

Renforcer les institutions pour améliorer les PPP

Le rôle des cadres de 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 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.

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](#).

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 (ou présente) 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 relatifs au rôle des cadres juridiques et institutionnels dans la réussite des programmes PPP.

1. Quel rôle les cadres de PPP jouent-ils dans le renforcement des capacités pour assurer le succès des programmes PPP ?

L'ensemble des lois, règlements et orientations qui s'appliquent à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de PPP dans un pays, définis au sens large comme les cadres de PPP, sont souvent considérés comme un élément essentiel de la mise en place de PPP et de l'appui aux programmes PPP. Il existe, toutefois, un large éventail de modèles juridiques qui sous-tendent les cadres de PPP, de la législation très basique qui comprend de simples dispositions relatives aux PPP (généralement en dehors des lois autonomes sur les PPP, souvent dans la législation sectorielle), à une législation plus complète spécifique aux PPP qui reflète l'élaboration de projets, les questions de procédure, institutionnelles, et d'autres questions de gouvernance.

Les cadres de PPP ont pour objectif commun de permettre et de soutenir la réalisation de projets de PPP réussis. Toutefois, le lien entre les cadres de PPP et l'expansion des programmes PPP n'est pas évident. Bien que la législation de base ait souvent été importante pour initier les PPP dans un pays - confirmant l'importance d'un mandat légal explicite pour les PPP - l'adoption de cadres de PPP plus détaillés n'a pas forcément entraîné une hausse au niveau de la réalisation de projets de PPP.

La législation sectorielle a débloqué des vagues de projets PPP en Jordanie (loi sur les énergies renouvelables), au Kenya (loi sur l'énergie), au Népal (loi sur l'hydroélectricité), au Nigeria (projet de loi sur les PPP) et au

Les lois autonomes sur les PPP, comme celles du Cameroun, de l'Égypte, du Nigeria et de la Roumanie, n'ont pas permis de débloquer des projets de PPP de la même manière, souvent en raison d'un manque de clarté ou de

Une fois mis en place, les cadres de PPP évoluent presque continuellement, avec de fréquentes révisions des lois sur les PPP, ainsi que la publication de règlements et/ou de décrets et d'autres documents d'orientation. Toutefois, il est difficile d'établir un lien entre des cadres de PPP plus approfondis et plus complexes et l'essor des programmes PPP. De plus, dans certains cas, en particulier sur les marchés de PPP moins développés, il est prouvé que ces cadres peuvent en fait étouffer l'évolution des

programmes PPP.

Ces conclusions suggèrent que l'évaluation et l'élaboration des cadres de PPP doivent faire l'objet d'une attention particulière afin de s'assurer qu'ils sont adaptés à l'objectif visé, au contexte du pays et au niveau de développement du programme de PPP. Le processus d'évaluation et d'élaboration des cadres de PPP doit notamment s'appuyer sur l'expérience acquise et s'attacher à surmonter les obstacles qui entravent les transactions de PPP. L'élaboration des cadres de PPP doit également tenir compte du fait qu'ils évolueront avec le temps, ce qui permettra un développement itératif basé sur l'expérience pratique et l'augmentation des niveaux de capacité. Ceci suppose notamment que:

- Les marchés de PPP naissants voudront peut-être se concentrer sur une législation moins détaillée, conçue pour permettre le lancement de projets et garantir des niveaux adéquats de transparence, de valeur et de qualité, tout en prévoyant un espace d'expérimentation susceptible de faciliter l'émergence, au fil du temps, de processus de meilleures pratiques.
- Les marchés de PPP arrivant à maturité peuvent bénéficier en élargissant le caractère exhaustif de leurs cadres de PPP en intégrant, au fil du temps, des questions plus complexes. Toutefois,

cette approche ne doit pas se concentrer sur l'adoption en bloc des meilleures pratiques mais plutôt viser à relever les défis spécifiques et contextuels de pays auxquels est confronté un programme de PPP, en s'appuyant sur une compréhension de l'expérience pratique et de la capacité.

2. Comment le soutien aux cadres de PPP a-t-il été fourni jusque-là ?

Compte tenu de l'importance perçue des cadres juridiques et institutionnels des PPP, les partenaires de développement ont consacré des efforts considérables à les évaluer et à appuyer leur élaboration. L'assistance technique et les produits conçus pour soutenir les professionnels des PPP au sein des gouvernements font partie de ces efforts et se concentrent généralement sur les points suivants (i) évaluer le cadre juridique, réglementaire et institutionnel d'un pays afin de comprendre son impact sur la capacité à mettre en œuvre des PPP et (ii) faciliter la mise au point ou l'amélioration des instruments qui sous-tendent ces cadres.

Un examen a été entrepris aussi bien pour identifier les lacunes et les chevauchements dans les orientations, les outils et les produits existants que pour comprendre comment une assistance technique spécifique peut être la plus utile ou faire face à des défis dans le cadre du soutien à l'élaboration de cadres de PPP. Les principales conclusions de cet examen sont présentées ci-dessous dans deux grandes catégories: (i) les conseils sur les meilleures pratiques, les outils et autres produits relatifs aux cadres de PPP et (ii) l'assistance technique fournie pour évaluer ou élaborer des cadres de PPP qui peut ou non mettre à profit des outils ou des produits spécifiques.

2.1 Conseils, outils et produits

Les partenaires de développement ont mis au point une multitude d'outils et de produits destinés à soutenir l'assistance technique en faveur des cadres juridiques et institutionnels des PPP. Le tableau ci-dessous présente une sélection de ces outils et produits.

Aperçu des outils et des produits

Outil/Produit	Partenaire de développement
Diagnostic de l'état de préparation d'un pays en termes de PPP : évaluation standardisée de l'état de préparation d'un pays à la mise en œuvre de PPP à travers un examen de son environnement de PPP.	Groupe de la Banque mondiale
InfraSAP 2.0 : Analyse standardisée des contraintes en matière de financement privé afin de créer une feuille de route permettant d'accroître la participation du secteur privé dans les infrastructures durables.	Groupe de la Banque mondiale
Lignes directrices relatives à la gestion des PNS : Orientations et cours d'apprentissage en ligne pour aider les professionnels à faire face aux défis liés aux propositions non sollicitées (PNS).	Groupe de la Banque mondiale
Cadre de divulgation dans le cadre des PPP : Orientations et cours d'apprentissage en ligne sur la conception d'un cadre de divulgation dans le cadre des PPP, y compris la préparation de la législation et de la politique.	Groupe de la Banque mondiale
Guide sur les cadres juridiques des PPP : Conseils sur les dispositions juridiques suggérées pour soutenir l'élaboration d'un cadre juridique de PPP.	Groupe de la Banque mondiale
Guide mondial de l'engagement communautaire en faveur des PPP* : Matériel d'orientation permettant d'améliorer la communication et l'engagement des parties prenantes dans le cadre de la mise en place d'un PPP.	Groupe de la Banque mondiale
Moniteur de PPP : Outil en ligne qui suit l'évolution de l'environnement favorable aux PPP dans un certain nombre de pays.	Banque asiatique de développement

Évaluation de l'état de préparation aux PPP : Analyse standardisée des domaines clés pertinents en termes de création d'un environnement favorable aux PPP dans un pays.	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)
Évaluation de la gestion des investissements publics : Analyse standardisée des procédures, outils, processus de décision et de suivi utilisés par les gouvernements au cours du cycle d'investissement public.	FMI
Outil d'évaluation de l'état de préparation : Analyse standardisée des domaines clés pertinents pour la mise en place d'un environnement propice aux PPP dans un pays et pour la réalisation d'objectifs plus généraux en matière de développement d'infrastructures.	Centre d'excellence de la CEE-ONU en matière de PPP
Guide législatif sur les PPP et Dispositions législatives types : Principes directeurs et documents sur le cadre juridique des PPP, les marchés publics et les questions contractuelles.	Commission des Nations unies pour le droit commercial international
Loi type pour les PPP/Concessions* : Modèle/projet de contenu pour les clauses communes des PPP/concessions.	CEE/Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

* Fait référence à des outils ou des produits qui sont encore en cours d'élaboration/en attente de publication.

Les **outils d'évaluation** couvrent un grand nombre de questions susceptibles d'avoir un impact sur la capacité des PPP à être mis en œuvre dans un pays donné, notamment le climat macroéconomique et le climat des affaires/investissements, le cadre juridique et institutionnel des PPP, l'expérience acquise en matière de PPP, la passation de marchés de PPP et les capacités. Les outils d'évaluation présentent des points communs considérables en ce qui concerne la couverture de ces questions fondamentales. En outre, la plupart des outils d'évaluation prennent également en compte la planification et la préparation des projets, ainsi que l'évolution du secteur financier. Par conséquent, il existe de nombreux recouvrements entre ces outils, même s'il convient de noter qu'ils couvrent les questions à des niveaux de détail différents et que la disponibilité de certains outils est géographiquement limitée.

Bien que la capacité soit prise en compte dans la plupart des outils d'évaluation, elle se limite en grande partie à déterminer si les institutions actuelles sont bien placées pour entreprendre les activités typiques nécessaires à la création et à la mise en œuvre des PPP. Une évaluation plus approfondie de domaines spécifiques où les capacités peuvent être faibles et de la manière dont ces faiblesses ont un impact sur l'élaboration d'un programme de PPP peut être nécessaire pour orienter les recommandations visant à mettre en place un cadre juridique adapté.

Un certain nombre de produits facilitent également **l'élaboration de cadres de PPP** et ceux-ci ont tendance à être, de nature, plus pratiques et axés sur des dispositions législatives générales ou des conseils sur des domaines thématiques pertinents pour les cadres de PPP. Il semble qu'il y ait un chevauchement considérable entre les produits couvrant l'élaboration d'un cadre juridique général de PPP. Toutefois, une grande partie de ce contenu n'est pas spécifiquement axée sur les pays en développement ; il sert principalement de bibliothèque aux dispositions et recommandations en matière de meilleures pratiques. Aucun des produits examinés ne tient compte du niveau de maturité ou de la capacité institutionnelle du pays dans lequel un cadre de PPP est en cours d'élaboration.

2.2 Assistance technique aux cadres de PPP

2.2.1 Évaluations du cadre des PPP

Les évaluations des cadres juridiques et institutionnels des PPP, et plus généralement des programmes PPP, sont parfois entreprises avant l'aide à la préparation ou à la révision de ces cadres et à différents moments de l'élaboration des programmes PPP. Les évaluations sont souvent utilisées ou destinées à être utilisées comme un tremplin à la conception d'une assistance technique de suivi plus spécifique, via des recommandations personnalisées basées sur les résultats de l'évaluation. Toutefois, il n'est pas évident que ces outils d'évaluation permettent toujours d'orienter l'assistance technique de suivi car, dans certains cas, l'assistance technique de suivi fait défaut, entraînant ainsi un impact limité.

Pour s'assurer que les évaluations de PPP apportent la valeur escomptée, il est alors important d'encourager, dans la mesure du possible, l'assistance technique de suivi. Deux facteurs semblent avoir augmenté la probabilité d'un suivi dans le cadre de l'assistance technique qui a été passée en revue:

- Assurer un engagement fort et une appropriation de l'évaluation du cadre des PPP par les professionnels des PPP du gouvernement. La mise en place et le maintien de cette appropriation peuvent contribuer à susciter la volonté politique nécessaire à la mise en œuvre des recommandations et des réformes issues de l'évaluation. En outre, un engagement fort peut faciliter la préparation de recommandations appropriées contenues dans l'évaluation grâce à une compréhension plus exacte des obstacles spécifiques aux programmes PPP ainsi que de la capacité institutionnelle en matière de PPP.
- Identifier le soutien en faveur d'une éventuelle assistance technique de suivi avant d'entreprendre l'évaluation du cadre des PPP. Cela est plus facile à réaliser quand il existe des relations solides entre le(s) partenaire(s) de développement et les professionnels des PPP du gouvernement, et qu'un vaste programme d'appui aux PPP en faveur du pays existe ou est à l'étude. Il existe un nombre important d'acteurs actifs dans l'élaboration de cadres de PPP, et il convient de veiller à collaborer avec eux à un stade précoce (avant, pendant et après l'évaluation, le cas échéant) afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'évaluation.

Au Sri Lanka, une évaluation du cadre a été entreprise avant le soutien au développement du pipeline et a été conçue pour alimenter le soutien au développement du pipeline et à la préparation des projets PPP.

Les évaluations des PPP sont de nature très variée et couvrent des questions telles que l'environnement macroéconomique, l'expérience en matière de PPP, l'engagement des acteurs concernés, le cadre juridique et institutionnel, le soutien du gouvernement et le risque fiscal, l'accès au financement et la divulgation d'informations. Cependant, il n'est pas certain qu'elles soient souvent fondées sur une connaissance approfondie de l'expérience en matière de transactions au sein du pays. La prise en compte de cette expérience faciliterait l'identification des obstacles et des contraintes spécifiques à la mise en œuvre des projets de PPP qu'il est essentiel de cibler dans le cadre de l'assistance technique de suivi. Pour y parvenir, il convient de collaborer plus étroitement avec les professionnels des PPP du gouvernement ou réaliser des évaluations de PPP parallèlement à d'autres formes d'assistance technique axées sur la mise en place de pipelines ou de projets de PPP. Cela peut faciliter l'intégration de l'expérience pratique dans l'évaluation du cadre en temps réel pour s'assurer que toutes les

En Angola, une évaluation du cadre a été préparée parallèlement au travail de développement du projet, ce qui a été utile pour identifier les goulots d'étranglement pratiques au développement du projet, tels que les incohérences entre le secteur de l'énergie et les réglementations PPP.

recommandations relatives au cadre reflètent correctement le contexte et la capacité du pays ainsi que les obstacles qui entravent le développement du programme de PPP que tout cadre chercherait à surmonter.

2.2.2 Élaboration de cadre de PPP

L'élaboration de cadres de PPP a été une composante essentielle de l'assistance technique par les partenaires du développement à travers toute une série de programmes PPP, quel que soit la capacité ou le niveau d'expérience en matière de PPP du pays en question. Cela a souvent nécessité la promulgation ou la révision de la législation sur les PPP qui permet la mise en œuvre de programmes PPP et la mise en place d'institutions centrales de PPP. Cependant, les preuves que l'assistance technique à l'élaboration de cadres de PPP a eu un impact significatif sur le volume des transactions de PPP sont limitées étant donné que la mise en œuvre des projets après l'adoption d'une nouvelle législation est souvent restée faible. C'est particulièrement le cas dans les environnements à faible capacité et à l'expérience en matière de PPP limitée. En outre, les nouveaux cadres de PPP ont parfois été révisés plus ou moins hâtivement, ce qui soulève d'autres questions sur la manière dont l'assistance technique à l'élaboration de cadres de PPP peut soutenir au mieux l'essor des programmes PPP.

En **Afghanistan**, un soutien institutionnel a été fourni pour la promulgation d'une législation sur les PPP, la création d'une institution centrale de PPP et le développement d'une filière PPP. Malgré cela, la mise en œuvre des transactions a été lente, entravée par une faible capacité et un soutien sectoriel incohérent.

Pour la plupart, l'assistance technique pour l'élaboration d'un cadre de PPP suit une même approche consistant en une étude documentaire qui compare les cadres existants et les meilleures pratiques, suivie par l'élaboration d'une législation qui adapterait les premiers à ces dernières. Cette approche à l'élaboration d'un cadre juridique peut encourager l'expansion du cadre de PPP d'un pays afin de couvrir un large éventail de questions. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, il existe des exemples de cas où les cadres de PPP élaborés grâce à cette approche n'ont pas contribué à l'augmentation de transactions en matière de PPP. Dans la plupart des cas, il semble que les problèmes contextuels spécifiques au pays qui pourraient empêcher la réalisation de projets de PPP ne soient guère évalués. Même si ces problèmes sont connus, il n'est pas certain que l'assistance technique se penche sérieusement sur la question de savoir si ou comment l'amélioration du cadre des PPP permettra de les surmonter. Il est donc possible que l'aide à l'élaboration d'un cadre soit prématurée, ce qui semble plus probable dans les cas où la capacité d'utilisation des éléments du cadre proposé est limitée et met en évidence l'importance de modifier graduellement le cadre des PPP pour tenir compte de l'expérience et de la capacité des pays à le mettre en œuvre.

La **Jordanie** a adopté une approche progressive pour le développement de son cadre de PPP, en promulguant des lois sectorielles et de PPP au fil du temps. Plus récemment, le pays a révisé la loi sur les PPP et a établi des cadres pour le MIP et le FCCL.

Il existe quelques exemples de cas où l'élaboration d'un cadre de PPP a été soutenue par différentes approches qui peuvent être utiles pour orienter le futur soutien aux cadres juridiques et institutionnels des PPP. Il s'agit notamment des exemples suivants :

- **Piloter les nouveaux processus de cadre avant de les inscrire dans une législation globale.** Au Vietnam, un cadre pilote flexible a été utilisé pour la mise en œuvre de projets avant la formalisation du cadre en une loi. Les enseignements tirés du processus pilote peuvent ensuite être intégrés dans le cadre des PPP.
- **Apporter des contributions ciblées à l'élaboration de cadres de PPP.** Au Sénégal, en Afrique du Sud et au Vietnam, les partenaires du développement ont examiné et fait des observations sur les projets de législation et/ou la législation existante. Cette approche

permet aux professionnels des PPP gouvernementaux de maintenir le contrôle sur le processus de rédaction législative.

- **Apporter un soutien à l'opérationnalisation afin de résoudre les problèmes de mise en œuvre des cadres de PPP.** En Indonésie et au Kenya, l'assistance technique fournie pour rendre les nouveaux cadres de PPP opérationnels a couvert la préparation du suivi des documents d'orientation et/ou de procédure qui soutiennent l'application quotidienne de la législation primaire. Ceci est particulièrement pertinent pour la mise en œuvre de nouveaux processus et procédures.

Malgré leur importance, les cadres de PPP à eux seuls ne permettent pas de stimuler les activités de PPP. C'est pourquoi, en plus d'envisager d'autres approches à l'élaboration de cadres de PPP, l'assistance technique devrait également envisager d'aider à relever les défis pratiques et de mise en œuvre impactant la capacité d'un programme de PPP à mettre en œuvre des projets de PPP. Les défis pratiques les plus communément identifiés auxquels les programmes PPP sont confrontés et qui sont consignés dans la documentation allant de l'assistance technique à l'élaboration d'un cadre de PPP sont répertoriés ci-dessous. Ces défis peuvent nécessiter un soutien différencié au-delà ou à la place d'une nouvelle révision/élaboration du cadre de PPP. Ces défis sont les suivants :

- **Clarté des rôles/responsabilités institutionnels.** Il est courant, dans le cadre de la législation sur les PPP, de mettre en place de nouvelles institutions ou d'élargir les institutions existantes afin de créer un cadre institutionnel qui définit les rôles/responsabilités à assumer par les différentes institutions gouvernementales. Toutefois, l'un des défis les plus communs auxquels les programmes PPP sont confrontés est le manque de clarté des rôles et des responsabilités institutionnels. Ces problèmes peuvent provenir d'un manque de clarté dans les cadres de PPP eux-mêmes mais ils semblent tout aussi souvent résulter d'une incapacité à rendre opérationnels les cadres institutionnels existants.
- **Un manque de projets bancables.** Cela peut être causée par une multitude de problèmes, dont des problèmes de procédure, une mauvaise préparation des projets, une dépendance vis-à-vis des propositions non sollicitées, une faible capacité ou un manque de planification des investissements sectoriels ainsi que par d'autres facteurs échappant au contrôle du gouvernement tels que la taille du pays. Des révisions du cadre juridique et institutionnel peuvent, en fin de compte, s'avérer nécessaires pour résoudre les problèmes de procédure mais les capacités sous-jacentes plus générales ou d'autres questions qui entraînent une mauvaise élaboration des projets ou une prédominance des propositions non sollicitées peuvent être mieux traitées sans la mise en œuvre d'un nouveau cadre de PPP.
- **Contraintes fiscales/financières.** Bien qu'ils ne soient pas aussi fréquents que les problèmes susmentionnés, les obstacles fiscaux et financiers sont mentionnés dans l'assistance technique aux cadres de PPP. Il peut s'agir de problèmes liés à la convertibilité des devises en l'absence de financement en monnaie locale ou de besoins de garanties gouvernementales ou d'autres formes de soutien financier. Ces contraintes continueront d'avoir un impact sur la mise en place de programmes PPP, indépendamment de l'aide apportée aux cadres de PPP. L'assistance technique peut donc mieux soutenir la mise en place de programmes PPP en s'attaquant directement à ces problèmes ou en se

En Côte d'Ivoire, un programme de communication a été conçu pour améliorer la coordination entre l'institution centrale de PPP et les autorités contractantes, afin d'éviter que l'institution centrale de PPP ne soit mise à l'écart pendant le processus de développement des projets de PPP

concentrant sur l'élaboration de projets qui peuvent être mis en œuvre malgré ces contraintes.

3. Comment les approches aux cadres juridiques et institutionnels des PPP peuvent-elles être renforcées?

3.1 Considérations en matière de fourniture d'une aide à l'évaluation du cadre des PPP

Intégrer une plus grande compréhension des capacités des pays et des défis liés aux transactions dans les évaluations du cadre des PPP.

Afin d'accroître leur efficacité en matière d'assistance technique aux institutions de PPP, les évaluations du cadre des PPP doivent prendre en compte les éléments suivants:

- **Mettre l'accent sur les obstacles explicites aux transactions de PPP, sur la base de l'expérience pratique.** En fonction du niveau d'expérience en matière de transactions au sein d'un pays, cela peut nécessiter plus de temps pour un plus grand engagement avec les professionnels des PPP gouvernementaux que ce qui est actuellement typique dans les exercices d'évaluation des PPP afin d'explorer ces questions. L'évaluation devrait être ancrée sur des recommandations visant à résoudre les problèmes ayant un impact sur la capacité à réaliser des transactions.
- **Inclure systématiquement un examen des défis spécifiques au programme qui n'entravent peut-être pas l'élaboration initiale du projet de PPP** mais qui peuvent exposer les programmes PPP à des risques considérables susceptibles de compromettre leur développement. Cela peut inclure :
 - les contraintes budgétaires et les pratiques générales de gestion budgétaire d'un pays (y compris la capacité actuelle à gérer les contraintes) ainsi que la législation applicable.
 - La gouvernance des projets après leur attribution et les pratiques de gestion des contrats.
 - Le droit et les pratiques en matière d'acceptation et de traitement des propositions spontanées (USP).
- **Tenir davantage compte des capacités des professionnels des PPP gouvernementaux** dans la conception des recommandations émanant de l'évaluation du cadre des PPP. Ces recommandations doivent refléter et intégrer le contexte et les capacités des pays et se focaliser sur les questions prioritaires qui sont réalistes et réalisables.

L'assistance technique qui utilise les outils d'évaluation du cadre des PPP doit intégrer des éléments de conception qui encourageront le travail de suivi.

Pour être efficaces, les évaluations des cadres de PPP nécessitent un soutien de suivi. Dans ce contexte, il peut être utile d'envisager les éléments de conception suivants:

- **Les évaluations du cadre des PPP devraient faire partie de programmes d'assistance technique plus élargis** afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations.
- Il convient d'encourager **un engagement plus important avec les professionnels des PPP gouvernementaux** afin d'élaborer des recommandations qui suscitent un consensus et un

engagement en faveur de leur mise en œuvre. Ceci est particulièrement important dans les environnements à faible capacité.

- **Envisager la préparation d'une évaluation du cadre des PPP parallèlement aux travaux d'élaboration de portefeuilles/projets** car cela permettra d'identifier les problèmes et les obstacles pratiques en matière d'élaboration de projets/transactions.

3.2 Considérations relatives à l'élaboration d'un cadre PPP

Déterminer s'il est possible de surmonter les principaux obstacles à l'expansion des programmes PPP à travers d'autres interventions avant de s'engager dans l'élaboration de nouveaux instruments juridiques.

Parmi les autres options à envisager le cas échéant et en fonction de la nature des principaux obstacles aux programmes PPP, on peut citer la sensibilisation, le renforcement des capacités ou l'aide à l'élaboration de politiques ou à l'opérationnalisation. Les principaux obstacles qui peuvent être mieux résolus à travers des interventions non-législatives sont les suivants:

- **Clarté des rôles et responsabilités institutionnels** - La sensibilisation et le renforcement des capacités ou l'appui à l'opérationnalisation devraient être envisagés dans un premier temps dans les cas où les instruments juridiques sont généralement clairs. Si une révision du cadre juridique est nécessaire, la sensibilisation et le renforcement des capacités ou le soutien à l'opérationnalisation devraient être envisagés parallèlement à l'intervention législative pour soutenir la mise en œuvre du changement institutionnel.
- **Manque de projets bancables** - Les défis procéduraux et le manque de capacités peuvent entraîner le développement de projets non viables. Lorsque les procédures prévues par la loi sont généralement appropriées, il peut être plus utile de fournir une assistance technique pour les travaux de création de portefeuilles/de préféabilité des projets ou de renforcement des capacités des autorités contractantes en matière d'élaboration de projets.
- **Cadre d'investissement ou questions de financement** - Ces questions peuvent nécessiter une approche beaucoup plus globale que les instruments du cadre de PPP et certains problèmes, tels que les pénuries de devises, peuvent ne pas être adressables par législation. Dans ce cas, il faut envisager de se focaliser sur l'élaboration de projets qui peuvent être mis en œuvre en dépit des contraintes.

L'assistance technique relative au cadre juridique et institutionnel doit être conçue de manière à lever les obstacles spécifiques au programme de PPP et à adopter une approche plus itérative de l'élaboration du cadre de PPP.

Cette approche met à profit le processus d'élaboration continue et itérative du cadre de PPP pour tirer parti de l'expérience pratique et se concentrer, dans la mesure du possible, sur des engagements plus restreints et ciblés dans le cadre de PPP. Elle devrait également permettre de réduire le risque associé à l'introduction d'une législation susceptible de poser des problèmes de mise en œuvre. Les éléments de conception de l'assistance technique qui suivent cette approche sont les suivants:

- **s'assurer que l'expérience et la capacité du programme PPP sont prises en compte lors de l'élaboration des cadres juridiques et institutionnels.** Cela nécessite probablement un

engagement important avec les professionnels des PPP gouvernementaux par rapport aux implications des procédures et processus proposés au cours de l'assistance technique.

- **séquencer l'assistance technique en fonction des besoins à travers des interventions très ciblées.** Dans la mesure du possible, envisager l'élaboration d'orientations ou de politiques dans un premier temps, ou mettre en place des approches pilotes pour lever les obstacles aux programmes PPP avant d'élaborer des instruments juridiques.
- **sur les marchés plus matures, l'assistance technique doit être axée sur l'identification des principaux obstacles juridiques** susceptibles de bloquer les programmes PPP et sur les moyens de les surmonter. L'assistance technique à la rédaction législative peut bénéficier d'une concentration sur une gamme plus étroite de sujets essentiels au lieu de recommander un éventail plus large d'éléments de meilleures pratiques.
- dans la mesure du possible, **incorporer un soutien de suivi** pour appuyer l'opérationnalisation des cadres nouveaux ou révisés.

4. Liste de contrôle pour l'assistance technique aux cadres juridiques et institutionnels

La présente note contient une série de recommandations applicables à la conception et au développement de l'appui juridique et institutionnel aux institutions de PPP. Ces recommandations peuvent être regroupées en catégories qui doivent être prises en considération à différents stades de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre de l'appui institutionnel. Les principales catégories contiennent des conclusions relatives à :

- la sélection : quel soutien est approprié compte tenu des circonstances ou des objectifs spécifiques ?
- le séquençage : tenant compte d'autres composantes d'un programme d'assistance technique à quel moment certains types de soutien peuvent être appropriés ?
- l'utilisation d'outils : quels outils ou produits peuvent être particulièrement pertinents et à quel moment ?
- la conception : suggestions pour améliorer l'efficacité ou l'efficacé de la manière dont le soutien est fourni.

Les recommandations ci-dessous sont également réparties entre l'évaluation du cadre de PPP et le développement du cadre de PPP.

Évaluation du cadre PPP

Sélection	Déterminer si un examen exhaustif d'un programme de PPP est nécessaire pour déterminer l'engagement futur. Confirmer qu'aucun examen exhaustif récent n'a été entrepris par les partenaires de développement ou si une approche ciblée serait plus pratique.
Séquençage	Effectuer une évaluation au début d'un programme d'assistance technique échelonné. D'autres éléments qu'il peut être utile d'envisager en parallèle sont les suivants : <ul style="list-style-type: none">▪ la formation en classe, principalement des formations générales en matière de PPP dans les programmes moins matures.

- Le développement de portefeuilles/projets, qui peut aider à mettre en évidence les obstacles aux PPP qu'une évaluation doit permettre d'identifier.

Utilisation des outils

Favoriser systématiquement l'utilisation d'outils d'évaluation standardisés en cas de besoin d'évaluation dans le cadre de l'assistance technique.

Considérations clés en matière de conception

1. Identifier les obstacles spécifiques aux transactions de PPP dans l'évaluation du cadre. Cette démarche doit aller au-delà de l'identification de précédents projets de PPP et de l'examen des cadres de PPP à la lumière des meilleures pratiques, afin d'explorer les défis pratiques auxquels un programme de PPP est confronté dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet. L'objectif devrait être d'identifier et d'obtenir un consensus sur les obstacles explicites aux transactions de PPP, ce qui constitue alors la base de l'élaboration d'un plan d'action.

2. Veiller à ce que l'assistance technique pour l'assistance-cadre soit conçue de manière à encourager le soutien de suivi. Ces caractéristiques pourraient inclure :

- a. Un engagement accru de la part du gouvernement afin de créer un consensus et un dévouement autour des recommandations de l'évaluation.
- b. Une coordination accrue avec les partenaires du développement afin de garantir que les interventions complémentaires sont prises en compte et intégrées de manière appropriée.

Autres considérations relatives à la conception

Les diagnostics et les évaluations doivent systématiquement inclure les éléments suivants afin d'identifier les défis spécifiques au programme qui, n'entravent peut-être pas l'élaboration initiale du projet de PPP mais, peuvent exposer les programmes de PPP à des risques considérables susceptibles d'en compromettre le développement :

- un examen des contraintes budgétaires d'un pays et des pratiques générales de gestion budgétaire (y compris la capacité du client à gérer les contraintes) ainsi que de la législation pertinente.
- un examen de la gouvernance des projets après leur attribution et des pratiques de gestion des contrats.
- un examen des lois et de la pratique relative aux propositions non-sollicitées (USP).

Élaboration du cadre PPP

Sélection

Exiger que les questions contextuelles de pays ayant un impact sur l'activité du programme de PPP et devant être abordées dans le cadre de l'assistance technique à l'élaboration d'un cadre de PPP soient clairement comprises. La conception de l'assistance technique doit être adaptée de manière à surmonter les obstacles spécifiques aux pays qui entravent la mise en œuvre des projets de PPP ou les risques importants liés aux programmes de PPP (tels que ceux relatifs au FCCL, aux USP, à la transparence, à la gestion des contrats, etc.)

Séquençage

Déterminer si les principaux obstacles au développement des programmes de PPP peuvent être mieux surmontés par d'autres formes d'assistance technique avant de se lancer dans l'élaboration de nouveaux instruments juridiques. Les principaux obstacles identifiés dans le cadre de ce travail et qui pourraient être mieux abordés à travers différentes interventions sont les suivants :

- **la clarté des rôles et responsabilités institutionnels** - La sensibilisation et le renforcement des capacités ou le soutien à l'opérationnalisation devraient être envisagés dans un premier temps. Si la révision du cadre juridique est nécessaire, les

éléments suivants devraient être pris en compte pour soutenir la mise en œuvre des changements institutionnels.

- **le manque de projets bancables** - Dans les cas où les procédures prévues par la loi sont généralement appropriées, il convient d'envisager un appui à la création de portefeuille/à la préfaisabilité de projets et au renforcement des capacités dans le cadre de l'élaboration de projets.
- **Questions relatives au cadre d'investissement ou au financement** - Il peut être nécessaire de s'y attaquer de façon plus générale en comparaison aux instruments du cadre PPP et certaines questions telles que la pénurie de devises qui peuvent ne pas être abordées dans la législation. Mettre l'accent sur l'élaboration de projets qui peuvent être mis en œuvre en dépit des contraintes.

Utilisation d'outils

S'inspirer des meilleures pratiques lors de l'élaboration des cadres de PPP mais se focaliser sur les aspects des meilleures pratiques qui sont utiles pour faire face aux obstacles propres à chaque pays.

Considérations clés en matière de conception

L'appui au cadre juridique et institutionnel doit être conçu pour faire face aux obstacles spécifiques des programmes de PPP plutôt que d'adopter globalement les "meilleures pratiques", et doit également être adapté à la maturité du marché.

Cette approche s'appuie sur le processus de développement continu et itératif des cadres pour se concentrer sur des améliorations progressives plus modestes des cadres de PPP. Parmi les caractéristiques de conception qui soutiennent cette approche, on peut citer:

- **s'engager davantage auprès des professionnels des PPP du gouvernement** tout au long du processus d'élaboration du cadre afin de mieux comprendre les procédures et les processus que l'expérience et les capacités en matière de programme de PPP peuvent apporter. Ceci est particulièrement important pour assurer la clarté des rôles et des responsabilités institutionnels.
- **séquencer le soutien aux cadres juridiques et institutionnels des PPP en fonction des besoins par des interventions très ciblées.** Dans la mesure du possible, envisager l'élaboration d'orientations ou de politiques comme première étape pour piloter des approches visant à lever les obstacles aux programmes PPP avant d'élaborer des instruments juridiques.
- **se concentrer sur l'identification d'approches permettant de faire face aux principaux obstacles juridiques** susceptibles de bloquer les programmes PPP et veiller à ce que les projets de cadres de PPP tiennent compte des questions essentielles.
- **incorporer une assistance technique de suivi** pour soutenir l'opérationnalisation des cadres nouveaux ou révisés en vue de faciliter les futures interventions.

Autres considérations relatives à la conception

- Veiller à ce que l'élaboration du cadre juridique et institutionnel repose sur une compréhension de la gouvernance réelle des projets après attribution et des pratiques de gestion des contrats afin de garantir la clarté des rôles institutionnels à tous les stades du cycle de vie des projets de PPP.
- L'apprentissage sur site à travers des voyages d'étude ou d'autres formes d'engagement avec des unités de PPP plus expérimentées peut être particulièrement utile pour soutenir l'élaboration de nouvelles politiques/procédures, quand l'objectif d'apprentissage est clair et qu'il est possible de soigneusement sélectionner les professionnels gouvernementaux compétents.

Avertissement : Ce document est un produit du personnel de la Banque mondiale avec des contributions de sources externes. Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans ce travail ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent.

Les informations contenues dans ce document sont destinées à des fins d'information générale uniquement et ne constituent en aucun cas un avis juridique. Ces informations ne sont ni exhaustives ni normatives et ne doivent en aucun cas être interprétées comme des conseils professionnels financiers, techniques ou juridiques appropriés sur un projet ou un programme de PPP, ni s'y substituer.