnement, y compris leurs orientations économiques et budgétaires et d'autres politiques pertinentes, par exemple dans le domaine de l'aménagement urbain et du contrôle de l'utilisation des sols. S'il y a lieu, les autorités publiques devraient renforcer le cadre juridique applicable aux PPP axés sur les intérêts de la population afin de mobiliser les investissements privés nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable, tout en s'attachant à protéger les droits des citoyens dans le cadre des projets d'infrastructure essentiels à la vie de tous les jours.

#### **2. Promotion de la transparence et de la tolérance zéro à l'égard de la corruption**

64. Les autorités publiques devraient garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes en tout temps pendant la préparation du projet, la passation des marchés et l'exécution, car ces éléments sont indispensables à toutes les étapes d'un projet de PPP axé sur les intérêts de la population pour que celui-ci soit fructueux et viable.

65. Les autorités publiques devraient mettre au point des définitions types des pratiques de corruption dans le cadre de la passation de marchés publics et de la gestion des affaires publiques, et veiller à ce qu'elles soient appliquées aux PPP dans le secteur routier. À cet égard, la Norme de la CEE pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP devrait être intégrée aux pratiques des autorités publiques.

66. Pour chaque projet, les soumissionnaires devraient être tenus de confirmer qu'ils sont prêts à respecter les politiques de lutte contre la corruption et être exclus de la procédure de passation s'ils ne sont pas en mesure de le faire ou si la preuve est apportée qu'ils ont recouru à la corruption. L'acceptation de cette politique devrait être un critère obligatoire.

### **D. Faisabilité des PPP dans le secteur des routes pour les pays à revenu faible ou intermédiaire**

67. Face à l'insuffisance de l'investissement et au besoin de fonds croissants, les autorités publiques de nombreux pays à revenu faible ou intermédiaire n'ont pas la chance de pouvoir choisir entre des fonds privés ou des fonds publics pour développer leur infrastructure. Dans de telles circonstances, le financement privé est susceptible de permettre la réalisation de projets qui se justifient du point de vue économique, mais qui seraient retardés ou annulés en raison du manque de fonds.

68. Dans les marchés émergents, les projets routiers fondés sur des PPP s'avèrent plus efficaces lorsque les autorités publiques effectuent aussi elles-mêmes des dépenses d'équipement. Cela permet d'obtenir un meilleur rapport coûts-avantages et de faire la preuve que les autorités publiques s'engagent en faveur du projet.

69. En général, dans ces pays, les projets routiers fondés sur des PPP sont rarement promus et financés uniquement par des parties nationales et il est nécessaire, ou du moins stratégiquement important, de solliciter la participation d'acteurs internationaux. Ainsi, lorsque les recettes d'un tel projet sont libellées en monnaie locale (tant dans les cas où elles proviennent des autorités publiques que dans les cas où elles proviennent des usagers), il pourrait être nécessaire de mettre au point un mécanisme approprié pour gérer le risque de change (disponibilité, convertibilité et transférabilité des devises). Le taux de change utilisé pour calculer les frais d'utilisation pourrait être déterminé au début d'une année (par exemple le 2 janvier), et être appliqué toute l'année afin de protéger les utilisateurs face aux fluctuations des taux de change. Il convient cependant de noter que, même avec un tel mécanisme d'atténuation des risques, le risque de change que supportent les utilisateurs finaux est susceptible de réduire le volume de trafic au point de déclencher le mécanisme de garantie d'un niveau minimum de demande, et de finir par relever de la responsabilité des autorités publiques. Il serait utile d'examiner cette question et les mécanismes pouvant être mis en place afin de garantir que les investisseurs et les prêteurs internationaux obtiennent le résultat net prévu dans le contrat et soient protégés contre les fluctuations défavorables des taux de change.

70. Les pays à revenu faible ou intermédiaire devraient également déterminer s'il est possible d'adopter une législation spécifique ou d'introduire une exemption permettant aux prêteurs qui financent des projets routiers fondés sur des PPP de bénéficier des protections qui existent habituellement dans les marchés plus développés, en particulier s'agissant de la possibilité de réaliser de manière effective les sûretés constituées sur tous les droits et les intérêts de la société chargée du projet. Les lacunes perçues en matière de sûretés dans les pays à revenu faible et intermédiaire entraînent une augmentation des taux d'intérêt et, dans certains cas, il peut être nécessaire de recourir à des engagements contractuels directs pour compenser les possibilités de recours limitées dont disposent les prêteurs. Cependant, il peut être pire d'avoir des lois et des règlements incohérents que de ne pas en avoir, car dans ce dernier cas, il est possible de recourir à la réglementation par contrat, au moins au début.

71. En outre, pour favoriser l'investissement dans les marchés émergents, où le régime fiscal peut être perçu comme imprévisible ou contraignant, les autorités fiscales peuvent se voir obligées de proposer des incitations fiscales pour rendre les investissements plus attractifs et de mettre en place un régime fiscal stable pour garantir la viabilité économique du projet sur le long terme.

72. De plus, de nombreux pays imposent des exigences strictes en matière d'origine locale pour les achats de biens et de services. Même s'il est légitime de promouvoir et de développer les marchés locaux, des exigences trop restrictives en la matière peuvent être prohibitives et avoir une incidence négative sur les coûts et les risques et induire des retards. Ainsi, lorsqu'un partenaire privé est soumis à des exigences trop contraignantes en matière de contenu local, celles-ci peuvent entraver la réalisation des objectifs du PPP en matière d'efficacité et l'obtention du meilleur rapport coûts-avantages possible.

73. Les niveaux de revenu dans les pays en développement réduisent aussi considérablement la marge entre des tarifs de péage acceptables et les tarifs effectifs, et certains groupes sociaux peuvent se voir empêchés d'utiliser l'infrastructure routière si des mesures de protection ne sont pas adoptées. Il est donc préférable que les projets de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien dans ces pays reposent davantage sur des paiements de disponibilité et/ou des paiements fondés sur les prestations que sur des systèmes de péage fictifs.

74. L'expérience a permis de dégager certaines règles générales que les pays à revenu faible ou intermédiaire peuvent utiliser pour sélectionner un projet routier approprié fondé sur un PPP.

- Le projet doit être un projet pour lequel il existe un besoin social et économique clair, et que la plupart des partis politiques jugent important. Il est cependant

préférable d'éviter les projets fortement associés à des partis politiques, car ils répondent rarement aux critères autres que politiques.

- Le projet ne doit présenter que des risques modérés, être suffisamment développé (par exemple avoir fait l'objet d'études économiques ou préliminaires solides) et ne pas présenter trop de contraintes afin d'éviter, par exemple, des problèmes socioenvironnementaux ou des problèmes d'acquisition de terrains évidents et complexes.
- Le projet devrait faire appel à des technologies connues et éprouvées, pour lesquelles il existe un marché de fournisseurs potentiels avec lesquels conclure des partenariats (c'est-à-dire qu'il ne doit pas être trop complexe, ni risqué, et qu'il ne doit pas prévoir l'utilisation de technologies non éprouvées).
- Le projet devrait figurer sur la liste des principales priorités (par exemple, dans le programme de développement quinquennal ou décennal du ministère chargé des routes).
- Sur le plan financier, les meilleurs projets sont ceux qui nécessitent peu, voire pas, de soutien financier de la part des autorités publiques. Toutefois, si un soutien est nécessaire, les sommes versées par le ministère ou l'organisme qui finance le projet doivent être raisonnables (et/ou assorties d'une garantie du Ministère des finances).
- L'envergure du projet doit être suffisante pour intéresser les institutions financières internationales et les entreprises concessionnaires.
- Plutôt que de lancer des appels d'offre pour l'ensemble du programme d'infrastructure routière fondé sur un PPP dans un court laps de temps, il faudrait utiliser certains des projets comme des études pilotes, et observer les progrès réalisés, ainsi que leur compatibilité avec le modèle du PPP. Cette stratégie demande plus de temps, mais présente un meilleur rapport coût-efficacité.
- Des projets pilotes permettraient en outre d'accélérer le processus d'apprentissage et de développer de manière peu coûteuse les compétences spécialisées nécessaires au sein des institutions publiques, ce qui pourrait autrement se révéler difficile.

75. Les enseignements tirés de l'expérience qui a été acquise au fil des ans par plusieurs pays à faible revenu en matière d'entretien des routes, tant avec revêtement que sans, dans le cadre du modèle de conception, de construction, de financement, d'exploitation et d'entretien, ou d'un modèle équivalent, peuvent également servir :

- L'introduction de nouvelles méthodes de travail exige un engagement et une conviction de haut niveau pour franchir les premières étapes de la phase d'apprentissage ;
- La méthode fondée sur la performance est plus efficace lorsqu'elle est élaborée à l'échelle locale et financée par des ressources locales ;
- Il peut falloir plusieurs années pour qu'un ministère s'adapte à de nouvelles pratiques de travail et accepte que des critères de performance déterminent le règlement des sommes dues ;
- Les contrats fondés sur la performance exigent une supervision plus étroite que ce à quoi on pourrait s'attendre et les ministères ne devraient pas sous-estimer les exigences en matière de supervision ;
- Les entrepreneurs ne devraient être responsables d'effectuer les études techniques que pour les travaux d'entretien relativement simples, et les interventions plus conséquentes devraient être spécifiées dans les appels d'offre afin de simplifier l'évaluation des offres et la supervision des contrats ;
- Les entrepreneurs locaux ayant une capacité de préfinancement très limitée, il est nécessaire d'évaluer soigneusement le transfert des risques et les besoins en matière de financement pour la partie des services fondés sur la performance afin de réduire le plus possible les risques de défaut de paiement de la part des entrepreneurs ;

- Les contrats fondés sur la performance offrent des possibilités intéressantes pour les sociétés de conseil locales, qui peuvent s'associer à des entrepreneurs pour planifier et gérer les services d'entretien ;
- Un soutien technique devrait être prévu pour aider les entrepreneurs et les consultants au début de la phase d'exécution.

## **E. Autres questions relatives aux PPP dans le secteur des routes**

### **1. Réglementation**

76. Au cours de l'élaboration du cadre législatif, les autorités publiques peuvent envisager de créer un cadre réglementaire applicable aux infrastructures routières, portant en particulier sur la rémunération des services d'entretien et d'exploitation. Elles peuvent également envisager de créer un organisme de réglementation indépendant chargé de veiller à la sécurité de ces infrastructures.

### **2. Dépassements des coûts**

77. L'attribution des responsabilités en cas de dépassements des coûts est un problème majeur dans le domaine de la construction des nouvelles infrastructures routières en raison de la taille et de la complexité des projets routiers par rapport aux projets portant sur d'autres types d'infrastructures. Il est donc important de proposer une stratégie crédible pour régler la question au moment d'évaluer des sources de financement potentielles.

### **3. Arrangements de résiliation anticipée**

78. Dans le secteur des infrastructures routières, il est particulièrement difficile de trouver un exploitant de remplacement disposant des compétences nécessaires. Les contrats devraient prévoir un délai de résiliation suffisant pour que des arrangements satisfaisants puissent être trouvés, entre autres pour conserver les principaux contrats de sous-traitance afin de garantir la continuité de l'exploitation.

## **VI. Indicateurs de conformité**

79. Le concessionnaire est tenu de respecter les normes et spécifications mentionnées dans le contrat. Il s'agit en général de respecter des critères relatifs aux moyens mis en œuvre pour fournir les prestations spécifiées, par exemple une route d'une certaine qualité technique et d'une certaine longueur, avec une infrastructure routière de soutien comme des dalots et des ponts, et assortie de mesures de sécurité et de signalisation routières, ainsi que de dispositions relatives à l'environnement.

Des critères basés sur les performances peuvent également être utilisés dans le cadre des projets fondés sur des PPP. Voici quelques exemples :

- Des améliorations en matière de sécurité doivent être apportées ;
- La qualité de roulement doit atteindre un certain seuil ;
- La profondeur des ornières ne doit pas dépasser certaines valeurs ;
- Des essais d'adhérence doivent être effectués ;
- La perte de revêtement routier ne doit pas dépasser les seuils convenus ;
- Certains services doivent être fournis (par exemple le nettoyage des panneaux, la tonte du gazon) ; et
- Les temps de parcours doivent être réduits.

80. Cependant, les mesures et les indicateurs de conformité doivent cibler les résultats et non les prestations afin d'évaluer si le but du projet routier est atteint. Les indicateurs de conformité au niveau du projet fondé sur un PPP doivent être élaborés par l'organisme public concerné afin que les mesures de la performance du projet soient alignées sur ses objectifs.

81. Un organisme public routier a généralement pour but de fournir des routes sûres, de proposer des itinéraires fiables et de maintenir les usagers informés. Ce but se traduit par plusieurs objectifs :

- Améliorer la sécurité routière<sup>10</sup> ;
- Réduire les embouteillages et améliorer la fiabilité des infrastructures routières ;
- Solliciter les remarques des clients et y répondre ; et
- Gérer de manière acceptable les conséquences environnementales et renforcer la résilience climatique dans la conception des routes.

82. Un des grands défis à relever dans l'élaboration de contrats de conception, de construction, de financement et d'exploitation consiste à décliner les objectifs généraux du programme en critères et indicateurs permettant de mesurer la performance, et à les relier aux mécanismes de paiement. Par exemple :

**a) Fournir des routes sûres :**

- Réduire le nombre de victimes par la bonne conception des routes ;
- Veiller à ce que les routes faisant l'objet d'un projet soient sûres et en bon état ; et
- Mettre en œuvre des programmes de sensibilisation des usagers de la route à la sécurité routière.

**b) Proposer des itinéraires fiables :**

- Réduire au maximum les retards et les perturbations dus à des activités d'entretien programmées ; et
- Réduire au maximum les retards et les perturbations dus à des incidents.

**c) Maintenir les usagers informés :**

- Veiller à ce que les systèmes d'information soient opérationnels.

83. Dans le contexte des PPP axés sur les intérêts de la population, outre les indicateurs de performance traditionnels concernant les aspects techniques de la gestion des routes utilisés dans le cadre des PPP (mentionnés ci-dessus), d'autres indicateurs relatifs aux prestations fournies, aux résultats et à l'impact sont nécessaires. Ceux-ci ont pour but de vérifier si les projets sont bien en conformité avec certains objectifs de développement durable sur lesquels ils ont une influence directe, et d'évaluer dans quelle mesure ils contribuent à des objectifs de développement durable sur lesquels ils n'ont qu'une influence indirecte.

84. Il incombe au concessionnaire de contribuer de manière directe à la réalisation des objectifs de développement durable directement liés aux prestations et aux résultats du projet (mesurables sur le long terme pendant la période d'exécution du contrat), dont la liste figure dans le tableau 1.1 de l'annexe 1.

85. Le secteur public peut en outre utiliser des PPP axés sur les intérêts de la population pour évaluer à quel point le projet contribue à la réalisation des objectifs de développement durables qui n'y sont pas directement liés, dont la liste figure dans le tableau 1.2 de l'annexe 1. Le concessionnaire n'a aucun contrôle sur ces objectifs, qui ne font pas partie du contrat en tant que tels. L'organisme public peut cependant prendre en considération les retombées du projet lorsqu'il évalue les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs de développement durable.

<sup>10</sup> Depuis 1950, la CEE joue un rôle phare dans les activités relatives à la sécurité routière menées au sein du système des Nations Unies. Davantage d'informations sur ses travaux sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unecce.org/trans/main/welcwp1.html>.

## Annexe

[Anglais seulement]

## Indicators for compliance of sustainable development goals

In addition to the performance parameters listed in the main text of the document, related to the technical aspects of road management, PfPPPs must also include indicators to monitor the outputs, outcomes and impacts of the project. Given below in Table 1.1 is a matrix of indicators that can be used as appropriate. Table 1.2 deals with the contribution of project to the impacts on the SDGs. These are beyond the control of the concessionaire and not a part of the contract performance per se. However, the government agency can take cognizance of the impacts in reporting the progress of achievement of the SDGs.

**Table 1.1**  
**Direct road public-private partnerships indicators of compliance**  
 (to be a part of PfPPPs Contract as performance targets within the contract period)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target select as appropriate) (Note 1)</i>
SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project output related)  Road safety targets included in the global development agenda	3.6. By 2020, halve the number of global deaths and injuries from road traffic accident  Measured by: 3.6.1. Annual death rate due to road traffic injuries on project road
SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project output related)  Use of the PPP model in road projects provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality	5.5. Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life  Measured by 5.5.1. Proportion of women employed in the concession agency during project implementation and also proportion of women in managerial positions in the same
SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (Project output related)  Investment in roads infrastructure is generally for the long term and is designed to provide high quality, resilient, infrastructure that will last for years to come	9.1. Develop quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and transborder infrastructure, to support economic development and human well-being, with a focus on affordable and equitable access for all  Measured by: 9.1.1. Proportion of the vulnerable or rural population (depending on the road context) who live within 2 km of an all-season road  9.1.2. Passenger and freight volumes, by mode of transport
SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (Project outcome related)  Improved road infrastructure through PPPs can facilitate high quality, long lasting infrastructure, that is safer and more affordable, and improves interconnectedness and cross-border traffic while expanding access to economic opportunities for citizens	11.2. By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons  Measured by: 11.2.1. Proportion of population that has convenient access to public transport, by sex, age and persons with disabilities

Note:

1. The scope of the private sector participation needs to be enhanced to include applicable PfPPP indicators linked to SDGs. However, depending on the allocation of PPP responsibilities, the indicators also need to be balanced between direct contract deliverable indicators and those attributable to the public-sector agency/government as additional contributions to the project.
2. Above indicators may be suitably altered and are not prescriptive.
3. Applicable indicators need to be chosen depending on the type of project.

**Table 1.2**  
**Indirect road public-private partnerships impact targets relevant to the sustainable development goals**

(to be assessed by the Government Agency)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
<p><b>Relevant SDGs affected by impacts of People-first Public-Private Partnerships projects (not directly controlled by the project outputs and outcomes alone and depends on other factors beyond project boundary)</b></p>	<p><b>To be assessed by the Government Agency</b> (Note 1 of Table 1.1)</p>
<p><b>SDG 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture (Project impact related)</b></p> <p><i>Investment in roads infrastructure provides access to opportunities for income generation</i></p>	<p>2.3. By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment</p> <p>Measured by: 2.3.1. Average annual income of small-scale food producers, by sex and indigenous status</p>
<p><b>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project impact related)</b></p> <p><i>Well-designed roads can reduce the traffic blocks, pollution and spillage contamination</i></p>	<p>3.9. By 2030, substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water and soil pollution and contamination</p> <p>Measured by: 3.9.1. Mortality rate attributed to increased vehicular pollution contribution (fine particulate matter e.g. PM2.5 and PM10) to ambient air and soil pollution</p>
<p><b>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project impact related)</b></p> <p><i>Use of the PPP model in roads provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></p>	<p>5.1. End all forms of discrimination against all women and girls everywhere</p> <p>Measured by: 5.1.1. Whether or not legal frameworks are in place to promote, enforce and monitor equality and non-discrimination on the basis of sex</p>

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
<p><b>SDG 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all (Project impact related)</b></p> <p><i>Road transport is an important element in encouraging economic growth and development</i></p>	<p>8.1. Sustain per capita economic growth in accordance with national circumstances and, in particular, at least 7 per cent gross domestic product growth per annum in the least developed countries</p> <p>Measured by: 8.1.1. Annual growth rate of real GDP per capita</p>
<p><b>SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (Project impact related)</b></p> <p><i>Investment in roads infrastructure is designed to provide access for economic opportunities such as industrial development</i></p>	<p>9.2. Promote inclusive and sustainable industrialization and, by 2030, significantly raise industry's share of employment and gross domestic product, in line with national circumstances, and double its share in least developed countries</p> <p>Measured by: 9.2.1. Manufacturing value added as a proportion of GDP and per capita 9.2.2. Manufacturing employment as a proportion of total employment</p>
<p><b>SDG 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable (Project impact related)</b></p> <p><i>Improved road infrastructure through PPPs can facilitate improved infrastructure that mitigates adverse environmental impacts</i></p>	<p>11.6. By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management</p> <p>Measured by: 11.6.1. Proportion of urban solid waste regularly collected and with adequate final discharge out of total urban solid waste generated, by cities 11.6.2. Annual mean levels of fine particulate matter (e.g. PM2.5 and PM10) in cities (population weighted)</p>
<p><b>SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (Project impact related)</b></p> <p><i>Road infrastructure provides opportunities for avoiding food wastage through access to better transportation facilities for agricultural products</i></p>	<p>12.3. By 2030, halve per capita global (national) food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses</p> <p>Measured by: 12.3.1 National food loss index</p>
<p><b>SDG 13. Take urgent action to combat climate change and its impact (Project impact related)</b></p> <p>Capacity development and knowledge management in well-designed road projects can result in better and resilient planning of road projects</p>	<p>13.1. Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries</p> <p>Measured by: 13.1.1. Establishment of national and local disaster risk reduction strategies 13.1.2. Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people 13.2. Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning. Measured by: 13.2.1. Communication of the establishment or operationalization of an integrated</p>

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Some listed indicators for setting performance target (select as appropriate)</i>
	policy/strategy/plan which increases the countries' ability to adapt to the adverse impacts of climate change, and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development (including a national adaptation plan, nationally determined contribution, national communication, biennial update report or other)
<p><b>SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (Project impact related)</b></p> <p><i>PPPs in roads provide opportunities for public and private alignment and win-win situations where both public and private interests are served through a mutually beneficial long-term relationship</i></p>	<p>17.17. Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships</p> <p>Measured by: 17.17.1. Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships</p>