

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

Genève, 3-4 décembre 2019

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen des travaux menés depuis la deuxième session
du Groupe de travail des partenariats public-privé,
tenue les 20 et 21 novembre 2018****Mesurer et amplifier le degré d'application¹ et l'impact
des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires,
déclarations et recommandations de la Commission
économique pour l'Europe en matière de partenariats
public-privé****Note du Bureau du Groupe de travail***Contexte*

Le présent document contient un certain nombre de recommandations prioritaires à l'intention des États membres visant à amplifier l'application et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la Commission économique pour l'Europe (CEE) en matière de partenariats public-privé (PPP).

Le Bureau du Groupe de travail des PPP est préoccupé par le fait que les États membres n'utilisent pas suffisamment les documents normatifs portant sur les PPP établis par la CEE, et il propose que le Groupe de travail joue un rôle plus actif dans la promotion de ces documents et redouble d'efforts pour mobiliser les ressources nécessaires à cet effet.

Une version antérieure du présent document a été soumise pour information au Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé à sa treizième session, en mars 2019. À cette session, le Comité a demandé :

¹ Les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de partenariats public-privé n'imposent aucune obligation aux États membres puisque leur application est entièrement volontaire.



a) Au Bureau du Groupe de travail des PPP de soumettre une proposition de recommandations au Groupe de travail pour examen à sa prochaine session en décembre 2019 ;

b) Au Groupe de travail des PPP de faire des recommandations au Comité à sa prochaine session quant à la mise en œuvre et à l'incidence des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;

c) Au secrétariat d'organiser une session spéciale, à laquelle pourraient assister diverses parties prenantes, sur l'application volontaire et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP, pendant le Forum international sur les PPP qui devait se tenir en mai 2019.

Au quatrième Forum international de la CEE sur les PPP (Genève, 7-9 mai 2019), la session spéciale consacrée à cette question a suscité des observations et recommandations supplémentaires qui figurent dans le présent document. Des ressources extrabudgétaires supplémentaires seront nécessaires à l'application de certaines de ces recommandations, qui sont marquées d'un astérisque (*) dans le présent document.

Le Bureau recommande au Groupe de travail d'approuver le document et ses trois recommandations, à savoir :

1. Élaborer des stratégies d'application des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;
2. Établir de nouveaux partenariats pour amplifier l'application et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;
3. Élaborer des indicateurs permettant de mesurer le degré d'application et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

Le Bureau recommande également, si les recommandations sont approuvées, qu'il soit chargé de veiller à leur application en collaboration avec les membres du Groupe de travail et le secrétariat. Pour chaque recommandation, il propose que deux de ses membres coordonnent les travaux d'un groupe restreint d'experts du Groupe de travail chargé d'assurer et de suivre l'application de ladite recommandation (le secrétariat lancerait également auprès des membres du Groupe de travail un appel à volontaires pour qu'ils participent à ces petits groupes).

I. Introduction

1. Les gouvernements des États membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) et d'autres États Membres de l'ONU se réunissent régulièrement depuis vingt ans pour améliorer et promouvoir les partenariats public-privé (PPP) en tant que moyens de financer le développement des infrastructures.

2. Sous les auspices du Comité de l'innovation, de la compétitivité et des partenariats public-privé (CICPPP, anciennement Comité de la coopération et de l'intégration économiques), l'Équipe de spécialistes des PPP a tenu huit sessions entre 2008 et 2016, et le Groupe de travail des PPP deux sessions en 2017 et 2018.

3. Depuis 2015 et l'approbation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et des objectifs de développement durable (ODD), la CEE a réorienté ses travaux sur les PPP et préconisé une nouvelle démarche visant à faire de la population les principaux bénéficiaires des services publics fournis dans le cadre d'un PPP. Elle a pour objectif que les PPP soient axés sur les intérêts de la population et qu'ils lui apportent des bienfaits en produisant des résultats qui appuient la réalisation du Programme 2030.

4. Au cours de cette période, plusieurs normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations en matière de PPP ont été approuvés et adoptés par les organes intergouvernementaux de la CEE s'occupant des PPP, à savoir le Groupe de travail des partenariats public-privé et le CICPPP.

5. Ces produits normatifs (voir le tableau 1) sont de natures diverses, et leurs modalités d'application et leurs impacts potentiels sont donc différents. Ils peuvent être regroupés selon les cinq catégories suivantes :

a) **Normes** : normes internationales contenant des recommandations à l'intention des États qui envisagent d'élaborer et de mettre en œuvre des PPP dans un secteur précis ;

b) **Principes directeurs** : principes qui sous-tendent un nouveau modèle ou une nouvelle solution pour les PPP, accompagnés d'actions visant à les appliquer ;

c) **Pratiques exemplaires** : il s'agit notamment d'exemples de projets PPP axés sur les intérêts de la population ou de pratiques exemplaires pouvant servir à élaborer des idées de projets PPP ou à mettre au point une phase particulière d'un PPP ;

d) **Déclarations** : déclarations visant à faciliter la mise en œuvre et la diffusion volontaires de produits normatifs tels que des normes et des principes directeurs ;

e) **Recommandations** : recommandations particulières et générales à l'intention des gouvernements qui mettent en œuvre des PPP.

Tableau 1

Liste des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP

<i>Type de produit normatif</i>	<i>Libellé</i>	<i>Statut</i>
Norme	Norme pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP	Adoptée (2018, CICPPP)
Norme	Norme relative aux partenariats public-privé en matière d'infrastructures ferroviaires	Adoptée (2019, CICPPP)
Norme	Norme relative aux partenariats public-privé en matière d'énergie renouvelable	Adoptée (2019, CICPPP)
Norme	Norme relative aux partenariats public-privé en matière d'infrastructures routières	Adoptée (2019, CICPPP)
Norme	Eau et assainissement	En cours d'élaboration (consultation publique)
Norme	Transport ferroviaire urbain	En cours d'élaboration (version préliminaire)
Norme	Politique sanitaire	En cours d'élaboration (consultation publique)
Norme	Aéroports	En cours d'élaboration (avant-projet)
Norme	Loi type sur les PPP	En cours d'élaboration
Principes directeurs	Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable	Adoptés (2019, CICPPP)

<i>Type de produit normatif</i>	<i>Libellé</i>	<i>Statut</i>
Principes directeurs	Introduction aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable	Adoptés (2019, CICPPP)
Pratiques exemplaires	Répertoire de projets PPP axés sur les intérêts de la population	En cours d'élaboration
Pratiques exemplaires	Valorisation énergétique des déchets	En cours d'élaboration
Déclaration	Déclaration pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP	Adoptée (2019, CICPPP)
Recommandations	Mise en pratique des Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population	Approuvées (2018, Groupe de travail des PPP)
Recommandations	Recommandations sur le recours à des experts compétents et indépendants pour émettre des avis sur les projets PPP axés sur les intérêts de la population dans les pays à revenu faible ou intermédiaire	Approuvées (2018, Groupe de travail des PPP)
Recommandations	Liste des clauses recommandées dans les contrats de concession relatifs aux PPP axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable	Approuvées (2018, Groupe de travail des PPP)

6. Avant leur approbation et leur adoption par les États membres, les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations sont élaborés dans le cadre d'un processus multipartite transparent et approfondi auquel participent des experts internationaux et des représentants des États membres, des organisations de la société civile, du milieu universitaire, du secteur privé et des organisations internationales.

7. Par exemple, les normes de la CEE en matière de PPP sont élaborées dans le cadre du processus ouvert et transparent d'élaboration de normes, qui comporte différentes phases : lancement du projet, mobilisation des parties prenantes, élaboration de l'avant-projet, consultation publique, adoption, approbation et mise à jour.

8. Bien que ces produits normatifs n'imposent aucune obligation aux États membres étant donné que leur application est entièrement volontaire, il est temps de réfléchir à la manière de mettre en œuvre l'ensemble des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations en matière de PPP axés sur les intérêts de la population. Il y a trois raisons à cela :

a) Le Programme 2030 et ses objectifs de développement durable ne constituent pas un exercice intellectuel, mais bien un plan d'action visant à rendre le monde meilleur et à l'engager sur une voie durable d'ici à 2030². Seules les mesures porteuses de transformation qui favorisent le développement durable et qui résultent des produits normatifs de la CEE en matière de PPP auront l'impact nécessaire pour combler le déficit d'infrastructures et réaliser le Programme 2030 ;

² Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/70/1, Nations Unies, consultable à l'adresse https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F.

b) Plus d'un an après l'approbation de la norme pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP, le secrétariat de la CEE ne dispose d'aucune preuve qu'un seul gouvernement l'ait appliquée. Cela vaut également pour d'autres normes de la CEE en matière de PPP. Une mobilisation et des ressources supplémentaires sont donc nécessaires pour promouvoir le recours aux PPP axés sur les intérêts de la population et faire en sorte qu'un plus grand nombre de projets de ce genre soient mis en œuvre ;

c) Bien qu'il existe dans le cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable³ un indicateur qui fasse référence aux PPP (l'indicateur 17.17.1 – Montant (en dollars des États-Unis) des ressources allouées : a) aux partenariats public-privé ; b) aux partenariats avec la société civile), celui-ci ne tient compte que d'un aspect particulier et ne mesure ni le degré de réalisation et l'impact des projets PPP, ni leur contribution éventuelle au développement durable. D'autres stratégies et instruments sont nécessaires pour faire en sorte que les projets PPP produisent des résultats axés sur les intérêts de la population et contribuent à la réalisation du Programme 2030.

9. Il faudra donc élaborer d'autres stratégies d'application et des mécanismes de suivi, ce qui permettra également de répondre à la volonté et à l'engagement politique des États membres de la CEE de mettre en œuvre les produits normatifs en matière de PPP et d'élaborer des projets de PPP axés sur les intérêts de la population qui contribuent à la réalisation du Programme 2030.

II. Application et impact : définition et importance pour le Programme de développement durable à l'horizon 2030

10. L'application consiste à transformer en actions les stratégies, plans ou principes. Dans le cadre du Programme 2030, les actions résultant de l'application des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP doivent avoir des impacts positifs sur les plans social, économique et environnemental et favoriser le développement durable.

11. Cependant, leur mise en œuvre n'est pas aisée. Par exemple, l'application des recommandations relatives aux PPP doit tenir compte du contexte politique local, du degré d'engagement des responsables politiques, des capacités financières et techniques, du niveau de développement économique et des intérêts du secteur privé, pour ne citer que quelques aspects.

12. Plus généralement, différents obstacles entravent la pleine application des produits normatifs de la CEE en matière de PPP, notamment les suivants :

- a) La méconnaissance des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;
- b) L'absence d'appropriation par les autorités nationales, en particulier par les hautes sphères de l'État ;
- c) L'élaboration de documents normatifs en dehors du cadre du processus ouvert et transparent d'élaboration de normes, sans prise en compte suffisante de leur adéquation et de leurs conditions d'utilisation et d'application ;
- d) L'absence de mécanismes de suivi ;
- e) La faiblesse des capacités techniques et institutionnelles des États à entreprendre des PPP ;
- f) Le manque de ressources ;
- g) Le caractère non contraignant des produits normatifs, qui prévoient une mise en application sur une base volontaire.

³ Cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable, Nations Unies, A/RES/71/313-E/CN.3/2018/2, consultable à l'adresse <https://undocs.org/fr/A/RES/71/313>.

13. Il est essentiel de définir ce que recouvrent les termes d'application et d'impact, car leur signification peut être relativement vaste. Une norme PPP peut être considérée comme appliquée lorsqu'il en est tenu compte pour l'élaboration d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement sur les PPP, mais on peut également considérer qu'elle est appliquée lorsqu'elle est intégrée à un projet. La même question se pose pour l'évaluation de l'impact et lorsqu'il s'agit de déterminer si cette évaluation devrait être limitée à l'application d'une norme PPP à un projet ou élargie à ses effets généraux en termes de développement durable.

14. L'impact peut également être évalué en fonction de la mesure dans laquelle il contribue à l'obtention des cinq résultats attendus des PPP axés sur les intérêts de la population⁴ :

- a) Accès et égalité,
- b) Durabilité environnementale,
- c) Efficacité économique, y compris viabilité budgétaire ;
- d) Reproductibilité ;
- e) Pleine participation de toutes les parties prenantes aux projets.

15. Il n'est pas aisé de répondre à ces questions, mais l'objectif principal est de mettre en œuvre un plus grand nombre de projets axés sur les intérêts de la population afin de combler le déficit d'infrastructures tout en favorisant le développement durable. Pour ce faire, il convient d'assurer un suivi de toute action et de tout impact résultant de l'application des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

16. Alors que nous entrons dans la dernière décennie du Programme 2030, il ne nous reste que peu de temps pour mettre en œuvre des projets PPP axés sur les intérêts de la population et réaliser les ODD d'ici à 2030. En coopérant avec des partenaires clefs ayant un champ d'action plus vaste ou différent du sien, la CEE pourrait renforcer l'impact de ses produits normatifs en matière de PPP, que ce soit en en faisant la promotion, en les mettant à jour ou en finançant et élaborant des projets PPP axés sur les intérêts de la population.

III. Recommandations

Recommandation 1

Élaborer des stratégies d'application des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

17. Il est nécessaire d'élaborer des stratégies d'application pour :

- a) Favoriser l'utilisation des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;
- b) Promouvoir l'instauration d'un environnement propice aux PPP ;
- c) Aider les pays à appliquer les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ;
- d) Renforcer l'engagement et le soutien des responsables politiques – en particulier des hautes sphères de l'État – en faveur des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE.

⁴ Principes directeurs relatifs aux partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population à l'appui des objectifs de développement durable, ECE/CECI/2019/56, consultable à l'adresse https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2019/CICPPP/Official_documents/ECE_CECI_2019_05-fr.pdf.

18. Les actions suivantes pourraient être envisagées pour la mise au point de stratégies d'application :

a) Élaborer un **guide de mise en œuvre** pour aider les pays à appliquer les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP. Ce guide pourrait éventuellement prendre la forme d'un outil en ligne (*), sur le modèle du Guide pratique relatif à la facilitation du commerce⁵. Il pourrait être inspiré des recommandations formulées dans la Déclaration pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP et favoriser leur application à grande échelle ;

b) Élaborer des **stratégies de communication** pour la promotion du principe de l'intérêt de la population et des documents normatifs de la CEE en matière de PPP. L'un des moyens efficaces d'y parvenir serait d'avoir l'appui de responsables politiques – en particulier dans les hautes sphères de l'État, qui ne sont pas toujours au courant des travaux de la CEE en matière de PPP – qui se feraient les chantres de ce principe au niveau national ;

c) Encourager les autorités bénéficiaires d'une assistance technique à formuler des **demandes officielles** telles que des déclarations d'intention.

Recommandation 2

Établir de nouveaux partenariats pour amplifier l'application et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

19. Il est nécessaire d'établir de nouveaux partenariats pour amplifier l'application et l'impact des produits normatifs de la CEE en matière de PPP :

a) Les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP ne seront reconnus au niveau mondial que s'ils sont élaborés, mis à jour, promus et utilisés par un vaste réseau de parties prenantes, notamment au sein du système des Nations Unies ;

b) Ces partenariats ne doivent pas être circonscrits à la région de la CEE et peuvent s'appliquer dans d'autres pays ;

c) Bien que la CEE élabore et mette à jour des normes reconnues dans le monde entier, son champ d'action est limité par sa taille et son mandat ; associée à des partenaires, elle pourrait mieux promouvoir ses travaux normatifs en matière de PPP et le modèle de PPP axé sur les intérêts de la population ;

d) Il faut veiller à ce que les résultats des travaux réalisés soient diffusés et compris afin de renforcer leur impact et leur donner une portée vraiment mondiale ;

e) Les partenaires pourraient aider à mettre à jour et à faire vivre les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

20. Les actions suivantes pourraient être étudiées aux fins de l'établissement de partenariats :

a) Renforcer la coopération avec les autres **commissions régionales de l'ONU** et organiser des activités conjointes telles que le Forum international sur les PPP qui pourrait se tenir en 2020 à Addis-Abeba en coopération avec la Commission économique pour l'Afrique⁷ ;

⁵ L'application de cette recommandation nécessiterait des ressources extrabudgétaires supplémentaires.

⁶ Voir <http://tfig.unece.org/FR/index.html>.

⁷ Voir le communiqué de presse du 15 mai 2019 sur le quatrième Forum international de la CEE sur les PPP : « The five United Nations Regional Commissions to work together to make PPP 'fit for purpose' for the 2030 Agenda for Sustainable Development », consultable à l'adresse

b) Dégager des synergies avec le **Pacte mondial des Nations Unies**, en particulier dans le contexte du repositionnement du système des Nations Unies pour le développement⁸ ;

c) Redoubler d'efforts pour promouvoir le modèle de PPP axé sur les intérêts de la population dans le cadre des travaux du Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement sous les auspices du **Département des affaires économiques et sociales**. Plus précisément, le rapport annuel du Groupe de réflexion interinstitutions, qui suit les progrès de l'application du Programme d'action d'Addis-Abeba, pourrait faire référence aux travaux de la CEE sur les PPP sous la forme d'une note d'orientation ;

d) Établir un accord de coopération avec la **Sustainable Infrastructure Foundation** pour intégrer dans la plateforme SOURCE les documents normatifs de la CEE relatifs aux PPP tels que le mécanisme de notation de l'outil d'évaluation de l'impact des PPP axés sur les intérêts de la population et la Norme pour une tolérance zéro de la corruption dans le cadre de la passation de marchés fondés sur des PPP ;

e) Traduire dans d'autres langues (espagnol, chinois⁹ et arabe) les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP afin d'amplifier leur impact et de conclure des partenariats dans le monde entier (*)¹⁰.

Recommandation 3

Élaborer des indicateurs permettant de mesurer le degré d'application et l'impact des normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

21. Des indicateurs sont nécessaires pour :

a) Mesurer les progrès accomplis dans l'application des produits normatifs de la CEE relatifs aux PPP ;

b) Constituer des preuves de leur utilisation et de leur impact ;

c) Mesurer l'ensemble des aspects de l'application (activités, produits, résultats et impacts) à l'aide de différentes catégories d'indicateurs ;

d) Mesurer le degré d'application et l'impact des projets PPP et déterminer s'ils contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable, au-delà de l'indicateur 17.17.1 (Montant (en dollars des États-Unis) des ressources allouées : a) aux partenariats public-privé ; b) aux partenariats avec la société civile).

22. Les actions suivantes pourraient être étudiées aux fins de l'élaboration des indicateurs :

a) **Étudier la création d'une équipe de projet chargée de recenser et d'élaborer des indicateurs** (*)¹¹, notamment pour mesurer le degré d'application et l'impact des différents types de produits normatifs de la CEE relatifs aux PPP (normes, déclarations, etc.). Il pourrait par exemple s'agir des indicateurs suivants :

<http://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/ecid/2019/the-five-united-nations-regional-commissions-to-work-together-to-make-ppp-fit-for-purpose-for-the-2030-agenda-for-sustainable-development/doc.html>.

⁸ Voir le rapport du Secrétaire général sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement (A/74/73-E/2019/14), Nations Unies, 2019 : <https://undocs.org/A/74/73>.

⁹ Le centre spécialisé affilié à la CEE de l'Université Tsinghua (Beijing) traduit actuellement en chinois les normes, principes directeurs, pratiques exemplaires, déclarations et recommandations de la CEE en matière de PPP.

¹⁰ L'application de cette recommandation nécessiterait des ressources extrabudgétaires supplémentaires.

¹¹ Idem.

- i) Nombre de politiques nationales fondées sur des produits normatifs de la CEE relatifs aux PPP axés sur les intérêts de la population ;
 - ii) Nombre de projets PPP appliquant les normes de la CEE en matière de PPP ;
 - iii) Couverture par la presse et les médias des produits normatifs de la CEE relatifs aux PPP. Par exemple, nombre de citations d'une norme dans les médias ;
- b) **Réfléchir à la façon dont la CEE pourrait élaborer des indicateurs complémentaires en matière de développement durable** pour aider à faire en sorte que la mesure des effets de la mise en œuvre de projets PPP au niveau régional aille au-delà de l'indicateur 17.17.1 des ODD.
-