

Renforcer les institutions pour améliorer les PPP

Le rôle du renforcement des capacités

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 bien établies 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

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](#).

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.

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 de 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 de PPP étant complexes et multidimensionnels, des éléments permettant de soutenir le succès des programmes de 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 le rôle de renforcement des capacités et d'élaboration de programmes PPP.

1. Quel rôle les institutions de PPP jouent-elles dans le renforcement des capacités pour assurer la réussite des programmes de PPP?

L'insuffisance des capacités de préparation et de mise en œuvre des PPP est un défi évoqué dans tous les programmes PPP et dans des contextes pays. Toutefois, il n'existe pas de mesure standard en termes de capacité et il est donc difficile d'évaluer comment cette capacité est renforcée et son impact dans la réussite d'un programme de PPP

De nombreux gouvernements ont mis en place des institutions centrales de PPP dans le but de renforcer les capacités en matière de PPP et le transfert de connaissances afin d'améliorer la préparation et la mise en œuvre des PPP. Toutefois, les PPP ont généralement été lancés avant la création de ces institutions si bien que le transfert de connaissances s'est fait dans un premier temps, des institutions

sectorielles vers les institutions centrales. Quel que soit le niveau de développement du programme de PPP, les mandats de ces institutions sont généralement similaires et leur mise en place ne semble pas jouer un rôle significatif dans la conduite des transactions de PPP à court terme.

Il existe, cependant, des exemples particuliers d'institutions de PPP qui ont clairement contribué à la réussite des programmes de PPP en renforçant les capacités en matière de PPP. Ces institutions ont souvent une grande expérience des projets, ce qui facilite le transfert de capacités et de connaissances, même si cette expérience est acquise grâce à des approches institutionnelles qui varient beaucoup selon les contextes.

En Inde, la cellule PPP du ministère des Finances dispose d'une vaste bibliothèque de documents standardisés et de matériel d'orientation destinés à renforcer les capacités des institutions sectorielles. Elle joue également un rôle dans l'évaluation du dossier de projet dans le cadre du cycle de projet de PPP.

En Jamaïque, les deux entités chargées des PPP se partagent la responsabilité de l'élaboration des projets - assurée par la banque nationale de développement - et de l'analyse de l'impact fiscal - assurée par le ministère des finances

C'est donc dire qu'il n'existe pas d'approche unique de " meilleure pratique " sur la manière dont les institutions centrales de PPP peuvent mieux optimiser leur expérience pour renforcer les capacités en matière de PPP, et que la structure et la fonction institutionnelles² doivent plutôt être adaptées aux exigences du programme de PPP, aux capacités institutionnelles et à l'ensemble de la structure gouvernementale spécifiques à chaque pays.

Il est généralement reconnu que l'expérience est essentielle au renforcement des capacités nécessaires à la réussite des programmes de PPP mais la manière dont les institutions centrales de PPP peuvent contribuer au renforcement pratique des capacités n'est pas très bien comprise. Des données empiriques indiquent que l'influence d'une institution de PPP au sein d'un gouvernement est déterminante pour son efficacité en la matière . l'efficacité étant influencée par des facteurs liés au contexte national, en particulier : la portée prévue d'un programme de PPP, la nature de l'expérience en matière de PPP accumulée à ce jour et la mesure dans laquelle les capacités et les ressources d'une institution lui permettent de s'acquitter de son mandat légal. Les institutions de PPP qui essaient d'assumer des rôles pour lesquels elles ne disposent pas des capacités internes requises risquent de compromettre leurs relations avec les autorités contractantes et, par conséquent, leur capacité à contribuer à l'élaboration de programmes de PPP.

Ces conclusions indiquent que la contribution des institutions de PPP à la réussite des programmes de PPP, se ferait, probablement, à travers le renforcement des capacités des PPP, mais leur contribution dépend de leurs propres capacités internes et de leur crédibilité, ainsi que de l'engagement des gouvernements et des entités contractantes. Les capacités internes et autres ressources auxquelles les institutions de PPP peuvent accéder afin d'assumer divers rôles institutionnels tout au long du cycle du projet de PPP constituent donc une base essentielle pour le renforcement des capacités dans l'ensemble d'un programme de PPP.

² L'un des rares points communs est que ces institutions sont souvent favorisées par la capacité d'influencer l'attribution des financements de projets.

2. Comment le renforcement des capacités a-t-il été fourni jusque-là ?

Le Groupe de la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement ont accordé une attention considérable au renforcement des capacités des programmes de PPP et des institutions centrales. Toutefois, le renforcement des capacités est un terme utilisé dans un sens assez large et peut désigner différents types de soutien dont des cours de formation, des ateliers, des produits du savoir, des études de cas, un soutien continu et d'autres activités qui fournissent une assistance aux professionnels des PPP du gouvernement pour leur permettre d'assumer leurs rôles et d'élaborer et réaliser des projets de PPP. Ce soutien a été revu 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 s'avérer la plus utile ou rencontrer des difficultés dans le cadre de l'appui au renforcement des capacités des institutions de PPP. Les principales conclusions de cette revue sont présentées dans la présente note en deux catégories générales : (i) l'élaboration d'orientations sur les meilleures pratiques, les outils et autres produits visant à renforcer les capacités ; et (ii) l'assistance technique fournie pour renforcer les capacités, qui peut ou non s'appuyer sur des outils ou des produits spécifiques.

2.1 Conseils, outils et produits

Compte tenu de l'intérêt croissant pour les PPP et de l'expérience grandissante dans ce domaine, notamment dans un certain nombre de juridictions telles que le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada et l'Inde qui ont une grande expérience des PPP, le volume de documents d'orientation et de programmes de formation en PPP a proliféré. Le tableau ci-dessous présente une sélection de ces outils et produits.

Aperçu des outils et des produits

Outil/Produit	Partenaire de développement
Programme de certification en PPP (CP3P): programme de formation et de certification couvrant l'établissement d'un cadre de PPP et le cycle d'un projet de PPP.	Groupe de la Banque mondiale
Guide de référence PPP 3.0 : Conseils sur tous les aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPP, y compris les ressources externes / bibliographie.	Groupe de la Banque mondiale
Cadre des PPP municipaux : Matériel d'orientation, listes de contrôle et documents types pour permettre aux collectivités locales et infranationales de comprendre et de mettre en œuvre les PPP municipaux.	Groupe de la Banque mondiale
Guide d'orientation et Guide de PPP: Matériel d'orientation et outil web qui regroupe le matériel et les meilleures pratiques des guides PPP au niveau mondial (la version web du Guide d'orientation, rebaptisée Guide PPP de l'EPEC, est disponible en ligne à l'adresse suivante: www.eib.org/epec/g2g/index.htm).	Centre européen d'expertise en PPP
Manuel des PPP: Matériel d'orientation couvrant toutes les étapes du cycle de projet PPP.	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
Série d'apprentissages en ligne sur les PPP : Modules de formation en ligne pour faciliter l'apprentissage à toutes les étapes du cycle de projet PPP.	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
Cours de base sur les infrastructures : Cours de formation couvrant toutes les étapes du cycle de projet PPP.	Autorité chargée des infrastructures et des projets

Programme de bourses en infrastructure pour l'Afrique: Série de formations, renforcement des capacités, détachements, etc., destinés à établir des relations entre les acteurs des secteurs public et privé conçue pour établir des relations entre les acteurs des secteurs public et privé.	Global Infrastructure Hub
--	---------------------------

Les documents d'orientation existants tendent à présenter des aspects de bonnes pratiques ou politiques portant sur un ensemble de questions relatives aux PPP ou sur un sujet spécifique. La plupart des documents portant sur les meilleures pratiques et les orientations, il existe un certain nombre de chevauchements même s'il existe des différences au niveau du détail de la documentation et dans la manière dont les questions particulièrement pertinentes pour les pays en développement sont couvertes.

Les formations sont souvent utilisées pour appuyer plus directement le renforcement des capacités et sont proposées par un certain nombre d'entités publiques et privées. La formation de base en matière de PPP semble être bien couverte, avec des options d'étude à son propre rythme ou de formation en présentiel, plus ou moins complète selon les besoins du gouvernement. Bien que des lacunes puissent exister par rapport au manque de programmes de formation standardisés pour les décideurs gouvernementaux de haut niveau ou en matière de formation plus avancée pour les professionnels, des cours sur mesure conçus pour couvrir des sujets particuliers pour un groupe spécifique de participants sont également proposés. Toutefois, malgré la couverture, l'accessibilité de ces programmes peut être un problème pour les professionnels dans les environnements ayant une capacité particulièrement faible où l'autoapprentissage peut être difficile et la prestation au niveau national peut s'avérer moins économique.

Bien qu'il soit généralement reconnu que **l'apprentissage par la pratique** est extrêmement important pour les PPP, ceci semble, en grande partie, faire référence à une formation basée sur des exemples de projets ou des études de cas au lieu d'outils de travail qui pourraient contribuer au renforcement des capacités. Aucun outil n'a été identifié pour faciliter le transfert de connaissances professionnelles. Ces outils pourraient inclure la valorisation spécifique de l'expérience en matière de PPP par le biais de détachements, de programmes de jumelage ou de réseaux de professionnels.

2.2 Assistance technique pour le renforcement des capacités

La quasi-totalité de l'assistance technique aux institutions de PPP qui a été examinée comporte une forme ou une autre de renforcement de capacités, traduisant ainsi la conviction de l'importance de ce renforcement. Ce point de vue rejoint celui des partenaires au développement qui reconnaissent le manque de capacités sur l'ensemble des activités des programmes de PPP et les défis liés au renforcement de ces capacités.

Compte tenu de l'important soutien apporté aux institutions de PPP en matière de renforcement des capacités, l'étude de l'assistance technique dans ce domaine a permis de tirer un certain nombre de conclusions. Elles sont regroupées en trois sous-sections portant sur : (i) comment les capacités sont-elles mesurées et évaluées, (ii) comment les approches au renforcement des capacités basées sur le modèle de salle de classe sont-elles mises en œuvre, et (iii) d'autres approches et outils susceptibles de contribuer au renforcement des capacités en matière de PPP.

2.2.1 Évaluations des capacités

L'aptitude à évaluer les capacités des professionnels et des institutions de PPP peut contribuer à la conception et à la mise en place de mesures de renforcement des capacités et d'autres formes de soutien institutionnel aux PPP et permettre de mesurer l'efficacité des différentes activités de renforcement des capacités. Cependant, il n'existe pas d'approche commune d'évaluation des capacités des PPP, que ce soit avant ou après la mise en œuvre de l'appui au renforcement des capacités. Cela ne permet pas de bien cerner l'efficacité de l'appui au renforcement des capacités.

Dans certains cas, des évaluations formelles des capacités ont été entreprises pour préparer une formation spécifique ou un plan de formation à long terme. Ces évaluations étaient très variées en termes d'approche, utilisant parfois des discussions ad hoc avec seulement quelques homologues gouvernementaux ou suivant des approches plus structurées, notamment : i) de simples questionnaires rédigés pour permettre aux professionnels des PPP de faire l'auto-évaluation de leurs capacités et de partager les résultats ; et ii) des questionnaires et des processus d'entretien plus approfondis administrés par des tiers et couvrant un plus large éventail de professionnels. Le motif des évaluations et la manière dont les résultats ont été utilisés varient beaucoup aussi.

L'évaluation des capacités ne se fait pas uniquement par le biais d'exercices formels mais peut également se faire de manière informelle, lorsque les parties ayant un rôle à jouer dans le renforcement des capacités des PPP ont déjà eu l'occasion de travailler avec des professionnels des PPP de l'État. Des preuves anecdotiques ont montré que les formations dispensées par des personnes ayant une bonne connaissance du contexte national s'avèrent être particulièrement efficaces.

Une meilleure exploitation de ces informations informelles sur les capacités peut donc contribuer à améliorer l'efficacité du renforcement des capacités. Pour créer des opportunités d'évaluation informelle des capacités, l'assistance technique au renforcement des capacités pourrait être séquencée de manière à laisser le temps d'acquérir une compréhension du contexte du pays par le biais d'une autre assistance technique ou d'impliquer des personnes qui ont déjà cette connaissance. Cependant, dans les cas d'évaluation informelle des capacités, il est difficile d'évaluer son impact sur la conception de l'appui au renforcement des capacités.

Le Caribbean PPP Boot Camp, un programme de formation régional dispensé par le personnel du Groupe de la Banque mondiale ayant une bonne compréhension du contexte national et entretenant des relations étroites avec les responsables

Les principales conclusions relatives à

l'évaluation des capacités sont les suivantes :

- Les évaluations des capacités, qu'elles soient formelles ou informelles, font systématiquement état d'un manque de capacités. Toutefois, il n'existe pas de consensus sur la notion de capacité et le manque de capacité est décrit de manière similaire pour un large éventail de programmes de PPP à différents stades de développement.
- Malgré le constat récurrent d'un manque de capacités, il n'existe pas de méthodologie commune pour l'évaluer et il y a souvent peu de détails fournis quant aux contraintes spécifiques en matière de capacités, tels que le niveau de développement de certaines compétences ou des lacunes spécifiques en la matière.
- Les évaluations de capacités réalisées pour concevoir des formations ponctuelles ne semblent pas avoir d'incidence sur la formation qui est effectivement dispensée. Cela est particulièrement vrai lorsque les formations sont axées sur des thèmes généraux relatifs aux PPP dans des environnements à faible capacité.

2.2.2 Approches de classe au renforcement des capacités

Aperçu des approches de classe

Les appuis au renforcement des capacités des institutions de PPP qui ont été examinées sont dominés par des approches de classe et composés de cours de formation sur mesure et d'un accompagnement dans le cadre du programme de certification PPP standardisé (CP3P)..

Les cours de formation sur mesure, conçus et dispensés dans le pays par des cabinets de conseil, constituent le principal mode de renforcement des capacités actuellement déployé dans les programmes d'appui institutionnel aux PPP ayant fait l'objet d'un examen. Les formations de type PPP 101 restent la forme la plus courante de formation sur mesure qui est fréquemment dispensée aussi bien aux institutions centrales de PPP qu'aux institutions sectorielles. Ces formations portent le plus souvent sur l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet d'appui; elles peuvent durer de deux à cinq jours si bien que leur portée est très variable. Dans certains cas, la formation a été dispensée en plusieurs sessions espacées dans le temps. Dans de rares cas, les formations sur mesure ont aussi inclus un appui à la sensibilisation ou des formations sectorielles.

Les formations ont également été structurées autour de la mise à disposition d'autres produits de travail même si la nature de la formation fournie dans ces cas couvrirait une série d'approches différentes et que les informations sur la durée ou la portée de ces formations ne sont généralement pas disponibles. Parmi ces approches, il y a:

- Des ateliers individuels visant à présenter les rapports produits aux professionnels du gouvernement, souvent pour obtenir la validation des livrables clés tels que les outils de sélection des projets, ont été particulièrement fréquents.
- L'appui à l'opérationnalisation qui vient généralement après les études et conçue pour soutenir leur mise en œuvre, a été accordée le plus souvent dans le cadre d'une assistance technique à plus long terme. D'autres partenaires au développement ayant également fait part de leur intention de concentrer leur appui au renforcement des capacités dans le cadre des activités d'opérationnalisation.
- Dans un des cas, il y a eu une série de formations échelonnées dans le temps en parallèle avec l'élaboration d'un toolkit axé sur les différents aspects du cycle des projets de PPP.

Dans les programmes à long terme du Groupe de la Banque mondiale au Kenya et en Ouganda, un appui à l'opérationnalisation a été fourni pour la mise en œuvre des politiques relatives aux engagements budgétaires et passifs éventuels et à la gestion des investissements publics, respectivement.

Outre la formation sur mesure, les appuis au renforcement des capacités fournis par le Groupe de la Banque mondiale ont également inclus la participation du gouvernement au programme de certification

En Afghanistan, en Éthiopie, en Indonésie, au Vietnam, au Kenya et au Sri Lanka, un soutien a été apporté aux fonctionnaires pour qu'ils participent au programme de

CP3P. En général, cette formation est complémentaire à d'autres formations générales sur mesure fournies aux institutions de PPP, souvent après ou en parallèle avec celles-ci. Dans de rares cas, le programme de certification CP3P est utilisé non seulement pour renforcer les capacités

du personnel mais aussi comme un outil de gestion du renforcement des capacités dans un programme global de PPP. Ceci faisant souvent partie du mandat des institutions centrales de PPP mais différent de l'expérience d'autres programmes où l'opportunité pour la certification au CP3P peut être plus limitée.

Un examen des données reflétant les résultats de tous les examens passés par les participants dans un pays donné donne un aperçu de l'utilisation de l'outil CP3P dans les pays à différents stades de développement du programme de PPP. Les données indiquent que l'utilisation de ce type de formation est en moyenne plus importante dans les pays plus développés avec des taux de réussite aux examens y afférents plus élevés. Cela indique que:

- Dans les programmes de PPP moins avancés et étant donné la complexité des concepts même introductifs des PPP, il est utile pour les participants d'avoir une expérience ou une formation

préalable en PPP avant de suivre le programme CP3P afin d'avoir les meilleures chances de maîtriser le matériel et d'obtenir le certificat.

- Dans les programmes de PPP plus avancés, le CP3P peut mieux accompagner le personnel relativement nouveau ou débutant qui a eu une certaine exposition aux PPP et qui apprend tout en travaillant sur des projets actifs.
- Le programme CP3P peut également servir d'appui aux institutions centrales pour remplir leur fonction de renforcement des capacités. La composante certification permet de mesurer le niveau de développement du personnel et peut contribuer à assurer une compréhension minimale ou cohérente entre les rôles.

Efficacité et efficience des approches de classe

Quelle que soit la nature de la formation, il y a très peu d'informations sur l'impact que les formations ont pu avoir sur les capacités des participants ou des programmes de PPP. Les examens ex post de l'assistance technique indiquent généralement que les capacités ont été renforcées dans les domaines couverts par la formation mais ne fournissent pas de données qui justifient cette estimation. Dans les cas où les commentaires des participants post-atelier sont disponibles, ils ne permettent pas de savoir quels éléments d'une formation ont eu le plus d'impact sur les participants. Ce manque de données ainsi que l'absence d'une méthodologie commune pour évaluer les capacités ne permettent pas d'établir un lien entre les formations et les gains en termes de renforcement des capacités. Cela soulève des questions sur la manière dont la formation peut être mieux mise à profit étant donné l'incapacité d'en évaluer l'efficacité.

D'autres préoccupations liées au déroulement de la formation telles que la possibilité de sa duplication étant donné qu'elle est financée et dispensée par divers partenaires au développement et la perte de capacité due à la rotation du personnel sont également abordées dans le cadre des discussions sur l'efficacité et l'efficience de la formation. Toutefois, dans l'ensemble, les professionnels des institutions financières de développement (IFD) ont souligné la nécessité d'adopter une vision à long terme en matière de renforcement des capacités, indiquant que l'incapacité à mesurer ce qui peut être le plus efficace doit être considérée en fonction de l'ampleur des besoins en matière de renforcement des capacités à savoir:

- Pour de nombreuses activités de renforcement des capacités, la duplication n'est pas considérée comme une préoccupation majeure car l'apprentissage de matières complexes peut être facilité par la répétition et, au fil du temps, les différents aspects de formations similaires ont un écho différent auprès des participants.
- La rotation du personnel peut également être considérée comme une dispersion des capacités au profit du secteur privé ou d'autres institutions gouvernementales ou de la société civile non spécialisées dans les PPP mais susceptibles d'apporter leur soutien à l'activité de PPP dans un pays. Bien que cela puisse poser des problèmes à court terme aux institutions de PPP, cela peut, à plus long terme augmenter la probabilité qu'un gouvernement soit favorable aux PPP et par ailleurs, bien placé pour en appuyer l'élaboration et la mise en œuvre.

En Afghanistan, il y a eu des chevauchements dans le soutien au renforcement des capacités fourni par plusieurs IFD. Toutefois, il a été déterminé que cela pourrait avoir amélioré l'absorption

Bien qu'il y ait peu de choses à dire sur l'impact des différentes approches de formation sur le renforcement des capacités, le peu d'informations disponibles dans les documents de projet ainsi que

les opinions des professionnels des IFD indiquent que les aspects suivants des formations peuvent être importants pour améliorer la participation des professionnels du gouvernement et, par conséquent, l'efficacité ou l'efficience de la formation :

- Veiller à ce que l'accent soit mis sur un contenu pratique nécessitant une participation active. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'ancrer les formations dans le développement ou l'opérationnalisation d'autres formes d'assistance technique.
- Si les mêmes personnes s'engagent à participer à toutes les sessions, des sessions répétées sur une période plus longue semblent permettre aux professionnels du gouvernement d'assimiler le matériel.
- La participation de personnes venant d'institutions ou de pays différents semble améliorer l'engagement des participants en mettant à profit un plus large éventail d'expériences et la visibilité pendant les discussions et peut favoriser la création de réseaux de professionnels des PPP. Il peut s'agir d'autorités contractantes non essentielles, d'agences d'évaluation/d'approbation, d'agences de supervision/planification/budgétisation, d'entreprises du secteur privé ou d'institutions financières.

Aux Philippines, la Banque asiatique de développement et l'Australie ont apporté leur soutien au Centre des PPP par le biais de conseillers intégrés et de conseillers à la demande. Les conseillers intégrés étaient principalement des généralistes des PPP ayant une formation juridique ou financière. L'élaboration et

2.2.3 Autres approches au renforcement des capacités

Bien que la formation et les ateliers soient de loin le type de renforcement des capacités le plus répandu, d'autres activités ont également été utilisées par les partenaires au développement. Dans de nombreux cas, ces approches tentent de donner accès à davantage d'expertise que les institutions de PPP et les professionnels des PPP gouvernementaux peuvent exploiter afin d'assumer leurs rôles et leurs fonctions. Ces types d'approches peuvent permettre aux professionnels à la fois d'accéder à un matériel très pertinent et de mieux le retenir, étant donné son application directe à un problème spécifique. Ces types d'approches peuvent permettre aux professionnels à la fois d'accéder à un matériel très pertinent et de mieux le retenir, car il s'applique directement à un problème spécifique. Leur utilisation peut refléter les conclusions selon lesquelles l'expérience est le principal moteur de la capacité et que la formation " sur le tas " ou " la formation par la pratique " est susceptible d'augmenter les chances de succès en matière de renforcement des capacités.

Bien qu'il n'y ait pas suffisamment de preuves pour recommander l'utilisation de ces approches pour appuyer les institutions de PPP dans différents contextes, un aperçu de ces approches et des domaines dans lesquels elles semblent les plus pertinentes est présenté ci-dessous:

- **L'injection de capacité** fait référence au recours à des experts externes pour renforcer les capacités des institutions et des professionnels des PPP. Cela peut se faire par le biais de conseillers intégrés aux institutions qui passent beaucoup de temps dans le pays pour soutenir la capacitation ou par un soutien consultatif à la demande qui est disponible pour les professionnels sur une base ponctuelle. Quand le Groupe de la Banque mondiale a soutenu l'injection de capacités, il l'a souvent fait dans le cadre de programmes d'assistance technique plus importants qui se déroulent sur plusieurs années³. D'autres partenaires au développement ont également eu recours, à la fois, à l'expertise à la demande et à des conseillers intégrés pour

³ En particulier lorsque le GBM a fourni un soutien de type PDF à des programmes de PPP - pour plus de détails, voir la Note d'orientation sur le financement.

appuyer le renforcement des capacités.

Malgré les conclusions générales selon lesquelles l'injection de capacités externes peut être particulièrement utile pour renforcer les capacités institutionnelles des PPP à court terme, des informations détaillées sur les activités réelles de ces conseillers ne sont souvent pas disponibles. Par conséquent, il n'existe pas de base objective permettant d'indiquer où et quand l'injection de capacités peut être la plus utile, ni sur les effets à long terme de son utilisation.

Les leçons qui peuvent être tirées des données anecdotiques indiquent ce qui suit :

- Les conseillers intégrés peuvent être particulièrement utiles pour aider les institutions de PPP à mettre en œuvre des politiques et des procédures de bonnes pratiques et à traiter les questions quotidiennes relatives à la mise en œuvre des programmes de PPP.
 - Les conseillers à la demande sont plus couramment utilisés pour fournir une assistance sur des tâches spécifiques telles que des analyses sectorielles ou un soutien à un projet spécifique. Une caractéristique commune à l'utilisation des conseillers à la demande, c'est la nécessité d'avoir un coordinateur qui examine les demandes d'assistance et qui facilite sa mobilisation ou en gère la fourniture.
- **Les approches de réseau** pour le renforcement des capacités sont axées sur l'établissement de réseaux professionnels afin d'encourager le partage des connaissances entre les professionnels des PPP gouvernementaux. Bien que la création de ces réseaux ait bénéficié d'un certain soutien, il est difficile de savoir s'ils contribuent réellement au renforcement des capacités ou s'ils sont régulièrement utilisés pour répondre aux besoins spécifiques des professionnels des PPP. Il est clair, cependant, que pour être efficaces, les approches de réseau nécessitent l'engagement actif des participants. Cet engagement est probablement plus facile lorsqu'il est soutenu par des relations déjà existantes entre les participants mais, s'il se veut durable, il nécessitera toujours une coordination active et la création d'un contenu.
 - **L'apprentissage sur site** tel que les voyages d'étude de projets ou les programmes de jumelage est également une approche utilisée pour renforcer les capacités. Les programmes de jumelage sont souvent soutenus par des unités PPP ayant une expérience significative en matière de PPP sur une base bilatérale. Toutefois, les exemples concrets sur la manière dont les partenaires au développement peuvent soutenir cette approche sont limités. Bien qu'elles ne soient pas concluantes, les informations disponibles indiquent que la collaboration avec des institutions de PPP plus expérimentées favorise le renforcement des capacités en permettant l'exposition à des connaissances pratiques qu'il peut être difficile d'acquérir à travers des approches purement scolaires. Cela pourrait être particulièrement utile pour les nouvelles institutions de PPP qui cherchent à comprendre leur rôle, ou pour les programmes de PPP plus établis qui envisagent des changements de politique et de procédure. Une relation dans la durée permet une plus grande ouverture et un transfert de compétences plus important mais elle est aussi beaucoup plus difficile à établir et est probablement indiquée dans les cas où il existe un soutien bilatéral fort et dans les programmes plus matures où les avantages liés à la participation à une série de travaux complexes peuvent être plus facilement absorbés. Dans tous les cas, le choix d'interlocuteurs gouvernementaux appropriés, de préférence des candidats occupant des postes clés dans des agences bien placées pour piloter de nouveaux PPP, permettant ainsi une plus grande prise de conscience et une meilleure mise en œuvre des projets, est important pour tirer le meilleur parti de ces expériences.
 - **Soutien aux activités de renforcement des capacités des institutions de PPP.** De nombreuses institutions de PPP ont pour mission de faciliter le renforcement des capacités dans le cadre de

leur programme de PPP. Soutenir les institutions naissantes pour leur permettre de renforcer efficacement leurs capacités au sein d'un pays pourrait, en cas de succès, avoir un effet multiplicateur en termes de capacité d'un programme de PPP. Bien qu'une assistance technique soit souvent fournie pour la mise en place d'unités PPP, ce qui peut inclure l'élaboration de descriptions de postes ou d'organigrammes de base, il y a eu très peu d'appui institutionnel aux PPP qui semblait cibler la consolidation du rôle de l'institution PPP en matière de renforcement des capacités.

3. Comment améliorer les approches en matière de renforcement des capacités?

Compte tenu de l'ampleur des exigences en matière de capacités, il restera essentiel de mettre l'accent sur le renforcement des capacités afin de développer les institutions de PPP, quel que soit leur niveau de développement.

Il faudrait veiller à ce que des éléments de renforcement des capacités soient, autant que possible, incorporés dans l'assistance technique destinée au développement des institutions même s'il n'y a pas de composante axée spécifiquement sur le renforcement des capacités telle que la formation.

Dans les programmes moins développés notamment, il faut veiller à ce que l'assistance technique en matière de renforcement des capacités soit ancrée dans l'élaboration d'un cadre de travail. Il peut s'agir des éléments suivants :

- Des ateliers supplémentaires en début de mission afin de revoir les thèmes généraux relatifs aux PPP qui sont susceptibles de favoriser une participation efficace des pouvoirs publics.
- Des ateliers d'une demi-journée ou d'une journée entière, contrairement aux simples réunions, dans le cadre de l'appui institutionnel avec un contenu général pertinent en matière de PPP.
- Implication d'un plus grand nombre de participants que ceux strictement nécessaires pour soutenir, dans la mesure du possible, la mise au point du produit du travail.

3.1 Éléments à prendre en compte dans l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités

Les évaluations approfondies en termes de capacités ne doivent pas être systématiquement entreprises dans le cadre des formations générales en PPP.

Toutefois, les évaluations peuvent continuer à mériter une prise en considération:

- Lorsqu'il s'agit de comprendre si des conditions spécifiques au renforcement des capacités avancées ou spécialisées sont réunies. Dans ce cas, il est essentiel de faire preuve de souplesse pour adapter le soutien institutionnel proposé (budget et portée) afin de prendre en compte les résultats de l'évaluation.
- Dans le cadre d'un soutien axé sur la création d'une fonction de renforcement des capacités au sein d'une institution centrale. Un tel soutien serait probablement axé sur comment mesurer/évaluer les capacités des principaux acteurs du programme de PPP sur une longue durée et peut également inclure l'élaboration d'un plan de renforcement des capacités.

Il faudrait encourager les possibilités d'évaluer, de manière informelle, les capacités ou de mettre à profit la compréhension des spécificités de pays avant de développer des activités de renforcement des capacités.

Cela permettrait de concevoir les activités de renforcement de capacités sur la base d'une compréhension du contexte et des capacités des pays, notamment des défis spécifiques auxquels un programme de PPP pourrait être confronté. Il s'agirait principalement de veiller à ce que les grandes composantes de renforcement des capacités prévues dans l'assistance technique aux institutions de

PPP interviennent après les premières discussions avec le gouvernement et qu'elles soient conçues sur la base de cette interaction. Cela nécessiterait:

- Le recours au même consultant sur l'ensemble d'une composante de renforcement des capacités et d'autres composantes de l'assistance technique ou l'existence d'un mécanisme clair garantissant que les consultants chargés de l'élaboration/l'exécution d'une activité de renforcement des capacités peuvent avoir accès à des personnes connaissant bien le programme de PPP et ses professionnels.
- La possibilité d'adapter l'assistance technique proposée (budget et portée) afin de prendre en compte les informations obtenues à travers l'échange entre les gouvernements et les professionnels.

3.2 Éléments à prendre en compte dans l'utilisation des programmes de formation

Les formations personnalisées de classe et la sensibilisation doivent rester un élément clé de l'appui institutionnel aux PPP.

La formation de classe peut jouer un rôle important dans l'exposition tant aux concepts généraux qu'avancés des PPP surtout quand la conception de cette formation est basée sur le niveau général d'expérience/de capacité d'un programme de PPP. Vu la relative facilité avec laquelle ces formations peuvent être dispensées, elles devraient continuer à être utilisées dans le cadre de l'assistance technique aux institutions de PPP en tenant compte de la maturité générale du programme de PPP en question:

- Les programmes moins développés sont susceptibles de bénéficier de formations générales fréquentes sur les thèmes de PPP 101 qui peuvent contribuer à assurer une compréhension théorique générale des PPP. Ces formations devraient normalement être intégrées dans la plupart des activités d'appui aux programmes moins développés.
- Les programmes plus matures sont également susceptibles de bénéficier d'une formation générale à l'intention du nouveau personnel ou pour élargir la portée du programme de PPP et renforcer les connaissances en matière de PPP mais les formations spécialisées/avancées devraient faire l'objet d'une attention accrue. Ces formations doivent être basées sur la demande et doivent également être adaptées à la compréhension des défis auxquels le programme PPP est confronté.

Des mesures pratiques susceptibles d'améliorer l'efficacité des formations sur mesure doivent être envisagées dans la mesure du possible.

Ces mesures sont en grande partie liées à la mobilisation d'autres éléments des programmes d'assistance technique et peuvent inclure :

- La tenue de formations sous forme d'un travail parallèle ou séquentiel après l'engagement gouvernemental initial afin que le contenu puisse être conçu en tenant compte du contexte du pays et des capacités du gouvernement en matière de PPP. Pour les programmes de formation plus approfondis, il convient d'envisager une certaine flexibilité afin de permettre au contenu et à la portée de la formation d'être axés sur les défis spécifiques identifiés dans le cadre du programme de PPP.
- Prévoir des sessions de formation ou de sensibilisation supplémentaires dans le cadre des travaux des consultants engagés pour distribuer d'autres produits et qui doivent par ailleurs se

déplacer pour rencontrer les gouvernements. Ces sessions pourraient être dispensées sur une plus longue période afin de mieux favoriser l'assimilation de matériel complexe.

- Intégrer le contenu de la formation dans des sessions liées à la distribution ou à l'opérationnalisation d'autres produits de travail et compléter ces sessions par un contenu plus général mais connexe.

En outre, il faut, dans la mesure du possible, augmenter le nombre de participants aux cours de formation pour inclure un plus grand nombre de fonctionnaires, de participants potentiels du secteur privé et/ou de professionnels de pays voisins afin d'améliorer les possibilités de collaboration et de réseautage entre les participants.

La certification CP3P en PPP devrait être utilisée pour compléter, et non remplacer, d'autres formations de classe.

La manière dont elle est utilisée dépend probablement des objectifs gouvernementaux ainsi que du niveau de développement du programme de PPP:

- Dans les programmes PPP moins matures, utiliser le CP3P pour faciliter l'acquisition de concepts PPP standards, de niveau introductif, une fois qu'une formation sur mesure appropriée en PPP a été dispensée.
- Dans les programmes de PPP plus matures, le CP3P peut être mieux ciblé sur le personnel relativement nouveau ou débutant, qui a eu une certaine exposition aux PPP et qui apprend tout en travaillant sur des projets actifs.
- Si les institutions centrales envisagent d'utiliser la certification CP3P comme outil pour favoriser un plus grand renforcement des capacités au sein d'un programme, il peut être utile de leur apporter un soutien supplémentaire pour leur permettre à intégrer cet outil dans des programmes de renforcement des capacités élargis.

3.3 Éléments à prendre en compte pour l'utilisation d'autres outils de renforcement des capacités

Il faut encourager, dans la mesure du possible, les options de formation continue en profitant, de manière opportuniste, des programmes d'assistance technique à long terme et en explorant l'utilisation de nouvelles approches.

L'utilisation des conseillers intégrés doit être, dans la mesure du possible, encouragée même si à long terme, il est probable que la nature de ce type de soutien dépende de la mise en place d'un programme d'assistance technique plus vaste et à plus long terme et doit donc rester opportuniste. Si le recours à des conseillers intégrés n'est pas possible, il conviendrait d'explorer d'autres possibilités d'apporter un appui plus ponctuel au renforcement des capacités institutionnelles des PPP. Les approches à envisager sont les suivantes:

- Incorporer un service de suivi : Les conclusions d'autres notes d'orientation de cette série ont mis en évidence le fait qu'un service de suivi peut permettre aux gouvernements à mieux utiliser les conseils et les produits de travail. Il s'agirait d'apporter un soutien supplémentaire aux gouvernements après la mise à disposition du produit final. Ce service peut consister en un suivi formel tel que des ateliers programmés après une période donnée pour renforcer les messages clés et examiner les défis, ainsi qu'en temps supplémentaire pour répondre aux questions ad hoc des professionnels gouvernementaux.

- L'apprentissage sur site à travers des voyages d'étude ou d'autres formes d'engagement avec des unités PPP plus expérimentées peut être utile pour soutenir les gouvernements quand il y a un objectif d'apprentissage clair, notamment lorsque de nouvelles politiques/procédures sont en cours d'élaboration et dans la mesure où une sélection minutieuse des participants gouvernementaux appropriés est envisageable.
- Les plateformes de réseau telles que la Communauté de pratique du Groupe de la Banque mondiale doivent, autant que possible, être exploitées pour appuyer les professionnels des PPP gouvernementaux qui sont à la recherche de conseils ad hoc.

4. Liste de contrôle pour l'assistance technique au renforcement des capacités

Ces recommandations peuvent être réparties en catégories qu'il convient de prendre en compte à différentes étapes de l'élaboration, de la conception et de la mise en œuvre de l'appui institutionnel. Les catégories clés contiennent les informations sur les points suivants:

- Sélection: quelle forme de soutien peut être appropriée en fonction des circonstances ou des objectifs spécifiques ?
- Séquençage: compte tenu d'autres composantes d'un programme d'assistance technique, à quel moment certaines formes de soutien peuvent-elles être appropriées ?
- Utilisation d'outils: quels outils ou produits peuvent être particulièrement appropriés et à quel moment ?
- Conception: Suggestions pour améliorer l'efficacité ou l'efficience de la manière dont l'appui est fourni

Sélection	<p>Incorporer la formation de classe dans l'assistance technique chaque fois que cela est possible:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans les programmes PPP moins matures, mettre l'accent surtout sur la formation générale sur mesure et la sensibilisation. ▪ Dans les programmes de PPP moyens à matures, mettre davantage l'accent sur les formations spécialisées/avancées mais les formations générales pour le nouveau personnel/les nouvelles entités restent toujours utiles.
Séquençage	<p>Encourager les possibilités d'évaluation informelle des capacités: Si des formations de grande envergure doivent être mises en œuvre, il convient d'en retarder l'exécution jusqu'après l'engagement initial avec le gouvernement afin de permettre une meilleure compréhension des capacités et des besoins. En outre, il convient de réfléchir à la manière de mieux mettre à profit les connaissances sur les capacités du gouvernement et le contexte spécifique du pays pour mieux accompagner les prestataires de services de formation.</p>
Utilisation d'outils	<p>Mettre à profit l'outil CP3P pour compléter la formation sur mesure:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A envisager dans les programmes de PPP moins matures après la mise en place d'une certaine capacité de base.
Principales considérations en matière de conception	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ne pas inclure systématiquement les évaluations formelles des capacités dans le champ d'application du volet formation. A envisager principalement dans les cas où elles : <ol style="list-style-type: none"> a. sont nécessaire pour l'évaluation des conditions préalables à la formation avancée. b. appuient la fonction plus large de renforcement des capacités d'une institution de PPP. 2. Utiliser d'autres éléments d'assistance technique pour : <ol style="list-style-type: none"> a. Répartir les sessions de formation sur la durée des programmes d'assistance technique plus longs. b. Intégrer le contenu de la formation générale dans des sessions consacrées à la prestation ou à la mise en œuvre d'autres activités.

**Autres
considérations
relatives à la
conception**

- Augmenter le nombre de participants pour les cours de formation quand cela est possible.
- Dans les formations générales, s'assurer de couvrir les questions clés, en fonction du contexte du pays, telles que les engagements budgétaires et les passifs éventuels, les propositions spontanées, la gestion des contrats, etc., pour permettre d'établir une base en vue d'un engagement futur du client sur le sujet.
- Effectuer des sessions de formation sur une période plus longue avec des intervalles de temps entre les sessions afin d'en augmenter l'assimilation.
- Si le budget le permet, envisager le recours aux conseillers intégrés ou à d'autres formes de soutien sur demande dans le cadre de l'assistance technique à plus long terme.

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.