

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

Genève, 20-22 mars 2017

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

Exécution du programme de travail**depuis la dixième session du Comité :****Équipe de spécialistes des partenariats public-privé****Évaluation indépendante concernant le projet
de développement des capacités à l'appui de la mise
en œuvre de partenariats public-privé au Bélarus****Note du secrétariat***Contexte*

Le présent document est soumis pour information par le secrétariat tel qu'il lui a été transmis par l'évaluateur indépendant, M. Marius Birsan, qui a réalisé une évaluation du projet de développement des capacités à l'appui de la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) au Bélarus, du 1^{er} octobre au 28 novembre 2016.

L'évaluation a été réalisée conformément à la politique d'évaluation de la CEE¹ élaborée dans le but d'améliorer la performance des programmes, de promouvoir l'apprentissage des principes d'organisation et de favoriser la responsabilisation.

¹ On trouvera davantage de renseignements sur la politique d'évaluation de la CEE à l'adresse : <https://www.unece.org/info/open-unece/evaluation.html>.



Résumé

1. La présente évaluation porte sur la conception, la gestion, les résultats et les effets potentiels du projet de développement des capacités à l'appui de la mise en œuvre de partenariats public-privé (PPP) au Bélarus, exécuté entre août 2013 et novembre 2015 par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies en coopération avec le Gouvernement bélarussien et le bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Bélarus et financé par l'Union européenne (UE).

2. L'objectif du projet était de développer la capacité du Bélarus d'exécuter des projets d'infrastructure et de créer des services publics en s'appuyant sur le mécanisme des PPP. Le projet visait à rendre le secteur public, le secteur privé et la société bélarussienne dans son ensemble plus à même de maîtriser le processus des PPP afin de promouvoir, élaborer, exécuter, exploiter et gérer les projets de PPP portant sur la création d'infrastructures et la fourniture de services publics.

3. Le projet a été minutieusement conçu et mis en œuvre à la demande du Gouvernement bélarussien. Le rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP² est une étude de grande qualité qui formule des recommandations précises et simples sur les mesures à prendre. Les besoins avérés du Bélarus, la demande qu'il a formulée dans ce sens, le fait que les objectifs soit calqués sur les mandats des organisations concernées et l'adaptation du modèle de projet à partir d'une évaluation solide de l'état de préparation ont permis d'attribuer la note « excellent » à la pertinence du projet.

4. Tous les résultats attendus ont été atteints. L'appui de la CEE a été déterminant pour promouvoir la sensibilisation, fournir une assistance technique et juridique et faciliter la rédaction, l'examen, l'adoption et la promulgation de la loi sur les PPP. Le Conseil interministériel bélarussien pour les infrastructures³ est un organe fonctionnel qui dispose de connaissances techniques suffisantes pour prendre des décisions stratégiques concernant les investissements réalisés dans le cadre de PPP au Bélarus. Si les intentions du Ministère de l'économie pour 2017 se concrétisent, le Service chargé des PPP a toutes les chances d'être redynamisé grâce aux acquis techniques accumulés dans le cadre du projet. Dans le prolongement du projet, le Gouvernement a décidé d'utiliser le projet de la route à péage M10 comme projet de référence, et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a apporté sa contribution sous la forme d'un appui concret à l'établissement des documents relatifs à l'appel d'offres. Tous les éléments mentionnés contribuent à rendre l'apport de la CEE positif, le projet étant considéré comme « très satisfaisant » tant par son impact que par sa durabilité.

5. Compte tenu de ces différentes considérations, la principale conclusion est que la CEE a apporté une forte valeur ajoutée à ce projet, car elle a mobilisé des ressources de toute première qualité en matière de PPP, suscité un vrai dialogue dans le pays et assuré la crédibilité des résultats du projet.

² On trouvera le rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP, établi par la CEE, à l'adresse : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/UNDA_project/PPP_Readiness_Assessment_Belarus.pdf

³ Le rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale aux PPP établi par la CEE a recommandé la création d'un conseil interministériel pour les infrastructures au Bélarus qui facilite la mise en commun des connaissances, la promotion des bonnes pratiques et l'élaboration de méthodes d'approche face à des questions intersectorielles telles que les moyens à mettre en place pour attirer effectivement des capitaux privés dans le pays.

6. Le projet étant généralement considéré comme « très satisfaisant », les recommandations qui ont été formulées sur la base des enseignements tirés et qui sont destinées à être appliquées à d'autres projets similaires sont les suivantes :

- a) Désigner dès les premiers stades un « incubateur d'idées » chargé de promouvoir la nouvelle intervention ou la nouvelle approche ;
- b) Réaliser une évaluation approfondie des besoins (évaluation de l'état de préparation) comportant des recommandations concrètes et précises et des propositions de remplacement ;
- c) Continuer de faire appel au Conseil consultatif de la CEE sur les partenariats public-privé, qui est un complément technique très intéressant à l'action décisionnelle de la CEE ;
- d) Aider les gouvernements à créer des environnements plus propices à l'emploi des personnes qui bénéficient de formations hautement qualifiantes et de transferts de connaissances, ou à mettre en place des mécanismes destinés à les retenir à leur poste pour une période donnée, afin d'éviter que ne se répète la mésaventure du Service chargé des PPP, dont la plupart des employés ont démissionné, préférant se tourner vers des emplois plus rémunérateurs (une situation que la CEE avait anticipée dans son rapport sur l'évaluation de l'état de préparation) ; et
- e) S'agissant de la question de l'égalité des sexes, les documents établis dans le cadre des futurs projets devraient comporter des dispositions concernant la collecte de données ventilées par sexe pour les indicateurs pertinents.

I. Introduction et méthode d'évaluation

7. L'évaluation porte sur la conception, la gestion, les résultats et les effets potentiels de la participation de la CEE au projet de développement des capacités à l'appui de la mise en œuvre de PPP au Bélarus, exécuté entre août 2013 et novembre 2015 en coopération avec le Gouvernement bélarussien et le bureau du PNUD au Bélarus et financé par l'Union européenne.

8. L'objectif du projet était de développer la capacité du Bélarus d'exécuter des projets d'infrastructure et de créer des services publics en s'appuyant sur le mécanisme des PPP. Le projet visait à rendre le secteur public, le secteur privé et la société bélarussienne dans son ensemble plus à même de maîtriser le processus des PPP afin de promouvoir, élaborer, exécuter, exploiter et gérer les projets de PPP portant sur la création d'infrastructures et la fourniture de services publics.

9. La méthode employée aux fins de la présente évaluation repose sur le mandat défini par la CEE et sur les Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies définies par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, y compris sur le code de conduite et les directives déontologiques pertinents. Les aspects relatifs à l'égalité des sexes et aux droits de l'homme ont également été traités en tenant compte des orientations du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en la matière⁴.

10. L'évaluation a consisté en une étude de la documentation pertinente (document relatif au projet, rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP, liste d'activités, recommandations et rapports établis par le Conseil consultatif sur les partenariats public-privé de la CEE, rapport descriptif et correspondance officielle) et en la

⁴ Disponible aux adresses <http://www.uneval.org/document/detail/980> et <http://www.uneval.org/document/detail/1452>.

mise en ligne d'un questionnaire⁵ que les bénéficiaires de la formation aux PPP ont rempli. Des entretiens ont été réalisés sur Internet ou par téléphone avec les fonctionnaires de la CEE et du PNUD en charge de la gestion du projet, et une visite de terrain a été effectuée à Minsk dans le but de mener des discussions approfondies (réunions et entretiens) basées sur les principes de l'évaluation participative et sur le respect de l'équilibre entre les sexes.

11. Après avoir recueilli les données, l'évaluateur a synthétisé les résultats des contributions de toutes les parties prenantes et les autres documents dans un rapport de synthèse général qui traite de façon systématique de l'objectif de l'évaluation, des questions arrêtées et des critères définies (pertinence, effets et durabilité) et formule des conclusions et des recommandations. Le Service de la coopération et des partenariats de la Division du commerce et de la coopération économique de la CEE devraient appliquer ces recommandations afin d'améliorer la planification et l'exécution des projets.

12. L'objectif de l'évaluation était d'analyser le projet de manière approfondie de façon à obtenir un retour d'expérience exhaustif et spécifique concernant le projet lui-même en analysant son degré de pertinence ainsi que la durabilité et les effets potentiels de ses résultats.

13. L'évaluation s'est étendue sur une période de vingt-cinq jours comprise entre le 1^{er} octobre et le 28 novembre 2016. Le travail d'évaluation proprement dit a été effectué par un évaluateur indépendant⁶ doté d'une formation sur les questions socioéconomiques, d'un savoir-faire dans la mise en œuvre, l'observation et l'évaluation de projets de développement internationaux et d'une expérience des projets portant sur la définition de grandes orientations et la création de capacités dans les pays d'Europe centrale et de la CEI.

14. Dans le cadre du processus d'évaluation, les critères à évaluer conformément au mandat (pertinence, durabilité et impact) recevaient une des notes suivantes : « *Excellent – pleinement satisfaisant – Partiellement insatisfaisant – ou Insatisfaisant* ».

II. Renseignements d'ordre général

15. Après la crise internationale de 2008, l'augmentation de la dette publique et la contraction des marchés financiers internationaux ont accentué les contraintes budgétaires qui pesaient sur les États. Selon les données de la Banque nationale du Bélarus, la dette extérieure du pays, qui était inférieure à 5 % du PIB avant 2008, a pris des proportions importantes depuis, passant à 20 % du PIB en 2012 et à 25 % en 2016. Dans son rapport de pays n° 13/18 de janvier 2014, le Fonds monétaire international observe que les déséquilibres des comptes courants s'aggravent au fur et à mesure que le service de la dette augmente, en raison de l'accès limité aux marchés et de réserves insuffisantes.

16. Lorsque le projet a été imaginé, le Bélarus voyait dans les infrastructures la base d'une croissance économique durable et ouverte. Les secteurs des infrastructures pâtissaient d'un sous-investissement chronique dans des projets de rénovation et de modernisation pourtant essentiels, ainsi que de graves déficiences des capacités de gestion et d'approches opérationnelles inadaptées au marché. Certains secteurs, tels que le secteur énergétique, devaient réduire leur dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles et utiliser les ressources naturelles de façon plus rationnelle.

⁵ Disponible à l'adresse : <https://kwiksurveys.com/s/5YCjtjnP>.

⁶ L'évaluation indépendante a été réalisée par M. Marius Birsan, en étroite coopération avec le Groupe de la gestion des programmes de la CEE.

17. Selon le rapport d'évaluation de l'état de préparation national aux PPP⁷, le Bélarus avait besoin d'une infrastructure de référence mondiale pour étalonner ses propres infrastructures au regard des économies les plus compétitives à l'échelle mondiale. Pour réduire les disparités entre des besoins de dépenses publiques en pleine expansion et des recettes fiscales en diminution, le Gouvernement bélarussien a décidé d'étudier de nouvelles manières de financer les services publics.

18. C'est après 2009 que les ministres ont commencé à considérer les PPP comme une véritable solution de financement pérenne, et le Plan d'action gouvernemental pour 2011-2015 (adopté par la résolution n° 216 du Conseil des ministres en date du 18 février 2011) comporte des dispositions qui concernent la promotion de l'entreprise et des PPP et prévoient un appui juridique et organisationnel aux PPP, y compris l'élaboration d'un projet de loi définissant les principes et mécanismes relatifs aux PPP.

III. Conception et pertinence du projet

19. Le mécanisme des PPP a commencé à être perçu comme un moyen viable d'associer des capitaux privés à la fourniture de services publics et aux investissements d'infrastructure en 2008, année au cours de laquelle le bureau du PNUD au Bélarus a rédigé à l'attention du Conseil des ministres bélarussien une note d'orientation sur les PPP et les pratiques internationales optimales. À la suite de cette note, le Conseil des ministres a décidé de créer un groupe de travail sous l'égide du Ministère de l'économie.

20. Le projet évalué a pour origine un document comportant une proposition de projet, établi par la CEE en septembre 2009, qui décrit la situation de la région telle qu'elle se présentait à l'époque. Devant l'intérêt croissant du Ministère de l'économie, la CEE (représentée par la Division de la coopération et de l'intégration économiques) a constitué une équipe de la préparation aux PPP (composée de M. Tony Bonnici, du secrétariat de la CEE, et de M. Leo McKenna, Conseiller stratégique auprès du Gouvernement du Royaume-Uni) chargée d'établir un rapport d'évaluation de l'état de préparation national aux PPP. Il s'agissait de soumettre au Ministère de l'économie une connaissance avancée, des recommandations et des propositions concernant des domaines d'action afin de promouvoir le développement des PPP au Bélarus (mai 2012). Après plusieurs séries de consultations entre les experts du Centre d'excellence international de la CEE en matière de PPP et les acteurs nationaux (ministères chefs de file et ministères concernés, institutions financières, entreprises privées et représentants d'organisations intergouvernementales), une étude exhaustive intitulée « National PPP Readiness Assessment Report – Belarus » (rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP) a été publiée en février 2013.

21. Après avoir formulé des recommandations précises et décrit en détail les étapes suivantes dans le rapport d'évaluation (mise en place d'institutions et de procédures, élaboration d'un plan national de développement des infrastructures et promotion de la mise en œuvre de PPP), la CEE et le Bureau du PNUD au Bélarus ont pris contact avec la délégation de l'UE au Bélarus, qui a accepté de financer un tel projet à hauteur de 1 million d'euros dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat pour l'Europe orientale.

22. Conformément à la réglementation de l'UE et compte tenu du fait que la CEE ne dispose pas d'une présence physique dans le pays, le bureau du PNUD au Bélarus a été chargé de mettre en œuvre le projet dans le cadre de la procédure nationale de mise en

⁷ Voir la page 6 du rapport d'évaluation sur l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP établi par la CEE.

œuvre, en partenariat avec le Ministère biélorussien de l'économie, lequel était l'entité nationale en charge de l'exécution du projet. La CEE devait apporter le savoir-faire et l'appui spécifique voulus.

23. À la suite de la réunion du Comité de garantie du projet, le 1^{er} octobre 2012, le projet a été officiellement signé en mai 2013, pour une période d'exécution comprise entre avril 2013 et avril 2015⁸ et un budget total de 1 080 528 euros (couvrant à la fois les coûts supportés par les institutions et les frais administratifs).

24. Le document relatif au projet explique en détail les raisons pour lesquelles le projet était nécessaire et conforme aux objectifs stratégiques des institutions participantes, comme illustré dans les principaux documents suivants :

a) Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Bélarus : contribution au résultat 1.1 : « L'innovation pour le développement, l'investissement et le climat économique sont améliorés » ;

b) Objectifs et priorités du document stratégique de pays, programme indicatif national ;

c) Mandat du Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé ;

d) Résultat 1.2 du programme de pays : Promouvoir les cadres généraux établis pour favoriser le développement de marchés ouverts et mesures incitatives en faveur de l'investissement et de l'innovation ;

e) Mandat de l'Équipe de spécialistes des PPP chargée d'aider les gouvernements à développer leurs possibilités en matière de PPP par la formation, la création de capacités et le conseil ;

f) Plans annuels d'action de l'Instrument de voisinage et de partenariat pour le Bélarus : CRIS n° ENPI/2008/20652 ; et

g) Stratégie du PNUD pour la promotion de l'égalité des sexes en entreprise (2008-2013) : promotion de l'emploi et de l'auto-entrepreneuriat des hommes et des femmes par la prévention du chômage des femmes et la promotion de l'égalité des chances pour des emplois décents.

25. Le modèle de projet adopté et signé par toutes les parties prenantes reposait sur une structure en trois niveaux : i) diffusion des connaissances sur les différents aspects des PPP ; ii) appui à la création du Service national chargé des PPP ; et iii) élaboration de directives relatives à la définition et à l'évaluation de projets-pilotes de PPP dans deux secteurs d'infrastructure.

26. La mise en œuvre des activités susmentionnées devait permettre d'atteindre les objectifs suivants :

a) Créer des capacités et former les différents acteurs impliqués dans le processus de PPP afin d'élaborer et mettre en œuvre des projets de PPP propres à attirer les investissements privés ;

b) Renforcer les capacités institutionnelles à travers le Service national chargé des PPP proposé et appelé à devenir un des moteurs de développement des PPP au Bélarus ; et

⁸ Avec l'accord de toutes les parties prenantes, la période d'exécution du projet a été prolongée jusqu'à novembre 2015.

c) Promouvoir le potentiel de développement des infrastructures publiques afin d'attirer les capitaux privés en définissant et évaluant les projets-pilotes de PPP retenus.

27. Les objectifs ainsi formulés dans le document de projet étaient assortis d'indicateurs qui ont été observés pendant toute la durée du projet.

28. Le modèle de projet comprenait également une étude des acteurs qui présentait la façon dont l'administration publique (centrale et régionale), les milieux économiques et le public en général seraient associés au projet et bénéficieraient de ses résultats.

29. Spécifiquement, les objectifs du projet correspondent aux domaines d'activité c) et d) du mandat du Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé (annexe du document ECE/EX/2015/L.8) :

a) « Faciliter l'adoption de politiques réglementaires efficaces et la gouvernance d'entreprise, y compris dans le secteur financier » ; et

b) « Encourager les partenariats public-privé pour l'investissement tant intérieur qu'étranger ».

30. Lors de sa dixième session, le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé a officiellement reconnu la contribution considérable des PPP à l'appui du développement⁹, soulignant le rôle important que lui-même devait jouer dans la promotion des objectifs de développement durable (ODD) et la mise en œuvre du Programme d'action d'Addis-Abeba, qui appelle à l'élaboration de lignes directrices sur les partenariats public-privé.

Faits et principaux résultats

a) La situation qui prévalait dans le pays à la naissance du projet nécessitait des approches innovantes du financement des infrastructures et des services publics ;

b) Le Gouvernement bélarussien a fait appel au savoir-faire de la CEE ;

c) L'évaluation de l'état de préparation nationale a justifié l'approche retenue et a servi de catalyseur au projet ;

d) Le modèle du projet permettait de remédier efficacement aux difficultés du pays et mobilisait les capacités disponibles au sein du Centre d'excellence internationale de la CEE en matière de PPP ; et

e) Les objectifs du projet entraient pleinement dans le cadre du mandat de la CEE, qui est d'aider les États membres à développer leurs capacités pour exécuter des projets d'infrastructure et fournir des services publics en s'appuyant sur le modèle des PPP.

31. Au vu des éléments qui précèdent (les besoins avérés et la demande adressée par le pays hôte, l'adéquation entre les objectifs du projet et les mandats des organisations partenaires, le caractère approprié du modèle du projet établi à partir d'une bonne évaluation de l'état de préparation), le projet a reçu la note « *excellent* » pour sa pertinence.

IV. Impact du projet

32. Toutes les activités prévues dans le cadre du projet ont été mises en œuvre et les résultats attendus ont été atteints en novembre 2015 (le Parlement a approuvé la nouvelle

⁹ ECE/CECI/2016/2.

loi sur les PPP en décembre 2015). L'analyse de l'impact à court terme du projet met en évidence les éléments suivants :

Cadre juridique

33. L'appui fourni par la CEE a contribué à faire connaître les PPP, permis un débat législatif autour de la loi sur les PPP et facilité, à travers une assistance technique et juridique, le processus de rédaction de la loi, le débat législatif et, en fin de compte, l'adoption et la promulgation de la loi. Les représentants des ministères concernés ont unanimement salué le travail accompli par la CEE et indiqué que, sans un tel appui, la loi n'aurait jamais existé.

34. Une fois le cadre juridique en place, des projets de PPP (la route à péage M10 par exemple) ont commencé à être élaborés, et, par la suite, des appels d'offres ont été émis. Ce processus prendra du temps, mais une fois que les premiers projets de PPP auront été menés à bien, les services publics fournis à la population biélorussienne auront sans doute été améliorés et le niveau d'acceptation des PPP augmentera.

35. En offrant une nouvelle façon de développer, financer et acheter les infrastructures publiques, le projet contribuera à améliorer la qualité des infrastructures et des services publics en général au Bélarus. Cette amélioration conduira à une augmentation progressive du recours aux PPP au sein de l'administration et à une multiplication des projets de PPP réalisés.

Conseil interministériel pour les infrastructures

36. Le Conseil interministériel pour les infrastructures a été doté d'un mandat précis dès sa création. Sa composition est largement représentative des acteurs ayant un pouvoir de décision (14 ministères, des représentants des administrations centrale et régionales, des banques et autres). Le Conseil a approuvé le Plan national pour les infrastructures, et il est habilité à prendre des décisions stratégiques concernant le bien-fondé des projets de PPP proposés.

37. Le 28 octobre 2016, l'évaluateur a pu assister à la deuxième réunion du Conseil consultatif de la CEE sur les PPP et du Conseil interministériel pour les infrastructures. À cette occasion, il a pu observer le niveau élevé de compréhension et d'engagement de la part des acteurs. Des représentants du Ministère des transports et de l'administration régionale ont présenté des propositions de projets de PPP, et les experts internationaux de la CEE ont apporté des contributions techniques constructives. Le Conseil interministériel pour les infrastructures ne devrait plus cesser de jouer un rôle essentiel dans la formation de l'environnement des PPP au Bélarus.

Service chargé des PPP

38. Le Service chargé des PPP a reçu pour mandat de fournir l'appui technique voulu à la fois aux autorités qui promeuvent les projets et au Conseil interministériel pour les infrastructures. Lorsque l'évaluation a été réalisée, le Service n'était pas en mesure de fournir tous les services attendus, faute d'un personnel en nombre suffisant. S'il est restructuré conformément aux recommandations contenues dans le rapport d'évaluation de l'état de préparation aux PPP, il disposera d'un personnel suffisamment nombreux pour contribuer à l'impact général à moyen et long termes du projet.

39. Les documents produits et les recommandations formulées par le Conseil consultatif sur les PPP sont de grande qualité, leur présentation est claire et, bien qu'ils n'aient pas été adoptés dans leur intégralité, ils ont reçu un accueil positif de la part des autorités biélorussiennes. Les études et les recommandations sont de nature à pouvoir être utilisées sur une période prolongée à l'appui des décisions stratégiques et techniques.

40. L'expertise, la coopération technique concrète et les services consultatifs fournis par la CEE dans le cadre du projet ont été déterminants pour convaincre la BERD de s'engager à appuyer le projet de la route à péage M10 (projet M10). Les résultats du projet lui ont en effet apporté les assurances dont elle avait besoin pour engager des discussions approfondies avec les autorités biélorusses concernant le financement du projet et, en fin de compte, pour accepter de faire appel à son Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF) pour un montant de 1,7 million d'euros et préparer les documents relatifs à la procédure d'appels d'offres. La Société financière internationale (SFI), membre du Groupe de la Banque mondiale, envisage d'apporter un appui similaire au projet d'hôpital de Grodno à condition que certaines modifications soient apportées à la portée et à l'envergure du projet.

41. Enfin, et ce n'est pas la moindre des choses, le succès du projet au Bélarus offre à la CEE un exemple très probant d'une initiative permettant de mobiliser des capitaux privés pour financer des infrastructures et des services publics. Ce modèle pourrait être présenté comme un exemple de « pratique optimale » pour les autres pays de la région et au-delà.

42. Il convient de souligner que la décision portant approbation des projets incombe en dernier ressort à l'Administration présidentielle. Le mécanisme décisionnel n'est pas suffisamment clair et pourrait se révéler arbitraire, ce qui aurait pour conséquence d'en limiter la prévisibilité et d'accroître le risque dans le cas des projets financés par des structures privées et/ou étrangères. Associée à la réglementation tarifaire (laquelle relève du même niveau décisionnel), cette situation pourrait freiner l'intérêt des investisseurs pour le marché biélorusse.

Faits et principaux résultats

a) La CEE a fourni un appui fondamental pour faire mieux connaître les PPP et a apporté une assistance juridique et technique en facilitant l'élaboration, l'examen, l'approbation et la promulgation de la loi sur les PPP ;

b) Le Conseil interministériel pour les infrastructures possède les connaissances techniques et stratégiques nécessaires pour prendre des décisions concernant les projets de PPP au Bélarus ;

c) Il convient de clarifier la position du Service chargé des PPP au sein du Ministère de l'économie (ou sous la tutelle du Cabinet du Premier Ministre, comme suggéré dans le rapport d'évaluation de l'état de préparation), et son budget doit être augmenté de façon à attirer un personnel qualifié ;

d) Les résultats du projet se sont révélés essentiels pour convaincre la BERD d'appuyer le Ministère des transports dans l'établissement des documents relatifs à l'appel d'offres pour le projet phare que constitue la modernisation de la route à péage M10 ; et

e) S'agissant du projet M10, qui est un succès, le Ministère de l'économie s'est déclaré déterminé à continuer à faire preuve de prudence dans la présentation des projets de PPP de façon à ne pas exercer de pressions trop fortes sur le budget national.

43. Tous ces éléments ont contribué à l'impact globalement positif de l'action de la CEE, qui a permis d'attribuer au projet la note « *très satisfaisant* ».

V. Durabilité

44. Le document relatif au projet comportait des éléments de durabilité à plusieurs niveaux. Premièrement, la nécessité de désigner un « incubateur d'idées » pour les PPP au

sein du Ministère de l'économie a été clairement identifiée dès les premières phases de la planification. Le document précisait en substance que la durabilité du projet était dictée par la volonté du Ministère de l'économie d'adopter et mettre en œuvre des approches innovantes de la gestion de l'économie et de l'administration publique.

Cadre juridique

45. Il a été envisagé de confier les activités se rapportant à l'adoption du concept de PPP et à la méthodologie pertinente à l'Institut de recherche en économie, sous la responsabilité du Ministère de l'économie et en coopération avec le Centre national de rédaction des lois. Les discussions menées avec les responsables de l'Institut ont montré que ces derniers s'estimaient en mesure d'agir plus efficacement et de façon plus autonome dans le contexte d'efforts similaires à venir, ce qui constitue un premier indicateur de durabilité.

46. La loi sur les PPP, adoptée par le Parlement biélorusse en décembre 2015 et promulguée par l'Administration présidentielle en juin 2016, constitue le premier fondement et une condition sine qua non du développement des PPP. De l'avis général des spécialistes, il s'agit d'une bonne loi qui intègre environ 60 % des recommandations du Conseil consultatif de la CEE sur les PPP. Les lois secondaires sont plus flexibles, mais encore en voie d'amélioration.

Structure organisationnelle

47. La structure organisationnelle mise en place dans le cadre du projet a également été considérée comme appropriée et comme un gage de durabilité. Le Conseil interministériel pour les infrastructures est un organe de décision politique pleinement fonctionnel, qui bénéficie de la part du projet de l'appui technique nécessaire pour lui permettre de prendre des décisions d'importance stratégique. Sa composition est large et représentative (14 ministères, des représentants des administrations centrale et régionales, des banques et autres acteurs), et le niveau auquel les discussions se tiennent est approprié et constitue une excellente base pour prendre les bonnes décisions.

48. En revanche, le Service chargé des PPP n'a pas répondu aux attentes. L'appui technique en sa faveur a été amélioré, et des recommandations claires ont été formulées en ce qui concerne son mandat, sa structure et son rôle. Néanmoins, lorsque la présente évaluation a été réalisée à l'issue du projet, le Service ne comptait plus qu'un Directeur adjoint et deux employés, les autres membres de l'équipe ayant démissionné à cause des salaires peu élevés alignés sur la grille des rémunérations de la fonction publique biélorussienne.

49. La recommandation n° 4 du rapport d'évaluation de l'état de préparation préconisait d'établir le Service chargé des PPP au niveau d'autorité hiérarchique approprié, par exemple au sein du Cabinet de la présidence ou de celui du Premier Ministre. L'objet de cette recommandation était de faire en sorte que le Service jouisse de l'autorité suffisante pour lui permettre de disposer de la vision stratégique requise et de jouer un rôle de supervision en amont des ministères concernés, et aussi de rehausser le niveau des salaires en conséquence.

50. La décision de créer le Service chargé des PPP au sein de l'Institut de recherche en économie a eu pour conséquence de réduire sa visibilité. Une fois le projet achevé, le Service a été transféré au sein de l'Agence nationale de l'investissement et des privatisations, structure de deuxième ligne du Ministère.

51. Il ressort des discussions avec le représentant du Ministère de l'économie que, dans le cadre du budget 2017, il est proposé d'augmenter les crédits alloués au Service chargé des PPP, ce qui permettrait d'offrir des rémunérations susceptibles d'attirer un personnel qualifié. Il existe dans la région une méthode de recrutement qui a fait ses preuves : au

Kirghizistan, c'est la Banque asiatique de développement qui recrute et rémunère des consultants qualifiés, garantissant ainsi la qualité et la stabilité des effectifs (mais pas forcément la durabilité du projet puisque cela dépend du financement de la Banque asiatique de développement).

Formation

52. Parmi les résultats obtenus, le projet a permis de former plus de 50 hauts fonctionnaires d'administrations régionales à la sélection et à l'élaboration de propositions susceptibles d'être étudiées et retenues comme projets de PPP par le Conseil interministériel pour les infrastructures. L'évaluation de la qualité des propositions de projets à l'échelon régional a permis aux fonctionnaires ainsi formés d'acquérir les connaissances et une compréhension de base du processus de PPP, même s'ils ont encore besoin d'une assistance de fond en ce qui concerne l'analyse socioéconomique et les techniques de rédaction. Le Ministère de l'économie a évoqué la possibilité de demander à la Banque mondiale de participer à un projet de suivi afin de combler cette lacune.

Propositions de projets de PPP

53. Dans le prolongement du projet, 67 projets ont été proposés et analysés. Après un premier examen et alors que la présente évaluation était en cours de rédaction, sept projets avaient été retenus pour être officiellement examinés. Le Ministère des finances prévoit d'allouer environ 260 000 nouveaux roubles biélorussiens aux études de préfaisabilité de ces projets au cours de l'exercice 2016-2017, tandis que le projet M10 occupe une place centrale. D'autre part, le Ministère de l'économie a indiqué qu'il adopterait une approche prudente consistant à commencer par le projet de la route M10, puis, en fonction du succès de ce projet, à lancer les autres propositions.

54. Le projet phare – le projet de rénovation de la route à péage M10 – a été choisi par le Gouvernement biélorussien sur les conseils du Conseil consultatif sur les PPP afin de servir d'étude de cas et de référence en matière de PPP. Compte tenu de son importance stratégique nationale, de ses dimensions et de son potentiel en matière de sensibilisation, le projet de PPP M10 pourrait jouer un rôle déterminant par sa puissance de démonstration. Le Ministère des finances a alloué des crédits au financement des premières étapes préparatoires au titre de l'exercice 2016-2017.

55. Des institutions internationales telles que la BERD et la SFI se sont pour la première fois dites intéressées à fournir aux autorités biélorussiennes une assistance technique afin de les aider à préparer l'étude de préfaisabilité et les documents relatifs à l'appel d'offres. En août 2016, compte tenu d'une légère différence d'approche et de la plus grande spécialisation de la BERD, la SFI a décidé de se consacrer à un autre projet, de sorte que la BERD est devenue le chef de file de l'appui fourni au Ministère des transports au cours de la phase préparatoire.

56. La BERD a décidé de mobiliser son Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure (IPPF) à hauteur de 1,7 million d'euros pour financer la préparation du projet M10. Grâce à cette initiative, le Ministère des transports et la BERD sont convaincus que les documents relatifs à l'appel d'offres seront prêts en 2017 et que la phase de négociation et de financement du premier projet de PPP pourra être lancée.

57. L'autre grande proposition de projet – l'hôpital oncologique de Grodno – a été d'abord bien accueillie. Toutefois, comme la SFI l'a souligné, son bien-fondé est contestable. En effet, la SFI, qui a une parfaite compréhension et une longue expérience du secteur médical au Bélarus, est de l'avis que le secteur de l'oncologie souffre déjà d'un problème de surcapacité. Le projet de modernisation de l'hôpital (jusqu'à 400 lits) est surdimensionné. La SFI propose de limiter le projet à 200 lits, de renoncer à l'oncologie au

profit de la radiologie ou du diagnostic précoce, de mieux adapter le projet aux besoins et de faire appel aux investisseurs. Elle a indiqué que, dans ces conditions, elle serait disposée à apporter au projet un appui comparable à celui que la BERD apportait au projet M10.

Faits et principaux résultats

a) Le cadre juridique est le fondement de l'évolution future dans le domaine des PPP ;

b) Le Conseil interministériel pour les infrastructures est fonctionnel, doté des compétences techniques requises et habilité à prendre des décisions stratégiques ; le Service chargé des PPP a un statut ambigu et ne dispose pas des effectifs nécessaires pour accomplir sa mission, en dépit des recommandations claires formulées dans le rapport d'évaluation de l'état de préparation ;

c) Certaines des compétences techniques requises pour élaborer des projets de PPP régionaux ont été transférées aux administrations régionales, mais elles doivent être renforcées (peut-être dans le cadre d'un projet de suivi) pour que des propositions de qualité puissent être élaborées ;

d) Une première série de projets de PPP est actuellement à l'étude, et le Ministère des finances a alloué des fonds au titre du prochain exercice pour financer les études de préfaisabilité ; le Ministère de l'économie a fait part de son intention de lancer d'autres projets sous réserve du succès du projet M10 ;

e) La BERD a mis en œuvre son Mécanisme de financement de la préparation des projets d'infrastructure pour appuyer la préparation des documents relatifs à l'appel d'offres dans le cadre du projet M10 ; et

f) Le projet d'hôpital de Grodno pourrait bénéficier de l'appui de la SFI, à condition que le Gouvernement biélorusse accepte de modifier la portée et l'envergure du projet.

58. Au vu de ce qui précède, l'évaluation juge « *très satisfaisante* » la durabilité du projet.

VI. Genre et droits de l'homme

59. Pour évaluer l'égalité de traitement des deux sexes dans un pays, le rapport de l'ONU sur le développement humain prend en compte plusieurs critères, notamment :

a) L'indice d'inégalité de genre : avec un indicateur d'une valeur de 0,151, le Bélarus se classe au 31^e rang mondial, qui est un très bon classement ; et

b) Le taux de représentation parlementaire des femmes : avec 30,1 % en 2014, il est supérieur à la moyenne mondiale, qui est de 21,8 %, et largement supérieur à la valeur moyenne pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (19 %), ce qui place le Bélarus parmi les pays à l'avant-garde en ce qui concerne la participation des femmes à la vie politique et aux mécanismes décisionnels.

60. Le projet en cours, qui vise à fournir une assistance technique dans un domaine hautement spécialisé, n'a aucun effet direct sur la proportion d'hommes et de femmes qui en bénéficieront. En effet, c'est l'ensemble de la société qui est appelée à bénéficier de l'impact à long terme du projet. Par ailleurs, le projet porte sur un domaine entièrement nouveau pour le Bélarus et les personnes dotées des compétences et du savoir-faire nécessaires sont peu nombreuses. Il n'aurait par conséquent pas été judicieux d'inclure dans

le modèle du projet (création du cadre institutionnel) des paramètres relatifs à l'égalité des sexes. En revanche, il pourrait être envisagé de prendre en compte cette dimension lorsque des institutions apparentées seront appelées à évoluer.

61. S'il est vrai que le document relatif au projet indique en substance que les principes de l'égalité des sexes seront incorporés au programme national de formation sur les PPP, y compris lors de la sélection et du recrutement des experts nationaux chargés d'évaluer les projets de PPP, les indicateurs relatifs au projet ne comportent pas de données ventilées par sexe et n'ont pas été analysés sous cet angle.

62. L'analyse des éléments, de la mise en œuvre, des résultats et des effets immédiats du projet permet de noter un certain déséquilibre entre les sexes au sein du Conseil interministériel pour les infrastructures (cinq femmes pour 34 hommes, proportion comparable à celle observée dans les subdivisions régionales du Conseil), alors que la composition de la direction du projet et du Service chargé des PPP est relativement équilibrée. Les données ventilées recueillies lors de la formation à laquelle l'évaluateur a participé font ressortir un nombre d'hommes et de femmes pratiquement identique (23 hommes pour 20 femmes).

63. En ce qui concerne les droits de l'homme, la nature éminemment technique du projet n'a, là encore, pas permis d'associer des titulaires de droits à ce stade. Par la suite, il sera important de tenir compte des droits de l'homme en mettant en place des mécanismes qui permettent la participation de la société civile et des mécanismes de consultation appropriés au moment de l'évaluation de l'impact environnemental et social des efforts de diligence raisonnable.

VII. Conclusions et recommandations

64. Le projet a été minutieusement conçu et mis en œuvre à la demande du Gouvernement biélorussien. Le rapport d'évaluation de l'état de préparation nationale du Bélarus aux PPP est une étude de grande qualité qui formule des recommandations précises et simples sur les mesures à prendre.

65. Tous les résultats attendus ont été atteints. Grâce à la participation du Conseil consultatif de la CEE pour les PPP, qui a fourni un appui de qualité par des experts de haut niveau, le projet a, de l'avis général des bénéficiaires, atteint des résultats dépassant toutes les attentes.

66. La loi sur les PPP a été promulguée, même si certains ajustements doivent encore y être apportés et si elle doit être complétée par une législation secondaire.

67. Le Conseil interministériel pour les infrastructures est un organe fonctionnel qui dispose de connaissances techniques suffisantes pour prendre des décisions stratégiques concernant les investissements réalisés dans le cadre des PPP dans le pays. Si les intentions du Ministère de l'économie pour 2017 se concrétisent, le Service chargé des PPP a, lui aussi, toutes les chances d'être redynamisé grâce aux acquis techniques accumulés dans le cadre du projet (politiques, procédures, manuel sur les PPP, etc.) ;

68. Dans le prolongement du projet, le Gouvernement a décidé d'utiliser le projet de la route à péage M10 comme projet de référence, et la BERD a apporté sa contribution sous la forme d'un appui concret à l'établissement des documents relatifs à l'appel d'offres.

69. Compte tenu de ces différentes considérations, la principale conclusion est que la CEE a apporté une forte valeur ajoutée à tous les stades du projet grâce à sa faculté de mobiliser des ressources de toute première qualité en matière de PPP, a suscité un vrai dialogue dans le pays et assuré la crédibilité des résultats du projet.

Enseignements

70. Il est toujours essentiel, dans un environnement administratif très rigide et hiérarchisé, de désigner un « incubateur d'idées » chargé de promouvoir l'adoption d'une nouvelle approche et d'en être le principal catalyseur. En l'espèce, le Ministère de l'économie a joué un rôle fondamental, mobilisant l'intérêt et les énergies au sein du Gouvernement et offrant ainsi à la CEE un terreau fertile sur lequel travailler.

71. L'évaluation de l'état de préparation est un exemple de pratique optimale en matière d'évaluation des besoins et doit être réalisée avant la mise en œuvre de tout projet de grande envergure dans les autres pays. La clarté de sa structure et les recommandations concrètes qu'elle énonçait ont fait de ce document un instrument essentiel dont l'efficacité ne s'est pas démentie, même après la fin du projet.

72. Le rôle du Conseil consultatif sur les PPP est également à souligner, en raison de la nature technique du projet. Si la CEE travaille au niveau décisionnel et doit par conséquent renforcer ses liens avec le Gouvernement, le Conseil consultatif sur les PPP peut se concentrer sur une évaluation critique des propositions sous l'angle de leur faisabilité technique et financière. Cette complémentarité des rôles est efficace pour véhiculer les messages nécessaires.

Recommandations

73. Le projet ayant été jugé globalement « très satisfaisant », les recommandations sont fondées sur les enseignements qui en ont tirés et qui ont pour but d'être reproduits dans le cadre d'autres projets similaires :

a) Désigner dès les premiers stades un « incubateur d'idées » chargé de promouvoir la nouvelle intervention ou de la nouvelle approche ;

b) Réaliser une évaluation approfondie des besoins (évaluation de l'état de préparation) comportant des recommandations concrètes et des propositions de remplacement ;

c) Continuer de faire appel au Conseil consultatif sur les PPP, qui est un complément technique très intéressant à l'action décisionnelle de la CEE ;

d) Aider les gouvernements à créer des environnements plus propices à l'emploi des personnes qui bénéficient de formations hautement qualifiantes et de transferts de connaissances, ou à mettre en place des mécanismes destinés à les retenir à leur poste pour une période donnée, afin d'éviter que ne se répète la mésaventure du Service chargé des PPP, dont la plupart des employés ont démissionné, préférant se tourner vers des emplois plus rémunérateurs (une situation que la CEE avait anticipée dans le rapport d'évaluation de l'état de préparation aux PPP) ; et

e) S'agissant de la question de l'égalité des sexes, les documents établis dans le cadre des futurs projets devraient comporter des dispositions concernant la collecte des données ventilées par sexe pour les indicateurs pertinents.