

Renforcer les institutions pour améliorer les PPP

Financement et soutien financier aux programmes PPP

Cette note a été produite par Iris Infrastructure Advisory Ltd avec Andrew Jones pour le Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) et le Infrastructure Finance, PPPs & Guarantees Global Practice (IPG) avec des contributions de la part de Bailo Diallo, Jane Jamieson, et Jemima Sy sous la direction de Imad Fakhoury (Global Director - IPG) et Fatouma Touré Ibrahima (Practice Manager - PPP Group).

Les pays en développement manifestent un intérêt sans précédent pour les investissements privés dans les infrastructures et les services de base afin de répondre à une demande nationale croissante. De nos jours, presque tous les pays en développement ont réussi à mettre sur le marché un PPP en matière d'infrastructure. Après une baisse substantielle de la participation privée dans les infrastructures due à la pandémie de COVID-19, celle-ci a rebondi en 2021¹ et de nombreux gouvernements se tournent vers le secteur privé pour un appui permettant de financer et de réaliser des investissements dans les infrastructures, ce qui est considéré comme un facteur clé de la reprise postpandémie.

La mise en place de cadres et d'institutions de PPP solides traduit l'engagement d'un gouvernement en faveur des PPP et devrait favoriser l'efficacité et la responsabilité dans leur gouvernance et déboucher sur des transactions de meilleure qualité. Les PPP peuvent être mis en œuvre de manière ponctuelle, sans cadre juridique et institutionnel spécifique. Toutefois, pour répondre aux besoins d'investissement

¹ En 2020, la participation privée mondiale dans les infrastructures (PPI) s'élevait à 45 milliards de dollars pour 252 projets, soit une baisse de 52 % par rapport à 2019. En 2021, les investissements en PPI se sont élevés à 76,2 milliards de dollars pour 240 projets - [Base de données PPI](#).

récurrents des pays en matière d'infrastructures et pour générer des transactions "à bon rapport qualité-prix", ils devront aller au-delà des projets précurseurs et mettre en place des programmes PPP qui encouragent un véritable marché d'appels d'offres et de financement.

Pour mieux comprendre les facteurs de réussite des programmes PPP et la manière dont les partenaires au développement peuvent soutenir au mieux les gouvernements nationaux dans la mise en place et le développement de leur programme PPP, le groupe Infrastructure, PPP & Garanties (IPG) du Groupe de la Banque mondiale et le Fonds de conseil en infrastructures publiques et privées (PPIAF) ont développé le Programme de renforcement des institutions de PPP.

Le Programme de renforcement des institutions de PPP est destiné à distiller l'expérience collective en matière de soutien aux PPP par le Groupe de la Banque mondiale et à tirer des enseignements d'autres institutions et de l'expérience au niveau mondial. Le programme a entrepris : i) une analyse et une recherche pour identifier les facteurs critiques de réussite et d'échec des programmes PPP et ii) un examen des outils, ressources et assistance technique fournis pour développer des institutions de PPP. Le programme apporte également un soutien exhaustif au renforcement institutionnel à certains pays financés par le PPIAF.

Bien qu'il n'existe pas de solution unique garantissant le succès et, les facteurs de succès des programmes PPP étant complexes et multidimensionnels, des éléments permettant de soutenir le succès des programmes PPP ont été identifiés. Ces éléments ont été regroupés en cinq thèmes clés: renforcement des capacités, cadres juridiques et institutionnels, préparation de projets, financement et gestion des contrats. Cette note pratique, de même que celles portant sur les quatre autres thèmes clés, vise à diffuser les éléments du programme sur ces thèmes spécifiques. Ces notes sont complétées par une note qui cartographie les outils et les produits utilisés pour apporter un appui institutionnel aux PPP et qui ont été examinés dans le cadre de la recherche.

Ce guide pratique décrit les résultats et les enseignements tirés concernant l'impact que le financement et le soutien financier de l'État peuvent avoir - tant au niveau de la préparation du projet que de l'investissement - sur l'évolution des programmes PPP.

1. Quel rôle le soutien gouvernemental au financement des projets PPP joue-t-il dans la réussite des programmes PPP ?

Les gouvernements apportent des appuis variés aux PPP à travers divers mécanismes. Pendant la phase de préparation du projet, ce soutien est fourni à travers le financement de conseillers en transactions et d'autres coûts liés à la préparation, et pendant la phase de mise en œuvre du projet, à travers des mesures directes (par exemple, des subventions en capital et des paiements de disponibilité) et indirectes (notamment des garanties), ainsi que par la mise en place d'intermédiaires financiers pour apporter ou mobiliser des fonds. Le soutien du gouvernement peut souvent être essentiel pour garantir une préparation rigoureuse des projets et renforcer leur bankabilité de même qu'il peut avoir un impact sur la situation budgétaire d'un gouvernement et doit donc être soigneusement examiné.

Aux Philippines, un mécanisme de soutien à l'élaboration et au suivi des projets (PDMF) a été créé en 2011 dans le cadre d'un programme plus large de réforme des PPP. Il soutient les autorités contractantes à toutes les étapes du cycle de vie du projet et est conçu comme un fonds renouvelable pour soutenir la durabilité.

La préparation de projets contribue à la réussite des programmes PPP en encourageant l'élaboration de projets bien structurés et bancables. Malgré son importance, de nombreux gouvernements peinent à allouer suffisamment de fonds à la préparation de projets. Plusieurs pays, dont les Philippines² et l'Inde, ont créé des fonds de développement de projets (PDF) efficaces et durables permettant d'appuyer systématiquement la préparation des projets. Les marchés où les PDF ont été établis avec succès se distinguent par leur expérience pratique en PPP et un engagement politique fort en leur faveur. D'autres pays, comme la Jordanie, le Nigeria et le Kenya, ont mis en place des PDF mais ont eu du mal à les financer,

compromettant ainsi leur impact potentiel.

Les partenaires au développement ont également soutenu la création d'instruments de type PDF dans des pays tels que la Jordanie, l'Égypte, le Kenya et le Ghana. Ce type de soutien de la part des partenaires au développement, généralement fourni dans le cadre d'une assistance technique importante, a été considéré comme un moteur pour le développement de projets de PPP. Toutefois, comme ces fonds ont une durée de vie limitée et qu'ils sont souvent établis en tant que mécanismes fonctionnant parallèlement aux PDFs financés par le gouvernement, ils peuvent retarder la mise en place de solutions de financement institutionnel durables à moins qu'ils ne soient soigneusement structurés.

Au Kenya, le Groupe de la Banque mondiale a apporté un appui de type PDF pour la préparation de projets de PPP et les services de conseil en transactions. Ensuite, le gouvernement kenyan a créé son propre fonds permanent pour l'aide à la préparation des

Dans l'ensemble, les PDFs, qu'ils soient soutenus par le gouvernement ou par des bailleurs, ont eu des résultats mitigés sur le développement de programmes PPP et de nombreux pays, comme le Brésil, ont eu beaucoup de succès dans la mise en œuvre de projets de PPP sans les PDFs. Vu les coûts de transaction et de financement liés à la mise en place d'un PDF, une expérience réussie en matière de PPP et un engagement clair du gouvernement en faveur de la mise en œuvre future des PPP sont probablement des conditions préalables nécessaires pour garantir l'impact des PDF sur l'élaboration

² Le PDF des Philippines a été soutenu par le gouvernement philippin (87 millions de dollars) et l'Australie (18 millions de dollars) avec l'aide de la Banque asiatique de développement.

d'un programme de PPP. Les PDF peuvent donc s'avérer très utiles pour cibler des défis spécifiques en matière de préparation de projets mais ils doivent être soigneusement conçus pour garantir leur durabilité.

L'appui des pouvoirs publics à la viabilité financière ou au financement des projets est également souvent considéré comme un soutien au développement de programmes PPP plus élargi. Et ce, en dépit du fait que les contraintes financières ne semblent pas constituer à elles seules un obstacle majeur pour de nombreux programmes PPP dans les pays en développement surtout lorsqu'il s'agit de programmes de taille relativement modeste. Le recours au soutien indirect (par exemple, les garanties) est plus courant et est fortement lié à l'investissement en PPP dans les marchés de PPP moins développés et les pays à faible revenu. Le recours à l'aide indirecte (par exemple, les garanties) est le plus courant et est fortement lié à l'investissement en PPP dans les marchés de PPP moins développés et les pays à faible revenu. Cependant, si l'aide indirecte peut faciliter la réalisation de projets, il arrive que les gouvernements utilisent des instruments de garantie pour accepter des risques considérables, par exemple en garantissant le remboursement de la dette du projet, ce qui peut compromettre les principaux avantages des PPP. Dans l'ensemble, le soutien direct n'est pas fréquemment utilisé, peut-être en raison de l'importance de l'engagement initial en capital requis, mais s'avère être un outil particulièrement pertinent dans les marchés matures quand il est utilisé de façon programmatique. Dans ces cas, les gouvernements ont mis en place un instrument de financement pour apporter un soutien direct avec un objectif clair en matière de politique comme par exemple:

- Le déblocage de vastes programmes de transactions dans des secteurs spécifiques, tels que le programme routier de l'Inde ou de la Colombie qui s'est appuyé sur le financement du déficit de viabilité (Viability Gap Funding); ou
- Cibler un problème spécifique en matière d'élaboration de projet tel que la mise en place d'un fonds destiné à soutenir les priorités en termes d'acquisitions (ou acquisition publiques ou acquisition d'emprise ?) pour les projets de PPP aux Philippines.

Un soutien gouvernemental programmatique a également été fourni pour les instruments de financement de projets tels que la mise en place de fonds d'investissement publics (FIP) pour apporter ou mobiliser les fonds de financement. Il s'agit d'interventions relativement rares vu l'importance des engagements financiers initiaux requis et les exemples de réussite sont, à ce jour, limités à des programmes PPP relativement développés comme par exemple, au Brésil, en Colombie et en Inde. Cependant, dans les cas où ils ont été utilisés, ils ont généralement eu un impact considérable sur l'élaboration des programmes PPP, en permettant souvent de résoudre des problèmes spécifiques liés au financement local des PPP comme par exemple, le manque de financement à long terme en Inde. Malgré leur succès, s'ils ne sont pas soigneusement conçus, les FIP peuvent évincer les financements privés et, à terme, entraver le développement des capacités de financement de projets au niveau local. Par exemple, le rôle dominant de la BNDES au Brésil et les financements subventionnés qu'elle a fournis jusqu'à tout récemment n'ont pas facilité la participation de financiers locaux du secteur privé au financement de projets de PPP.

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) de Colombie a été créée pour soutenir les PPP et le développement infrastructurel et a catalysé l'investissement privé, en particulier les investisseurs institutionnels (fonds de pension locaux), à travers des lignes de crédit, de fonds propres et de liquidité

Dans l'ensemble, l'appui gouvernemental au financement des projets de PPP décrit ci-dessus peut être essentiel au développement des programmes PPP mais la nature de l'appui qui semble avoir le plus d'impact varie en fonction des différents stades de maturité des programmes PPP. Les programmes

moins développés devraient strictement concentrer leur soutien sur la réalisation d'un petit nombre de projets prioritaires initiaux, tandis que les programmes plus développés peuvent avoir une portée assez large leur permettant de préparer des projets programmatiques et l'appui financier. Toutefois, dans tous les cas, l'aide gouvernementale doit être contrôlée et gérée dans le cadre d'une approche durable aux engagements financiers et aux passifs éventuels (FCCL).

2. Comment l'assistance technique a-t-elle appuyé le financement public des PPP jusque-là?

Bien que la mobilisation de financement privé soit un objectif clé pour de nombreux gouvernements lorsqu'ils se lancent dans des projets PPP, le financement public ou le soutien financier est souvent accordé aux projets de PPP afin de s'assurer qu'ils sont bancables. Malgré la fréquence de l'appui gouvernemental aux projets de PPP, il n'y a pas eu d'assistance technique significative axée sur ce sujet; pourtant, les partenaires au développement concentrent de plus en plus leurs efforts sur ce domaine. À ce jour, l'aide apportée par les partenaires au développement comprend à la fois une assistance technique et des produits conçus pour aider les professionnels de PPP du secteur public. Ce soutien est en général axé sur : (i) le financement de la préparation des projets et la création de mécanismes de financement institutionnels (PDF) ; (ii) la création de mécanismes / instruments de financement de projets pour répondre aux contraintes budgétaires des projets (PIF) et (iii) la gestion de l'aide publique (problèmes de FCCL, instruments de garantie, traitement comptable des PPP).

L'appui des les partenaires au développement dans ce domaine a été examiné afin d'identifier les lacunes et les chevauchements dans les orientations, les outils et les produits existants et de comprendre comment l'assistance technique spécifique peut être la plus utile ou être confrontée à des défis dans son appui aux institutions de PPP. Les principales conclusions de cette étude sont présentées ci-dessous dans deux grandes catégories: (i) l'élaboration d'orientations sur les meilleures pratiques, d'outils et autres produits relatifs au soutien gouvernemental; (ii) l'assistance technique traitant des questions relatives au soutien gouvernemental qui peut ou non mettre à profit des outils ou des produits spécifiques.

2.1 Conseils, outils et produits

Un certain nombre d'outils et de produits ont été publiés par les partenaires au développement et sont utilisés pour faciliter l'élaboration d'approches en matière de financement public des projets de PPP. Le tableau ci-dessous présente une sélection de ces outils et produits. Outre ces outils et produits, les contraintes de financement peuvent également être abordées dans les outils d'évaluation des PPP qui sont présentés dans la Note de pratique sur le cadre des PPP.

Aperçu des outils et des produits

Outil/Produit	Partenaire de développement
PFRAM 2.0: Outil quantitatif pour aider les gouvernements à évaluer et à gérer les risques et les coûts budgétaires de PPP potentiels et existants.	Groupe de la Banque mondiale
Examen global des fonds d'infrastructure : Enseignements tirés et documents d'orientation sur la conception de fonds d'infrastructure publics pour mettre à profit les financements privés.	Groupe de la Banque mondiale
Guide sur le traitement statistique des PPP: Guide sur l'évaluation des projets/contrats de PPP afin de déterminer le traitement statistique adéquat.	Centre européen d'expertise en PPP
Garanties publiques dans le cadre des PPP: Conseils sur l'éventail et l'utilisation des garanties en tant qu'options politiques appropriées.	Centre européen d'expertise en PPP
Fonds de partenariat public-privé: Observations tirées de l'expérience internationale: Leçons tirées de l'expérience internationale en matière de création de fonds de financement de projets et de mécanismes de financement.	Banque asiatique de développement

Note d'orientation sur les banques nationales d'infrastructure et les mécanismes de financement similaires: orientations et enseignements tirés de la création ou de la réforme des banques nationales d'infrastructure et d'autres mécanismes de financement permettant de financer des projets de PPP.	Global Infrastructure Hub
---	---------------------------

Il n'est généralement pas évident que les évaluations des programmes et des marchés de PPP facilitent la compréhension des contraintes de financement auxquelles des programmes PPP spécifiques sont confrontés, ni que cette compréhension influence la conception ou la mise en œuvre de l'assistance technique aux programmes et aux institutions de PPP.

En ce qui concerne les **fonds qui soutiennent la préparation des projets**, les partenaires au développement reconnaissent clairement l'importance de la préparation des projets et ont établi divers mécanismes de financement pour apporter une aide financière à la préparation de projets. Cependant, ceux-ci sont rarement des PDF spécifiques à un pays qui répondent directement à une contrainte de financement dans le cadre de la préparation d'un projet. De plus, aucun outil ou produit spécifique n'a été identifié pour appuyer la mise au point de PDF spécifiques à un pays.

Quant aux **fonds qui appuient le financement de projets de PPP**, ce n'est que récemment que des produits ont été mis au point sur la base de l'expérience acquise dans la mise en place de mécanismes de financement de projets ou de fonds d'investissement propre à chaque pays. Ces produits passent en revue l'expérience internationale dans ce domaine, mais ne fournissent pas d'orientations détaillées sur comment élaborer ou créer un FIP telles que les conditions préalables à remplir avant qu'un gouvernement ne décide de créer un FIP et comment déterminer une stratégie appropriée, les exigences en matière de capitalisation ou l'offre de produits.

Concernant la **gestion de-l'appui du gouvernement** (questions relatives aux FCCL, instruments de garantie, traitement comptable des PPP), des orientations sont disponibles ; toutefois, les produits existants aident les institutions à comprendre les contraintes budgétaires de différentes manières puisque la plupart des produits sont axés sur des orientations de haut niveau portant sur l'utilisation ou le traitement comptable d'une forme spécifique de l'appui gouvernemental alors qu'un autre produit, le PFRAM, se concentre sur le calcul de l'impact de projets spécifiques sur l'état des finances publiques.

Les outils/produits identifiés abordent certaines des questions de politique liées aux passifs éventuels (notamment en ce qui concerne les instruments de garantie) et fournissent des orientations aux institutions pour comprendre si les projets seront pris en compte dans les états financiers et, le cas échéant, pour estimer l'impact des FCCL sur les états financiers. Cependant, il existe peu d'orientations sur comment utiliser ces informations pour gérer, de manière responsable, un programme de PPP. Il n'existe donc pas d'orientations standardisées en matière de gestion des FCCL. Il s'agit notamment d'orientations stratégiques de haut niveau sur le traitement et l'évaluation des différentes options de soutien public ainsi que d'une discussion plus détaillée des approches telles que l'approvisionnement ou la création de fonds pouvant être utilisés dans l'éventualité où différents FCCL (en particulier les passifs éventuels) seraient réalisés.

2.2 Assistance technique couvrant les questions d'appui gouvernemental

Les contraintes en matière de fonds et de financement constituent souvent des facteurs clés qui incitent les gouvernements à recourir aux PPP, bien qu'ils soient souvent abordés indirectement, en général à travers l'appui à l'élaboration d'un programme de PPP. Le reste de cette section traite de l'assistance

technique spécifique fournie aux gouvernements qui tentent de s'attaquer directement aux contraintes de financement. Toutefois, il convient également de noter que ces contraintes s'appliquent à un large éventail de programmes d'assistance technique aux PPP et qu'il n'est pas certain que les contraintes en matière de financement spécifiques à un pays soient suffisamment prises en compte dans la conception ou la mise en œuvre de l'assistance technique. Cela est particulièrement vrai pour les analyses de portefeuille, où les besoins en ressources nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des projets ne sont souvent pas estimés, encore moins utilisés pour faciliter une discussion à savoir comment ou si ces fonds seront disponibles. Une connaissance générale du potentiel des programmes PPP, fondée sur les prévisions de financement et les contraintes financières est probablement aussi utile pour étayer la conception de l'assistance technique au renforcement des capacités et à l'élaboration d'un cadre de PPP.

2.2.1 Fonds de développement de projets (PDF)

Le manque de ressources suffisantes permettant d'évaluer et de préparer correctement d'éventuels projets de PPP est un obstacle majeur auquel se heurtent de nombreux programmes PPP. Certains pays ont créé des PDF pour faire face à cette contrainte, même si l'assistance technique pour leur mise en place, par exemple en matière de conception, gouvernance ou financement/modèle économique, a été très limitée. Le succès de l'assistance technique en matière de création de PDF notamment, dépend en grande partie de la capitalisation du PDF et la mobilisation de fonds à cet effet peut s'avérer difficile pour de nombreux gouvernements. En outre, il est également important d'assurer la viabilité à long terme des PDF après leur capitalisation initiale, à travers un mécanisme de financement renouvelable ou un autre type de recapitalisation mais il n'est pas évident que de nombreux PDF aient été conçus dans cette perspective. Comme indiqué plus haut, il n'existe pas d'orientation de bonnes pratiques sur la mise en place et le fonctionnement de PDF publics, ce qui complique également la fourniture de l'assistance technique dans ce domaine.

En Indonésie, l'appui institutionnel à la création d'un PDF a été fourni dans le cadre d'un appui plus général à l'unité PPP. Cependant, le PDF n'a pas été immédiatement opérationnel en raison d'un manque de financement pour la capitalisation.

Au Kenya, le Groupe de la Banque mondiale a fourni un appui en deux phases à la préparation de projets par le biais d'opérations de type PDF. Ces opérations ont permis de catalyser le portefeuille de PPP au Kenya, avec à ce jour 20 projets ayant atteint le stade d'appel d'offres et un projet ayant abouti à un bouclage financier.

Dans certains cas, les partenaires du développement ont apporté leur appui à la préparation des projets par le biais d'instruments de type PDF spécifiques à chaque pays, généralement par l'octroi d'un fonds commun pour la préparation des projets. Ce fonds est généralement administré par le partenaire de développement mais peut également l'être à travers un instrument gouvernemental de type PDF, s'il en existe un. Les instruments de type PDF semblent, de manière générale, avoir très bien réussi à appuyer les programmes PPP par la mise en place d'un certain nombre de projets réussis.

Le succès de ces instruments de type PDF ne peut pas être attribué uniquement à la disponibilité de fonds pour la préparation des projets. Leur efficacité dépend aussi essentiellement de la disponibilité d'un soutien technique consultatif parallèle. Cela repose souvent sur le financement du recrutement de personnel supplémentaire et de conseillers intégrés afin d'accroître la capacité institutionnelle et est axé sur les aspects tels que la préparation de modèles et de manuels opérationnels, le soutien en termes de politiques et de procédures afin de clarifier ou de rationaliser les processus, l'intégration des questions environnementales et sociales et l'appui en matière d'audit. En outre, la flexibilité du soutien technique consultatif disponible à travers ces instruments a été citée à plusieurs reprises comme étant particulièrement efficace pour surmonter les obstacles et les entraves aux programmes PPP.

Aux Philippines, la Banque asiatique de développement et l'Australie ont soutenu avec succès le mécanisme de mise en place et de suivi de projets publics. Il était composé d'un financement pour la préparation des projets, un soutien sur appel par le biais de conseillers intégrés et de conseillers en matière de transactions.

Malgré le succès de nombreux PDFs et instruments de type PDF, un certain nombre de difficultés ont également été relevées par rapport à l'appui apporté par les partenaires au développement à leur fonctionnement. La nature des approbations, projet par projet, nécessaires au fonctionnement des instruments de type PDF peut poser des problèmes administratifs pour les partenaires de développement. En outre, leurs exigences environnementales et sociales peuvent limiter les projets que les gouvernements peuvent préparer à l'aide des fonds disponibles. Enfin, la durabilité reste un défi une fois leur financement entièrement déployé et qu'un budget public soit nécessaire pour poursuivre les opérations du PDF.

2.2.2 Assistance technique aux Fonds d'investissement public (FIP)

Les FIP, un dispositif spécifique de fonds de financement des infrastructures qui utilise des ressources publiques pour mobiliser des financements privés pour le développement des infrastructures, sont parfois utilisés par les programmes PPP pour leur permettre de faire face aux contraintes de financement des projets de PPP. Les FIP peuvent avoir un impact particulier sur l'élaboration des programmes PPP mais ils nécessitent généralement des capitaux importants et doivent être soigneusement conçus pour attirer et non remplacer les financements privés. Les institutions de PPP n'ont, toutefois, bénéficié que d'un faible soutien dans le cadre de l'étude ou de la mise en œuvre des FIP. Une grande partie de l'assistance technique examinée était axée sur l'évaluation des options en faveur d'un FIP. Cependant, cette assistance technique ne s'est pas souvent traduite par la mise en place d'un FIP. Cela peut s'expliquer par le fait que les objectifs spécifiques ou les obstacles au programme de PPP³ que le FIP doit surmonter n'ont pas souvent été identifiés ou que la capitalisation par le secteur privé d'un FIP a parfois été envisagée. Dans les deux cas, cela ne correspond pas aux expériences réussies présentées dans la dernière Etude globale des FIP⁴. L'assistance technique qui étudie les FIP a également été entravée par le fait qu'ils sont souvent dirigés par des homologues gouvernementaux différents de ceux qui dirigent les institutions de PPP, ce qui crée des problèmes de coordination institutionnelle.

L'assistance technique a également été fournie aux institutions de PPP pour faciliter la mise en place des FIP. Toutefois, cette assistance a été relativement rare et a eu un succès mitigé. Les cas d'assistance technique réussie ont été attribués en partie à un soutien ad hoc continu, à l'instar du soutien consultatif technique considéré comme étant essentiel au succès de plusieurs instruments de type PDF. Toutefois,

³ L'examen, au niveau mondial, des fonds d'infrastructure du Groupe de la Banque mondiale a noté que les objectifs des FIP réussis comportaient la limitation du risque gouvernemental et des FCCL, la limitation des ressources publiques, la résolution des défaillances du gouvernement/secteur public et/ou la résolution des défaillances du marché financier.

⁴ Une étude de suivi axée sur des aspects plus pratiques de la mise en place des FIP est prévue.

l'application des exigences environnementales et sociales voulue par les partenaires au développement s'est heurtée à des difficultés.

2.2.3 Gestion de l'aide gouvernementale (FCCL)

Bien que la gestion des FCCL n'ait pas été historiquement un domaine d'intérêt pour l'assistance technique aux institutions de PPP, elle le devient de plus en plus. Cela peut être dû à l'importance croissante accordée par les partenaires au développement à une bonne responsabilisation des projets de PPP ainsi qu'à l'impact de COVID-19 sur eux qui a augmenté la visibilité des FCCL dans de nombreux projets de PPP opérationnels.

L'assistance technique aux institutions de PPP en matière de gestion des FCCL relève généralement de deux catégories : i) l'affinement du cadre des PPP pour refléter les rôles, responsabilités et procédures appropriés en matière de FCCL, ii) la mise au point de pratiques ou d'outils permettant d'évaluer les FCCL, souvent à l'aide de l'outil PFRAM. La section ci-dessous examine l'expérience acquise à ce jour dans ces deux domaines.

Élaboration de la politique et des cadres des FCCL

À ce jour, l'amélioration de la politique ou d'autres composantes des cadres de PPP relatives aux FCCL a été un élément central de l'assistance technique, soit sur une base autonome ou dans le contexte d'une évaluation plus large du cadre de PPP. Même si l'impact de l'assistance technique sur la gestion des FCCL est difficile à évaluer en raison de sa mise en œuvre récente, certains défis ont été identifiés. Le défi le plus communément cité dans le cadre de l'assistance technique axée sur les réformes des FCCL est lié au niveau d'engagement de l'ensemble des professionnels du gouvernement. L'homologue clé pour les questions de politique relative aux FCCL est souvent différent de l'institution centrale chargée des PPP qui est le partenaire pour la majorité de l'assistance technique en matière de PPP d'où, la nécessité d'une bonne coordination institutionnelle. Les bureaux de gestion de la dette ou des risques au sein des ministères des finances qui sont généralement des contreparties clés pour les travaux relatifs aux FCCL, ont tendance à moins se concentrer sur les questions spécifiques aux PPP en raison de leur mandat plus large. Dans certains cas, l'introduction d'obligations légales d'évaluation des FCCL des PPP s'est avérée nécessaire pour garantir un engagement significatif sur la question.

En Jordanie, l'assistance technique a couvert la préparation d'un cadre et de directives opérationnelles pour soutenir l'évaluation et la gestion du FCCL. Ce travail a fait suite à un soutien plus large du programme PPP, dont l'élaboration d'un cadre de PPP.

Un autre défi concerne l'absence de bonnes pratiques relatives à la manière dont les programmes PPP devraient gérer les FCCL sur toute la durée du cycle de développement du projet. Les documents

Le Kenya a été l'un des premiers pays à développer un cadre FCCL spécifique avec le soutien du groupe de la Banque mondiale. Son cadre FCCL est largement cité comme un document d'orientation utile.

d'orientation existants traitent de l'importance de la gestion des passifs des PPP mais ne fournissent pas de détails sur la manière d'y parvenir. Il y a également peu d'informations disponibles sur les pratiques réelles de gestion des FCCL dans les programmes PPP des pays en développement et un manque d'orientation en matière de bonnes pratiques au niveau mondial et non spécifique à un pays. Parmi les aspects clés pour lesquels le besoin d'orientations semble le plus pertinent, on peut citer la définition

standardisée des concepts clés des FCCL, l'intégration du FCCL dans le processus d'élaboration des projets, sa gouvernance et les pratiques en matière de gestion de projets visant à éviter la

matérialisation des passifs contingents. En outre, il convient de réfléchir à la manière d'adapter les bonnes pratiques aux marchés moins développés où les pratiques en matière de gestion de la dette ne sont peut-être pas encore très développées.

Outils d'évaluation des FCCL

L'assistance technique s'est également concentrée sur la mise en œuvre d'outils spécifiques pour aider les gouvernements à comprendre les FCCL qui découlent de projets de PPP spécifiques ainsi que des portefeuilles de projets de PPP et l'impact de ces FCCL sur les comptes publics. L'outil principal utilisé dans le cadre de l'assistance technique examinée est l'outil PFRAM basé sur Excel et qui a été mis au point conjointement par le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Cet outil a été mis au point pour faciliter les discussions sur la politique gouvernementale relative à la mise en œuvre future de projets de PPP, notamment au cours des phases d'identification, de sélection et de structuration du processus d'élaboration du projet, en démontrant l'impact des projets de PPP sur les comptes financiers de l'État. Il utilise des hypothèses de modélisation simplifiées et se concentre sur trois types de passifs éventuels: les garanties de recettes minimales, les garanties de dettes et les indemnités de résiliation.

Étant donné que le PFRAM est encore un outil relativement nouveau, il n'a pas été utilisé de manière exhaustive et, jusque-là, ses résultats sont mitigés. En général, l'utilisation de l'outil PFRAM par les professionnels des PPP publics nécessite un soutien considérable en termes de capacités, sur une longue période, afin de permettre une intégration significative de l'outil dans le fonctionnement quotidien de l'État. Par ailleurs, la complexité de l'outil et le manque de données sur les projets peuvent rendre difficile son utilisation dans des contextes moins développés ou dans les cas où les portefeuilles de PPP sont plus limités. Sur les marchés qui sont très engagés sur les questions de FCCL, les professionnels gouvernementaux ont demandé des fonctionnalités supplémentaires au-delà de ce qui est inclus dans PFRAM 2.0. Toutefois, lorsqu'il est adapté au contexte d'un programme de PPP, l'outil PFRAM peut fournir une analyse extrêmement utile aux décideurs qui évaluent la pertinence des engagements pris dans le cadre d'un projet de PPP, que ce soit sur la base d'un projet spécifique ou de l'ensemble d'un programme.

En **Uruguay**, l'évaluation de la FCCL dans l'ensemble du programme PPP au moyen de l'outil PFRAM a conduit à la décision de suspendre le recours aux PPP pendant un certain temps afin d'éviter de dépasser les objectifs du plafond de la dette.

3. Comment les approches visant à soutenir le financement public des PPP peuvent-elles être renforcées ?

L'assistance technique aux institutions de PPP doit être conçue sur la base d'une bonne compréhension des contraintes en matière de fonds et de financement.

Les contraintes en matière de fonds et de financement ont un impact sur le potentiel de croissance et de développement d'un programme de PPP. Bien que ces contraintes ne soient pas souvent évaluées, elles devraient permettre de comprendre le potentiel d'un programme de PPP - ce qui est important pour la conception de toute assistance technique aux institutions de PPP. Elles sont particulièrement essentielles pour faire face aux contraintes de financement et sont également importantes pour l'aide à la préparation de projets, dans les contextes où les ressources nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des projets sont rarement estimées, encore moins utilisées pour faciliter une discussion à savoir comment ou si ces fonds seront disponibles.

3.1 Éléments à prendre en compte dans le cadre de l'assistance technique aux PDF

L'étude détaillée de la mise en place développement de PDF doit être réservée aux situations pour lesquelles un engagement clair en faveur de sa capitalisation (par le gouvernement et/ou un partenaire de développement) le justifie.

L'assistance technique qui prévoit l'établissement d'un PDF dans un pays donné doit tenir compte de la probabilité d'une capitalisation ultérieure. En l'absence d'engagement en matière de capitalisation de la part du gouvernement et de soutien probable des partenaires au développement pour la capitalisation initiale, l'assistance technique doit être axée sur une étude de faisabilité de haut niveau conçue pour mettre en évidence les étapes clés nécessaires à la mise en place d'un PDF réussi. Parmi ces dernières, la plus importante est probablement l'allocation d'un budget pour la capitalisation initiale sur la base d'une évaluation réaliste des besoins en infrastructures, des contraintes budgétaires du pays et de l'expérience en matière de PPP. Une conception plus détaillée d'un instrument de PDF, de sa gouvernance et de son financement, ainsi que des procédures opérationnelles, devraient être retardées jusqu'à ce que la possibilité de capitalisation d'un PDF soit prouvée.

Il convient d'encourager l'assistance technique complémentaire au soutien apporté aux PDF par les partenaires au développement.

Étant donné la complémentarité entre les processus soutenus par les instruments de type PDF et les processus ciblés par une grande partie de l'assistance technique aux institutions de PPP ainsi que l'impact considérable que les instruments de type PDF semblent avoir sur les programmes PPP, l'assistance technique aux institutions de PPP permettant de faciliter la mise en œuvre effective des PDF devrait, dans la mesure du possible, être encouragée.

3.2 Éléments à prendre en compte dans le cadre de l'assistance technique aux FIP

L'assistance technique à la création de FIP doit être envisagée dans les cas où celui-ci s'attache à relever des défis clairement identifiés comme étant spécifiques aux PPP. La nature de l'aide doit être basée sur le niveau d'engagement en termes de capitalisation du fonds.

Les évaluations des programmes PPP devraient contenir une analyse des obstacles spécifiques à la réalisation des projets de PPP, et notamment de la question à savoir si un FIP est un outil susceptible d'être bien placé pour y faire face. En l'absence de tels obstacles, l'étude approfondie des FIP risque d'être sans effet. En cas d'obstacles, l'assistance technique devrait assurer qu'une estimation des besoins de capitalisation initiale, basée sur un portefeuille de projets réaliste et sur la nature du financement nécessaire pour lever l'(les) obstacle(s) en question, a été réalisée et qu'il existe un plan crédible pour répondre aux besoins de capitalisation initiale, soit à l'aide de ressources publiques, soit à travers l'appui des partenaires au développement.

3.3 Éléments à prendre en compte dans le cadre du soutien aux FCCL

Le niveau d'engagement du gouvernement sur les questions relatives aux FCCL devrait influencer la conception de l'assistance technique à l'élaboration de leur cadre.

Si l'institution responsable de la gestion des FCCL générés par les PPP n'est pas suffisamment engagée, il est préférable de se concentrer sur l'élaboration d'une politique relative au cadre de gestion des FCCL de haut niveau, plutôt que sur l'élaboration d'instruments-cadres plus détaillés. Un atelier FCCL, utilisant l'outil PFRAM pour faciliter la discussion sur les questions relatives aux FCCL, peut servir d'outil d'initiation approprié pour permettre aux gouvernements d'évaluer leur intérêt avant de s'engager dans un programme de réforme.

Pour sensibiliser l'ensemble des pouvoirs publics à l'importance des enjeux des FCCL, il faut faire en sorte que les thèmes relatifs aux FCCL soient plus systématiquement intégrés à toute l'assistance technique aux PPP.

L'assistance technique aux institutions de PPP devrait mettre l'accent sur les questions relatives aux FCCL chaque fois que cela s'avère nécessaire afin de susciter un plus grand intérêt pour le sujet. Cela a les implications suivantes :

- Des formations générales sur les PPP avec une couverture appropriée des FCCL et les formations plus avancées abordent également cette question, le cas échéant. Cette question doit également être abordée dans les formations et les séances de sensibilisation destinées à des publics plus larges y compris les agences de supervision, d'évaluation et d'approbation.
- Les diagnostics et les évaluations des cadres de PPP devraient examiner la loi applicable à la gestion budgétaire ainsi que les pratiques réelles en matière de gestion des FCCL dans le cadre de projets de PPP.
- Le soutien au cadre des PPP devrait être fondé sur une compréhension des rôles institutionnels en matière des FCCL et préciser quand et comment les questions relatives aux FCCL sont analysées dans le cadre du cycle de projet.
- La préparation d'un projet doit inclure une évaluation des FCCL prévus dans le projet et de leur impact sur la situation budgétaire d'un gouvernement. Il peut être utile de déployer l'outil PFRAM dans le cadre d'analyses de portefeuille.

Le déploiement de l'outil PFRAM nécessite un haut degré d'engagement de la part du gouvernement et doit être soigneusement examiné en fonction du contexte et de l'intérêt du pays.

L'outil PFRAM devrait être, avant tout, considéré comme un outil d'appui aux institutions centrales de PPP pour faciliter les discussions relatives à la mise en œuvre de projets en tant que PPP au cours des stades d'identification et de faisabilité de la mise en place du projet. Par conséquent, son déploiement est plus susceptible d'être approprié pour appuyer les programmes PPP qui envisagent la mise en œuvre d'un certain nombre de projets de PPP ou qui cherchent à mieux comprendre les restrictions budgétaires générales applicables dans le cadre d'un programme de PPP. Dans ces circonstances, l'assistance technique qui utilise le PFRAM nécessite :

- un haut degré d'engagement du gouvernement sur la question des FCCL, de préférence, avec un cadre ou une politique de base en matière de FCCL déjà en place ainsi qu'une intention d'utiliser régulièrement l'outil PFRAM.
- suffisamment de temps (minimum un an) pour intégrer le PFRAM dans les procédures de PPP.
- un niveau raisonnable de maturité du programme de PPP avec suffisamment de données disponibles pour évaluer les FCCL pour tous les projets.

4. Liste de contrôle pour l'assistance technique en matière de financement

La présente note contient une série de recommandations applicables à la conception et à la mise en place d'un plan de financement et d'un soutien financier en faveur des institutions de PPP. Ces recommandations peuvent être groupées en catégories qu'il convient d'envisager à différents stades de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre de l'appui institutionnel. Les principales catégories comportent les conclusions relatives aux aspects suivants:

- la sélection : étant donné les circonstances ou les objectifs spécifiques, quelle forme de soutien est appropriée?
- le séquençage: au regard d'autres composantes d'un programme d'assistance technique, à quel moment certaines formes de soutien peuvent être appropriées?
- l'utilisation d'outils: quels types d'outils ou produits peuvent s'avérer particulièrement appropriés et à quel moment.
- la conception: Suggestions pour améliorer l'efficacité ou l'efficacé de la manière dont l'aide est fournie.

Les recommandations ci-dessous sont réparties entre les questions relatives aux FCCL et les instruments de financement institutionnels (PDF et PIF).

Fonds de développement de projets et fonds d'investissement public

Sélection

L'assistance technique aux institutions financières publiques telles que les FIP (ou autres instruments de financement) ne doit être envisagée que lorsqu'un obstacle au programme de PPP a été clairement identifié et qu'un tel instrument serait bien placé pour le résoudre.

Séquençage Ceci est particulièrement utile après une analyse de portefeuille qui a estimé les besoins en matière de préparation de projet et/ou de financement pour les projets à fort potentiel et qui a également évalué les contraintes financières propres à chaque pays.

Utilisation des outils Le Global Review of Public Infrastructure Funds⁵ est une ressource utile qui peut être mise à profit dans le cadre de la conception des composantes des FIP afin de s'assurer que les objectifs d'un fonds sont adaptés à (aux) (l')obstacle(s) au programme de PPP qu'il est censé franchir.

Principales considérations en matière de conception **L'assistance technique pour les PDF et les FIP doit être conçue en fonction de la probabilité d'une capitalisation future des fonds.**

- S'il n'existe pas de plan crédible pour la capitalisation du fonds, envisager une étude de faisabilité de haut niveau visant à fournir les informations nécessaires à l'élaboration d'un tel plan. Il s'agit notamment de définir les besoins initiaux en matière de capitalisation et d'identifier les sources potentielles de soutien à la capitalisation ainsi que les conditions générales nécessaires à la réussite des PDF/PIF.
- L'étude détaillée de l'élaboration d'un FDP ou d'un FIP y compris la structure du fonds, la gouvernance et les procédures opérationnelles doit être réservée aux situations où il existe un engagement crédible en faveur de la capitalisation du FDP ou du FIP.

Autres considérations relatives à la conception L'utilisation de conseillers intégrés peut être particulièrement utile pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des PIF et des PDF.

Evaluation et gestion des FCCL

Sélection Veiller à ce que les professionnels des PPP gouvernementaux se soient suffisamment engagés sur les questions relatives à la FCCL avant d'encourager l'assistance technique pour la gestion des FCCL

Séquençage Envisager l'assistance technique FCCL surtout à la suite d'une autre assistance technique qui a permis d'identifier les institutions pertinentes et de déterminer les enjeux/les défis en matière de FCCL. Un atelier consacré aux FCCL, qui a déjà été organisé et qui utilise l'outil PFRAM pour faciliter la discussion sur les questions relatives aux FCCL, peut servir d'outil d'initiation approprié pour mieux comprendre l'intérêt potentiel des gouvernements avant de concevoir une intervention.

Utilisation d'outils **Étant donné le niveau élevé d'engagement gouvernemental requis pour la mise en œuvre du PFRAM, il convient d'évaluer soigneusement le contexte et l'intérêt du pays avant de l'intégrer dans la conception de toute assistance technique.** Son déploiement est très probablement indiqué pour appuyer les programmes PPP qui envisagent la mise en œuvre d'un certain nombre de projets de PPP ou qui cherchent à mieux comprendre les restrictions budgétaires d'un programme de PPP. En outre, le déploiement réussi du PFRAM nécessite probablement ce qui suit:

- suffisamment de temps (minimum un an) et des ressources adéquates pour permettre l'intégration du PFRAM dans les procédures des PPP.

⁵ Groupe de la Banque mondiale. Revue mondiale des fonds d'infrastructure publics. 2020.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une prise en compte du niveau de maturité du programme de PPP en question. Sur les marchés moins matures, le PFRAM peut être trop complexe pour être déployé efficacement et dans les programmes plus matures, il peut ne pas avoir la souplesse nécessaire pour répondre aux attentes des gouvernements.
<p>Principales considérations en matière de conception</p>	<p>S'assurer que la conception de l'assistance technique est adaptée au niveau d'engagement gouvernemental en matière des questions relatives aux FCCL.</p> <p>Si l'institution responsable de la gestion des FCCL n'est pas suffisamment engagée, chercher, dans un premier temps, à appuyer l'adoption d'une politique autour d'un cadre de gestion des FCCL pour les PPP afin d'encourager l'engagement. Un soutien plus détaillé pour permettre l'évaluation et la gestion des FCCL pourrait alors être envisagé dans une seconde phase.</p>
<p>Autres considérations relatives à la conception</p>	<p>Sensibiliser les gouvernements à l'importance des questions des FCCL pour encourager leur engagement en les intégrant plus systématiquement dans la conception du soutien institutionnel.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La formation et la sensibilisation en matière de PPP devraient inclure une couverture des FCCL ciblant toutes ses parties prenantes potentielles. ▪ Les diagnostics et les évaluations devraient examiner les lois applicables et les pratiques réelles en matière de gestion des FCCL dans le cadre des projets de PPP. ▪ L'appui au cadre juridique et institutionnel devrait revoir les rôles institutionnels relatifs aux FCCL et assurer la clarté dans la gestion des questions relatives aux FCCL dans les limites du cycle du projet. ▪ La préparation d'un projet doit inclure une évaluation des besoins en FCCL prévus pour le projet et des implications que cela peut avoir étant donné les contraintes budgétaires gouvernementales. L'utilisation de l'outil PFRAM peut également s'avérer utile.
<p>Nouveaux outils/produits</p>	<p>Il serait utile d'envisager, dans le cadre du soutien institutionnel dans ce domaine, l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur l'élaboration de cadres, de pratiques d'évaluation et de gestion des FCCL. Ce guide s'appuierait sur les documents d'orientation existants sur les FCCL et intégrerait un ensemble de contextes nationaux différents, notamment pour les pays moins développés qui peuvent ne pas disposer d'un cadre bien développé de gestion de la dette.</p>

Avertissement : Ce document est le fruit du travail du personnel de la Banque mondiale, avec des contributions de sources externes. Les conclusions et interprétations exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Banque mondiale, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. Le contenu de ce document est destiné à des fins d'information générale uniquement et ne constitue en aucun cas un avis juridique. Ces informations ne sont ni exhaustives ni normatives et ne doivent en aucun cas être interprétées comme un avis financier, technique ou juridique professionnel approprié sur un projet ou un programme de PPP, ni se substituer à un tel avis.