NATIONS
UNIES

E

Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CECI/CONF.3/2
3 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DE LA COOPÉRATION ET
DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUES

Conférence internationale «Donner une nouvelle impulsion
aux partenariats public-privé: nouvelles perspectives
de développement des infrastructures dans les pays en transition»

Moscou (Fédération de Russie), 21 et 22 octobre 2008

RAPPORT DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE «DONNER UNE NOUVELLE IMPULSION AUX PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ: NOUVELLES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES DANS LES PAYS EN TRANSITION»

I. PARTICIPATION

1. La Conférence internationale «Donner une nouvelle impulsion aux partenariats public-privé: nouvelles perspectives de développement des infrastructures dans les pays en transition» s'est tenue les 21 et 22 octobre 2008 à Moscou. Elle a attiré plus de 600 participants des secteurs public et privé de 30 pays, ainsi que de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la Banque européenne d'investissement (BEI), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

II. OBJECTIFS ET PRINCIPALES QUESTIONS

2. La promotion des meilleures pratiques en matière de partenariat public-privé (PPP) constitue l'un des cinq domaines d'action thématiques du programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE pour 2007-2008. Ces partenariats sont des accords entre pouvoirs publics et entités privées en vertu desquels le secteur privé finance, conçoit et exploite des infrastructures, des biens et des services publics au nom de l'État en

GE.09-20741 (F) 300309 020409

échange d'une redevance ou d'un paiement. Ils présentent des avantages en matière de transfert de technologie, de gestion et de financement.

3. La Conférence était organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la Vnesheconombank et l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques ainsi que par d'autres partenaires de la Fédération de Russie, avec l'appui de la CESAP. Le premier jour de la Conférence était consacré à l'examen des conditions de politique générale et institutionnelle nécessaires au succès des PPP, et était organisé en coopération avec la Vnesheconombank de la Fédération de Russie, qui a récemment créé un centre pour les PPP. Le deuxième jour était consacré au renforcement des capacités en matière de PPP, sous l'égide de l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques, institution qui assurait déjà une formation à l'intention de fonctionnaires fédéraux, régionaux et municipaux.

4. La Conférence avait trois objectifs: a) présenter les politiques, plans et conceptions des gouvernements en matière de PPP; b) examiner les progrès réalisés s'agissant de mettre en place un véritable marché de PPP dans la région ainsi que les principaux obstacles qui demeuraient en matière de politique générale, institutionnelle et financière et de renforcement des capacités; et c) lancer une nouvelle initiative de renforcement des capacités afin de permettre à la Fédération de Russie et à d'autres pays de la région de mettre en œuvre plus efficacement des projets qui permettront de poursuivre les progrès réalisés et de développer le marché émergent des PPP.

5. La Conférence s'inscrivait par ailleurs dans le cadre du Projet de l'ONU pour le développement concernant la création d'une alliance pour un partenariat public-privé visant à renforcer les capacités de développement des infrastructures et la fourniture de services de base, mis en œuvre conjointement par la CESAP, la CEE et la CEA.

6. Les PPP sont de plus en plus nombreux dans la région de la CEE, et la principale question examinée lors de la Conférence a été de savoir comment assurer leur développement dans les marchés émergents où leur potentiel suscite un intérêt considérable. Ils offrent toutefois également d'excellentes opportunités d'investissement aux entreprises des autres États membres de la CEE. Parmi les autres questions importantes examinées figurent les moyens de renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles de la Fédération de Russie et des pays en transition, et notamment la création d'organismes s'occupant spécifiquement des PPP au niveau fédéral et au niveau sous-régional, ainsi que l'impact que pourrait avoir la crise financière sur le marché des PPP. On trouvera à l'annexe I le document contenant les conclusions de la Conférence.

III. OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE

7. Lors de la séance d'ouverture, des discours ont été prononcés par le Président de la Vnesheconombank, le Directeur exécutif de la CEE, le recteur de l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques, le représentant du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie et le Président de l'Union russe des industriels et des entrepreneurs, qui ont traité les quatre thèmes de la Conférence, à savoir:

a) Créer des institutions efficaces. Le Secrétaire exécutif de la CEE et le Président de la Vnesheconombank ont insisté sur la nécessité de créer des institutions efficaces, comme par exemple des organismes spécifiquement chargés des PPP. L'un des buts d'un tel organisme

serait de réduire les coûts de transaction en mettant en place des conditions favorables à la fois stables et prévisibles. Les PPP sont considérés comme complexes et coûteux, de sorte que les organismes qui seront mis en place devront à la fois simplifier les procédures et réduire les coûts, par exemple en adoptant des contrats types;

b) Renforcer les connaissances par la formation. Tous les orateurs ont mentionné qu'il fallait développer les compétences, et que les ressources consacrées au développement des capacités étaient insuffisantes. Compte tenu des coûts importants d'élaboration d'un projet de PPP, il était regrettable que si peu soit investi dans la formation à la gestion des représentants des autorités de façon à assurer le succès à long terme des projets. La formation théorique devait par ailleurs être complétée par une expérience pratique. Plusieurs orateurs ont mentionné le rôle que pouvait jouer le secteur privé en la matière, en apportant ses savoir-faire, ses connaissances et ses ressources, mais jusqu'à présent, cette contribution n'était pas systématique;

c) Développer la coopération afin de diffuser les connaissances et d'assurer l'échange d'informations. Il importe d'éviter, lorsqu'un pays entreprend un programme de PPP, qu'il ne «réinvente la roue», ce qui est à la fois coûteux et inutile. C'est pourquoi le Secrétaire exécutif de la CEE a rappelé qu'il fallait assurer un échange régulier d'informations entre les organismes chargés des PPP déjà bien en place et ceux qui se créaient. De tels échanges pourraient également prendre la forme de détachement de personnel pour de courtes périodes afin d'assurer une formation pratique;

d) Adopter des règles et règlements clairs. Certains orateurs ont fait observer que l'on manquait d'informations au sujet des nouveaux projets et qu'il n'existait pas de procédure transparente à cet effet. Un représentant du Ministère du développement économique de la Fédération de Russie a déclaré que pour réviser le cadre juridique des PPP on pouvait soit rédiger une loi entièrement nouvelle, soit réviser la législation existante. Dans ce dernier cas, ce serait une erreur d'effectuer ces révisions de façon ponctuelle.

IV. RÉSUMÉ DES DÉBATS

A. Séance 1. «Les PPP pour le développement des infrastructures et la prestation des services publics»

8. Cette session a été consacrée aux politiques susceptibles de faire des PPP des outils novateurs d'amélioration des infrastructures et des services publics. Les représentants du Gouvernement de Saint-Pétersbourg, du Centre pour les PPP de la Vnesheconombank, de l'Institut de politique régionale de la Fédération de Russie, du Ministère espagnol des infrastructures, du Conseil ukrainien des investisseurs, de Partnerships UK, du PNUD et de la Chambre de commerce des États-Unis ont traité cette question en s'appuyant sur leur propre expérience. Ils ont décrit les secteurs où les PPP avaient déjà fait une différence notable et fait part de leurs expériences concernant les dernières méthodes utilisées.

9. On trouve principalement les PPP dans le secteur des transports, comme c'est par exemple le cas en Fédération de Russie. Un représentant du Gouvernement de Saint-Pétersbourg a décrit en détail quatre projets en cours de réalisation ou de conception à savoir la voie express occidentale, le tunnel à péage Orlovsky, une voie ferrée surélevée et l'aéroport de Pulkovo. En Espagne, le vaste programme d'autoroute à péage mené depuis cinquante ans avait

transformé le pays et ouvert la région au tourisme. Dans d'autres pays, on constate le développement des PPP dans d'autres secteurs, comme par exemple pour la construction d'hôpitaux et d'écoles au Royaume-Uni.

10. Le bilan de l'utilisation des PPP est positif. Partout, ils se traduisent par une amélioration tangible des services publics, comme en témoigne la satisfaction de tous ceux concernés. Au Royaume-Uni, plus de 80 % des projets de PPP ont été menés à bien selon le calendrier prévu, ce qui n'est pas le cas des projets entrepris par le seul secteur public. Ces succès se traduisent par un recours plus large à ce type de partenariat. En Espagne, par exemple, les projets en concessions ont très fortement augmenté au cours des dix dernières années, et le Gouvernement y a recours pour atténuer les effets les plus négatifs de la récession économique actuelle.

11. Les enseignements tirés des projets internationaux de PPP donnent à penser que la concurrence est l'une des clefs du succès. Au Royaume-Uni, non seulement elle s'est traduite par une amélioration de l'exécution des projets par le secteur privé, mais elle a également permis d'améliorer les méthodes traditionnelles de passation de marchés du secteur public. Toutefois, les projets des PPP sont complexes et il est difficile pour le secteur public d'acquérir les compétences nécessaires et de garder le personnel qualifié dont il a besoin. Il est en outre indispensable de faire preuve d'un engagement véritable et de bien préciser les besoins, d'assurer une bonne communication et de développer le marché des PPP. Les opérations ponctuelles sont beaucoup moins utiles que les véritables programmes d'investissement dans ces partenariats.

B. Séance 2. «Renforcer la capacité des organisations afin d'assurer le succès du Programme de PPP: le cas de la Fédération de Russie»

12. La séance a été consacrée aux éléments essentiels du développement d'un marché des PPP en Fédération de Russie. Les orateurs représentaient la Douma, l'Union russe des industriels et des entrepreneurs, l'Agence fédérale de gestion des zones économiques spéciales, le monde des affaires et la Vnesheconombank.

13. S'agissant de la situation actuelle en Fédération de Russie, les orateurs ont cité un certain nombre d'obstacles qui freinaient le développement des PPP dans le pays, notamment la lourdeur de la bureaucratie et la lenteur du processus de décision, les délais d'examen de chaque demande par le fonds d'investissement (près de deux ans et demi), l'obligation d'adopter une résolution spéciale pour chaque projet devant être approuvé, etc. On constatait également toutefois l'existence de tendances positives, notamment l'adoption d'une loi relative aux concessions, la création du Fonds d'investissement de la Fédération de Russie et l'existence de zones économiques spéciales qui pouvaient accueillir des PPP.

14. Toutefois, avant que les PPP ne fassent véritablement partie du paysage économique, la Fédération de Russie devait résoudre un certain nombre de problèmes pressants, et en particulier mettre en place une stratégie globale aux niveaux fédéral, régional et municipal de façon à créer le cadre institutionnel nécessaire. Il fallait également adopter une législation spécifique précisant clairement le rôle et les pouvoirs des représentants de l'État en matière de PPP et confier la gestion du programme à une équipe efficace. En outre, la Fédération de Russie n'avait pas suffisamment recours aux PPP dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et l'énergie.

15. Plusieurs orateurs ont examiné comment le pays pourrait résoudre ces problèmes. Abordant tout d'abord des questions précises, ils ont fait référence à l'intérêt que présenteraient des projets de PPP dans les zones économiques spéciales. Seize de ces zones avaient été créées et avaient eu un impact positif sur l'investissement et l'emploi. Les représentants de deux grandes sociétés russes ont également appelé l'attention sur l'intérêt économique des PPP dans le secteur de l'eau. D'une manière plus générale, les orateurs ont souligné la nécessité d'une révision de la législation, de la constitution d'une équipe de gestion professionnelle et efficace − par exemple la création d'un organisme spécifiquement chargé des PPP − et de la volonté de former le personnel nécessaire pour parvenir à un haut degré de professionnalisme aux niveaux fédéral et régional.

C. Séance 3. «Mettre en œuvre un programme efficace de PPP en s'appuyant sur l'expérience acquise au niveau international»

16. Cette troisième séance était consacrée aux programmes de PPP mis en œuvre au niveau international. Les représentants des services compétents d'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, d'Espagne, de Fédération de Russie, de France, de Grèce, du Kazakhstan, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ainsi que de la Banque européenne d'investissement ont échangé leur point de vue au sujet du rôle des ministères et des divers organismes publics, de la possibilité d'appliquer les modèles existants aux pays qui commencent tout juste à mettre en œuvre leur programme de PPP, et des stratégies d'élaboration de tels programmes.

17. Il n'existe pas de modèle unique, mais tout un ensemble d'options et de stratégies. Par exemple, des pays comme la France, qui ont une longue tradition de coopération entre secteur public et secteur privé, ont récemment adopté de nouvelles législations afin de relancer leur programme de PPP, de faciliter la concurrence et de permettre aux sociétés étrangères de participer plus facilement. L'expérience acquise par l'Espagne au cours des cinquante dernières années montre que le programme d'autoroute à péage a été rentable. Le coût de la garantie apportée par l'État aux premiers projets a été plus que compensé par les recettes fiscales générées. La leçon à en tirer est que l'État devrait intervenir pour limiter les risques dans les domaines tels que les risques de change, faciliter l'octroi de prêts en apportant des garanties aux créanciers et s'intéresser véritablement à la question du risque politique. Aux Pays-Bas, le secteur des transports a utilisé avec succès le modèle des PPP. Aux États-Unis, en dépit du développement de ces partenariats − plus 1 000 nouveaux chaque année actuellement − des réticences existent toujours au niveau fédéral. Il n'existe pas de service centralisé, et les programmes relèvent exclusivement de la compétence de chaque État. Il n'existe pas non plus de modèle type, mais différentes variantes telles que les concessions avec redevances d'utilisation, les concessions à financement privé, etc.

18. En dépit de cette diversité, tous les orateurs étaient d'accord pour dire que le succès des programmes passait par un développement des compétences des organismes publics. Aux Pays-Bas, le Gouvernement avait encouragé l'apprentissage en intervenant directement, avec pour devise «apprendre et copier»: un projet réalisé dans une ville était copié et reproduit dans une autre.

D. Tables rondes

19. Les tables rondes ont été organisées en parallèle. Elles ont porté sur les thèmes suivants:

a) L'incorporation des PPP aux stratégies de développement régional et municipal;

b) La mise en place du meilleur cadre juridique possible;

c) Le développement du marché financier pour les PPP.

20. Les rapports de ces tables rondes ont été présentés par les présidents au secrétariat de la CEE.

E. Deuxième jour. «Améliorer les qualifications en matière de PPP»

21. Le premier ensemble de modules de la boîte à outils de la CEE sur la façon de mener à bien des PPP a été présenté à environ 200 participants représentant les autorités fédérales, régionales et municipales, le secteur privé et des instituts d'enseignement et des universités. Les questions abordées dans ce premier ensemble avaient été définies par l'Équipe de spécialistes de la CEE lors de sa première session, tenue en février 2008, à savoir: i) comment lancer un programme de PPP; ii) PPP et infrastructures routières; iii) mettre en place un cadre juridique et réglementaire approprié; iv) préparer le dossier d'un PPP; v) gouvernance régionale et municipale des PPP et vi) évaluation et répartition des risques.

22. L'Université d'État − École supérieure de sciences économiques a traduit les projets de modules d'anglais en russe et les a adaptés au contexte de la Fédération de Russie. Chaque module a été présenté par ses auteurs respectifs (BERD, Partnerships UK, CEE, Dublin Institute of Technology et USA National Council for PPPs). Dans l'ensemble, les réactions des participants ont été encourageantes. Ces modules font désormais l'objet d'une demande et pendant qu'ils sont finalisés, les parties intéressées peuvent y avoir accès par l'intermédiaire de la plate-forme pour l'échange d'informations du CECI.

Annexe

Conclusions

«ALLER DE L'AVANT»

La Conférence internationale organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), Vnesheconombank (VEB) et l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques ainsi que d'autres partenaires russes a rassemblé des représentants de gouvernements, du secteur privé et du monde universitaire afin d'identifier les problèmes que rencontre la mise en œuvre de PPP pour le développement des infrastructures et le développement économique et de trouver des solutions au moyen de programmes concrets de renforcement des capacités. Elle a rassemblé plus de 600 participants de 30 pays ainsi que de la BERD, de la BEI, du PNUD et de l'ONUDI qui ont examiné les expériences des pays en matière de PPP, le financement des PPP et les possibilités de renforcer les capacités des gouvernements de façon à assurer le succès des programmes de PPP.

La Conférence:

A reconnu,

a) L'importance de l'intérêt politique pour la Conférence, essentiel au succès des PPP;

b) L'intérêt de recourir aux PPP pour le développement d'infrastructures économiques et sociales efficaces et globales, y compris dans de nouveaux secteurs de développement tels que le tourisme, mais également les problèmes qui se posent;

c) L'existence d'une crise financière et le rôle des PPP face à cette crise;

d) Les progrès considérables accomplis par la Fédération de Russie s'agissant de la mise en œuvre de son programme de PPP ainsi que le vif intérêt des pays qui n'y ont recours que depuis peu et souhaitent les utiliser pour leur développement économique;

e) L'important travail accompli par le Centre pour les PPP de la VEB afin de faciliter et d'encourager ces partenariats;

f) La complexité des PPP, les nouvelles tâches qu'ils imposent aux agents de l'État ainsi que la nécessité pour les pouvoirs publics de mettre en place des organismes spécifiques et d'assurer à leur personnel la formation nécessaire;

g) L'urgence qu'il y a à acquérir de nouvelles compétences, à mettre en place des organismes efficaces de gestion des PPP et à assurer la formation des agents de l'État.

A souligné,

a) Les travaux déjà réalisés en matière de renforcement des capacités par l'Équipe de spécialistes de la CEE, la publication du Guide de la CEE sur la promotion d'une bonne gouvernance en matière de PPP et la préparation de modules de formation en coopération avec

des centres nationaux de formation, tels que l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques;

b) L'importance de l'appui fourni par un certain nombre de partenaires internationaux, notamment la BERD, l'Union européenne, le Centre européen d'expertises en PPP (BEI), la Banque mondiale et le PNUD à l'appui du renforcement des capacités;

c) Le rôle important que peut jouer le secteur privé s'agissant de fournir des conseils et d'apporter son expertise et, à cet égard, la création d'un conseil consultatif sous les auspices de l'Équipe de spécialistes des PPP de la CEE chargé de fournir aux décideurs des avis indépendants sur les caractéristiques de leur politique et leurs projets pilotes;

d) Que s'il existe désormais une expérience considérable en matière de PPP dans la région de la CEE, cette expérience n'est toujours pas partagée systématiquement avec les pays qui commencent à peine à recourir aux PPP;

e) Qu'il faut par conséquent développer la coopération et faire davantage profiter les pays qui mettent en place des programmes des PPP de l'expérience déjà acquise.

A convenu, afin d'assurer un suivi efficace de la Conférence:

D'inviter la CEE et les organismes et/ou les administrations publiques chargés des PPP, ainsi que le secteur privé:

À étudier la possibilité de créer une bourse d'échanges d'informations sur les PPP, afin de faciliter la formation des agents de l'État des pays qui commencent à mettre en œuvre des PPP, d'offrir une plate-forme pour l'échange systématique des meilleures pratiques et l'acquisition d'une expérience pratique et opérationnelle, l'établissement de contacts fructueux entre les organismes chargés des PPP dans les pays qui ont déjà acquis une expérience en la matière et ceux dont les programmes de PPP n'en sont qu'à leur début, et l'établissement d'un dialogue entre le secteur privé et ces organismes au sujet des principales questions d'intérêt commun.

D'inviter la CEE à poursuivre, en collaboration avec la Vnesheconombank:

Les consultations de haut niveau entre le Conseil consultatif de la CEE pour les PPP et des décideurs de la Fédération de Russie s'occupant des questions de PPP ainsi que d'autres parties prenantes de la Fédération de Russie.

D'inviter la CEE à terminer, en coopération avec des institutions internationales et nationales telles que l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques de la Fédération de Russie:

Les modules de formations et de les adapter à la situation de chaque pays aussi rapidement que possible, tout en veillant à ce qu'ils soient d'une haute qualité et correspondent aux besoins des pays bénéficiaires.

D'inviter les gouvernements intéressés:

À accueillir une réunion de donateurs et de bénéficiaires pour la création de la bourse d'échanges susmentionnée et à solliciter l'appui financier du secteur privé, national et étranger, ainsi que la participation du secteur public à la bourse d'échanges et son appui à ses travaux.

D'inviter l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et d'autres partenaires:

À participer à la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le Guide de la CEE pour la promotion d'une bonne gouvernance en matière de PPP et, pour cela, à étudier la possibilité de faire de ces recommandations une norme de bonne gouvernance.

De remercier la Vnesheconombank et l'Université d'État − École supérieure de sciences économiques de la Fédération de Russie et les autres partenaires d'avoir accueilli la Conférence ainsi que de l'accueil réservé aux participants, et de les inviter:

À faire rapport à la troisième session du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE, qui se tiendra du 3 au 5 décembre 2008, des résultats de la Conférence.