

**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****Mise en pratique des Principes directeurs relatifs
aux partenariats public-privé axés sur les intérêts
de la population¹****Note du secrétariat***Contexte*

Le présent document contient un certain nombre de recommandations² que les autorités publiques peuvent décider d'appliquer dès lors qu'elles souhaitent appliquer les 10 principes directeurs relatifs aux PPP centrés sur la population, en réponse au paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement³.

En août 2018, le Bureau du Groupe de travail a examiné les Principes directeurs et a approuvé les thèmes qui y étaient abordés (voir le document ECE/CECI/WP/PPP/2018/3). Il a également approuvé les recommandations figurant dans ce même document et a prié le secrétariat de les soumettre au Groupe de travail pour approbation.

¹ Le présent document a été soumis tardivement en raison de la réception tardive des contributions des parties concernées.

² Les normes, principes directeurs, meilleures pratiques, déclarations et recommandations de la CEE relatifs aux PPP sont adoptés par acclamation par les organes intergouvernementaux de la CEE, à savoir le Groupe de travail des PPP et le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des PPP, et n'imposent aucune obligation aux États membres puisque leur application est entièrement volontaire.

³ Le Programme d'action d'Addis-Abeba est disponible à l'adresse :
<https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



I. Introduction

1. Il ne suffit pas d'identifier les problèmes les plus pressants (politiques d'infrastructure médiocres et non inclusives, méthodes et procédures inadéquates, mécanismes de consultation insuffisants, etc.) et de définir des principes et des orientations, il est également nécessaire de prendre des mesures pour essayer de remédier à la situation, c'est-à-dire de mettre les principes en pratique. On trouvera ci-après une liste de recommandations relatives à la mise en œuvre de chacun des principes mis à la disposition des autorités publiques désireuses de procéder à des réformes. La liste n'est pas exhaustive et peut servir de complément aux initiatives en cours aux niveaux national et régional.

Principe 1 – Être à l'écoute de la population quant à ses préférences concernant les projets et les services publics, et faire en sorte qu'elle voie les résultats et les avantages qui en découlent

2. Les autorités publiques devraient déclarer clairement leur engagement en faveur de partenariats public-privé (PPP) centrés sur les objectifs de développement durable : il est nécessaire de rompre avec l'immobilisme ; les dirigeants politiques doivent apporter un soutien de haut niveau au programme des PPP centrés sur la population, notamment à ces PPP qui sont aussi centrés sur les objectifs de développement durable, et garantir ainsi que la déclaration sera réexaminée régulièrement au regard des progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs.

3. De plus, la nécessité urgente d'accroître la contribution du secteur privé aux investissements en faveur des objectifs du développement durable exige une action concertée de la part de la communauté internationale.

Principe 2 – Mener à bien un plus grand nombre de projets plus simples, de moindre ampleur et de meilleure qualité dans le cadre de partenariats public-privé centrés sur la population

1. Les projets

4. Les mesures suivantes pourraient contribuer à transversaliser les projets PPP centrés sur la population :

- **Dix projets phares** pourraient être élaborés et mis en œuvre. Ils devraient avoir des effets transformateurs⁴ majeurs à différents niveaux et à différentes échelles. Ils devraient faire la preuve que l'innovation et les nouvelles technologies peuvent avoir d'importants vecteurs de transformation. La téléphonie mobile, par exemple, a décuplé l'accès des groupes vulnérables, surtout des femmes, aux services, aidant ces personnes à sortir de leur isolement social et géographique et leur ouvrant des possibilités de développement personnel. Ces projets devraient être variés et pourraient inclure :
 - i) Des projets d'infrastructure transfrontières à grande échelle ;
 - ii) Des projets sociaux à moyenne échelle qui visent à améliorer la santé et le bien-être, l'accès à l'eau et à l'assainissement ;
 - iii) Des partenariats de développement communautaire à petite échelle axés sur les intérêts de la population.

⁴ Au cœur du dialogue multilatéral proposé pour les pays de l'initiative « Une ceinture, une route », le renforcement des capacités est l'objectif de la mise en place de ces projets phares.

- Des autorités publiques ainsi que des entités du secteur privé et de la société civile ont déjà inscrit **130 projets axés sur les intérêts de la population dans la base de données de la CEE**. Il s'agit de cas pratiques qui donnent aux différentes parties prenantes des informations sur des méthodes qui peuvent être reproduites ailleurs et dont les auteurs sont reconnus. Cette base de données doit disposer des ressources suffisantes pour être enrichie et mise à niveau.
- Il est également nécessaire de mettre au point une **nouvelle méthode d'analyse de l'impact** qui permette de définir et de valider des indicateurs pour les PPP centrés sur la population, qui valorisent le critère des avantages pour la population et non plus exclusivement celui du rapport coût-avantage.
- Un **prix international récompensant le meilleur projet de PPP centré sur la population** pour faire mieux connaître la démarche et saluer les progrès qu'elle a permis de réaliser en faveur de la durabilité sociale et environnementale dans différents secteurs : eau et assainissement, transports, etc.

2. La mise en œuvre du nouveau programme de la CNCUED pour la promotion et la facilitation de l'investissement

5. Les autorités nationales pourraient adapter le programme de la CNCUED pour la promotion et la facilitation de l'investissement aux besoins des PPP axés sur la population. Les projets de développement durable (infrastructures, énergies renouvelables, etc.) exigent généralement une intensification des efforts de promotion et de facilitation de l'investissement. Le problème auquel les investisseurs susceptibles d'investir dans des projets de développement durable se heurtent le plus fréquemment est le manque de propositions concrètes de projets d'envergure, efficaces et bancables. Les unités PPP pourraient s'associer aux autorités de promotion de l'investissement pour créer une réserve de projets prioritaires soutenus au plus haut niveau politique.

Principe 3 – Améliorer les compétences à tous les niveaux et veiller à ce que les projets centrés sur la population concourent à l'autonomisation des femmes

6. Pour que les PPP centrés sur la population se développent, il faudra déployer des efforts sans précédent pour renforcer les capacités des autorités publiques à tous les niveaux, de haut en bas :

1. Le Centre international d'excellence des Nations Unies pour le renforcement des capacités dans le domaine des PPP centrés sur la population

7. Depuis 2012, la CEE est dotée d'un Centre international d'excellence pour le renforcement des capacités en matière de PPP, qui a été approuvé par les structures intergouvernementales de l'organisation. La portée des activités du Centre pourrait être étendue afin qu'il relève de l'ONU tout entière. Pour ce faire, les commissions régionales, la CNCUED, d'autres organes de l'ONU, les autorités publiques et la société civile devraient jouer un rôle plus important, en particulier en ce qui concerne la mise en commun d'outils et d'instruments. Le Centre est épaulé au niveau international par des centres spécialisés dans les PPP dans différents secteurs, qui sont approuvés par leurs gouvernements respectifs. Bien que les activités de renforcement des capacités, d'études de cas et de formation des autorités publiques soient les bienvenues, il serait bon que ces centres interviennent sur le terrain dès que possible. Il faudrait qu'ils mettent davantage l'accent sur les activités pratiques que sur les activités théoriques. Les centres sectoriels ne devraient pas avoir l'exclusivité de ces activités pratiques. Aucun centre ne dispose à lui seul des ressources nécessaires pour couvrir le monde entier. En revanche, il est possible de créer des centres régionaux afin de répondre aux besoins des pays développés et des pays

en développement dans le cadre d'une coopération triangulaire. Une application plus rigoureuse de l'initiative Unité d'action des Nations Unies pourrait contribuer à la mise en place du type de gouvernance qui permettra de mettre en place des PPP adaptés à l'objectif visé et de renforcer les capacités en la matière partout à travers le monde.

2. Des dépenses judicieuses pour le renforcement des capacités

8. Les fonds que les donateurs accordent à des projets individuels seraient beaucoup mieux investis dans des activités de renforcement des capacités en faveur des PPP centrés sur la population. Il faudrait prévoir la fourniture d'un appui technique tout au long du cycle de vie du projet. Il s'agit non seulement de faire en sorte que l'environnement demeure favorable, mais aussi de créer des projets efficaces au regard du Programme 2030. Le renforcement des capacités devrait être un vecteur de développement et, à ce titre, il devrait être centré sur l'élaboration de politiques et de stratégies en faveur des PPP centrés sur la population et sur la constitution d'une réserve de projets correspondants. Les outils numériques sont essentiels à cette entreprise.

3. Une association internationale des unités PPP

9. Il faut cesser de penser que le renforcement des capacités est un exercice descendant (c'est-à-dire dans lequel les fonds sont versés à des consultants par les donateurs puis utilisés pour aider les autorités publiques, généralement indépendamment des unités PPP). Les unités PPP aujourd'hui en fonction pourraient aider celles qui démarrent en travaillant en « jumelage ». L'ONU et les institutions financières internationales devraient contribuer à la création d'un nouveau réseau d'unités nationales PPP afin d'améliorer les normes et le renforcement des capacités pour augmenter le nombre de PPP centrés sur la population, et soutenir les initiatives existantes, telles que la World Association of PPP Units and Infrastructure Agencies (Association mondiale des unités PPP et des organismes chargés des infrastructures)⁵.

4. Le secteur privé

10. Le secteur privé pourrait contribuer davantage aux efforts de renforcement des capacités. Dans le cas des femmes, il peut jouer un rôle important en adoptant le plan en quatre points axé sur l'autonomisation des femmes au sein des entreprises qui s'engagent dans des PPP et au sein des PPP eux-mêmes⁶. Les organisations locales et nationales de promotion des femmes peuvent prendre part à ces travaux et, ensemble, fixer des objectifs internationaux, par exemple un plan d'action en faveur de l'autonomisation des femmes qui devra être approuvé par les entreprises.

⁵ On trouvera de plus amples informations sur les objectifs de l'Association à l'adresse : <http://wapppu.org/index.php/about/ngo-constitution>.

⁶ Le plan en quatre points élaboré par la CEE suit les axes ci-après : 1. Améliorer la représentation des femmes au sein des entreprises qui s'engagent dans des PPP et au sein des PPP eux-mêmes ; 2. Aider les entreprises de la chaîne d'approvisionnement qui sont dirigées par des femmes à participer aux appels d'offres pour les projets ; 3. Faire une différence dans les collectivités où les femmes travaillent – aider les jeunes femmes et les former à devenir les responsables d'entreprise de demain ; et 4. Aider les femmes à relever les défis particuliers auxquels elles font face dans la phase de conception et d'exécution des projets.

Principe 4 – Améliorer les cadres juridiques et réglementaires des partenariats public-privé centrés sur la population pour parvenir à une meilleure gouvernance et établir une tolérance zéro à l’égard de la corruption

1. Une tolérance zéro de la corruption

11. Les gouvernements pourraient souscrire à la Déclaration de la CEE⁷ pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP, s’engageant ainsi à transposer dans leur législation les recommandations contenues dans la norme correspondante⁸.

2. L’amélioration de la législation et de la participation des citoyens à la prise de décisions en matière de PPP

12. Le Guide de 2003 de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) pourrait être mis à jour compte tenu des expériences nouvelles qui ont été faites et de la priorité donnée aux intérêts de la population⁹. Il est également nécessaire d’adopter une loi type sur les PPP qui intègre des éléments de l’approche fondée sur la priorité donnée aux intérêts de la population. À cet égard, les autorités publiques doivent mettre en place un mécanisme de consultation qui favorise la pleine participation des parties prenantes, mais d’abord la participation des citoyens aux modifications législatives. Les citoyens devraient jouer un rôle actif tout au long du cycle de vie des projets, de la conception, à la passation des marchés et à l’exécution.

3. Une normalisation fondée sur les normes nationales et internationales

13. Les autorités publiques pourraient s’atteler à la normalisation de leurs divers processus de PPP, des clauses contractuelles communes, d’autres dispositions et procédures internes relatives à l’élaboration et à l’approbation des projets PPP.

14. Les normes internationales de la CEE en matière de PPP sont une référence sur laquelle la société civile et les organismes des Nations Unies ainsi que les centres spécialisés de la CEE, en particulier celui qui s’occupe du droit, des politiques et des institutions, peuvent s’appuyer pour participer à l’élaboration de la feuille de route en faveur de PPP centrés sur la population.

Principe 5 – Accroître la transparence et renforcer l’application du principe de responsabilité dans les projets en communiquant tous les renseignements pertinents à la population

Élaborer des lignes directrices internationales en matière de transparence et de responsabilité

15. Comme prochaine étape, la CEE pourrait dès à présent élaborer des lignes directrices relatives à la transparence et à la responsabilité, qui seraient mises en œuvre dans cinq pays intéressés sous la forme d’un projet pilote. Dans ce contexte, il faudrait

⁷ La Déclaration de la CEE pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP figure dans le document ECE/CECI/WP/PPP/2018/4.

⁸ La norme de la CEE pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP figure dans le document ECE/CECI/WP/PPP/2017/4.

⁹ CNUDCI 2003, https://www.uncitral.org/pdf/french/texts/procurem/pfip/model/03-90622_Ebook.pdf.

également élaborer des lignes directrices relatives à l'information qui pourraient être appliquées sur une plateforme Web spécialement conçue pour la publication d'informations sur les PPP dans chacun des cinq pays concernés. Une fois que le projet pilote aura démarré, il pourrait être revu, amélioré et étendu à tous les membres de la CEE.

16. Les enseignements tirés des initiatives existantes de publication d'informations par les entreprises dans le cadre des objectifs de développement durable pourraient être utiles à cet égard. Par exemple, l'initiative des bourses pour un investissement durable, qui a été lancée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en 2009 et qui réunit dans un effort conjoint la CNUCED, le Pacte mondial des Nations Unies, les Principes pour l'investissement responsable et l'Initiative de collaboration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avec le secteur financier, appelle les bourses à former des partenariats qui s'engagent volontairement à promouvoir la durabilité sur leur marché. La CNUCED a fourni des orientations aux décideurs et aux bourses de valeur dans le cadre de cette initiative, et les leçons de cette expérience pourraient être mises à profit pour intégrer les principes de transparence et de responsabilité dans les PPP centrés sur la population.

Principe 6 – Réduire les risques afférents aux projets pour faire en sorte que les partenariats public-privé soient centrés sur la population

17. Les autorités publiques, la communauté internationale et les institutions financières internationales devraient travailler sur plusieurs fronts pour réduire les risques élevés qui existent dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire où les institutions et les capacités de réaliser des PPP sont faibles. Les autorités publiques pourraient :

- a) Fournir aux entreprises des garanties qu'il n'y aura pas de changement imprévu au contrat et soutenir les PPP tout au long du cycle d'investissement ;
- b) Entreprendre des réformes propres à rendre la conjoncture plus attrayante moyennant, entre autres choses, des politiques macroéconomiques saines, un environnement plus favorable, qui peuvent réduire les risques associés au pays ;
- c) Mettre en place des mécanismes d'incitation dans les cadres contractuels (tel le plan de financement compensatoire destiné à assurer la viabilité du projet)¹⁰ et, le cas échéant, tirer parti des règles relatives à la responsabilité sociale des entreprises pour orienter les investissements et structurer les projets ;
- d) Mettre en place des PPP fondés sur les pratiques et les compétences locales, plutôt que sur des technologies de pointe en usage dans les pays développés. Les solutions locales seront beaucoup moins chères à acquérir et à maintenir, elles soutiendront les fabricants locaux et fourniront des emplois au niveau local.

18. Les institutions financières internationales pourraient proposer des instruments internationaux d'atténuation des risques plus efficaces (par exemple, garanties financières et assurances), car le secteur privé est souvent dérouté par ces instruments et leurs modalités d'utilisation.

19. Pendant la période de transition, les autorités publiques pourraient travailler avec d'autres partenaires dans le cadre d'arrangements PPP innovants, par exemple des partenariats publics-organisations non gouvernementales (ONG), afin de contribuer à répondre à la demande de services essentiels et de développer les capacités locales en matière de PPP en mettant à profit l'expérience acquise.

¹⁰ Le Gouvernement indien a mis en place le plan de financement compensatoire qui est destiné à assurer la viabilité des projets PPP. Il est financé par le budget national et apporte les subventions initiales. Source : <https://pppknowledge.org/guide/sections/19-the-role-of-public-finance-in-ppps>.

20. Pour les programmes phares, les autorités publiques pourraient envisager de recourir à des modèles de PPP tels que celui de l'« enchère inversée »¹¹ pour mobiliser des fonds et réduire les risques.

Principe 7 – Mettre l'accent sur l'intérêt de la population plutôt que sur le seul intérêt économique dans la passation des contrats de partenariat public-privé

21. Dans les appels d'offre, les autorités publiques doivent traduire la priorité qui est donnée aux intérêts de la population. Les projets de PPP centrés sur la population doivent être assortis de critères de performance plus exigeants. Les autorités publiques avaient l'habitude d'attribuer les marchés sur la base du prix ; elles commencent à présent à accepter d'autres critères de sélection tels que « l'offre la plus économiquement avantageuse », qui s'appuie sur des critères autres que le seul critère du prix¹². Les indicateurs relatifs aux critères des PPP centrés sur la population varieront selon le secteur dans lequel l'appel d'offres est lancé et devraient refléter la recherche d'avantages pour la population. Il est nécessaire d'élaborer des lignes directrices à l'intention des autorités publiques qui sélectionnent les offres en fonction des intérêts de la population et d'y préciser les obligations de résultats telles qu'elles sont définies dans les contrats centrés sur la population.

Principe 8 – Faire en sorte que les partenariats public-privé centrés sur la population soient écologiquement viables et adaptés aux visées du Programme 2030

22. Les autorités publiques pourraient élaborer des stratégies qui visent à créer des partenariats capables d'atténuer les risques liés aux changements climatiques et d'adapter leurs infrastructures à ces changements. Il faudrait y inclure des paramètres de mesure liés aux effets qui doivent être obtenus pour accroître la résilience (par exemple, pour les bâtiments, la construction, etc.) et/ou pour survivre à des événements météorologiques extrêmes (p. ex. inondations, tremblements de terre).

23. Le programme de la CNUCED qui recommande la réaffectation des aides à l'investissement pourrait être mis en œuvre lorsque des projets de PPP centrés sur la population sont concernés. Ainsi, les mesures d'incitation à l'investissement implicitement contenues dans les contrats pourraient être restructurées afin de faciliter les projets de développement durable dans le cadre de solutions de partage des risques. L'objectif général devrait être de passer de mesures d'incitations purement liées à un lieu particulier (c'est-à-dire fondées sur la compétitivité de ce lieu) à des mesures fondées sur les objectifs du développement durable (c'est-à-dire fondées sur les caractéristiques de durabilité)¹³.

Principe 9 – Encourager le financement mixte pour qu'il devienne un élément indissociable de la promotion des partenariats public-privé centrés sur la population

24. L'investissement à impact prend de plus en plus d'importance, et il est essentiel à la réalisation des objectifs de développement durable. D'autres mesures sont toutefois nécessaires pour qu'il gagne en efficacité, notamment l'élaboration de paramètres de

¹¹ Le modèle de l'enchère inversée consiste en offres non sollicitées issues du marché dans le cadre desquelles les autorités publiques encouragent l'innovation et l'investissement par le secteur privé.

¹² Le modèle de l'offre la plus économiquement avantageuse a été mis en œuvre par l'UE. Ce modèle spécifie non seulement la méthode d'évaluation, mais aussi la matrice de notation. Des pondérations sont appliquées non seulement sur le critère du prix mais également sur la qualité des résultats. Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_fr.pdf.

¹³ CNUCED (2015), Investment Policy Framework for Sustainable Development, p. 149.

mesure en vue d'orienter les investisseurs. De tels paramètres peuvent aider les conseillers financiers et les prêteurs à évaluer l'impact des projets axés sur les intérêts de la population et les encourager à réaliser des projets de ce type. Toutefois, l'adhésion des banques et des autres institutions financières est très importante. Les mesures suivantes pourraient être prises :

- Élaborer une méthode d'évaluation de l'impact des PPP centrés sur la population ;
- Tenir des consultations de haut niveau avec les institutions financières sur la pertinence des indicateurs centrés sur la population et sur la probabilité qu'elles les utilisent dans leurs stratégies de prêt.

25. Ces outils devraient tenir compte des Principes de l'équateur adoptés par les institutions financières¹⁴.

Principe 10 – Renforcer la viabilité budgétaire des partenariats public-privé centrés sur la population et éviter le risque du « piège de la dette »

26. Le financement durable est vital pour tous les projets et programmes PPP. Dans le cadre des PPP, le secteur privé est invité à participer à la prestation des services publics, mais ce sont les autorités publiques qui sont en fin de compte responsables de la prestation (et du paiement) de ces services, soit directement à travers des structures basées sur la disponibilité, soit indirectement à travers des structures « utilisateur payeur ». Dans ce second type de structure, les autorités publiques semblent supporter un risque moindre. Pourtant, si le financement vient à manquer ou si la performance est insuffisante, ce sont elles qui portent la responsabilité ultime. C'est pourquoi, la viabilité du financement est cruciale pour la viabilité à long terme des projets.

27. Les autorités publiques pourraient prendre les mesures suivantes :

- Évaluation précoce de l'impact budgétaire et fiscal des projets PPP centrés sur la population ;
- Transparence concernant les options de financement, les risques, les garanties et obligations à court et à long terme, et les passifs éventuels pour les projets PPP centrés sur la population ;
- Garantir la viabilité budgétaire de tous les projets et programmes de PPP centrés sur la population.

¹⁴ Voir : <http://equator-principles.com/>.