



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CECI/2007/8
26 septembre 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DE LA COOPÉRATION
ET DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUES

Deuxième session
Genève, 5-7 décembre 2007
Point 3 e) de l'ordre du jour provisoire

ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES POUR ASSURER
DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EFFICACES

**RAPPORT DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LE PARTAGE
DES CONNAISSANCES ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR
LA PROMOTION DE PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ FRUCTUEUX
DANS LA RÉGION DE LA CEE**

Note du secrétariat

Résumé

La Conférence internationale, qui a été organisée par le Gouvernement israélien, en coopération avec le Comité de la coopération et de l'intégration économiques, a porté sur les principaux obstacles aux partenariats public-privé (PPP) dans la région de la CEE. Ces partenariats sont devenus un élément important des politiques économiques mondiales, mais ils exigent toute une série de compétences ainsi que des changements au sein des administrations publiques. Le manque de connaissances, de compétences et de formation des fonctionnaires dans le domaine des PPP constitue un obstacle essentiel au développement de ces partenariats. Les participants à la Conférence ont examiné ces questions et sont convenus d'une «voie à suivre» (présentée en annexe). La «voie à suivre» fixe quelques objectifs et fait une place importante à la nécessité de former les fonctionnaires et de renforcer leurs capacités en ce qui concerne les compétences de base en matière de PPP.

I. PARTICIPATION

1. La Conférence internationale sur le partage des connaissances et le renforcement des capacités pour la promotion de partenariats public-privé fructueux dans la région de la CEE a eu lieu du 5 au 8 juin 2007 à Tel-Aviv (Israël). Elle a réuni plus de 300 participants représentant le secteur public et le secteur privé d'une trentaine de pays de la région de la CEE, des représentants de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), ainsi que des représentants de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

II. QUESTIONS CLEFS

2. Le thème «Promouvoir les meilleures pratiques pour assurer des partenariats public-privé efficaces» est l'un des cinq domaines thématiques du programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE pour 2007-2008.

3. Les partenariats public-privé favorisent les transferts de technologie, l'acquisition de compétences en matière de gestion et le financement des infrastructures. Or, c'est là ce dont ont besoin les gouvernements qui n'ont pas les ressources budgétaires suffisantes pour améliorer les services essentiels et desservir plus largement leur population. Malgré l'intérêt qu'ils suscitent, les PPP sont malheureusement encore trop peu nombreux à être pleinement opérationnels dans la région, notamment dans les pays en transition. Ils requièrent une combinaison de compétences et réclament aussi une évolution des mentalités au sein des administrations publiques, mais cela prend du temps. Le manque de connaissances, de compétences et de formation des responsables des administrations publiques en ce qui concerne les PPP est le principal obstacle à ces partenariats. Le Gouvernement israélien, en coopération avec la CEE, a organisé la Conférence internationale pour aborder ce problème. Des discussions ont eu lieu sur les grands défis auxquels les gouvernements font face aujourd'hui, en particulier le rôle nouveau que les partenariats public-privé leur demandent de jouer, les compétences et les mentalités nouvelles qu'ils exigent et la nécessité de faire preuve d'initiative et de savoir négocier et établir des partenariats. Les participants ont aussi examiné les différentes mesures à prendre pour relever ces défis, par exemple créer des services chargés des PPP, mobiliser des fonds privés, travailler en coopération avec le secteur privé, aborder la question de la répartition et du transfert des risques, etc.

4. Après avoir examiné ces questions, les participants à la Conférence sont convenus d'une «voie à suivre». Celle-ci fixe quelques objectifs et fait une large place à la nécessité de former les responsables des administrations publiques et de renforcer leurs capacités en ce qui concerne les compétences de base dans le domaine des PPP. Parmi les autres recommandations formulées, il a été proposé de travailler avec des partenaires tels que l'Union européenne (UE) et la BERD à mettre au point des méthodes et des solutions pratiques visant à renforcer les connaissances, à améliorer la mise en œuvre des décisions prises en recherchant de nouveaux modes de coopération au niveau des hauts responsables des administrations, et à trouver des soutiens pour l'élaboration d'un guide pratique de la bonne gouvernance en matière de partenariats public-privé et d'outils de formation pour le renforcement des capacités. En suivant cette «voie», la coopération sur les PPP existant entre le Comité de la coopération et de l'intégration économiques et les organismes internationaux, régionaux et nationaux entrera dans une nouvelle phase.

III. OUVERTURE DE LA SESSION

5. M^{me} Tzipi Livni, Vice-Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères d'Israël, et M. Paolo Garonna, Secrétaire exécutif adjoint de la CEE, ont ouvert la session.

IV. RÉSUMÉ DES DÉBATS

A. Séance 1: Dialogue entre pays. Expériences des pays de la CEE en matière de partenariats public-privé et enseignements

6. Pendant cette séance, les participants ont examiné des questions concernant des pays qui, sur le plan des PPP, sont à différents stades d'évolution, notamment les pays qui ont déjà une expérience relativement longue dans ce domaine et ceux pour qui le modèle est encore nouveau. La principale question posée était celle de savoir si l'expérience des premiers doit motiver les seconds ou, au contraire, les inciter à la prudence. On s'est demandé aussi s'il existe des secteurs où ces partenariats fonctionnent bien et d'autres où ils sont déconseillés ou trop compliqués pour que cela en vaille la peine. En réponse à ces questions, les recommandations ci-après ont été formulées à l'adresse des gouvernements:

a) Les partenariats public-privé ne sont pas une tendance passagère; ils sont devenus un élément important des politiques économiques mondiales;

b) Il est essentiel de faire preuve d'esprit d'initiative, de clairvoyance et d'intérêt pour les partenariats public-privé et de tenir compte des souhaits du public;

c) Les gouvernements pourraient envisager de commencer par le secteur des transports comme d'autres l'ont fait avec succès; des succès ont aussi été enregistrés récemment dans les secteurs de la santé, de l'eau, de l'éducation, de l'innovation, de l'énergie et d'autres services essentiels ainsi que dans des secteurs nouveaux, tels que la culture;

d) Il est important de faire en sorte que le processus soit aussi transparent que possible, d'installer des services chargés des PPP au cœur des centres de décision et au sein des ministères d'exécution et d'utiliser les nouveaux outils tels que les recommandations de l'UE sur le «dialogue compétitif» pour faciliter la passation de marchés publics dans le cadre de partenariats public-privé;

e) Les négociations sur la répartition des risques méritent une attention soutenue car, de plus en plus, le secteur privé souhaite discuter des différentes options de partage des risques plutôt que de se trouver placé par les pouvoirs publics devant un fait accompli, notamment en ce qui concerne les risques liés à la demande et ceux liés à la réglementation.

B. Séance 2: Financement de projets de partenariats public-privé

7. Les questions à l'examen étaient intéressantes pour les pays qui venaient de mettre en place des partenariats public-privé. Le financement de bon nombre de ces partenariats est une forme de financement sans recours qui repose sur la qualité et la rentabilité du projet. Celui-ci doit non seulement s'appuyer sur un cadre réglementaire solide mais aussi sur des politiques stables et transparentes. Souvent, les capacités de financement des projets sont insuffisantes, et il manque d'institutions susceptibles de les financer.

8. Analysant les moyens d'attirer les fonds privés vers les partenariats public-privé, des intervenants ont souligné que les gouvernements doivent franchir plusieurs étapes. Ils doivent commencer par mobiliser les nouvelles sources de financement qui leur sont nécessaires en mettant en place un environnement réglementaire d'ensemble et aussi en encourageant le développement de marchés financiers capables d'absorber la dette à long terme et en faisant appel aux agences de notation pour assurer la notation de la dette prioritaire. Les créanciers des PPP cherchent avant tout à minimiser les risques, et les gouvernements doivent adopter des mesures allant dans ce sens. Cela dit, c'est le bon moment pour les partenariats public-privé. On distingue des signes positifs, par exemple l'intérêt croissant qu'ils suscitent chez les investisseurs institutionnels et les fonds de participation privés. Des intervenants ont aussi recommandé aux organisations internationales, telles que la CEE, de constituer une plate-forme pour la mobilisation de ces nouvelles sources de financement destinées aux investissements en faveur des PPP.

C. Séance 3: Tendances récentes et expériences mondiales concernant les partenariats public-privé – faciliter l'expansion des PPP sur les marchés extérieurs

9. Des pays, tels que les Pays-Bas et l'Italie, ont expliqué comment ils étaient parvenus à créer un portefeuille de projets; en ce qui concerne les pays qui viennent de se lancer dans ces partenariats, la Fédération de Russie s'est déjà dotée d'une solide base législative, et l'Ukraine montre une grande détermination à aller de l'avant.

10. Toutefois, la séance a aussi bien montré le décalage existant entre les attentes et les résultats. Malgré les discours, le nombre de partenariats pleinement opérationnels dans les pays en transition et ailleurs est limité. Seuls quelques très rares pays dans le monde ont atteint ce stade. L'un des principaux obstacles à la progression sur la courbe d'apprentissage et à l'évolution vers un stade de développement plus avancé est l'immense disparité existant entre les compétences du secteur privé et celles du secteur public.

11. Les intervenants sont convenus que le secteur public avait besoin d'aide pour renforcer ses capacités et que, dans ce domaine, la coopération internationale était un moyen d'actions prometteur et économique. À cet égard, l'ONU élabore actuellement un projet de renforcement des capacités dans le cadre duquel des outils seront mis au point pour répondre à cette priorité. Avec le développement des PPP, les besoins en formation continueront de se faire sentir; c'est pourquoi de nouvelles initiatives doivent être prises sans tarder dans ce domaine.

12. Tous ont estimé que les PPP devaient mettre l'accent sur l'amélioration des services publics en faveur des populations, en particulier des populations défavorisées sur le plan social et économique. Les projets de PPP ne fonctionnent bien que s'ils sont bien compris par le public et par les usagers des services et s'ils recueillent leur adhésion.

D. Séance thématique 1: Projets PPP dans le secteur des transports

13. Chacun sait le rôle essentiel joué par les PPP dans le secteur des transports puisque c'est le plus souvent d'abord autour de projets de transport que les partenariats s'établissent avant de s'étendre à d'autres secteurs. Commencer par des PPP qui fonctionnent bien permet non seulement de renforcer les compétences mais aussi de dégager les financements et de créer les institutions nécessaires aux futurs projets dans d'autres secteurs. L'une des recommandations

clefs formulées à l'issue de cette séance visait la création d'un mécanisme international au sein de l'ONU pour mettre en commun les données d'expérience et élaborer des normes applicables aux PPP dans différents secteurs.

E. Séance thématique 2: Projets PPP dans le secteur des infrastructures autres que les infrastructures de transport et le financement des projets PPP

14. Le Groupe de travail a examiné les principales contributions des PPP dans différents secteurs:

a) S'agissant des projets réalisés dans des secteurs «non traditionnels», tels que la culture et la sauvegarde du patrimoine, les partenariats public-privé contribuent au développement économique. La rénovation et la restauration de bâtiments historiques, par exemple, créent des emplois, tant directement, dans le secteur de la construction, qu'indirectement, dans le secteur du tourisme. Ces projets favorisent aussi le développement des petites entreprises. La Russie a fait l'expérience d'un programme ambitieux constitué de projets fondés sur la production et qui associent fonds publics et fonds privés;

b) Dans le secteur de l'eau, l'usine de dessalement d'Ashkelon – le plus grand projet au monde fondé sur la technique de l'osmose inverse (membrane) – répond à des problèmes qui se posent non seulement dans les régions méditerranéennes mais aussi en Chine et en Inde. C'est un projet qui peut être reproduit dans d'autres pays de la région de la CEE et qui, en outre, est respectueux de l'environnement;

c) En ce qui concerne les PPP dans le secteur de la santé, il convient de sensibiliser les parties intéressées pour qu'elles acquièrent une meilleure connaissance du rôle du secteur privé et qu'elles l'acceptent mieux. Ces projets sont utiles en termes d'innovation et de financement, mais dans ce secteur la clef demeure le capital humain;

d) Le financement des PPP – ce qui les rend susceptibles de bénéficier d'un concours bancaire, et le financement, les considérations relatives aux montages financiers, les sources de financement et les tendances récentes en matière de financement des PPP;

e) D'une manière générale, les PPP mobilisent des financements privés et il convient de ne pas oublier le rôle que jouent les instructions financières. La question de savoir quel projet est susceptible de bénéficier d'un concours bancaire dépend à la fois du pays dans lequel il est situé et du moment où il est présenté au marché. Par ailleurs, un projet n'obtiendra pas de financement avant que les risques aient été correctement identifiés et répartis; et enfin, il existe de nouvelles sources de financement pour les PPP auprès des fonds de financement des infrastructures et des fonds de participation privés.

F. Comité de rédaction

15. Le Comité de rédaction est convenu d'achever la mise en forme du Guide pratique de la bonne gouvernance en matière de PPP, soumis à la Conférence, et de le présenter à la session suivante du Comité de la coopération et de l'intégration économiques en décembre 2007. Il est aussi convenu que le Guide devrait servir de base pour l'élaboration d'une série de notes d'information et de modules de formation en vue d'activités de renforcement des capacités dans

la région de la CEE. Le Comité de rédaction a aussi formulé des observations sur le plan de l'examen comparatif des résultats et du fonctionnement de partenariats public-privé dans les pays avancés à économie de marché et les pays en transition, et a approuvé le projet de document final de la Conférence. Il a également été décidé qu'un petit groupe d'experts se réunirait à Genève pour étudier la version complète de l'examen comparatif.

V. VISITES

16. Aux troisième et quatrième jours de la Conférence, les participants ont eu la possibilité de visiter des projets réalisés dans le cadre de partenariats public-privé dans les secteurs du transport, de l'eau et de l'innovation afin de tirer profit de l'expérience israélienne dans ce domaine. Ils ont visité les sites ci-après:

- a) L'Institut Weizmann des sciences;
- b) L'usine de dessalement d'Ashkelon;
- c) Les Ashkelon Technological Industries;
- d) L'autoroute trans-Israël (autoroute n° 6);
- e) Le tramway de Tel-Aviv.

17. Les visites ont permis aux participants de s'entretenir directement avec les hauts responsables des administrations publiques et avec les administrateurs de projets PPP qui sont pleinement opérationnels et de constater par eux-mêmes comment ces partenariats contribuent à la prospérité de l'économie. Non seulement chacun de ces projets se rapporte à un secteur d'activité différent mais chacun se trouve aussi à un stade de développement différent, apportant autant de nouveaux éclairages sur les PPP. Il a été intéressant aussi de rapprocher les installations visitées et les fondements économiques et financiers des projets. D'une manière générale, ces visites ont été une précieuse source d'inspiration et un modèle pour l'organisation d'autres visites de projets de PPP ailleurs dans la région.

ANNEXE**«LA VOIE À SUIVRE»
(DOCUMENT FINAL DE LA CONFÉRENCE)**

La Conférence a approuvé le document final dont le texte suit:

«La première réunion régionale de représentants de gouvernements, du secteur privé et des milieux universitaires a eu lieu à Tel-Aviv (Israël) pour recenser les obstacles à la mise en œuvre de partenariats public-privé en faveur du développement des infrastructures et du développement économique et les solutions en matière de programmes pratiques de renforcement des capacités. Plus de 300 participants représentant le secteur public et le secteur privé venus d'une trentaine de pays de la région de la CEE, des représentants de la Commission économique pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) ainsi que des représentants de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont participé à la réunion. M^{me} Tzipi Livni, Vice-Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères d'Israël, et M. Paolo Garonna, Secrétaire exécutif adjoint de la CEE, ont ouvert la session. Les participants ont examiné les expériences des pays en matière de partenariats public-privé, le financement de ces PPP et les moyens de renforcer les capacités au sein des gouvernements pour mettre en place des PPP fructueux.

La Conférence**A donné acte des points suivants:**

- a) Le rôle d'Israël qui est l'un des pays à l'avant-garde en matière de PPP;
- b) L'importance des PPP pour la promotion d'infrastructures économiques et sociales efficaces et universelles, démontrée par les exposés et les visites réalisés pendant la Conférence;
- c) Les avantages et les difficultés liés à la mise en œuvre des PPP;
- d) La nécessité d'améliorer les politiques et les stratégies en matière de PPP pour assurer le succès des programmes;
- e) La nécessité en particulier d'acquérir des compétences et la nécessité pour les services chargés des PPP de gérer le processus;
- f) L'importance d'accéder facilement aux études de cas et aux meilleures pratiques en matière de PPP et d'échanger des données d'expérience dans les pays et entre eux.

A reconnu:

- a) L'importance de la coopération internationale pour le renforcement des capacités;
- b) L'utilité des travaux de la CEE sur le Guide pratique de la bonne gouvernance en matière de PPP et examen comparatif du fonctionnement et des résultats des PPP dans la région de la CEE qui doit paraître prochainement;

c) Les travaux considérables réalisés par d'autres organisations internationales en ce qui concerne l'élaboration de guides pratiques et le renforcement des capacités, et la qualité de la coordination et de la coopération qui s'établit entre ces organisations et la CEE;

d) La nouvelle et précieuse initiative concernant le renforcement des capacités en matière de PPP prise par le Centre européen d'expertise en matière de partenariats public-privé (EPEC), qui est un projet conjoint de la Commission européenne et de la Banque européenne d'investissement visant à contribuer à l'élaboration de mesures relatives aux PPP au profit des États membres de l'UE;

e) Les travaux importants effectués par la BERD en ce qui concerne le financement des PPP dans le domaine des infrastructures, l'amélioration du cadre juridique des concessions, et le développement des relations de confiance entre le secteur public et les investisseurs privés par la promotion et l'adoption de méthodes et de produits PPP fondés sur les meilleures pratiques.

Est convenue de ce qui suit en vue d'assurer l'efficacité des activités consécutives:

a) **Lancer** un programme de renforcement des capacités en matière de PPP qui, dans les deux années qui viennent, visera à former au moins 200 responsables issus des secteurs public et privé des pays en transition de la région de la CEE et à les doter de compétences de base et d'une meilleure compréhension des PPP;

b) **Soutenir** cette action en élaborant des modules de formation qui seront utilisés dans la région et en agréant des personnels chargés d'assurer la formation en matière de PPP et en créant des synergies entre la CEE, la BERD et l'EPEC. À cet égard, achever l'élaboration des guides pratiques de la CEE qui serviront de base aux modules de formation;

c) **Inviter les gouvernements à:**

- i) Sélectionner les domaines de formation;
- ii) Mobiliser leurs services chargés des PPP pour qu'ils échangent leurs données d'expérience et coopèrent à l'élaboration d'une formation de base en matière de PPP dans divers secteurs;
- iii) Organiser des colloques de haut niveau entre les ministres compétents dans les domaines visés par les PPP et des hauts responsables du secteur privé afin notamment d'examiner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans le domaine des PPP; et
- iv) Organiser de nouvelles visites de site de PPP se distinguant par l'application des bonnes pratiques à l'intention de responsables des administrations publiques et d'autres parties intéressées.

d) **Inviter les investisseurs** à communiquer leurs données d'expérience et leurs attentes dans le domaine des PPP;

e) **Inviter des organes de formation internationaux et nationaux** à apporter leur appui à l'élaboration du programme de formation;

f) **Inviter le Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE à:**

- i) Renforcer son réseau d'experts des PPP et envisager la création d'une équipe de spécialistes des PPP à sa deuxième session en décembre 2007; et
- ii) Organiser régulièrement des réunions régionales de renforcement des capacités, en coopération avec les gouvernements intéressés.

g) **Inviter le secrétariat de la CEE à:**

- i) Poursuivre et renforcer sa coopération avec d'autres commissions économiques régionales de l'Organisation des Nations Unies, en particulier la CESAP et la CEA, dans le cadre du projet du Compte 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»;
- ii) Poursuivre ses travaux sur les PPP dans le cadre du programme de travail du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE en mettant l'accent sur le renforcement des capacités;
- iii) Poursuivre la mise au point de la plate-forme virtuelle pour l'échange d'informations sur les PPP, qui est un instrument économique permettant l'échange des meilleures pratiques sur les PPP et les politiques en la matière et un moyen pour les pouvoirs publics de trouver des partenaires potentiels;
- iv) Rendre compte des conclusions de la Conférence auprès des forums sur les PPP organisés dans le cadre d'autres commissions économiques régionales de l'Organisation des Nations Unies.

h) **Encourager les participants à la Conférence** à participer à la Conférence ministérielle Asie-Pacifique sur les partenariats public-privé en faveur du développement des infrastructures, tenue à Séoul (République de Corée) du 2 au 5 octobre 2007;

i) **Remercier le Gouvernement israélien d'avoir organisé la Conférence et l'inviter** à rendre compte de ses résultats à la deuxième session du Comité de la coopération et de l'intégration économiques de la CEE (décembre 2007).
