



La gestion de l'investissement public

Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Mark Miller et Shakira Mustapha

Abstrait

Ce guide d'introduction à la gestion de l'investissement public a été rédigé spécifiquement pour les ministères des Finances ou du Plan dans les milieux à faible revenu ou à capacité limitée qui cherchent à gérer leurs investissements publics de façon plus efficace et efficiente. Le fait que le portefeuille d'investissements publics d'un pays offre ou non les avantages économiques et sociaux attendus dépend essentiellement de la façon dont il est géré. Ce document commence par une définition de la gestion de l'investissement public et passe en revue les caractéristiques communes des systèmes de gestion de l'investissement public dans les pays à faible revenu afin de souligner l'écart entre la façon dont les systèmes fonctionnent sur papier et en pratique. Il est suivi d'un ensemble de recommandations pratiques sur la manière dont un ministère des Finances ou du Plan peut améliorer la gestion des investissements publics dans un environnement à faible revenu ou à faible capacité. Nous concluons en fournissant une bibliographie commentée de la littérature clé sur ce sujet afin en guise d'enrichissement.

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

Tel. +44 (0) 20 7922 0300

Fax. +44 (0) 20 7922 0399

E-mail : info@odi.org.uk

www.odi.org

www.odi.org/facebook

www.odi.org/twitter

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI.

© Overseas Development Institute 2016. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Non Commercial Licence (CC BY-NC 3.0).

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Anand Rajaram et Simon Groom pour leurs commentaires sur ce document. Toute erreur ou omission sont de la responsabilité des auteurs.

Guide d'introduction à la gestion des finances publiques

Ce document « La gestion de l'investissement public » fait partie d'une série de guides d'introduction sur des sujets clés de la gestion des finances publiques. Ils sont rédigés spécifiquement pour les environnements à capacité limitée et fournissent une vue d'ensemble et une analyse des principaux enjeux liés à chaque thème clé, mettant en évidence la littérature utile. Chaque guide introductif comprend des suggestions pratiques sur la façon dont les gouvernements dotés de capacités limitées peuvent aborder les réformes, ainsi que des brèves descriptions des expériences des autres pays en matière de réforme de la gestion des finances publiques. Ils ne sont pas destinés à être des guides détaillés pour la conception et la mise en œuvre des réformes. Ils sont basés sur un examen de la littérature pertinente et sur l'expérience pratique du personnel de l'ODI travaillant dans ces domaines.

Contents

Remerciements	3
1. Aperçu de la gestion de l'investissement public	7
2. Qu'est-ce que la gestion de l'investissement public ?	8
2.1 Définitions de l'investissement public	8
2.2 Les enjeux particuliers de l'investissement public	8
2.3 Un système de « gestion de l'investissement public »	9
3. Systèmes de gestion d'investissement public dans les pays à faible revenu	11
3.1 Expertise d'investissement	11
3.2 Sélection de nouveaux investissements dans le budget	14
3.3 Mise en œuvre du projet	15
3.4 Exploitation et maintenance des actifs	17
3.5 Évaluation d'investissement	18
4. Leçons pour les pays à faible revenu	19
4.1 Expertise des investissements	19
4.2 Sélection de nouveaux investissements dans le budget	20
4.3 Mise en œuvre	20
4.4 Exploitation et maintien des actifs	21
4.5 Évaluation de projet	21
5. Bibliographie annotée des principales sources	22
5.1 Vues d'ensemble	22
5.2 Évaluation d'investissement	23
5.3 Budgétisation	23
5.4 Passation de marché	24
5.5 Gestion de contrat	24
6. Références	25

Figures

Figure 1 : Lier le cycle du projet et le cycle budgétaire annuel	9
---	----------

Boxes

Encadré 1 : Partenariats public-privé	13
--	-----------

Encadré 2 : Exemples de mauvaises performances de PPP	14
--	-----------

1. Aperçu de la gestion de l'investissement public

Ces dernières années ont vu un regain d'intérêt sur les façons dont les gouvernements choisissent, mettent en œuvre et gèrent leurs investissements et les biens publics. Cet intérêt s'est manifesté en réponse aux deux tendances majeures suivantes :

- Tout d'abord, il y a eu récemment un regain d'intérêt dans les débats de politique budgétaire sur le rôle des investissements publics pour soutenir la croissance. Au milieu des années 2000, des inquiétudes ont été soulevées, en particulier dans les pays d'Amérique latine, au sujet de politiques budgétaires trop restrictives qui étouffaient la croissance. Cette situation a conduit à des débats sur la façon dont un « espace budgétaire » pourrait être créé et utilisé pour soutenir l'investissement en capital favorisant la croissance (Rajaram et al., 2014). Plus récemment, des taux d'intérêt historiquement bas et une économie mondiale incertaine ont conduit le FMI à suggérer qu'il est « temps pour une poussée de l'infrastructure » (FMI, 2014).
- Deuxièmement, il est généralement reconnu que des épisodes passés de l'investissement public ont donné lieu à d'importants gaspillages d'argent. Comme le remarque Pritchett (2000), un dollar dépensé pour l'investissement public n'est pas toujours équivalent à la valeur d'un dollar pour l'amélioration des infrastructures. Des problèmes d'investissements inefficaces ont été observés dans le monde entier, mais ils ont tendance à être particulièrement aigus dans les pays à faible revenu et à faible capacité. En effet, c'est dans les pays les plus pauvres où les besoins en investissement sont les plus importants que les institutions nécessaires pour superviser et gérer ces investissements tendent à être les plus faibles (FMI, 2015).

Un grand nombre d'ouvrages ont été publiés sur la « gestion de l'investissement public » qui répondent à ces préoccupations et visent à extraire des connaissances internationales sur ce qu'il faut pour améliorer l'efficacité des dépenses d'investissement (Dabla-Norris et al., 2011 ; Fainboim et al., 2013, Rajaram et al., 2014, FMI, 2015). Cette littérature se concentre sur les capacités institutionnelles spécifiques qui pourraient être nécessaires pour réaliser des investissements efficaces. Partant de cette littérature et des conseils d'organisations internationales, un certain nombre de pays mettent en place des programmes de réforme visant spécifiquement l'amélioration des institutions pour la gestion de l'investissement public.

Ce guide d'introduction examine spécifiquement les options disponibles pour les ministères des Finances et du Plan dans les pays à faible revenu et à faible capacité qui cherchent à améliorer la qualité et la rentabilité de leurs dépenses d'investissement. La section 2 définit ce qu'est la gestion de l'investissement public et ce qui le distingue des autres types de dépenses publiques. La section 3 présente une description stylisée des systèmes de gestion de l'investissement public dans les pays à faible revenu afin de souligner l'écart entre ce qui est généralement considéré comme un système de gestion des investissements publics fonctionnant bien et ce qui existe réellement. La section 4 propose subséquemment des suggestions concrètes pour améliorer la gestion des investissements publics dans des environnements à faible capacité. La dernière section contient une bibliographie commentée de la littérature importante sur ce sujet comme guide pour aller plus loin. Ce guide d'introduction met l'accent sur l'investissement public effectué par le gouvernement central plutôt que ceux des autorités locales, bien que de nombreuses leçons incluses dans ce document soient pertinentes pour les deux.

2. Qu'est-ce que la gestion de l'investissement public ?

2.1 Définitions de l'investissement public

L'investissement public fait référence aux dépenses du gouvernement consacrées aux infrastructures économiques telles que les aéroports, les routes, les chemins de fer, les réseaux d'eau et d'assainissement, les services publics d'électricité et de gaz, les télécommunications et les infrastructures sociales telles que les écoles, les hôpitaux et les prisons (FMI, 2015). Le terme « investissement public » est aussi parfois utilisé par les gouvernements au sens large pour désigner les dépenses en capital humain telles que les dépenses en éducation et en santé ou les investissements financiers des institutions gouvernementales telles que les fonds souverains. Toutefois, la littérature sur la gestion des investissements publics se concentre principalement sur les dépenses liées aux actifs physiques. La *gestion* de l'investissement public se rapporte à la façon dont les gouvernements gèrent ces dépenses d'investissement, c'est-à-dire comment ils sélectionnent, construisent et maintiennent leurs biens publics.

Cette focalisation sur les systèmes et institutions de gestion de l'investissement public est relativement récente, tant parmi les économistes que les spécialistes de la gestion publique travaillant en développement international. Bien que la planification du développement et l'accent mis sur les taux élevés d'investissement public dominant la pensée dans les années 1950 et 1960, comme en témoigne l'utilisation large du modèle de croissance Harrod-Domar, elle n'a pas abordé les aspects de gestion de l'investissement. Dans les années 1970 et 1980, des plans d'investissement publics (souvent appelés Programmes d'investissement public ou PIP) ont été recommandés comme un moyen de relier un portefeuille de projets d'investissement à un plan de développement pluriannuel (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999). L'idée sous-jacente de ces documents de planification était de créer une série de projets bien préparés, évalués à l'aide de l'analyse coûts-bénéfices et prêts à être sélectionnés dans le processus budgétaire annuel. Dans la pratique, cependant, les résultats de la planification de l'investissement public étaient mitigés et le processus a

souvent mené à de longues « listes de souhaits » dominées par une variété de propositions de projets faibles ou du moins discutables.

Dans les années 1980, la planification du développement était critiquée comme irréaliste et déconnectée des réalités budgétaires. C'est particulièrement le cas dans le contexte de « budgets doubles », où les ministères chargés de la planification utilisaient des plans d'investissement pour préparer des budgets de « développement » ou de « capital » tandis que les ministères des finances préparaient séparément des budgets « récurrents ». Dans la vague de manuels de dépenses publiques publiée à la fin des années 1990, les références aux processus de gestion des dépenses en capital se limitaient en grande partie à conseiller les gouvernements sur la manière dont ils pouvaient intégrer la gestion du capital et des dépenses récurrentes - un domaine qui avait souvent été identifié comme faible dans les systèmes budgétaires doubles classiques. Ces manuels étaient axés sur la production d'un cadre budgétaire unifié dans lequel les décisions de dépenses d'un gouvernement seraient logiquement compatibles et appuieraient mutuellement ses objectifs politiques (Banque mondiale, 1998).

2.2 Les enjeux particuliers de l'investissement public

Plus récemment, il fut reconnu que les dépenses en capital étaient techniquement « différentes » des autres types de dépenses gouvernementales. Un certain nombre de caractéristiques distinctes de l'investissement public peuvent être identifiées et elles méritent une attention particulière (Fainboim et al., 2013), notamment les aspects suivants :

- Les dépenses consacrées aux projets d'investissement public comportent souvent des coûts importants et peuvent s'étendre sur plusieurs années, ce qui rend la budgétisation précise plus difficile en soi.

- Il est difficile d'estimer les coûts avec précision, car les investissements en capital sont souvent « uniques » et techniquement complexes. Cela signifie que les projets sont souvent soumis à des dépassements de coûts qui peuvent être une source majeure de risques financiers pour un gouvernement.
- Les dépenses consacrées à l'investissement sont généralement « irrégulières », ce qui signifie que les paiements exigés par le gouvernement ne sont pas toujours réguliers et/ou prévisibles.
- Il y a un déséquilibre dans les échéanciers en termes de coûts et de bénéfices parce que les projets nécessitent habituellement un financement initial important, alors que les bénéfices se réalisent au fil des ans et ils ne peuvent être pleinement réalisés que des décennies après la construction dudit actif.
- Les dépenses d'investissement créent des actifs durables qui doivent être maintenus. Cela signifie que les décisions concernant la poursuite d'un projet aujourd'hui créent des obligations financières futures pour le fonctionnement et l'entretien.

L'investissement public est également soumis à des pressions politiques. Les sommes considérables, la visibilité de tels investissements et le fait que ses bénéfices sont spécifiques à des secteurs ou endroits particuliers signifient que les politiciens et les citoyens accordent une grande attention aux décisions concernant la poursuite des projets. Les efforts visant à formuler la sélection des investissements en termes uniquement économiques ont souvent tendance à négliger la nature politique des choix d'investissement.

La nature de l'investissement en capital le rend également particulièrement vulnérable à la corruption. La construction d'actifs implique généralement d'engager des prestataires privés pour entreprendre le travail. Ces contrats sont souvent élevés en valeur monétaire et les retours potentiels

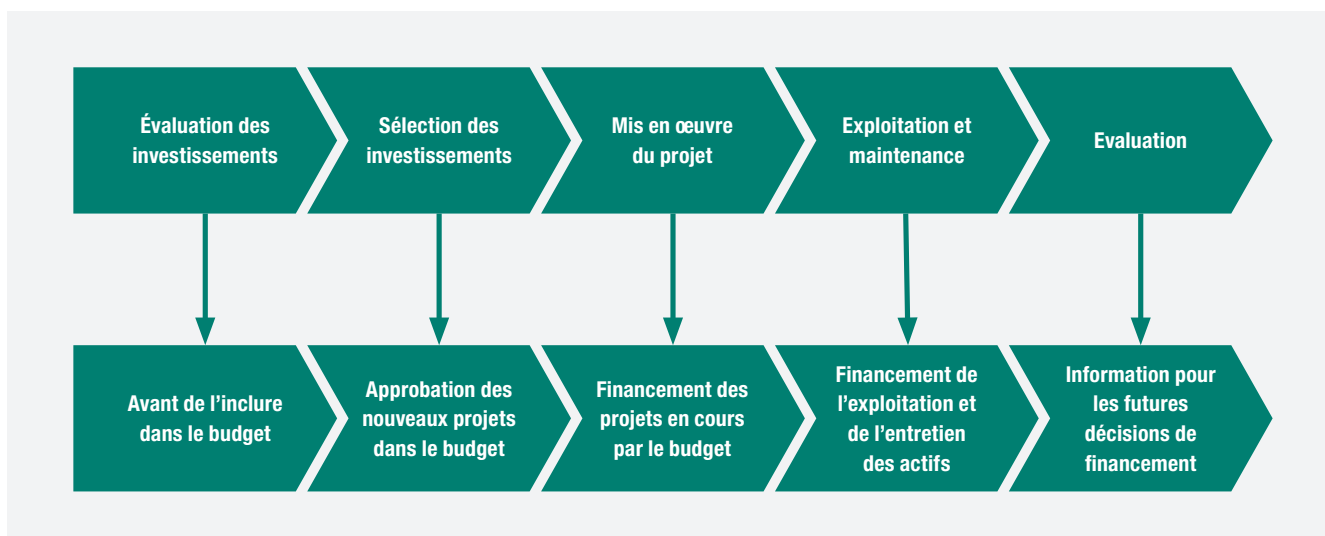
sont substantiels. À cet égard, il existe de nombreux cas documentés de politiciens et de fonctionnaires du gouvernement bénéficiant de l'attribution des contrats. Par exemple, selon la Banque mondiale (2011), le secteur des routes dans le monde est particulièrement sensible aux risques de fraude, de corruption et de collusion.

Il existe également un nombre croissant de données empiriques montrant que l'investissement public est souvent mal géré. En guise d'exemple, Flyvbjerg et al. (2002) ont constaté une moyenne de dépassements de coûts de 27,6% pour un échantillon de projets de transport dans les économies développées et en développement. L'étude de mégaprojets, réalisée par Flyvbjerg en 2011, propose une « loi de fer sur les méga projets » selon laquelle ces projets « dépassent les budgets, le temps, toujours et encore ». Les projets d'investissement sont également une source commune de gaspillage. Rasul et Rogger (2015) ont constaté que 38% des projets planifiés du gouvernement nigérian ne furent jamais entamés, alors que Williams (2015) a découvert qu'environ le tiers des projets d'infrastructures municipales entamés au Ghana n'ont jamais été achevés.

2.3 Un système de « gestion de l'investissement public »

Les défis particuliers de la gestion des investissements ont donné lieu à un ensemble de documents qui cherchent à déterminer s'il existe des arrangements institutionnels spécifiques essentiels à une gestion efficace de l'investissement en capital. L'innovation de cette littérature fut de reconnaître que l'efficacité des dépenses en capital dépend des décisions prises tout au long du cycle de vie d'un actif. En d'autres termes, tirer le meilleur parti des investissements publics ne consiste pas seulement à avoir de bons systèmes de budgétisation et d'évaluation ; il

Figure 1 : Lier le cycle du projet et le cycle budgétaire annuel



Source : Représentation des auteurs

s'agit également considérer les décisions prises lors de la préparation, de la sélection et de la mise en œuvre des projets, ainsi que le maintien et l'exploitation des actifs une fois la construction terminée.

Du point de vue d'un ministère des Finances, les étapes du cycle de vie d'un investissement public peuvent être utilement regroupées en divers éléments du processus :

- Un ensemble de processus permettant de déterminer si des projets d'investissement devraient ou non se poursuivre avant qu'ils ne soient examinés pour approbation dans le budget (« expertise d'investissement »).
- Processus de sélection et d'approbation des nouveaux projets à financer dans le budget (« sélection d'investissements »).

- Processus de mise en œuvre de projets d'investissement (« mise en œuvre de projet »).
- Processus de maintenance et d'exploitation des actifs une fois la construction terminée (« exploitation et entretien »).
- Processus d'évaluation des projets une fois terminés, afin d'améliorer la conception et la planification des investissements futurs (« évaluation »).

De cette façon, la gestion de l'investissement public est désormais considérée comme un *système* avec des groupes de processus liés à un cycle de gestion des investissements lui-même lié au cycle budgétaire annuel à certains moments clés.

3. Systèmes de gestion d'investissement public dans les pays à faible revenu

En se basant sur les principales sources de la littérature sur les politiques financières, cette section décrit ce qui devrait se produire à différentes étapes du cycle de vie d'un actif (issu d'un investissement) afin de soutenir des dépenses d'investissement public efficaces. En particulier, l'analyse s'appuie sur certaines caractéristiques institutionnelles incontournables décrites par Rajaram et al. (2014) qui sont nécessaires pour soutenir au moins un niveau de fonctionnalité de base à chaque étape du cycle d'investissement (tout en laissant place à l'apprentissage et à l'amélioration continue). Dans la pratique, ces caractéristiques essentielles sont souvent absentes dans les pays à faible revenu. Une description schématique de ce qui se passe réellement dans de nombreux pays à faible revenu est donc fournie. Cette analyse s'inspire de problèmes régulièrement identifiés dans les environnements à faible capacité à la lumière d'études diagnostiques et d'expériences spécifiques de certains pays.

3.1 Expertise d'investissement

3.1.1 Qu'est-ce qui devrait se produire avant qu'un projet soit examiné pour approbation dans le budget ?

Des dépenses d'investissement efficaces nécessitent que des décisions judicieuses - d'un point de vue économique et budgétaire - puissent être prises pour financer ces projets. Afin de soutenir des décisions éclairées, les projets d'investissement devraient passer par une série de processus décisionnels afin d'évaluer si un investissement proposé est rentable. Rajaram et al. (2014) suggèrent trois caractéristiques institutionnelles « indispensables » au début du cycle pour appuyer une prise de décision judicieuse : l'examen préalable du projet, l'évaluation formelle et l'examen indépendant de l'évaluation.

Examen préalable

Un examen préalable des projets peut être utile pour éliminer les « éléphants blancs » avant qu'ils ne gagnent en importance lors du processus de planification. L'examen devrait inclure la raison pour laquelle le projet est nécessaire en termes de besoins stratégiques auxquels il doit répondre, la logique du projet, les approches alternatives, la demande potentielle et une estimation des coûts. L'examen préalable peut aider à faire en sorte que des ressources supplémentaires ne sont pas affectés à une évaluation plus détaillée, si les besoins stratégiques justifiant le projet sont absents ou ambigus. Ces objectifs pour les investissements devraient être énoncés dans un document d'orientation qui pourrait prendre la forme d'un plan national ou sectoriel.

Evaluation formelle du projet

Le but principal de cette évaluation est d'examiner si un projet proposé est utile et quelle serait la meilleure façon de le réaliser. L'évaluation en elle-même est coûteuse et les ressources investies dans l'expertise de ces projets varient selon la valeur et la nature de l'investissement considéré. Pour les grands projets, le processus d'évaluation peut être divisé en deux étapes : une étude de pré-faisabilité (évaluation préliminaire) avant une étude de faisabilité plus complète. Cependant, toutes les évaluations devraient comprendre les éléments suivants :

- *Une évaluation des raisons pour lesquelles le projet est nécessaire.* Cette évaluation devrait tenir compte de la justification stratégique du projet proposé, c'est-à-dire, les objectifs stratégiques précis auxquels l'investissement doit répondre.
- *Une évaluation économique des coûts du projet proposé et ses bénéfices pour la société.* Cette évaluation se fait généralement en comparant un projet proposé à d'autres moyens d'atteindre le même objectif, en tenant

compte de tous les bénéfices et coûts pour la société tout au long du cycle de vie de l'investissement. Par exemple, l'élargissement proposé d'une route à trois voies pourrait être comparé à une option à deux voies ou à un statu quo (c'est-à-dire laisser la route dans son état actuel). Les techniques spécifiques employées pour entreprendre l'évaluation économique peuvent varier. Un outil analytique couramment utilisé dans ces évaluations est l'analyse coûts-bénéfices, qui consiste à attribuer une valeur monétaire à tous les effets positifs (bénéfices) et négatifs (coûts) de l'intervention. Lorsque les bénéfices ne peuvent être exprimés en termes monétaires, l'analyse coûts-efficacité peut être utilisée comme solution de rechange. L'analyse coûts-efficacité mesure les avantages d'un projet en termes d'unités physiques par dollar dépensé. Une approche plus fondamentale de l'évaluation économique peut simplement impliquer un calcul des coûts et une évaluation qualitative des bénéfices potentiels.

- *Une évaluation de la façon dont le projet sera mis en œuvre et les risques associés.* Cette évaluation devrait définir la façon dont un projet sera réalisé en termes de conception technique, de modalités de gestion et d'approches en matière de passation des marchés. Il devrait également identifier les principaux risques, évaluer leur probabilité et les impacts potentiels au sein de plans de gestion des risques.
- *Une évaluation de la viabilité et de l'impact financier du projet proposé.* Cette évaluation devrait préciser comment un projet sera financé et identifier les flux de trésorerie monétaires (c'est-à-dire les dépenses et les recettes prévues) au cours du cycle de vie de l'actif.

L'examen indépendant de l'évaluation

Les décisions concernant la poursuite d'un projet doivent être fondées sur des informations précises sur les coûts et les bénéfices estimés de ce projet, y compris les coûts externes. Dans la pratique, il existe une tendance bien documentée à un « biais optimiste » parmi ceux qui préparent des projets, y compris de la part des donateurs, ministères et des agences (Flyvbjerg, 2002). En raison de cette tendance, les propriétaires de projet surestiment systématiquement les bénéfices, tout en sous-estimant les coûts dans leurs évaluations.

Rajaram et al. (2014) suggèrent qu'un examen indépendant des résultats de l'évaluation pourrait servir à vérifier ces tendances et à limiter l'influence politique sur la sélection des projets. Un tel examen pourrait éventuellement être effectué par un organisme gouvernemental indépendant ou par le ministère des Finances ou du Plan, même si atteindre de facto « l'indépendance » de la surveillance peut être difficile dans certains régimes politiques.

Partenariats public-privé (PPP)

Les projets publics qui sont financés en tout ou en partie par des partenariats public-privé (PPP) (voir Encadré 1 pour plus d'informations sur les PPP) devraient également faire l'objet d'une expertise pour évaluer si ces projets proposent une utilisation judicieuse des ressources (Brumby et al., 2013). Bien que les PPP impliquent parfois une partie privée fournissant le financement initial d'un investissement, les coûts de cet investissement seront finalement payés par le public, soit directement par les utilisateurs (par les frais d'utilisation), soit indirectement par la fiscalité. Du point de vue de l'allocation des ressources, les mêmes méthodes d'évaluation utilisées pour les projets d'investissement public devraient être appliquées aux projets PPP, suivies d'une analyse supplémentaire pour vérifier l'opportunité d'un accord PPP par rapport aux marchés traditionnels.

3.1.2 Que se passe-t-il réellement lors de l'évaluation des investissements ?

La plupart des gouvernements ont des directives formelles sur l'évaluation des projets qui doivent être suivies pour que ceux-ci soient inclus dans le budget. Ces lignes directrices peuvent inclure l'exigence d'un justificatif précisant que le projet est conforme au plan de développement (ce qui pourrait être simple compte tenu de la généralité de ces plans) et qu'il présente une évaluation économique. En pratique, ces procédures sont souvent plus une question de forme que de fond et elles ne sont pas réellement suivies. Cela se produit pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les lignes directrices pourraient être floues et, même si elles sont claires, les exigences de les suivre pourraient ne pas être appliquées. Deuxièmement, il se peut que le gouvernement manque simplement de personnel possédant les compétences requises ou encore qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires (tels que des modèles de prévision fiables ou des données statistiques) pour effectuer des évaluations complexes. Il peut donc compter sur les donateurs pour effectuer l'évaluation ou tout simplement ne pas les réaliser.

En plus de ces facteurs liés à l'offre, le manque de demande en évaluation de projet de haute qualité peut conduire à un système d'évaluation affaibli. Le manque de soutien politique à l'interne pour l'évaluation comme base de sélection des projets est souvent le facteur le plus dommageable qui limite la valeur de cet aspect de la gestion des investissements. Au cours des années 1970 et 1980, de nombreux pays ont investi dans la formation de leur personnel en analyse coûts-bénéfices. Le manque de soutien politique continu a cependant, conduit ces employés à passer à d'autres postes au sein du gouvernement et ainsi, leurs compétences ne peuvent être utilisées pour améliorer la sélection des projets (Rajaram et al., 2014). Les intérêts politiques peuvent forcer certains projets à être adoptés indépendamment du résultat des évaluations techniques officielles. Ces intérêts politiques

peuvent également forcer certains projets à être adoptés indépendamment du résultat des évaluations techniques formelles. Il existe des exemples de projets nationaux qui ont été « évalués » après approbation du Président ou du Cabinet plutôt qu'avant. Même lorsque les systèmes d'évaluation sont relativement sophistiqués, il n'est pas rare que les chiffres soient manipulés lorsque les projets sont une priorité politique élevée, ce qui entraîne une surestimation des bénéfices qui dépassent des coûts qui furent sous-estimés. Ce fut le cas en Corée du Sud avant la crise financière en l'Asie de l'Est, où l'évaluation était un sceau d'approbation plutôt qu'un outil décisionnel. En conséquence, seul un grand projet sur les trente-trois soumis à l'évaluation a été rejeté entre 1994 et 1998 (Han, 2015).

Pour plusieurs des pays les plus pauvres, une grande partie des projets proposés sont financés par des bailleurs de fonds et ne sont pas soumis à un processus d'évaluation mené par les pays mêmes. Bien que les projets des bailleurs de fonds puissent requérir une forme quelconque d'approbation officielle par le gouvernement, il est rare que ces projets soient rejetés. On a souvent l'impression que les projets de donateurs de tout type devraient être bien accueillis parce qu'ils représentent de l'argent « gratuit » pour le gouvernement. En outre, les projets des bailleurs de fonds sont souvent coordonnés par une unité d'aide de gestion, dont le mandat principal est souvent de recueillir davantage de fonds plutôt que de s'assurer que l'argent est utilisé efficacement. En outre, bien que les procédures des donateurs pour l'évaluation des projets qu'ils financent soient généralement beaucoup plus rigoureuses que celles des pays bénéficiaires, les donateurs souffrent également d'un « biais de plaidoyer ». En effet, ces procédures sont conçues pour faire accepter les projets proposés aux conseils d'administration respectifs des organisations donatrices qui sont confrontées à incitatifs différents de ceux du gouvernement bénéficiaire. Bien souvent, la taille d'un projet peut être augmentée pour atteindre les cibles d'aide dans les organismes donateurs. En conséquence, les projets peuvent être approuvés sans tenir pleinement compte des conditions nationales, des contraintes de capacité, des besoins financiers réels, des impacts locaux et de la durabilité à long terme.

Les projets d'infrastructure sont également de plus en plus financés en dehors du budget grâce à des partenariats public-privé qui sont gérés séparément des projets traditionnels financés par l'État. Bien que la littérature souligne que les PPP peuvent être bénéfiques en raison de leur efficacité potentielle en tant que mécanisme de prestation, en pratique les PPP sont souvent utilisés comme un moyen de financer des projets sans accroître les emprunts publics enregistrés. Bien que les investissements publics dans les infrastructures doivent toujours être remboursés par des redevances d'usage ou des taxes, quelle que soit la source de financement, des actifs financés par le secteur privé peuvent constituer une option intéressante

Encadré 1 : Partenariats public-privé

Bien qu'il n'existe pas de définition unique de ce que constitue un partenariat public-privé (PPP), un tel partenariat peut être généralement défini comme un accord contractuel impliquant le gouvernement et un partenaire du secteur privé qui travaillent ensemble et partagent les risques pour livrer des politiques, des services et des infrastructures. Les PPP ont pris de l'importance ces dernières années car ils ont été perçus comme des solutions innovantes et une meilleure allocation des apports que les marchés publics traditionnels.

Un PPP assez typique impliquerait une entreprise responsable du financement initial ainsi que de la conception, la construction, l'exploitation et le maintien d'un actif en échange d'une combinaison de frais d'utilisation et/ou des versements périodiques par le gouvernement sur la durée du contrat. Cependant, il existe des différences considérables entre les différents types de contrats : un PPP peut impliquer la construction d'un nouvel actif (« nouvel investissement ») ou encore la réhabilitation ou la gestion privée d'un actif existant (« réaménagement »). Les paiements sont généralement liés à la performance, c'est-à-dire qu'ils sont « basés sur la production » plutôt que « basés sur les contributions ».

Les PPP ont été défendus comme un moyen de promouvoir des investissements plus efficaces par l'apport de la discipline du marché à la sélection et à la mise en œuvre des projets. Ils ont également été utilisés pour attirer un financement supplémentaire pour les investissements d'infrastructure. Lorsqu'ils sont utilisés efficacement, les PPP peuvent réaliser des économies substantielles en mobilisant des ressources financières privées et du savoir-faire. Cependant, de tels résultats sont loin d'être garantis.

La réussite d'un PPP dépend de plusieurs facteurs, soit l'identification correcte du soumissionnaire le plus efficace, les ententes de partage des risques appropriés et la nature de la relation contractuelle établie entre les partenaires publics et privés.

Les PPP présentent également des risques pour les budgets publics en créant d'éventuels et importants passifs à long terme, en particulier lorsque ces partenariats sont utilisés pour contourner les contraintes budgétaires. Ces engagements peuvent affecter la viabilité budgétaire et macroéconomique à long terme, tout en transférant le fardeau financier aux générations futures. Compte tenu de ces risques potentiels, tout gouvernement optant pour la prestation de services d'infrastructure par le biais d'un PPP devrait procéder à une évaluation minutieuse de ses implications budgétaires ainsi qu'à une évaluation convenable de ses mérites vis-à-vis des marchés publics traditionnels.

Source : Adapté de PPIAF Reference Guide, 2015

pour une administration privilégiant le court terme. Les PPP sont parfois également utilisés pour contourner la surveillance des ministères des Finances et du Plan, les projets PPP étant en grande partie évalués, sélectionnés et suivis séparément des projets dits traditionnels. Cette situation a conduit certains gouvernements à lancer des projets de PPP de faible qualité et coûteux qui auraient autrement été exclus de leurs plans d'investissement public. L'encadré 2 présente deux exemples de PPP peu performants.

3.2 Sélection de nouveaux investissements dans le budget

3.2.1 Que devrait-il se passer lorsque de nouveaux projets sont sélectionnés pour approbation dans le budget ?

Une fois qu'un projet a été approuvé comme étant admissible à recevoir des fonds publics, une réflexion peut être menée pour décider si le projet doit être incorporé dans le budget annuel. La mise en œuvre efficace d'un projet exige que les fonds soient mis à la disposition du projet sur une base prévisible tout au long du cycle de vie de l'investissement. Cela signifie que le processus budgétaire doit s'assurer que le portefeuille des projets financés est abordable, compte tenu de la disponibilité des ressources. *Ainsi, même après que les projets soient passés par le processus d'évaluation, ils peuvent encore être classés par ordre de priorité, certains projets n'étant pas immédiatement financés.*

Afin de prendre des décisions éclairées sur l'opportunité de savoir si les nouveaux projets sont abordables, le gouvernement doit avoir une idée claire de ses engagements en cours. Avant d'envisager de nouveaux projets, le processus budgétaire devrait veiller à ce que des fonds suffisants soient mis à disposition pour le maintien des actifs existants et des investissements en cours ainsi que d'autres engagements récurrents en matière de dépenses. Il s'agit là d'une partie nécessaire de l'identification des ressources disponibles pour une affectation à de nouveaux projets.

Idéalement, il conviendrait d'élaborer un système techniquement solide et transparent permettant de classer tous les projets d'immobilisation potentiels envisagés pour le financement au cours du processus budgétaire annuel. Dans certains sous-secteurs, comme les routes, il serait possible de classer les projets en fonction des rapports coûts-bénéfices mais même dans ce cas, les gouvernements pourraient vouloir tenir compte d'autres facteurs qui ne sont pas pris en compte dans l'analyse économique, comme la répartition régionale de l'investissement ou l'accent mis sur la pauvreté. Dans de tels cas, il peut être utile d'appliquer un système de notation multicritères qui prend en compte un large éventail de facteurs jugés importants pour le gouvernement. D'une part, la budgétisation devrait

Encadré 2 : Exemples de mauvaises performances de PPP

Le service ferroviaire de banlieue Fertagus au Portugal

Bien que le contrat initial transférât officiellement le risque quant à la demande au concessionnaire, le gouvernement portugais devait éponger les déficits si la demande restait au-dessous d'un niveau de référence pendant plusieurs années. C'est ce qu'il s'est passé et la renégociation des contrats a eu lieu avec le gouvernement qui se retrouvait en position de faiblesse.

Le tunnel ferroviaire sous la Manche au Royaume-Uni

En 1996, le ministère britannique des Transports a attribué le contrat à London & Continental Railways Limited (LCR). LCR avait prévu de financer la construction du tunnel en augmentant le financement privé sur la base des futurs revenus de l'Eurostar UK et des subventions directes du gouvernement. Cependant, la demande réelle du service ferroviaire Eurostar était significativement inférieure aux prévisions de la LCR et la compagnie a dû abandonner ses plans de financement initiaux et a demandé à la place des subventions supplémentaires de la part du gouvernement.

Source : Araújo & Sutherland, 2010.

être largement axée sur les politiques, chaque projet étant classé selon que les objectifs du projet sont étroitement alignés sur les priorités stratégiques nationales ou non.

D'autre part, des enjeux plus pratiques de programmation devraient également être considérés. Parmi ces facteurs figurent la disponibilité et les échéances attendues du projet, car les projets qui produisent des résultats plus rapidement sont plus susceptibles de réussir, étant donné le faible risque de détérioration du soutien politique au fil du temps.

Les décisions quant à savoir si de nouveaux projets sont abordables devraient prendre en compte à la fois le coût de construction de nouveaux actifs ainsi que les coûts subséquents d'exploitation et d'entretien de ces actifs. En d'autres termes, il est nécessaire d'équilibrer le capital et les coûts récurrents afin de produire un résultat final qui offrira des avantages durables aux bénéficiaires ciblés. Cette opération est particulièrement importante pour les projets, financés par des donateurs, qui génèrent habituellement des actifs alors que les coûts d'exploitation et d'entretien de ces actifs doivent être pris en charge par le gouvernement. Cela signifie que le gouvernement devrait être en mesure d'exécuter les activités et les produits dont il est responsable sur l'ensemble du cycle de vie de l'investissement, compte tenu des contraintes

budgétaires. En guise d'exemple, du personnel enseignant doit être disponible aux endroits où de nouvelles écoles sont construites. De même, des fonds devraient être prévus pour maintenir les routes existantes avant de financer la construction de nouvelles routes.

3.2.2 Que se passe-t-il réellement dans la sélection de nouveaux investissements dans le budget ?

Dans de nombreux pays à faible revenu, les besoins de financement des projets qui ont déjà commencé dépassent largement les ressources disponibles au cours d'un exercice donné. Ces pressions sur les ressources peuvent être aggravées par les engagements politiques pris pour lancer de nouveaux projets. Il en résulte que la composante du budget de capital financée localement est souvent surchargée avec un programme de travail qui dépasse de beaucoup les ressources disponibles. Les projets en cours font l'objet d'un processus de négociation répété chaque année pour recevoir un financement dans le budget annuel. Ils ont souvent besoin de rivaliser avec de nouveaux projets qui ont reçu un soutien politique. Au lieu de retirer des projets du budget, le ministère des Finances ou du Plan cherche généralement à éviter les conflits en réduisant les fonds disponibles pour tous les projets, ce qui entraîne des fonds insuffisants pour respecter les engagements contractuels ou le programme de travail prévu. Cela peut conduire à des retards considérables et des inefficacités dans la mise en œuvre.

La plupart des pays à faible revenu sont également confrontés à des problèmes de volatilité budgétaire, que ce soit en raison de la baisse des prix de base ou du financement imprévisible des bailleurs de fonds. Une forte dépréciation du taux de change peut également avoir une incidence sur les coûts des projets d'investissement, qui sont souvent libellés en devises fortes. Associés, ces facteurs conduisent souvent à des investissements publics qui deviennent la première victime lorsque des contrôles de déficit sont mis en place. La littérature sur l'économie politique de la politique budgétaire souligne que les groupes de pression et les intérêts particuliers tendent à créer un biais en faveur des dépenses récurrentes (Alesina et Perotti, 1994). Il est opérationnellement plus facile de réduire les dépenses en capital que de réduire les dépenses courantes ; les premières peuvent être réalisées simplement en permettant aux immobilisations de se déprécier plus rapidement en réduisant les dépenses d'entretien ou en freinant quelques grands projets d'infrastructure (Hemming & Ter-Minassian, 2004). En revanche, les dépenses courantes tendent à privilégier les programmes fondés sur les droits, l'emploi dans le secteur public, les salaires et les pensions, qui sont politiquement plus difficiles à réduire parce qu'ils ont un impact direct sur les citoyens.

Les projets financés par des bailleurs de fonds sont souvent inclus dans les documents budgétaires qu'après réflexion plutôt qu'en tant que partie intégrante du

processus de préparation du budget. Les projets financés par des bailleurs de fonds sont généralement perçus comme des transactions « entrées-sorties », c'est-à-dire que l'argent n'est dépensé que lorsque les décaissements ont été versés par les donateurs. De cette façon, les dépenses excédentaires (ou même la sous-utilisation) sur de tels projets ne présentent pas les mêmes risques budgétaires que les dépenses pour des projets financés par les recettes intérieures (ou l'appui budgétaire). Cela signifie souvent que les ministères des Finances accordent moins d'attention à l'exactitude des estimations annuelles des dépenses d'investissement financées par les bailleurs de fonds et à la question de savoir si un projet de donateur est vraiment une priorité pour le gouvernement.

3.3 Mise en œuvre du projet

3.3.1 Que devrait-il se produire une fois que les projets approuvés sont mis en œuvre ?

La responsabilité de la supervision de la mise en œuvre des projets incombe habituellement aux ministères concernés. Cependant, les agences centralisées peuvent influencer sur la rapidité, l'efficacité et la qualité de la prestation des projets de plusieurs manières :

Approvisionnement. Des procédures de passation de marchés efficaces devraient aider le gouvernement à obtenir un bon rapport qualité-prix pour les projets engagés. Un certain nombre de facteurs peuvent influencer sur la rentabilité :

- Le niveau de la concurrence pour les contrats peut affecter la qualité et le coût des biens et services offerts.
- Le temps nécessaire pour mettre en œuvre les contrats peut affecter la rentabilité.
- L'optimisation des ressources dépend également des spécifications pour la qualité du travail qui doit être livrée.

Étant donné que la nature des biens et services est devenue plus complexe, il est de plus en plus reconnu que les processus d'approvisionnement doivent être liés aux étapes précédentes de la sélection, de la conception et de la budgétisation des projets (Rajaram et al., 2014) La prise de conscience, dans les décisions d'approvisionnement, des choix de conception du projet faits en amont, améliorera l'efficacité des étapes clés de l'approvisionnement et accélérera la mise en œuvre du projet dans son ensemble. La planification des approvisionnements, lancée parallèlement à la conception et à l'évaluation du projet, peut même influencer les estimations du coût du projet par le plan budgétaire, en identifiant une méthode d'approvisionnement qui fournit le meilleur moyen d'atteindre le coût le plus bas pour une qualité acceptable. (Rajaram et al., 2014).

Procédures de gestion des contrats. La gestion des contrats est un élément essentiel pour s'assurer que les travaux exécutés soient conformes aux accords contractuels. Une partie importante de l'approvisionnement implique donc de superviser la performance de l'entrepreneur. Cette supervision exige que des ingénieurs ou des vérificateurs qualifiés examinent l'achèvement et la qualité des phases prévues des travaux de construction et autorisent des tranches de paiement conformément aux termes du contrat (Rajaram et al., 2014).

Fournir des fonds sur une base prévisible. Les paiements devraient être effectués rapidement selon les échéances des obligations afin de minimiser les coûts découlant des pénalités pour retard de paiement. Cela suppose que les crédits budgétaires et les sorties de fonds réelles d'un projet soient suffisants pour couvrir les coûts sur l'ensemble du cycle de vie du projet. Dans de nombreuses économies avancées, des engagements pluriannuels sont inscrits dans le budget une fois que les projets ont été approuvés, afin de s'assurer que les fonds nécessaires soient réservés jusqu'à l'achèvement du projet.

Systèmes de suivi de l'exécution de projet. Le suivi de la mise en œuvre du projet peut fournir un contrôle important sur les dépassements de coûts et de temps, ainsi que de permettre des ajustements nécessaires pendant la construction. D'un point de vue financier, les systèmes devraient permettre de comptabiliser les coûts des projets pendant toute la durée du projet plutôt que de suivre le rendement financier sur une base annuelle en fonction des crédits budgétaires. En ce qui concerne le progrès physique des projets, il conviendrait de fixer clairement des jalons et des indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés.

Procédures d'ajustement du projet. Des processus formels peuvent également être nécessaires pour réévaluer la faisabilité d'un projet si les estimations des coûts et/ou des bénéfices du projet ont considérablement changé pendant la mise en œuvre. On peut aussi demander aux promoteurs d'effectuer une refonte du projet si les bénéfices escomptés ont changé depuis le début du projet ou si les décaissements ont même été interrompus. En Corée du Sud, par exemple, il est légalement exigé que la faisabilité d'un projet soit réévaluée si une prévision actualisée de son coût total dépasse les estimations initiales de plus de 20%.

Procédures de gestion de projet. Les mécanismes de gestion de projet jouent un rôle important dans l'obtention de résultats, car les procédures appropriées peuvent réduire les risques et maîtriser les coûts. La gestion de projet implique généralement l'identification d'un gestionnaire de projet responsable qui travaille conformément aux plans de mise en œuvre approuvés. Les gestionnaires de projet devraient être dotés de procédures et de directives normalisées pour l'ajustement des projets. Le personnel du gouvernement impliqué dans la gestion de projets (du ministère central des Finances ou des ministères sectoriels) doit à son tour avoir la capacité d'appliquer ces normes, méthodes et outils.

3.3.2 Que se passe-t-il réellement dans la mise en œuvre du projet ?

La mise à disposition de fonds pour effectuer les paiements. En raison de problèmes dans le système financier public d'un pays, tels que la mauvaise prévision des recettes ou le mauvais contrôle des dépenses publiques, les paiements mensuels venant à échéance sur les contrats d'immobilisations dépassent souvent largement les sommes disponibles. Les paiements sont donc effectués de façon sélective auprès de certains entrepreneurs, alors que d'autres sont privés de fonds. Cela peut conduire à une accumulation d'arriérés sur des projets et des retards dans la mise en œuvre de projets, voire même à l'abandon des projets. Ce problème des « factures en attente » peut également inciter les entrepreneurs à prendre en compte les coûts des retards de paiement dans leurs offres, ce qui accroît encore les coûts de l'investissement public.

Approvisionnement. D'autres problèmes communs concernent les achats pour les projets d'investissement. Les pays à faible revenu ont souvent des lois sur les marchés publics en place stipulant que les marchés devraient être attribués sur une base ouverte et compétitive. En pratique cependant, les contrats sont souvent attribués à un fournisseur privilégié sur une base non concurrentielle. Un manque de concurrence dans les marchés publics est généralement pensé pour élargir le champ d'application possible pour l'attribution des contrats basés sur le favoritisme et les potentiels avantages privés qui peuvent être obtenus à partir d'un contrat particulier (Wells, 2013). Même lorsque les contrats sont attribués sur une base compétitive, il n'est pas rare que le personnel du gouvernement agisse de concert avec les fournisseurs pour gonfler les prix et distribuer sélectivement les avantages. L'offre gagnante pour les projets est souvent bien inférieure aux coûts réels inhérents à la réalisation des projets. Il y a de nombreuses raisons à cela. Certaines ont trait à la véritable difficulté d'estimer les coûts des projets complexes (comme indiqué ci-dessus). Dans d'autres cas, les entrepreneurs peuvent délibérément sous-estimer les coûts afin de tenter de gagner le contrat dans l'espoir qu'ils puissent récupérer les coûts à une date ultérieure en revendiquant des frais supplémentaires ou en faisant des compromis sur la qualité du travail livré (Wells, 2013).

Gestion des contrats. L'accent sur l'acquisition des biens et services a tendance à être sur l'attribution des contrats plutôt que sur la gestion de l'exécution du contrat pour s'assurer que les conditions soient réellement satisfaites (Rajaram et al., 2014). Dans les circonstances les plus extrêmes, cela peut se manifester par des contrats signés et des factures payées, sans que le travail ne soit achevé. Ces lacunes dans le suivi de l'exécution des contrats reflètent les faiblesses du cadre général de suivi et de présentation des rapports sur le portefeuille de projets d'investissement public du gouvernement.

Suivi du projet. Les ministères des Finances ou du Plan ont souvent tendance à se concentrer sur l'examen des

taux d'exécution des dépenses réelles au cours de l'exercice plutôt que sur les taux d'exécution sur l'ensemble du cycle de vie d'un projet. Le rendement élevé est généralement assimilé à un taux d'exécution budgétaire annuel élevé, les ministères ayant souvent une incitation à dépenser tous leurs fonds au cours de l'année en cours - quelle que soit l'efficacité de leur utilisation - de peur d'enregistrer une sous-utilisation et de recevoir moins de fonds l'année suivante. Cela explique en partie la hausse des dépenses que certains pays connaissent vers la fin de l'exercice financier. Lorsque la surveillance physique des projets est effectuée, elle est souvent menée sur une base plutôt ténue. Le progrès physique des projets pourrait être décrit en termes de « deviner le pourcentage d'achèvement », par exemple, sans référence aux jalons prévus ou savoir s'ils ont été accomplis à temps.

Capacité d'absorption. De nombreux projets peinent à absorber les fonds mis à leur disposition. Briceño-Garmendia, Smits et Foster (2008) ont trouvé des taux d'exécution budgétaire moyens de deux tiers pour le budget d'investissement dans les pays africains à l'étude. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette capacité d'absorption limitée :

- Les projets sont approuvés dans le budget avant que tout le travail préparatoire nécessaire soit effectué, y compris l'obtention des approbations sociales et environnementales. L'approbation longue et complexe d'une acquisition de terrains peut également être problématique. En Indonésie, par exemple, il s'agit de la principale contrainte durant la phase de mise en œuvre de projets à grande échelle qui comprennent une composante « acquisition de terrains » (Banque mondiale, 2012).
- Les États fragiles ont généralement des contraintes de capacité considérables dans le secteur de la construction locale (Collier, 2009). Par exemple, il peut y avoir un très petit nombre d'entreprises qui ont la capacité et la volonté d'exécuter de grands projets d'infrastructure, limitant ainsi le nombre de projets qui peuvent être achevés au cours d'une année. Compte tenu de ces contraintes, la simple canalisation de fonds supplémentaires vers l'investissement peut conduire à des prix plus élevés plutôt qu'à un volume plus important de projets achevés.
- Des faiblesses dans les premières étapes du cycle du projet, telles que la mauvaise conception, qui entraîne la nécessité d'entreprendre de nouvelles études de faisabilité, peuvent se traduire par des retards et, en fin de compte, par une faible absorption des fonds.
- Une mauvaise gouvernance et gestion de projet peuvent conduire à des projets qui souffrent de retards persistants. Il peut s'agir de retards dans la vérification des étapes terminées, le manque de clarté quant à savoir qui est responsable du démarrage et du suivi des actions spécifiques et/ou d'un manque de clarté quant à la façon

dont les paiements des projets doivent être autorisés et signés.

3.4 Exploitation et maintenance des actifs

3.4.1 Que faut-il pour exploiter et entretenir les actifs une fois que les projets sont terminés ?

Les ministères des finances peuvent soutenir l'exploitation et l'entretien efficace des actifs en veillant à ce que des ressources suffisantes soient budgétisées et disponibles sur une base prévisible. Le dialogue entre les ministères des finances et les organismes de dépense devrait se concentrer non seulement sur la création de nouveaux actifs, mais aussi renforcer la responsabilité sur les services à fournir dans l'utilisation des nouveaux actifs. Des structures devraient être en place pour permettre de suivre les actifs existants afin de déterminer leur fonctionnalité et le taux de dépréciation. Une façon d'y parvenir est par le biais de registres d'actifs qui permettent de suivre les actifs et de leur valeur réelle. Ces registres peuvent être mis à jour grâce à des enquêtes périodiques sur la qualité des actifs d'infrastructure existants.

3.4.2 Que se passe-t-il réellement dans le cadre de l'exploitation et du maintien des actifs ?

Dans de nombreux pays à faible revenu, les actifs ont tendance à être oubliés une fois que les projets ont été achevés et que l'attention se porte sur la recherche de financement pour de nouveaux projets. Cela peut conduire à un manque de fonds budgétés pour assurer l'exploitation et la maintenance des actifs issus de l'investissement public. Par exemple, des dépenses estimées à 2,4 milliards de dollars en réhabilitation routière (dépenses en capital) auraient pu être évitées en Afrique subsaharienne si un entretien adéquat (dépenses récurrentes) avait été effectué (Foster & Briceño-Garmendia, 2010 : 10). Un système de double budgétisation dans lequel la capitalisation et la budgétisation récurrente sont gérées séparément est souvent à blâmer pour le sous-entretien. Toutefois, il n'existe en principe aucune raison pour laquelle un équilibre approprié entre les dépenses en capital et les dépenses récurrentes ne pourrait pas être atteint lorsque la préparation des budgets récurrents et de développement est bien coordonnée non seulement entre les ministères de base, mais aussi entre les ministères sectoriels. Le dépassement de coûts sur de nouvelles constructions peut refléter les opportunités de type « cérémonie d'inauguration » (et de favoritisme), plus intéressantes sur le plan politique que les dépenses d'entretien des actifs existants.

3.5 Évaluation d'investissement

3.5.1 Que faut-il faire pour évaluer les projets après leur achèvement ?

L'évaluation des projets après leur réalisation peut fournir une précieuse source d'information pour la conception et la mise en œuvre de futurs projets (d'où le cycle de gestion des investissements publics). L'évaluation peut également servir d'outil d'apprentissage utile pour aider à améliorer, au fil du temps, les processus institutionnels par lesquels les projets sont gérés. Établir des critères d'évaluation dans la conception du projet signifie qu'il existe des mesures claires permettant de juger le succès d'un projet. Ce processus peut consister en un examen par un organisme responsable ou un ministère sectoriel à un moment spécifique après l'achèvement du projet. Un tel examen devrait permettre d'évaluer : (a) si le projet a été achevé dans limites du budget et selon le calendrier initiaux (ou modifiés), des éléments de base d'un rapport d'achèvement ; (b) si les produits ont été livrés tel que spécifié ; et (c) si les résultats escomptés du projet ont été atteints. Ces évaluations devraient aussi identifier les raisons de tout écart par rapport aux repères initiaux. Un organisme de contrôle indépendant peut également entreprendre un examen de certains projets d'investissement.

3.5.2 Qu'arrive-t-il réellement aux évaluations des projets après achèvement ?

Les processus d'examen systématique de l'efficacité des projets une fois achevés sont rares autant dans les pays à faible revenu qu'à revenu intermédiaire. L'insuffisance des capacités techniques et un manque général d'objectifs documentés du projet, les délais prévus et l'analyse d'évaluation rendent difficile d'évaluer si un projet achevé a atteint les objectifs visés et si ceux-ci ont été atteints dans les délais impartis et selon coûts approuvés.

En outre, comme dans le cas des évaluations de projets, il peut y avoir tout simplement une faible demande de telles évaluations auprès de décideurs qui préfèrent concentrer leurs ressources limitées sur d'autres éléments du cycle de gestion des investissements publics. Bien qu'il puisse y avoir du personnel responsable du suivi et de l'évaluation des projets d'investissement, l'accent est souvent mis sur le suivi des progrès financiers d'un projet au cours de sa mise en œuvre. Lorsque les évaluations sont effectuées, elles sont souvent menées uniquement pour des projets financés par des bailleurs de fonds où les politiques des donateurs obligent à entreprendre ces évaluations (comme c'est le cas au Vietnam) (Rajaram et al., 2014). La priorité politique est souvent de réaliser le projet plutôt que de tirer des enseignements de sa livraison.

4. Leçons pour les pays à faible revenu

La section suivante fournit des suggestions concrètes sur la manière dont un ministère des Finances ou du Plan peut améliorer la gestion des investissements publics dans un environnement à faible capacité. Bien que ces recommandations ne soient pas appropriées pour tous les contextes, ces idées pourraient être envisagées à différents stades du cycle de gestion des investissements.

4.1 Expertise des investissements

- Mettre en place des lignes directrices claires que les responsables de projets doivent respecter afin que leurs projets soient pris en considération pour du financement public. Ceci pourrait inclure la définition des différentes étapes du processus de préparation du projet, de l'identification jusqu'à l'achèvement, ainsi que les formulaires à compléter et les dates limites de soumission de l'information requise. Les processus d'évaluation peuvent également être différents pour des projets de tailles différentes, avec des contrôles et des approbations plus rigoureux pour des projets plus importants. Ces seuils peuvent commencer très haut et être abaissés à mesure que les capacités techniques se développent. Les lignes directrices peuvent également varier selon les secteurs en fonction du niveau de risque perçu.
- Compte tenu des contraintes de capacité, il peut être plus utile de concentrer d'abord l'attention sur la conception de systèmes pour évaluer quels projets ne devraient pas être approuvés pour du financement. Une façon de procéder est d'imposer un examen préliminaire obligatoire des mégaprojets (ou des projets au-delà d'une certaine taille) afin d'éliminer les « éléphants blancs » dès le début avant qu'ils atteignent une dynamique de planification. Dans de tels cas, le contrôle devrait s'étendre au-delà de la pertinence stratégique pour examiner la logique du projet, les approches alternatives, la demande potentielle et les coûts attendus. Cette procédure permet le rejet des « mauvais » projets, plutôt que d'opter pour une procédure consistant à abaisser le niveau de priorité de ces projets en les déplaçant vers le bas de la liste des projets potentiels. Ce type de rétrogradation par un ministère des Finances et/ou du Plan est souvent moins difficile que de rejeter des projets, car il est beaucoup plus politiquement facile de dire qu'un projet doit être ajusté avant qu'il puisse être inclus dans le budget plutôt que de le rejeter purement et simplement.
- Afin d'assurer que les projets ne soient pas parachutés dans le budget sans avoir été correctement préparés et évalués, il est nécessaire de définir de façon précise et rigoureuse ce que constitue un projet « d'urgence ». Cette définition est essentielle car la revendication d'un tel statut « d'urgence » est une voie typique utilisée par certains pour contourner les processus d'évaluation.
- Des formulaires normalisés devraient être disponibles pour la soumission des demandes de projet afin que celles-ci puissent servir de base à un registre centralisé des projets. L'information enregistrée permet d'utiliser ce registre comme base de référence pour examiner le rendement des projets tout au long de leur cycle de vie, tant au cours de la mise en œuvre des projets que lors de leur évaluation post-réalisation.
- Une liste de vérification pour les agents de bureau du ministère des Finances pourrait être utile afin de s'assurer que les responsables de projet ont soumis toutes les informations nécessaires avant l'approbation du projet. Une telle liste peut simplement demander une confirmation que les responsables du projet ont inclus une justification, une ventilation détaillée des coûts, une conception technique préliminaire, un plan d'approvisionnement et l'approche prévue en matière de gestion des risques (p. ex. les autorisations nécessaires pour l'acquisition de terrains). Cela peut aider à réduire les retards une fois que les projets ont été approuvés.
- La constitution d'une banque centralisée de données sur les contrats et l'établissement de coûts de référence peut aider les ministères des Finances et du Plan à exercer une « fonction d'examen critique » plus efficace lorsqu'ils étudient les estimations des coûts du projet. Une simple base de données qui répertorie tous les projets d'investissement public et les détails de base des contrats qui y sont associés peut être très utile lorsqu'il s'agit d'examiner la crédibilité des coûts de projets similaires.
- Les gestionnaires de projets n'ont peut-être pas les compétences nécessaires pour examiner de façon critique le contenu analytique des évaluations de projet. Un ensemble de questions normalisées pourrait aider les gestionnaires à examiner les propositions

de projets. Faire appel à une expertise externe (par exemple, les établissements universitaires ou les bailleurs de fonds) peut également aider à fournir un regard extérieur utile pour évaluer les propositions de projets dans ces circonstances. Pour les projets les plus importants, il pourrait être envisagé de sous-traiter le processus d'évaluation. Toutefois, la sous-traitance des évaluations doit être effectuée avec soin pour s'assurer que l'entrepreneur sélectionné n'est pas dans un conflit d'intérêt à savoir si le projet se déroule ou non et que le promoteur du projet n'autorise pas le paiement de l'entrepreneur. Lorsque les bailleurs de fonds procèdent à l'évaluation du projet, un accord de « jumelage » entre les bailleurs de fonds et le personnel gouvernemental chargé de l'évaluation peut permettre à des fonctionnaires d'acquérir des compétences pour leur application future.

4.2 Sélection de nouveaux investissements dans le budget

- Afin de s'assurer que les projets peuvent recevoir un financement prévisible au cours d'une année donnée, un ministère des Finances a besoin d'une idée claire des engagements financiers réels pour les projets en cours au début du cycle budgétaire annuel. Pour vérifier l'exactitude de ces informations, les rapports sur les engagements en cours pourraient être recoupés avec des informations sur les dépenses déjà effectuées par rapport aux contrats originaux. Les ministères devraient être tenus d'utiliser les budgets pour financer pleinement ces engagements avant d'envisager de nouveaux projets.
- Les nouvelles demandes de financement de projets au stade de la négociation budgétaire pourraient être liées aux bilans du ministère ou du département quant à la qualité de leur exécution des projets précédents afin de créer une incitation à la gestion et la clôture efficace des projets. Un bilan médiocre, sans informations précises sur la façon dont les défis rencontrés dans le passé dans la mise en œuvre d'un projet seront résolus au cours du prochain exercice, pourrait réduire la perspective d'un nouveau financement de projet.
- L'évaluation de la performance de projets antérieurs peut également être un guide utile pour élaborer des prévisions de dépenses plus précises pour l'exercice à venir. Par exemple, lorsqu'un ministère est régulièrement incapable de dépenser les budgets alloués au cours d'une année donnée, les estimations des dépenses futures pourraient être révisées à la baisse en conséquence.

4.3 Mise en œuvre

- Des mécanismes peuvent être mis en place pour protéger le budget total convenu pour les projets une fois approuvés. En Thaïlande, par exemple, le législateur approuve un crédit pluriannuel pour les

projets d'immobilisation qui garantit le financement tout au long du cycle de vie d'un projet et ne nécessite pas d'autorisation annuelle du Parlement. Cela peut ne pas être possible dans tous les systèmes budgétaires. D'autres pays ont adopté des approches différentes pour s'assurer que les budgets des projets pluriannuels sont protégés. Au Timor-Oriental, un fonds extrabudgétaire a été mis en place pour les grands projets afin qu'ils ne soient pas soumis à des négociations budgétaires annuelles. Cependant, des précautions doivent être prises lors de l'adoption de mécanismes tels que les fonds extrabudgétaires, car ils sont souvent mis en place pour des raisons politiques douteuses et contraires aux principes établis de bonne gouvernance et de saine budgétisation (Allen & Radev, 2010).

- Les systèmes d'établissement de rapports devraient permettre d'enregistrer la performance financière d'un projet non seulement au cours de l'exercice budgétaire donné, mais pendant toute la durée du projet. Ces rapports devraient inclure la saisie des estimations initiales du coût total d'un projet, de l'argent dépensé pour un projet au cours des exercices précédents, ainsi que le budget et les dépenses de l'année en cours. Ces systèmes sont essentiels, car ils estiment les engagements restant à liquider pour les projets en cours et, à partir de ces données, le ministère des Finances peut identifier l'espace budgétaire restant pour les nouveaux projets.
- Des rapports périodiques pourraient être préparés pour rassembler des informations sur l'avancement financier des projets ainsi que des mises à jour sur la performance des grands projets par rapport à certaines étapes identifiées lors de l'évaluation et parfois même énumérées dans le contrat. Un simple code de couleurs « rouge, jaune, vert » pourrait être utilisé pour montrer si les projets sont conformes ou non par rapport à des indicateurs spécifiques tels que la portée, le budget, les ressources, les parties prenantes, les risques et la qualité. Les résultats peuvent ensuite guider le ministère des Finances pour la répartition du temps pour le personnel de suivi et d'enquête. Ces rapports ne devraient pas se limiter aux projets financés par le gouvernement, mais devraient aussi inclure les projets des donateurs, en particulier les projets les plus importants.
- En plus de disposer d'un « gestionnaire supérieur responsable » pour chaque projet, le fait d'avoir clairement désigné des responsables pour chaque projet peut constituer un mécanisme utile pour rendre compte de la performance du projet. Une formation appropriée en gestion de projet est nécessaire pour habilitier les responsables de projet. De plus, même si la gestion du projet est confiée à un sous-traitant, il est toujours nécessaire qu'une personne désignée supervise le projet au sein de l'organisme parrain.
- Les ministères chargés des finances et/ou du plan devraient recevoir des copies des contrats majeurs, non seulement pour la vérification, mais aussi pour

le contrôle croisé des progrès des dépenses et de la livraison par rapport aux informations contractuelles originales.

4.4 Exploitation et maintien des actifs

- Afin de rééquilibrer la répartition des allocations de dépenses entre l'entretien et les nouvelles constructions, on pourrait envisager d'élaborer certaines normes de coût pour le calcul des budgets d'entretien requis. Par exemple, les pays ont normalement des informations sur le nombre de kilomètres de différents types de routes sur leur territoire (rural, pavé, non revêtu, etc.). Ces données peuvent ensuite être saisies dans les programmes existants qui visent à fournir des approximations du coût d'entretien par kilomètre pour les types de routes courantes, comme c'est le cas, par exemple, dans les outils de la Banque mondiale pour l'évaluation du réseau routier. Ces estimations peuvent ensuite aider à planifier l'allocation des ressources de maintenance à travers le réseau, bien que ces systèmes doivent être calibrés aux conditions locales et ne sont que des données sous-jacentes. Dans le secteur routier, certains pays ont légiféré que les recettes provenant de la vente de carburant doivent être affectées à des dépenses d'entretien routier, par exemple dans le cas du *Kenyan Road Maintenance Levy Fund*. Ces mécanismes sont utilisés pour protéger les dépenses de maintenance nécessaires pour tirer le meilleur parti des infrastructures.

4.5 Évaluation de projet

- Une première étape dans l'amélioration de l'évaluation pourrait consister à dresser un rapport annuel sur les projets achevés au cours de l'exercice précédent. Une comparaison relativement simple pourrait être faite entre les prévisions initiales du projet (en termes de durée et de coût) et les résultats réels. Une analyse plus détaillée pourrait être entreprise pour un petit nombre de grands projets afin d'évaluer la qualité du travail livré en collaboration avec les experts nécessaires (p. ex. les ingénieurs et les arpenteurs).
- Les ministères des finances peuvent entreprendre une étude d'un échantillon de projets pour examiner le temps réel pris pour chaque étape du processus de mise en œuvre du projet par rapport au plan. Cette analyse peut être un outil utile pour identifier les principales sources de retards et les domaines nécessitant une réforme. Un exemple utile de ce type d'évaluation est l'étude de l'Indonésie sur les contraintes à l'exécution budgétaire dans le secteur des infrastructures (Banque Mondiale, 2012). Afin de formuler des recommandations politiques, cette étude a tout d'abord analysé et évalué chaque étape du processus d'exécution du budget, de la préparation du budget jusqu'à l'achèvement du projet. Des sondages et des visites sur le terrain furent également effectués pour recueillir de l'information auprès des principales parties prenantes. Ce type de données peut ensuite être réintroduit dans les phases de conception et de sélection de projet afin d'améliorer la capacité des gouvernements à sélectionner et à gérer les projets à l'avenir.

5. Bibliographie annotée des principales sources

5.1 Vues d'ensemble

Rajaram A., Le, T. M., Biletska, N. and Brumby, J. (2010) *A diagnostic framework for assessing public investment management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397. Washington, DC : World Bank.

Le cadre de diagnostic de la Banque Mondiale a été la première tentative pour conceptualiser un système de gestion des investissements publics. Le cadre définit certaines caractéristiques incontournables pour réaliser des investissements publics efficaces, selon la logique et l'expérience de certains pays. Les caractéristiques 1 à 4 concernent l'alignement des capacités et des incitatifs pour améliorer la conception et la sélection des projets, tandis que les caractéristiques 5 à 8 se rapportent à des engagements crédibles et à des investissements à long terme dans les capacités techniques et administratives pour améliorer la mise en œuvre du projet. Le cadre contient de nombreuses caractéristiques judicieuses et offre une façon utile et réaliste de systématiser les questions clés à soulever au sujet de l'efficacité d'un système de gestion des investissements publics et ce, dans n'importe quel pays. Cependant, le cadre lui-même offre des indications limitées sur ce qui pourrait être des points d'entrée convenables pour la réforme dans les pays à faible revenu.

Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C. (2011) *Investing in public investment: an index of public investment efficiency*. IMF Working Paper WP/11/37. Washington, DC : International Monetary Fund. S'appuyant sur le cadre de diagnostic de la Banque mondiale, ce document présente un indice de gestion des investissements publics (PIM) développé par le FMI dans sa première tentative de mesurer la solidité du processus de gestion des investissements publics. L'indice a cherché à évaluer la qualité et l'efficacité du processus d'investissement lors de quatre étapes consécutives : l'évaluation, la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation du projet. Son principal avantage était de permettre une analyse comparative du processus d'investissement dans 71 pays en développement et émergents, fournissant un ensemble de données pouvant être utilisé pour l'analyse transnationale. Cependant, bien que l'indice ait été conçu pour être exhaustif, les aspects pratiques liés à la disponibilité des données ont limité le choix des indicateurs

qui pourraient être inclus. L'indice s'appuyait principalement sur des sources de données secondaires et ne pouvait donc pas évaluer toutes les institutions clés propres à l'investissement public, qui devaient dépendre de procurations pour d'autres institutions.

IMF (2015) *Making public investment more efficient*. IMF Policy Paper. Washington, DC : International Monetary Fund.

Dans ce document, le FMI cherche à améliorer l'indice de gestion des investissements publics susmentionné en élaborant un nouvel outil d'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA). Bien que ce nouvel outil de diagnostic comporte des éléments semblables à l'indice PIM, il vise à fournir une évaluation plus complète du processus décisionnel de l'investissement public en mettant l'accent sur 15 institutions PIM à trois étapes clés du cycle d'investissement : (i) Planification, (ii) Allocation et (iii) Mise en œuvre. Appliqué à 25 pays, le document met en évidence les priorités clés des réformes institutionnelles pour améliorer la gestion des investissements publics et le rendement entre les pays. Le cadre d'indicateurs de la PIMA permet des comparaisons entre pays mais mesure souvent des formes institutionnelles (p. ex. la présence d'un cadre budgétaire à moyen terme) plutôt que des fonctions (p. ex. si le cadre donne effectivement lieu à des décisions budgétaires prudentes). Comme pour tous les cadres de diagnostic institutionnel dans le domaine de la gestion des finances publiques (par exemple, l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)), les utilisateurs de ce cadre doivent être prudents pour transformer directement le diagnostic (mesuré par les indicateurs) en prescription et pour transformer un aperçu des réalités institutionnelles en un plan de réforme.

Fainboim, I., Last, D. and Tandberg, E. (2013) 'Managing Public Investment', in M. Cangiano, T. Currstine, and M. Lazare (eds.) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC : International Monetary Fund.

Ce chapitre de livre met en évidence les développements dans les approches de la gestion de l'investissement public au cours des deux dernières décennies et il identifie ainsi de

nouvelles innovations de gestion des finances publiques qui ont positivement influencé la gestion de l'investissement public. Ces innovations comprennent les cadres budgétaires à moyen terme, la budgétisation axée sur le rendement, les projections financières à plus long terme et la comptabilité d'exercice. Le chapitre énonce clairement les avantages théoriques de ces outils de gestion des finances publiques pour la gestion des investissements publics. Parallèlement, il note explicitement les lacunes de ces outils en concluant qu'ils ne traitent pas de toutes les faiblesses de la gestion traditionnelle des investissements publics. La principale lacune de ce chapitre est toutefois que les exemples concrets d'outils utilisés sont en grande partie tirés de l'expérience des pays développés.

Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H and Frank, J. (eds.) (2014) *The power of public investment management: transforming resources into assets for growth*. Directions in development ; public sector governance. Washington, DC : World Bank Group.

Ce document est la première tentative organisée d'analyser les difficultés de mise en œuvre de l'investissement public. Ce volume est une bonne base pour consolider les connaissances largement dispersées sur la gestion des investissements publics. Il se compose de sept chapitres : la mise en place d'un système de gestion des investissements publics ; un cadre unifié pour la gestion des investissements publics ; les expériences nationales de gestion des investissements publics ; les approches pour une meilleure évaluation des projets ; la gestion des investissements publics dans l'incertitude ; la gestion des achats et des investissements publics ; et la gestion des investissements publics pour les partenariats public-privé. Il s'agit de l'étude la plus complète des réalités de la gestion des investissements publics à ce jour.

5.2 Évaluation d'investissement

Flanagan, J. (n.d.) *Better business cases: international guide to developing the project business case*. London : TSO.

Ce guide développé par le gouvernement gallois est liée à l'amélioration de l'évaluation des projets en utilisant la méthodologie des « cinq cas » du Royaume-Uni. Il présente, en langage accessible, certains des concepts fondamentaux de l'évaluation qui sont pertinents dans les différents contextes nationaux.

Jenkins, G., Kuo, C-Y, and Harberger, A. (2011) *Cost-benefit analysis for investment decisions*. Development Discussion Paper 2011-1. The John-Deutsch Institute, Queen's University, Kingston, Canada.

Il s'agit d'une étude approfondie de l'analyse coûts-bénéfices qui est généralement considérée comme un document de référence essentiel pour les experts dans ce domaine. L'analyse est toutefois assez technique et

risque d'être trop complexe pour les besoins d'un système d'évaluation dans les États à faible capacité.

HM Treasury United Kingdom (2003) *The Green Book. Appraisal and evaluation in central government*. London : The Treasury Office.

Le *Livre vert* publié par le Trésor Britannique donne des orientations aux organismes du secteur public sur la façon d'évaluer les propositions avant de consacrer des fonds à une politique, un programme ou un projet. Il décrit comment les évaluations économiques, financières, sociales et environnementales d'une politique, d'un programme ou d'un projet devraient être combinées. Encore une fois, le langage utilisé est relativement facile à comprendre et certains éléments de l'analyse pourraient être sélectionnés et adaptés aux contextes des pays à faible revenu.

National Treasury of South Africa (2016) *Capital planning guidelines*. National Treasury, South Africa.

Il s'agit d'un exemple de document d'orientation qui est fourni aux ministères sectoriels en Afrique du Sud sur la manière dont les programmes d'infrastructure et les propositions de projets doivent être planifiés, examinés et évalués avant que des fonds importants ne soient engagés (dans son Cadre de dépenses en milieu d'exercice 2017).

5.3 Budgétisation

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) 'The programming of public investment and the management of external assistance', in S. Schiavo-Campo and D. Tommasi (eds.) *Managing government expenditures*. Manila : Asian Development Bank.

Bien que les plans d'investissement public aient perdu leur intérêt dans le domaine des finances publiques, ce chapitre propose des conseils pratiques et utiles pour réfléchir à la manière de programmer les investissements publics dans le budget. Il aborde également les questions relatives à la budgétisation des investissements lorsque la majeure partie du budget d'investissement est financée grâce à l'aide extérieure.

Premchand, A. (2007) 'Capital budgets : theory and practice', in A. Shah (ed.) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC : World Bank.

Ce chapitre de livre est avant tout un ouvrage théorique qui examine et discute du bien-fondé de traiter les éléments d'immobilisations séparément dans le budget. Il donne des conseils limités aux praticiens qui cherchent des conseils pratiques sur la façon d'opérationnaliser un système de budgétisation des immobilisations.

5.4 Passation de marché

Malta, V., Joao, N., Schapper, P., Calvo-Gonzales, O. and Berroa, D. (2011) 'Old rules, new realities: are existing public procurement systems addressing current and future needs?' **Public Sector Study 66427. Washington, DC : World Bank.**

Le présent document fournit un résumé utile des principaux débats en cours dans les efforts visant à améliorer les marchés publics. Il expose les raisons pour lesquelles les marchés publics se concentrent davantage sur la responsabilité pour les résultats et moins sur le respect de règles fixes.

Asian Development Bank (2002) 'The governance brief: understanding public procurement'. Manila : ADB.

Cet ouvrage de quatre pages sur les marchés publics constitue une introduction utile pour les lecteurs qui ne connaissent pas les concepts fondamentaux des marchés publics. Il décrit certaines tendances et défis actuels en matière de marchés publics, la manière dont les marchés

publics fonctionnent et la question de savoir s'il convient d'utiliser les marchés publics pour promouvoir d'autres politiques commerciales et sociales. Il plaide également en faveur de l'utilisation d'agents d'approvisionnement dans des environnements de faible capacité et discute de l'importance des normes nationales.

5.5 Gestion de contrat

National Audit Office / Office of Government Commerce, UK (2008). *Good practice contract management framework*. London : National Audit Office.

Cette note d'orientation fournit un cadre conceptuel utile pour réfléchir aux composantes d'une gestion efficace des contrats. Elle s'adresse à un public britannique, mais elle offre potentiellement une structure utile pour réfléchir aux questions de gestion des contrats dans les différents contextes nationaux.

6. Références

- Alesina, A. and Perotti, R. (1994) *The political economy of budget deficits*. NBER Working Paper No. 4637. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Allen, R. and Radev, D. (2010) *Extrabudgetary funds*. Washington, DC: IMF Fiscal Affairs Department. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>
- Araújo, S. and Sutherland, D. (2010) *Public-private partnerships and investment in infrastructure*. OECD Economics Department Working Papers No. 803. Paris: OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t-en>
- Asian Development Bank (2002) 'The governance brief: understanding public procurement'. Manila: Asian Development Bank.
- Briceño-Garmendia, C., Smits, K. and Foster, V. (2008). 'Financing public infrastructure in sub-saharan africa: patterns, issues, and options.' AICD Background Paper 15, Africa infrastructure sector diagnostic. Washington, DC: World Bank. Available at: <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/attachments/library/aicd-background-paper-15-fiscal-costs-summary-en.pdf>
- Brumby, J., Kaiser, K. and Kim, J. H. (2013) 'Public investment management and public-private partnerships', in R. Allen, R. Hemming and B. H. Potter (eds) (2013) *The international handbook of public financial management*. New York: Palgrave Macmillan: 573-589.
- Collier, P. (2009) 'Post-conflict recovery: How should strategies be distinctive?', *Journal of African Economies* 18 (1): 99-131. doi:10.1093/jae/ejp006
- Dabla-Norris E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C. (2011) *Investing in public investment: an index of public investment efficiency*. IMF Working Paper WP/11/37. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fainboim, I., Last, D. and Tandberg, E. (2013) 'Managing public investment', in M. Cangiano, T. Curristine and M. Lazare (eds.) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Flanagan, J. (n.d.) *Better business cases: international guide to developing the project business case*. London: TSO. Available at: <http://gov.wales/docs/caecd/publications/160506-international-project.pdf>
- Flyvbjerg, B. (2011). 'Over budget, over time, over and over again: managing major projects', in P. W. G. Morris, J. K. Pinto and J. Söderlund (eds.) *The Oxford handbook of project management*. Oxford: Oxford University Press: 321-344.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. K. S. and Buhl, S. L. (2002) 'Cost underestimation in public works projects: error or lie?', *Journal of the American Planning Association*, 68(3): 279-295.
- Foster, V. and Briceño-Garmendia, C. (2010). 'Overview - Africa's infrastructure: a time for transformation', in V. Foster and C. Briceño-Garmendia (eds.) *Africa infrastructure country diagnostic*. Washington, DC: World Bank. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/aicd_overview_english_no-embargo.pdf
- Han, S. (2015) 'Towards more efficient public investment management'. Presentation to the 2015 CAPE conference: bricks and dollars. London: 2015 CAPE conference.
- Hemming, R. and Ter-Minassian, T. (2004), 'Making room for public investment'. *Finance and Development* 41(4): 30-33. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/hemming.pdf>
- HM Treasury, United Kingdom (2003) *The green book: appraisal and evaluation in central government*. London: TSO.
- IMF (2014) 'Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment', in *World Economic Outlook: legacies, clouds, uncertainties*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2015) *Making public investment more efficient*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jenkins, G., Kuo, C.-Y., and Harberger, A. (2011) *Cost-benefit analysis for investment decisions*. Development Discussion Paper 2011-1. The John-Deutsch Institute, Queen's University, Kingston, Canada.
- Malta, V., Joao, N., Schapper, P., Calvo-Gonzales, O. and Berroa, D. (2011) 'Old rules, new realities: are existing public procurement systems addressing current and future needs?' Public Sector Study 66427. Washington, DC: World Bank.
- National Audit Office / The Office of Government Commerce, UK (2008). *Good practice contract management framework*. London: National Audit Office.
- National Treasury of South Africa (2016) *Capital planning guidelines*. Pretoria: National Treasury. Available at: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/Capital%20Planning%20Guidelines%202017%20MTEF.pdf>
- Premchand, A. (2007) 'Capital budgets: theory and practice', in A. Shah (ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Pritchett, L. (2000) 'The tyranny of concepts: CUDIE (Cumulated, Depreciated, Investment Effort) is not capital', *Journal of Economic Growth* 5(4): 361-384.

-
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) (2015) *Public-private partnerships reference guide*. Washington, DC: World Bank.
- Rajaram A., Le, T. M., Biletska, N. and Brumby, J. (2010) *A diagnostic framework for assessing public investment management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397. Washington, DC: World Bank.
- Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., and Kim, J.-H and Frank, J. (eds.) (2014) *The power of public investment management: transforming resources into assets for growth*. Directions in development ; public sector governance. Washington, DC: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/09/20268592/power-public-investment-management-transforming-resources-assets-growth>
- Rasul, I., and Rogger, D. (2015) 'Management of bureaucrats and public service delivery: evidence from the nigerian civil service'. CEPR Discussion Paper No. DP11078. London: Centre for Economic Policy Research. Available at: <http://www.ucl.ac.uk/~uctpimr/research/CSS.pdf>
- Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) 'The programming of public investment and the management of external assistance', in S. Schiavo-Campo and D. Tommasi (eds.) *Managing Government Expenditures*. Manila: Asian Development Bank.
- Wells, J. (2013) 'Getting better outcomes on construction projects: suggestions for modification of world bank procurement procedures', Research Paper. London: Engineers Against Poverty. Available at: <http://www.engineersagainstpoverity.org/documentdownload.axd?documentresourceid=59>
- Williams, M. (2015) *Bricks-and-mortar institutions matter: Project delivery and unfinished infrastructure in Ghana's local governments*. International Growth Centre Working Paper. (Reference number: S-89105-GHA-.) London: London School of Economics. Available at: <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/05/Williams-2015-Working-paper.pdf>
- World Bank (1998) *Public expenditure management handbook*. Washington, DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/06/693508/public-expenditure-management-handbook>
- World Bank (2011) *Curbing fraud, corruption and collusion in the roads sector*. Report of the World Bank Integrity Vice Presidency, Operations Policy and Country Services. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2012) *Identifying the constraints to budget execution in the infrastructure sector: DIPA tracking study*. Washington, DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/662961468269434664/Identifying-the-constraints-to-budget-execution-in-the-infrastructure-sector-DIPA-tracking-study>



ODI is the UK's leading independent think tank on international development and humanitarian issues.

Les lecteurs sont invités à reproduire des documents provenant des rapports ODI pour leurs propres publications, à condition qu'ils ne soient pas vendus commercialement. En tant que titulaire du droit d'auteur, ODI demande mention et une copie de la publication. Pour l'utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de faire un lien vers la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions présentées dans ce document sont celles de l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement les vues de l'ODI. Ce travail est sous licence Creative Commons Attribution-Non Commercial Licence (CC BY-NC 3.0).

ISSN : 2052-7209

Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0) 20 7922 0300
Fax +44 (0) 20 7922 0399

odi.org