

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

Genève, 25-27 mars 2019

Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

Exécution du programme de travail :**Groupe de travail des partenariats public-privé****Mise en pratique des Principes directeurs relatifs
aux partenariats public-privé axés sur les intérêts
de la population****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document contient un certain nombre de recommandations¹ que les autorités publiques peuvent décider d'appliquer dès lors qu'elles souhaitent mettre en pratique les 10 principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé (PPP) axés sur les intérêts de la population (parus sous la cote ECE/CECI/2019/5), en réponse au paragraphe 48 du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement².

À sa deuxième session, qui s'est tenue en novembre 2018, le Groupe de travail des PPP a approuvé le document et prié le secrétariat de le soumettre au Comité pour approbation.

Le secrétariat remercie les experts énumérés ci-après (par ordre alphabétique) pour leur précieuse contribution à l'établissement du document : Frédéric Bobay, Bruno de Cazalet, Anand Chiplunkar, Felix Dodds, David Dombkins, Christopher Finck, Marc Frilet, Beatrice Florah Ikilai, Kaimeng Li, Dietrich Lingenthal, Raymond Saner, Prashant Sharma, Steven Van Garsse, Scott Walchak et Sedef Yavuz Noyan.

¹ 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 partenariats public-privé, et n'imposent aucune obligation aux États membres puisque leur application est entièrement volontaire.

² Le Programme d'action d'Addis-Abeba est disponible à l'adresse suivante : <https://sustainabledevelopment.un.org/frameworks/addisababaactionagenda>.



I. Introduction

1. Il ne suffit pas de repérer 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 pouvant guider les autorités publiques désireuses de procéder à des réformes. La liste n'est pas exhaustive et peut servir de complément aux initiatives déjà en cours aux niveaux national et régional³.

Principe 1

Intégrer la démarche axée sur les intérêts de la population dans les stratégies d'infrastructure en veillant à ce que les besoins de la population soient pris en compte

2. Les PPP axés sur les intérêts de la population s'articulent bien entendu en priorité autour des personnes, qui devraient être en mesure de défendre leurs droits et leurs intérêts. Elles devraient mieux connaître leur droit d'avoir accès à des services de qualité et d'être consultées pour savoir si elles approuvent, rejettent ou souhaitent voir révisé un projet de PPP donné. Les autorités publiques devraient donc mettre au point des moyens nouveaux et novateurs de faire participer la population à la prise de décisions à toutes les étapes d'un projet de PPP.

Principe 2

Mener à bien un plus grand nombre de projets axés sur les intérêts de la population, qui soient aussi plus simples et de meilleure qualité en collaborant avec les autorités publiques et en permettant aux villes et autres administrations locales d'élaborer elles-mêmes de tels projets

A. Les projets

3. Les mesures suivantes pourraient contribuer à transversaliser les projets de PPP axés sur les intérêts de la population :

- **10 projets phares** pourraient être élaborés et mis en œuvre. Ils devraient être vecteurs de transformation à différents niveaux et à différentes échelles, et montrer que le recours à l'innovation et aux nouvelles technologies peut avoir des effets transformateurs majeurs. La téléphonie mobile, par exemple, a fondamentalement amélioré l'accès des groupes vulnérables, surtout des femmes, aux services, ce qui a aidé ces personnes à sortir de leur isolement social et géographique et leur a ouvert des possibilités de développement personnel ;
- 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**. Ces exemples concrets donnent aux différentes parties prenantes des informations sur des méthodes qui peuvent être reproduites ailleurs et la base de données confère pour sa part une reconnaissance aux auteurs des projets. Cette base de données doit disposer des ressources suffisantes pour être enrichie et mise à niveau ;

³ La plateforme commune SOURCE a été conçue par diverses banques multilatérales de développement pour fournir une assistance dans le cadre de la préparation de projets d'infrastructure ; il s'agit d'un logiciel générique qui pourrait être utilisé pour diffuser les présents Principes directeurs de la CEE et aider les autorités publiques à les mettre en pratique au quotidien (<https://public.sif-source.org>).

- Il est également nécessaire de mettre au point une **nouvelle méthode d'analyse de l'impact** permettant de définir et de valider les indicateurs pour les PPP axés sur les intérêts de la population ;
- Un **prix international récompensant le meilleur projet de PPP axé sur les intérêts de la population** pourrait être créé 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.

B. La mise en œuvre du programme de nouvelle génération de la CNCUED pour la promotion et la facilitation de l'investissement

4. 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 les intérêts de la population. Les projets de développement durable (c'est-à-dire portant sur les infrastructures, les énergies renouvelables, etc.) exigent généralement des efforts accrus de promotion et de facilitation de l'investissement. Le problème auquel les investisseurs potentiels pour ces projets se heurtent le plus fréquemment est le manque de propositions concrètes de projets d'envergure, efficaces et rentables. Les unités de 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

Renforcer les capacités des autorités publiques en matière de projets axés sur les intérêts de la population, en veillant en particulier à ce qu'elles sachent comment autonomiser davantage les femmes dans le cadre de projets et en encourageant le secteur privé à procéder au transfert de connaissances nécessaire

5. La mise en place de PPP axés sur les intérêts de la population exigera un renforcement des capacités des autorités publiques, de haut en bas, plus efficace que ce qui a été fait jusqu'à présent :

A. Le Centre international d'excellence des Nations Unies pour le renforcement des capacités dans le domaine des PPP axés sur les intérêts de la population

6. Depuis 2012, la CEE est dotée d'un Centre international d'excellence pour le renforcement des capacités dans le domaine des PPP, qui a été approuvé par les structures intergouvernementales de l'organisation. Cette structure pourrait être développée afin qu'elle relève directement de l'ONU. 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 et approuvés par leurs gouvernements respectifs. Bien que les activités que ces centres proposent soient les bienvenues en matière de renforcement des capacités, de collecte d'études de cas et de formation des autorités publiques, il serait bon qu'elles se traduisent dans les faits dès que possible. L'accent doit être mis sur la mise en œuvre plutôt que sur la création d'exemples théoriques. Les centres sectoriels ne devraient pas avoir l'exclusivité. Aucun centre ne dispose à lui seul des ressources nécessaires pour couvrir le monde entier. En revanche, il est possible de créer des centres dans différentes régions du monde 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 la création de PPP adaptés à l'objectif visé et aux capacités partout dans le monde.

B. Des dépenses judiciaires pour le renforcement des capacités

7. Les gouvernements donateurs tendent à financer des projets ponctuels qui ne contribuent que de manière limitée au développement du pays. Or, il serait plus judicieux d'allouer des ressources au renforcement de capacités liées aux projets afin que les retombées soient plus importantes et que les fonds soient mieux investis.

8. Les activités de renforcement des capacités devraient 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 de PPP axés sur les intérêts de la population et sur la constitution d'une réserve de projets correspondants. Les outils numériques sont essentiels à cette entreprise.

C. Le secteur privé

9. Le secteur privé pourrait contribuer davantage aux efforts de renforcement des capacités. Pour ce qui est de l'autonomisation des femmes⁴, par exemple, il devrait collaborer avec le secteur public pour veiller à ce que les exigences fixées en matière de résultats des projets tiennent compte des difficultés particulières auxquelles les femmes font face dans leur vie quotidienne. Il devrait également incorporer davantage de femmes dans les équipes de projet, aux postes d'administrateur ou de chef de projet, et les faire participer à toutes les étapes de la conception, de l'exécution et du financement d'un projet. Pour ce faire, les entreprises privées pourraient adopter le plan en quatre points de la CEE axé sur l'autonomisation des femmes dans le cadre des projets de PPP au sein des entreprises et à l'extérieur de celles-ci⁵. 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.

Principe 4

Élaborer des cadres juridiques et réglementaires plus inclusifs permettant la participation active des communautés et viser la tolérance zéro en matière de corruption

A. Tolérance zéro en matière de corruption

10. Les gouvernements pourraient souscrire à la Déclaration de la CEE⁶ pour une tolérance zéro en matière de corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP, s'engageant ainsi à transposer dans leur législation les recommandations qu'elle contient⁷.

⁴ Toutes les parties prenantes (les autorités publiques, la société civile, le milieu universitaire, les organisations internationales et le secteur privé) devraient promouvoir l'autonomisation des femmes dans leur domaine d'activités, et pas seulement le secteur privé.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

B. Amélioration de la législation et de la participation des citoyens à la prise de décisions dans le cadre des PPP

11. Le Guide législatif de 2003 de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) est actuellement mis à jour et il est vivement recommandé d'y intégrer la démarche axée sur les intérêts de la population⁸. Il est également nécessaire d'adopter une loi type sur les PPP et les concessions, qui intègre des éléments spécifiques de cette démarche⁹. Dans ce contexte, les autorités publiques doivent mettre en place un mécanisme de consultation qui favorise la pleine participation des parties prenantes, en commençant par faire participer leurs 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.

C. Normalisation fondée sur les normes nationales et internationales

12. Les autorités publiques pourraient s'atteler à la normalisation des différentes formes de PPP dont elles disposent, des clauses contractuelles communes et d'autres dispositions et procédures internes relatives à l'élaboration et à l'approbation de projets de PPP.

13. Les normes internationales de la CEE en matière de PPP sont devenues 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 axés sur les intérêts de la population.

Principe 5

Communiquer davantage de renseignements¹⁰ sur les projets à la population, en particulier pour ce qui est des engagements pris envers les différents partenaires du projet

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

14. Comme prochaine étape, la CEE pourrait dès à présent examiner les études et lignes directrices existantes en matière de transparence et de responsabilité¹¹. En cas de lacunes, elle pourrait alors les compléter.

15. Les enseignements tirés des initiatives existantes de publication, par les entreprises, d'informations relatives aux objectifs de développement durable pourraient être utiles pour ce travail. 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 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) appelle les bourses à devenir des partenaires en s'engageant volontairement à promouvoir la durabilité sur leur marché. La CNUCED a fourni des orientations aux décideurs et aux bourses dans le cadre de cette initiative, et les enseignements tirés de cette expérience pourraient être mis à profit pour intégrer les principes de transparence et de responsabilité dans les PPP axés sur les intérêts de la population.

⁸ CNUDCI 2003, https://www.uncitral.org/pdf/french/texts/procurem/pfip/model/03-90622_Ebook.pdf.

⁹ Le Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé a chargé la CEE de mettre en place une équipe de projet chargée d'élaborer une loi type sur les PPP et les concessions (voir document ECE/CECI/2018/2). Ces travaux sont menés avec l'appui de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et en coordination avec la CNUDCI.

¹⁰ À l'exception des informations exclusives.

¹¹ Diverses études et lignes directrices sont accessibles sur le site Web « PPP Knowledge Lab » : pppknowledgelab.org.

Principe 6

Rendre les projets moins risqués en rendant leur environnement plus prévisible

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

a) Garantir aux entreprises qu'elles bénéficieront d'une indemnisation adéquate si leur contrat devait être modifié pour préserver l'intérêt général et d'un soutien aux PPP pendant toute la durée de leur investissement ;

b) Entreprendre des réformes nationales propres à rendre les conditions plus attrayantes pour les activités économiques moyennant, entre autres choses qui peuvent réduire les risques associés au pays, des politiques macroéconomiques judicieuses et un environnement plus favorable ;

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)¹² et, s'il y a lieu, tirer parti des règles relatives à la responsabilité sociale des entreprises pour orienter les investissements et structurer les projets ; et

d) Mettre en place des PPP fondés sur les pratiques et les compétences locales, si possible, plutôt que sur des technologies de pointe en usage dans les pays développés. Les solutions locales seront nettement moins chères à acquérir et à maintenir, elles soutiendront les fabricants locaux et fourniront des emplois au niveau local.

17. Les institutions financières internationales pourraient proposer des instruments internationaux d'atténuation des risques plus efficaces (par exemple, des garanties financières et des assurances), car le secteur privé est souvent peu au fait de ces instruments et de leurs modalités d'application.

18. Pendant la période de transition, les autorités publiques pourraient travailler avec d'autres partenaires en recourant à des formes de PPP innovantes, par exemple des partenariats entre le secteur public et des 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.

19. Pour les programmes phares de plus grande ampleur, les autorités publiques pourraient envisager de recourir à des modes de passation de PPP tels que celui des enchères inversées¹³ pour mobiliser des fonds et réduire les risques.

Principe 7

Énoncer clairement les critères de sélection des projets en insistant sur la valeur ajoutée attendue pour la population, afin que les meilleurs projets axés sur les intérêts de la population puissent être retenus

20. Les autorités publiques devraient faire figurer dans les appels d'offres les résultats escomptés en matière de valeur ajoutée attendue pour la population. Les projets de PPP axés sur les intérêts de 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

¹² Le Gouvernement indien a mis en place le plan de financement compensatoire qui est destiné à assurer la viabilité des projets de PPP. Il est financé par le budget national et apporte les subventions initiales. *Source* : <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/19-the-role-of-public-finance-in-ppps>.

¹³ Le modèle des enchères inversées repose sur des offres non sollicitées issues du marché dans le cadre desquelles les autorités publiques encouragent l'innovation et l'investissement par le secteur privé. Il n'est peut-être pas à conseiller aux pays qui n'ont que peu, voire pas, d'expérience dans le domaine des PPP.

prix ; elles commencent à présent à accepter d'autres critères de sélection tels que « l'offre la plus avantageuse économiquement », qui ne s'appuie pas uniquement sur le prix¹⁴. Les indicateurs relatifs aux critères des PPP axés sur les intérêts de la population varieront selon le secteur dans lequel l'appel d'offres est lancé et devraient refléter la recherche de valeur ajoutée pour la population. Il est nécessaire d'élaborer des lignes directrices à l'intention des autorités publiques qui sélectionnent les offres en fonction, d'abord, des intérêts de la population et d'y préciser les obligations de résultats telles qu'elles sont définies dans les contrats axés sur les intérêts de la population.

Principe 8

Faire de la viabilité écologique un élément central des processus d'évaluation, d'attribution et d'exécution des projets de PPP axés sur les intérêts de la population

21. Les autorités publiques pourraient élaborer des stratégies visant à trouver des partenariats qui leur permettent 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 (comme des inondations ou des tremblements de terre).

22. Le programme de la CNUCED qui recommande la réaffectation des aides à l'investissement pourrait être mis en œuvre lorsqu'il peut s'appliquer à des projets de PPP axés sur les intérêts de la population. Ainsi, les mesures d'incitation à l'investissement implicites qui figurent dans les contrats pourraient être restructurées précisément de manière à faciliter les projets de développement durable, dans le cadre de solutions de partage des risques. Globalement, l'objectif devrait être que les mesures d'incitation ne s'attachent plus simplement à un lieu particulier (pour en renforcer la compétitivité) mais bien à des caractéristiques propres aux objectifs de développement durable (pour renforcer les caractéristiques de durabilité)¹⁵.

23. La méthode d'évaluation de l'impact des PPP axés sur les intérêts de la population qui est actuellement élaborée par la CEE contribuerait à déterminer quels projets sont écologiquement viables.

Principe 9

Veiller à ce que le financement mixte encourage les partenaires privés à investir dans des projets axés sur les intérêts de 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 mesure en vue d'orienter les investisseurs. De tels paramètres peuvent aider les conseillers financiers et les prêteurs à évaluer l'impact de projets axés sur les intérêts de la population et les encourager à réaliser de tels projets. 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 axés sur les intérêts de la population ; et

¹⁴ 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* : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_fr.pdf.

¹⁵ CNUCED (2015), *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (Cadre de politique de l'investissement pour un développement durable), p. 149.

- Tenir des consultations de haut niveau avec les institutions financières sur la pertinence des indicateurs axés sur les intérêts de 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 que les institutions financières ont adoptés¹⁶.

Principe 10

Éviter de tomber dans le piège de la dette en veillant à la viabilité budgétaire des projets axés sur les intérêts de la population et à la transparence des politiques budgétaires

26. Le financement durable est vital pour tous les projets et programmes de 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 payées par les usagers. Dans ce dernier cas, les autorités publiques semblent supporter un risque moindre mais elles sont en définitive responsables si le financement vient à manquer ou si la performance est insuffisante. 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 :

- Procéder à une évaluation précoce de l'impact budgétaire et fiscal des projets de PPP axés sur les intérêts de la population pour l'ensemble du cycle de vie ;
- Faire preuve de transparence quant aux options de financement, les risques, les garanties et obligations à court et à long terme, et les passifs éventuels pour les projets de PPP axés sur les intérêts de la population ; encourager l'inscription au budget afin d'éviter les dettes publiques cachées ;
- Garantir la viabilité budgétaire de tous les projets et programmes de PPP axés sur les intérêts de la population sur le long terme.

¹⁶ Voir : <http://equator-principles.com>.