

Renforcer les institutions pour améliorer les PPP

Le rôle de la préparation de projet à un stade préliminaire



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 d'appui 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.

Cette note pratique décrit les résultats et les enseignements tirés en termes d'identification et de sélection de portefeuilles de projets et de leur préparation à un stade préliminaire; elle n'est pas axée sur le soutien à la structuration des transactions individuelles.

1. Quel rôle la préparation de projet joue-t-elle dans la réussite de programme PPP ?

La préparation des projets s'étend sur plusieurs phases du cycle de projet PPP, de l'identification initiale du projet - en passant par la sélection et la priorisation - à l'analyse plus approfondie et à sa structuration. Dans l'ensemble, ce processus est considéré comme essentiel à l'élaboration de projets de PPP bancables et, par conséquent, au succès des programmes de PPP. Toutefois, il est difficile d'établir directement ce lien car l'ampleur de la préparation de projets varie considérablement d'un pays à l'autre et au sein des pays.

La préparation de projet peut favoriser une répartition appropriée des risques et un processus d'appel d'offres concurrentiel, des facteurs qui sont étroitement liés à la réussite des projets PPP. Selon de nombreux travaux universitaires, une répartition appropriée des risques est considérée comme l'un des plus importants facteurs de réussite d'un projet PPP, plus importante que la viabilité économique du projet et tout aussi importante que la force du partenaire du secteur privé. La compétitivité est aussi largement considérée comme un facteur de réussite des projets et le degré de compétitivité des programmes de PPP a été positivement lié à l'augmentation du volume des transactions de PPP. En outre, on estime que la préparation des projets réduit l'incidence de projets PPP en difficulté ou annulés, ce qui peut avoir un impact négatif sur les programmes PPP ².

Au Nigeria, le programme de concession portuaire dans le cadre d'un PPP en 2005-2006 a consisté en des projets soigneusement préparés et appuyés par une réforme du secteur. Il a abouti à la mise en concession de 26 ports, qui ont reçu plus de 100 manifestations d'intérêt et 59 offres

Les institutions centrales de PPP se focalisent souvent sur la préparation des projets à un stade précoce, notamment sur leur identification, sélection et priorisation. Dans de nombreux pays, la préparation des projets à un stade précoce est importante car elle permet de choisir les projets appropriés et d'allouer des ressources humaines et financières à leur préparation ultérieure. Dans les environnements où les ressources consacrées à la préparation des projets sont particulièrement limitées, la sélection et la priorisation de projets en fonction de leur potentiel de PPP à un stade précoce peuvent s'avérer essentielles pour éviter de dépenser des ressources pour une évaluation plus détaillée du projet si ce dernier n'est pas adapté pour être un PPP.

Les portefeuilles de projets PPP, généralement créés et gérés par les institutions centrales de PPP (en coordination avec les autorités contractantes), reflètent le résultat des travaux de préparation et de

En Égypte, un portefeuille de 12 à 15 PIP a suscité une forte concurrence pour son premier PIP, 50 entreprises ayant soumis des manifestations d'intérêt, ce qui a permis d'obtenir le prix de l'électricité le plus bas pour un pays en développement à l'époque.

sélection de projets à un stade précoce. En général, l'utilisation d'outils de sélection de projets et de portefeuilles de PPP ne semble pas encourager l'augmentation des transactions en matière de PPP car ils servent principalement à prioriser les projets qui ont déjà été pré-identifiés en vue d'une exécution en PPP. Malgré l'absence d'impact direct sur le développement des programmes de PPP, les portefeuilles de PPP sont perçus comme encourageant la concurrence, ce qui, comme indiqué ci-dessus, peut contribuer à la

réussite des projets de PPP et, à la fin, des programmes de PPP.

² Les mesures en matière de détresse des projets sont négativement corrélées avec les investissements et les projets de PPP; toutefois, il n'a pas été démontré que cette relation est causale.

De plus, dans les programmes de PPP de petite taille ou moins développés, les portefeuilles ont tendance à se concentrer sur un plus petit nombre de projets de PPP prioritaires qui sont souvent élaborés pour des objectifs spécifiques, par exemple : lancer un programme de PPP, aider un programme de PPP à institutionnaliser de nouvelles procédures de développement de projets, et/ou faciliter un engagement, à un stade précoce, avec les institutions de financement du développement (IFD). Dans les programmes de PPP plus établis, bien que l'objectif général d'allocation des ressources aux projets soit le même, l'accent est davantage mis sur une évaluation rigoureuse des projets potentiels en vue de faciliter les décisions d'allocation des fonds de préparation.

2. Comment l'assistance technique en matière de préparation de projet a-t-elle été fournie aux institutions de PPP jusque-là?

Une plus grande standardisation en matière d'identification, de préparation et de documentation des projets de PPP peut aider les gouvernements à mettre en œuvre des projets adaptés et bien préparés qui répondent aux besoins publics et peuvent attirer des investissements privés. Conscients de cela, les partenaires de développement ont consacré d'importantes ressources à l'appui à la préparation des projets, à travers notamment : (i) la mise au point d'outils et de produits destinés à faciliter l'évaluation qualitative et quantitative des besoins en infrastructures et la sélection/préparation de projets, couvrant des étapes individuelles ou multiples du cycle d'un projet de PPP et (ii) la fourniture d'une assistance technique aux gouvernements pour faciliter les différentes étapes de la préparation d'un projet de PPP qui peut ou non mettre à profit des outils ou des produits spécifiques. L'appui à la préparation des projets a été examiné dans le but d'identifier les lacunes et les chevauchements dans les orientations, les outils et les produits existants et de comprendre comment une assistance technique spécifique peut être la plus utile ou être confrontée à des défis dans le cadre de son appui aux institutions de PPP. Les principales conclusions de cet examen sont présentées ci-dessous.

2.1 Conseils, outils et produits

Les outils de préparation des projets de PPP traitent généralement de l'évaluation de la viabilité stratégique, économique, commerciale, financière, budgétaire et de gestion d'un projet afin de faciliter la prise de décision pour le gouvernement au fur et à mesure que le projet avance dans le cycle de projet de PPP. Ils peuvent également servir à améliorer et à standardiser les données relatives à la préparation de projets produites par les praticiens des PPP du gouvernement tout au long du cycle du projet. Il existe un large éventail d'outils et de produits mis au point par les partenaires du développement et utilisés pour appuyer les approches en matière de préparation de projets, dont une sélection est présentée ci-dessous.

Aperçu des outils et des produits

Outil/Produit	Partenaire de développement
Orientations sur les dispositions contractuelles des PPP: Contenu suggéré pour les dispositions contractuelles essentielles des PPP y compris des conseils et des exemples d'études de cas.	Groupe de la Banque mondiale
Cadre de priorisation des infrastructures : Document de recherche et cadre quantitatif pour orienter la sélection et la priorisation des projets d'infrastructure.	Groupe de la Banque mondiale

Outil de sélection des PPP et outil de sélection et d'évaluation des PPP : Outil quantitatif permettant d'évaluer la pertinence de projets potentiels et d'en déterminer l'ordre de priorité.	Groupe de la Banque mondiale
Outil d'évaluation de l'état de préparation des projets du Mécanisme mondial pour le financement des infrastructures (GIF) : Outil quantitatif permettant d'évaluer l'état de préparation des projets et d'appuyer la prise de décision concernant l'octroi de l'aide par le GIF.	Groupe de la Banque mondiale
Outil d'évaluation de l'état de préparation d'un projet de PPP: Outil quantitatif permettant d'évaluer la pertinence et l'état de préparation de projets de PPP.	Centre européen d'expertise en PPP
Référentiel quantitatif sur le rapport qualité-prix (ou d'optimisation des ressources): Outil quantitatif d'aide à l'identification et à la sélection de projets de PPP appropriés.	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)
Outil sur les processus gouvernementaux facilitant la préparation de projets d'infrastructure : Orientations sur les besoins en matière d'environnement favorable aux PPP permettant de soutenir les processus de préparation et de prise de décision dans le cadre d'un projet.	Global Infrastructure Hub
Outil de répartition des risques: Exemples de matrices pour appuyer la prise de décision gouvernementale en matière de répartition des risques sur un ensemble de questions relatives aux projets.	Global Infrastructure Hub
Modèle à 5 cas : Outil standardisé et matériel d'orientation permettant de préparer, d'évaluer et d'approuver les propositions d'investissement.	Autorité britannique en charge des infrastructures et des projets
Feuille de route pour le lancement de projets : Approche standardisée permettant d'évaluer et d'améliorer la capacité du secteur public à lancer et à mettre en œuvre des projets de PPP.	Autorité britannique en charge des infrastructures et des projets
Outil de prise de décision à haut niveau* : Outil quantitatif en amont pour faciliter le processus décisionnel relatif au choix entre les marchés publics et les PPP.	Forum économique mondial
Outil de planification stratégique des infrastructures : Évaluation standardisée de l'état de préparation et des besoins d'un pays en matière d'infrastructures.	Forum économique mondial
Modèles standardisés de préparation de projet : Modèles standardisés de préparation de projet : des modèles applicables à tout un ensemble de secteurs pour uniformiser les exigences en matière de données et soutenir le processus décisionnel relatif aux projets.	Plate-forme multilatérale pour l'infrastructure durable (SOURCE)

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

Un certain nombre d'outils se concentrent uniquement sur l'analyse de la phase initiale tandis que d'autres prévoient un appui à l'analyse non seulement à un stade précoce mais aussi pendant les phases ultérieures du cycle du projet de PPP. Bien qu'il y ait un chevauchement naturel entre les outils proposant un appui à l'analyse à un stade précoce en raison de leur objectif similaire, il y a une certaine différenciation dans leur approche. Certains outils sont axés sur l'évaluation quantitative de la faisabilité et de la pertinence, à un stade précoce, de projets de PPP potentiels sur la base des données de projet disponibles tandis que d'autres utilisent une approche plus qualitative, fournissant des conseils fondés sur les meilleures pratiques à travers les pays en développement. Les outils plus qualitatifs mettent l'accent sur l'état de préparation de projets et les exigences en matière d'environnement favorable et requièrent des données moins détaillées sur les projets que les outils quantitatifs. L'utilisation d'outils quantitatifs peut donc s'avérer difficile dans les cas où les projets n'ont pas été suffisamment étudiés pour permettre de disposer d'un minimum de données sur les projets.

Étant donné la nature spécifique de la préparation détaillée d'un projet, il y a très peu d'outils qui se concentrent explicitement sur cette phase de son développement. Les outils qui couvrent ce domaine fournissent des indications allant de simples listes de contrôle en matière de préparation à des approches conceptuelles détaillées à la préparation de projets. Les listes de contrôle sont particulièrement utiles pour vérifier que les normes de préparation ont été dûment respectées. Des approches plus détaillées visent à améliorer et à standardiser les données de préparation de projets collectées tout au long du cycle du projet permettant ainsi aux clients gouvernementaux de voir où se situent les lacunes en matière d'information. Malgré les orientations disponibles sur le processus détaillé de préparation de projets et les données requises, aucun outil susceptible d'appuyer directement les gouvernements dans l'utilisation de données de projets pour orienter leur pouvoir décisionnel n'a été identifié.

Au-delà de la phase de préparation détaillée du projet, il y a également quelques outils qui se concentrent sur l'élaboration de contrat et aident à la répartition des risques et à la rédaction du contrat qui en découle. Ces outils couvrent un éventail de risques et de problèmes typiques et comportent des exemples de dispositions contractuelles. Toutefois, ces outils ne couvrent pas en détail les risques spécifiques au secteur.

2.2 Assistance technique à la préparation de projets

La fourniture d'une assistance technique pour soutenir l'élaboration de projets de PPP a été l'une des priorités des partenaires au développement même si la nature de cette assistance technique varie en fonction du stade de développement du projet visé. La préparation des projets à un stade précoce est souvent confiée à des institutions centrales de PPP qui cherchent dans tous les secteurs à identifier, sélectionner et prioriser les projets au sein du portefeuille de projets de PPP. Une fois les projets priorisés, un appui supplémentaire est également fourni aux institutions centrales de PPP et aux autorités contractantes concernées pour la préparation des projets à travers une analyse³ plus approfondie spécifique à chaque projet.

2.2.1 Analyse de portefeuille de projets

La création d'un portefeuille de projets de PPP est l'une des composantes les plus courantes de l'assistance technique aux institutions centrales de PPP. Ces analyses s'appuient généralement sur une méthodologie relativement similaire pour sélectionner et prioriser les projets. La méthodologie comprend généralement un processus de sélection en plusieurs étapes pour établir une liste longue et une liste courte de projets sur la base de critères standard. Dans la plupart des exercices, les critères utilisés couvrent la faisabilité technique et financière, la facilité de mise en œuvre, la compatibilité avec les priorités de développement, les impacts environnementaux et sociaux, l'attractivité pour le secteur privé, les besoins en matière d'appui gouvernemental et la disponibilité d'informations sur les projets bien qu'il y ait eu des variations quant au degré de couverture de ces sujets, notamment en ce qui concerne l'attractivité pour le secteur privé. En outre, l'analyse de portefeuille de projets utilise souvent un outil quantitatif pour aider à noter, classer et prioriser les projets. Cependant, malgré la disponibilité de multiples outils de sélection mis au point par les partenaires au développement, la majeure partie de l'assistance technique s'est basée sur le développement d'outils sur mesure pour prioriser les projets.

³ Le programme de renforcement des institutions de PPP a porté sur un examen de l'assistance technique fournie pour renforcer les institutions de PPP. Par conséquent, il se focalise sur l'aide à la préparation de projets à un stade relativement précoce qui peut être fournie aux institutions centrales et non sur le travail plus détaillé d'élaboration de projets qui est généralement géré par les autorités contractantes.

L'analyse du portefeuille de projets est souvent menée plusieurs fois dans la même juridiction pour affiner ou mettre à jour le portefeuille en fonction des changements ou de l'évolution des priorités du gouvernement ou des besoins en infrastructures. Cette analyse est parfois accompagnée d'un soutien parallèle apporté aux institutions centrales. Toutefois, dans un certain nombre de cas, par exemple en Afghanistan, en Éthiopie et au Sénégal, l'analyse de portefeuille de projets a été effectuée dans la même juridiction à un ou deux ans d'intervalle. Il n'est pas certain que la fréquence à laquelle l'analyse de portefeuille de projets de PPP est effectuée soit une approche efficace pour soutenir les institutions de PPP.

Au Burkina Faso, le portefeuille de projets a été mis en place mais, en fin de compte, les projets hors du portefeuille ont avancé grâce à des négociations directes.

En Éthiopie, au Lesotho et au Sénégal, les projets qui ont avancé après avoir été identifiés à travers un processus de sélection avaient déjà été retenus par les partenaires de développement avant l'analyse du portefeuille de projets.

L'objectif principal et souvent unique de ces analyses de portefeuille de projets a souvent été d'identifier des projets initiaux appropriés susceptibles de faire l'objet d'une préparation plus complète. Il n'est, toutefois, pas certain que ces analyses de portefeuilles permettent de sélectionner et d'élaborer, de manière fiable, des projets qui finissent par atteindre la phase de préparation. Dans de nombreux cas, les analyses de portefeuilles n'ont pas permis d'identifier des projets qui ont atteint une phase de préparation plus détaillée,

et souvent, les projets qui ont été davantage étudiés étaient ceux qui faisaient déjà l'objet d'une assistance technique en matière d'élaboration de projets de la part des partenaires de développement.

Même si la nature dynamique des portefeuilles de projets de PPP peut, en partie, expliquer l'incapacité de chacune de ces analyses à atteindre des objectifs strictement définis en termes de transaction, un certain nombre de défis, probablement pertinents, ont également été identifiés. Il s'agit notamment des défis suivants :

- **Le manque de capacité** : L'analyse de portefeuille de projets s'appuie généralement sur les autorités contractantes pour identifier les projets et en fournir les données. Toutefois, les autorités contractantes peuvent ne pas avoir une connaissance suffisante des PPP leur permettant d'identifier les projets appropriés et comprendre les exigences en matière de données, surtout dans les milieux à faible capacité.
- **La collecte de données** : La disponibilité de données est un problème récurrent pour les analyses de portefeuilles de projets car, dans de nombreux cas, les projets potentiels n'ont pas été suffisamment étudiés et les données en la matière ne consistent qu'en un concept de projet général. Dans les environnements fragiles, le manque d'accès physique permettant de recueillir des données et de visiter les sites des projets peut constituer un défi supplémentaire. Le manque de données limite l'analyse quantitative des projets et empêche l'analyse de portefeuille de projets de manière à en orienter, de manière fiable, la sélection.
- **Silos institutionnels** : en raison de la nature souvent multisectorielle des analyses de portefeuilles, il est courant qu'elles soient mises en œuvre par les institutions centrales de PPP. Cependant, les institutions centrales de PPP dépendent des autorités contractantes pour les données, l'identification et la sélection de projets. Cela peut représenter un défi pour les institutions centrales de PPP nouvelles ou inexpérimentées qui peuvent ne pas avoir développé des relations suffisamment solides avec les autorités contractantes.
- **Manque de prise en compte des propositions non-sollicitées (USP)** : Souvent, les analyses de portefeuille de projets se concentrent uniquement sur les projets provenant des responsables techniques parmi les autorités contractantes. Cependant, dans les nouveaux programmes de PPP surtout, les projets initiaux sont souvent des propositions spontanées (USP) ou sont

directement négociés et sont le fruit de relations politiques de haut niveau et/ou bénéficient d'un fort engagement politique. L'exclusion de ces projets peut limiter la qualité du portefeuille de projets.

- **Engagement politique** : L'évaluation des priorités du gouvernement ou du soutien du secteur public aux projets dans le cadre des analyses de portefeuille repose généralement sur la documentation existante en matière de planification du développement. Cela peut ne pas refléter correctement l'engagement politique en faveur de l'élaboration de programmes de PPP ou de portefeuille de projets, ce qui compromet leur pertinence.

Malgré ces défis et les résultats mitigés des analyses de portefeuille en termes d'aide à l'identification des projets de PPP qui parviennent au stade de préparation, elles ont souvent servi à d'autres objectifs qui sont pertinents pour la mise en place d'institutions de PPP. Elles peuvent, en particulier, servir à :

- **Renforcer les capacités pratiques et les relations institutionnelles** : Les analyses de portefeuille de projets peuvent être un moyen pratique de présenter les concepts fondamentaux des PPP aux praticiens des PPP gouvernementaux et d'acquérir de l'expérience en matière de mise en œuvre des processus de développement de portefeuille dans le cadre de leurs propres projets. Elles permettent également une communication directe et l'établissement de relations institutionnelles entre l'institution centrale de PPP et les autorités contractantes qui doivent travailler ensemble à l'identification et à la sélection de projets.

En Afghanistan, le processus de préparation de portefeuille de projets a permis d'acquérir de l'expérience en matière d'utilisation des nouveaux processus cadres de PPP, tant au sein de la nouvelle institution centrale de PPP qu'au niveau des autorités contractantes.

En Indonésie, les analyses de portefeuille ont permis de déterminer les besoins en ressources pour la mise en place d'un fonds de garantie.

- **Comprendre l'ampleur du potentiel d'un programme de PPP pour un pays** : Les analyses de portefeuille de projets peuvent aider à comprendre l'ampleur potentielle d'un programme de PPP d'un pays. Cela peut aider à déterminer les besoins en matière de ressources et de financement du programme de PPP et à identifier les contraintes majeures à l'élaboration d'un programme de PPP.
- **Bloquer les projets inadaptés** : Les analyses de portefeuille de projets peuvent aider à bloquer ou à revoir les projets de moindre valeur et à prioriser les projets présentant des caractéristiques de PPP plus appropriées. Cela peut permettre d'éviter de dépenser des ressources limitées réservées à l'élaboration de projets sur des projets qui ont peu de chances d'être des PPP réussis.

2.2.2 Préparation de projet

Bien qu'une majeure partie de l'assistance technique à la préparation des projets fournie aux institutions centrales de PPP soit axée sur le travail d'identification et de sélection de projets, comme reflété dans les analyses de portefeuille, une assistance technique supplémentaire est parfois nécessaire pour faciliter la prise de décision du gouvernement quant à l'investissement des ressources nécessaires à la préparation complète d'un projet. C'est notamment le cas lorsqu'il n'existe pas suffisamment de données sur les projets avant les analyses de leur portefeuille. Cette assistance technique est souvent fournie dans le cadre de la deuxième étape d'une analyse de portefeuille de projets et

En Afghanistan, au Burkina Faso et au Sri Lanka, la réalisation d'un petit nombre d'études de pré-faisabilité pour des projets résultant de l'analyse de portefeuille a été intégrée dans la conception de l'assistance technique. Toutefois, à ce jour, aucun des projets sélectionnés pour une étude de pré-faisabilité n'a abouti à une mise en œuvre. En Afghanistan et au Sri Lanka, les changements de gouvernement ont entraîné la cessation du soutien apporté par le Groupe de la Banque mondiale à la préparation des projets.

comprend une analyse de suivi ou étude de pré faisabilité d'un petit nombre de projets priorités. Cela peut être particulièrement utile dans les environnements à faible capacité où le manque de données est souvent un obstacle à la réalisation des objectifs de préparation de projets; cela peut également laisser le temps de consolider ou de comprendre l'engagement politique en faveur de projets spécifiques.

Par rapport aux analyses de portefeuille de projets, bien que les études de pré faisabilité représentent

En **Éthiopie**, suite à un premier exercice de sélection de PPP, une assistance technique supplémentaire a permis d'affiner le mécanisme de sélection afin d'encourager une couverture plus uniforme et de meilleure qualité des sujets pertinents dans les

une étape ultérieure dans le processus d'élaboration de projet, certains des résultats clés et des défis relatifs aux analyses de portefeuille de projets s'appliquent également aux études de pré faisabilité. En effet, les projets sélectionnés pour une étude de pré faisabilité ne passent pas systématiquement à l'étape de préparation complète de projet et de passation de marchés. En outre, il existe souvent une grande différence dans le format, l'ampleur et la portée des études de pré faisabilité entreprises pour soutenir les institutions de PPP. Dans certaines circonstances, elles peuvent ne

pas disposer d'informations suffisantes ou pertinentes pour permettre une prise de décision efficace par le gouvernement.

3. Comment renforcer l'assistance technique à la préparation de projets?

3.1 Éléments à prendre en compte dans la mise en place d'un portefeuille de projets

Dans la mesure du possible, l'assistance technique à la mise en place de portefeuilles devrait être conçue pour se focaliser sur des objectifs allant au-delà de la simple identification de projets.

La réalisation d'analyses de portefeuille devrait être fondée sur une compréhension claire de l'ensemble des objectifs que de telles analyses permettent d'atteindre. Au-delà de l'identification de projets, il existe d'autres objectifs très pertinents en termes de renforcement des institutions de PPP qui peuvent être particulièrement utiles dans les marchés moins développés et où l'expérience et les capacités en matière de PPP sont limitées. Parmi ces objectifs on peut citer: le besoin de développer des capacités pratiques d'identification de projets de PPP appropriés, l'établissement de relations institutionnelles au sein des gouvernements, la mise au point de processus et de procédures d'identification et de sélection de projets, l'évaluation du potentiel des programmes de PPP tel que l'identification des secteurs hautement prioritaires et les éventuels besoins de fonds et financement et la suppression des projets qui ont peu de chances de réussir afin d'éviter de gaspiller les maigres ressources consacrées à la préparation des projets.

La nature des analyses de portefeuille à réaliser doit être basée sur une évaluation de la disponibilité potentielle de données qui doit être déterminée avant d'entreprendre toute analyse de mise en place d'un portefeuille de projets.

L'absence de données suffisantes sur les projets est un problème qui a eu des répercussions sur un certain nombre d'analyses de portefeuille et qui peut compromettre l'utilité d'un exercice détaillé de sélection et de priorisation. Dans cette situation, une vérification préliminaire des données devrait permettre de déterminer le type d'analyse de portefeuille le plus approprié. Si de nombreux projets sont susceptibles de faire l'objet d'un travail de préféabilité de base, un exercice complet de sélection et de priorisation peut être utile. Toutefois, si les données relatives au projet sont limitées, un exercice d'identification qualitatif plus ciblé peut s'avérer plus approprié. Cet exercice peut se distinguer de l'exercice complet de sélection et de priorisation par les éléments suivants:

- En mettant l'accent initialement sur l'évaluation d'un petit sous-groupe de projets à fort potentiel au lieu de chercher à identifier un grand nombre de projets candidats.
- En choisissant un groupe de quelques projets prioritaires, au lieu d'une plus longue liste de projets prioritaires, à travers une évaluation informelle des caractéristiques des projets et de l'engagement politique dont ils font l'objet.

Si, toutefois, l'assistance technique a d'autres objectifs non liés à la transaction, un processus complet de sélection et de priorisation peut encore s'avérer utile mais sa conception et les résultats attendus doivent être adaptés en conséquence, comme indiqué ci-dessous.

La conception d'une analyse de portefeuille doit être adaptée à ses objectifs.

Parmi les aspects de conception applicables aux différents objectifs des analyses de portefeuille, on peut citer:

Les objectifs en matière de transactions: Pour une plus grande probabilité d'identifier des projets qui deviendront des PPP, les analyses de portefeuille devraient être conçues de manière à intégrer les éléments suivants:

- Une plus grande variété d'informations pour améliorer leur capacité à identifier les projets bénéficiant d'un appui politique. Il s'agit notamment de mieux comprendre les priorités des gouvernements en matière de développement des infrastructures et l'engagement politique en faveur de projets spécifiques. Il pourrait également être utile d'envisager de donner plus de poids à l'engagement politique dans le cadre d'une méthode de notation.
- Les projets qui ont été acceptés comme USP ou ceux qui font l'objet de négociation directe.

Les objectifs en matière de renforcement des capacités : Les analyses de portefeuille peuvent servir de point d'ancrage pratique pour le renforcement des capacités; toutefois, cela nécessitera probablement une analyse plus longue pour permettre une plus grande implication des parties prenantes, l'établissement de relations institutionnelles et l'apport d'un soutien pratique (à la fois aux institutions centrales de PPP et aux autorités contractantes). Dans les juridictions moins développées, cela devrait inclure la tenue, au niveau national, d'ateliers fréquents et l'utilisation d'approches de sélection simplifiées.

Mise en place d'un processus: Faciliter l'institutionnalisation d'un processus de développement de portefeuille dans le cadre d'un programme de PPP peut permettre aux gouvernements de mieux gérer des portefeuilles de projets dynamiques et de réduire la nécessité de réaliser fréquemment des analyses de portefeuilles avec un soutien extérieur. Les analyses de portefeuille de projets doivent être conçues pour fournir un soutien à l'opérationnalisation de processus conformes au cadre du PPP ou doivent, en l'absence de celui-ci, permettre l'élaboration de ces processus.

Les contraintes liées aux programmes de PPP doivent être systématiquement évaluées dans le cadre d'exercices complets de sélection et de priorisation afin de gérer les attentes en matière de développement des programmes de PPP et d'orienter la mise en place d'un appui en matière de suivi.

Parmi les contraintes à prendre en compte, on peut citer:

- Les coûts de préparation de projet: Pour les projets jugés prioritaires ou les projets clés à fort potentiel, ces coûts devraient être estimés et, si possible, identifier d'éventuelles sources de financement.
- Les besoins en soutien gouvernemental: Les estimations générales du besoin potentiel en matière d'aide gouvernementale⁴ devraient être déterminées et examinées à la lumière de la marge de manœuvre budgétaire disponible pour fournir une telle aide.
- Les contraintes financières: en cas de graves contraintes financières, par exemple dans le cas d'un accès très limité aux devises étrangères, s'assurer que ces contraintes sont bien comprises.

⁴ Pendant la phase de mise en œuvre du projet, les gouvernements apportent diverses formes de soutien aux PPP, tant par des mesures directes (exemple: des subventions en capital et paiements de disponibilité) que par des mesures indirectes (exemple: des garanties).

- Les contraintes en matière de capacités et de ressources: le niveau de capacité des institutions qui seront impliquées dans l'élaboration des projets identifiés dans un portefeuille ainsi que les ressources en personnel disponibles pour accompagner le processus doivent être pris en compte.

3.2 Éléments à prendre en compte dans la préparation de l'avant-projet

Prévoir du temps pour évaluer le soutien politique et le potentiel de financement des projets prioritaires avant d'entreprendre des études de pré faisabilité.

Pour augmenter la probabilité que les projets bénéficiant d'un financement pour des études de pré faisabilité aboutissent à des projets qui seront ensuite préparés comme des PPP, il peut être utile de prévoir un délai supplémentaire entre la sélection du projet et le début des études de pré faisabilité. Cette période serait mise à profit pour:

- des consultations approfondies, spécifiques au projet, entre des hauts fonctionnaires publics et l'autorité contractante compétente afin d'évaluer l'engagement (plutôt que de s'appuyer principalement sur le système de notation du portefeuille ou sur les opinions du personnel de l'institution centrale de PPP) y compris une discussion spécifique sur les éventuels besoins en matière d'aide gouvernementale pour la mise en œuvre du projet.
- des discussions avec les partenaires de développement susceptibles d'apporter leur soutien à la préparation détaillée du projet afin de s'assurer qu'il existe un éventuel engagement si le projet venait à être jugé réalisable.

Envisager des approches visant à renforcer les capacités pendant la préparation de l'avant-projet.

La réalisation d'études de pré faisabilité peut constituer un point d'ancrage pratique pour le renforcement des capacités axé sur des études de cas dans le cadre de l'élaboration et de la sélection de projets à un stade précoce. Cela nécessite une coordination plus structurée entre le cabinet de conseil qui effectue le travail de pré faisabilité, l'autorité contractante et les institutions centrales de PPP que ce que l'on pourrait attendre d'un simple travail de pré faisabilité. Il peut également être utile d'envisager, le cas échéant, la possibilité d'inclure d'autres autorités contractantes ayant des projets à fort potentiel ou d'organiser des sessions spécifiques avec des décideurs de haut niveau.

4. Liste de contrôle pour l'assistance technique à la préparation des projets

La présente note énumère une série de recommandations applicables à la conception et à l'élaboration d'un plan d'aide à la préparation de projets destiné aux institutions de PPP. Ces recommandations peuvent être regroupées en catégories qui doivent être prises en compte à différents stades de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre de l'assistance technique. Les principales catégories comprennent les aspects relatifs à :

- la sélection: en fonction des circonstances ou des objectifs spécifiques, quel type de soutien faut-il apporter?
- le séquençage : en tenant compte de certaines composantes d'un programme d'assistance technique, à quel moment certaines formes de soutien peuvent-elles être appropriées?
- l'utilisation d'outils : quels outils ou produits peuvent être particulièrement pertinents et à quel moment?
- la conception: suggestions permettant d'améliorer l'efficacité ou l'efficace de la manière dont l'aide est fournie.

Les recommandations ci-dessous sont également réparties entre les exercices de sélection des projets de PPP et la préparation de projets préliminaires.

Exercices de sélection de projets de PPP

Sélection	<p>Avant d'approuver les analyses de portefeuille proposées, il convient d'examiner attentivement si elles ont une forte probabilité d'atteindre les objectifs liés à l'opération. Cette démarche peut être facilitée par l'identification d'un financement destiné à soutenir l'élaboration de projets de suivi. À défaut, il convient d'examiner si un exercice d'identification de projets ciblé et qualitatif peut être plus indiqué pour atteindre les objectifs liés à la transaction plutôt qu'un exercice plus complet d'analyse et de priorisation de portefeuilles à moins qu'il y ait d'autres objectifs qui peuvent en justifier une analyse de portefeuilles formelle.</p>
Séquençage	<p>Exiger une évaluation de la disponibilité des données d'un projet type avant de concevoir des exercices de sélection de portefeuilles.</p> <p>Par ailleurs, une analyse de portefeuille peut s'avérer utile:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ en parallèle aux évaluations du cadre des PPP, pour permettre d'identifier les défis et les obstacles spécifiques aux programmes de PPP.▪ en prévision de l'appui à l'élaboration de projets de développement ou à la mise en place de fonds d'investissement afin de permettre une évaluation réaliste des besoins en matière de ressources et de financement des projets. (see source)▪ Lorsqu'elle est suivie d'une période d'examen pour laisser le temps à un gouvernement de décider des priorités de son projet avant le lancement de toute étude de pré faisabilité.
Utilisation d'outils	<ul style="list-style-type: none">▪ Dans le cas d'un exercice de sélection et de priorisation plus complet, encourager l'utilisation d'outils existants bien qu'ils soient adaptés aux priorités spécifiques de chaque pays afin de réduire les coûts liés à la mise au point d'un outil sur mesure.

**Considérations
clés en
matière de
conception**

1. La nature d'une analyse de portefeuille devrait reposer sur une évaluation des données potentiellement disponibles.

Le problème de disponibilité de données constitue un défi constant. Si le travail de faisabilité du projet est insuffisant, il convient d'envisager un exercice d'identification de projet qualitatif plus ciblé. Un tel exercice peut se distinguer d'un exercice plus complet de sélection et de priorisation de projets de la manière suivante :

- a. en se concentrant initialement sur l'évaluation d'un petit sous-ensemble de projets à fort potentiel au lieu de chercher à identifier un grand nombre de projets candidats.
- b. en sélectionnant, à travers une évaluation informelle des caractéristiques du projet et de l'engagement politique, quelques projets prioritaires plutôt qu'une liste plus longue et priorisée.

2. S'assurer que la conception d'un exercice de sélection de portefeuille de projets est adaptée à ses objectifs qui peuvent être plus généraux que l'identification de projets à développer en PPP.

Les objectifs et leurs implications en termes de conception sont les suivants:

- a. Objectifs liés aux transactions:
 - i. Mieux évaluer le soutien politique apporté aux différents projets à travers un plus grand engagement des clients.
 - ii. Envisager d'augmenter les pondérations relatives au soutien politique dans le cadre des exercices de sélection et de priorisation de l'ensemble du portefeuille de projets.
 - iii. Incorporer un aperçu des contextes dans lesquels les USP et les approches de négociation directe sont susceptibles d'avoir un impact sur les portefeuilles.
 - iv. Prévoir des discussions avec les bailleurs potentiels de l'aide à l'élaboration de projets de suivi (partenaires de développement) afin d'accroître les possibilités de financement d suivi.
- b. Objectifs relatifs au renforcement des capacités: prévoir des ateliers et des formations axés sur les caractéristiques de bons projets de PPP, les informations nécessaires sur le projet et le processus d'élaboration du projet.
- c. Développement ou opérationnalisation de processus : intégrer des engagements supplémentaires des clients visant à:
 - i. évaluer les procédures de planification et les processus d'approbation des projets afin d'appuyer la mise en place de processus d'élaboration des projets de PPP, ou
 - ii. sensibiliser, former et conseiller pour soutenir l'opérationnalisation du processus de PPP.

3. Veiller à ce que les contraintes potentielles du programme PPP soient systématiquement évaluées et prises en compte dans l'élaboration d'exercices formels de priorisation du portefeuille afin de gérer les attentes en matière de croissance des programmes de PPP, faciliter les discussions avec les clients sur les moyens de faire face aux contraintes et appuyer la réalisation de travaux de suivi. Parmi les contraintes qui devraient être prises en compte, on peut citer:

- a. les coûts de préparation de projet: les coûts devraient être estimés et, si possible, les éventuelles sources de financement identifiées.
- b. les besoins en matière de soutien gouvernemental: les estimations générales du besoin potentiel de soutien financier du gouvernement devraient être faites et examinées en fonction de la marge de manœuvre budgétaire permettant d'apporter ce soutien.

- c. les contraintes en matière de financement: en cas de contraintes financières particulièrement sévères, par exemple dans le cas d'un accès extrêmement limité aux devises étrangères, s'assurer qu'elles sont notées.
- d. les contraintes en matière de capacité et de ressources: le niveau de capacité gouvernementale et les ressources humaines disponibles pour appuyer l'élaboration du projet.

Autres considérations relatives à la conception	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envisager d'appuyer plus fréquemment les examens des portefeuilles sectoriels afin d'encourager un engagement plus actif avec les autorités contractantes dans les secteurs à fort potentiel. ▪ Envisager de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la capacité de gestion des contrats dans le cadre des analyses de portefeuille afin de déterminer les besoins en ressources des programmes de PPP.
--	--

Préparation de l'avant-projet

Sélection	Le soutien politique et les options de financement en aval doivent être minutieusement évalués avant de procéder à l'assistance technique pour la préparation de l'avant-projet.
------------------	---

Séquençage S'il fait suite à un exercice de sélection des projets, prévoir du temps pour permettre son examen par le gouvernement avant le lancement de toute étude de pré faisabilité. Cela devrait également inclure des entretiens avec des partenaires de développement susceptibles de contribuer au financement de l'élaboration de projet.

En outre, la préparation de l'avant-projet peut compléter les évaluations du cadre de PPP en permettant d'identifier les défis et les obstacles spécifiques au programme de PPP.

soutienConsidérations clés en matière de conception	<p>Parallèlement à la préparation de l'avant-projet, envisager des approches visant à renforcer les capacités.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Encourager l'inclusion d'une coordination plus structurée entre les consultants, l'autorité contractante et les institutions centrales de PPP tout au long du projet, couvrant aussi bien les questions relatives au projet que les sujets généraux pertinents en matière de PPP. b. associer d'autres autorités contractantes ayant des projets à fort potentiel aux sessions plus générales et organiser, le cas échéant, des sessions à part avec les décideurs de haut niveau.
--	--

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.