



**Commission de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
(CEMAC)**

GUIDE DE MÉTHODOLOGIE DE MATURATION, DE SÉLECTION, DE PROGRAMMATION, DE BUDGÉTISATION ET DE SUIVI-ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES DE LA CEMAC

Avec l'appui de l'assistance technique



JUIN 2022

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	3
PROPOS LIMINAIRES	4
A. Éléments de contexte, justification et terminologie	4
B. Présentation du guide de méthodologie	7
C. Utilisateurs du guide de méthodologie	11
PARTIE 1. MÉTHODOLOGIE DE PRÉPARATION ET DE MATURATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	12
A. Concevoir le projet	13
B. Mener, à partir de termes de référence, des études de pré faisabilité	16
C. Finaliser le document de projet et le transmettre au ministère en charge de la planification	17
PARTIE 2. MÉTHODOLOGIE DE SÉLECTION ET DE PRIORISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	18
A. Appliquer des critères d'éligibilité pour les études de faisabilité et l'inscription dans le portefeuille multisectoriel de projets	19
B. Réaliser les études de faisabilité	20
C. Revoir et valider les rapports d'études	23
D. Appliquer des critères de choix du mode de financement	24
PARTIE 3. MÉTHODOLOGIE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	28
A. Sélectionner les projets à programmer dans le PIP	29
B. Prioriser les projets dans le respect des contraintes du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme	32
PARTIE 4. MÉTHODOLOGIE DE BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	34
A. Mettre en œuvre des critères guidant la budgétisation des investissements publics compte tenu de la contrainte	35
B. Assurer les techniques de budgétisation en AE / CP	36
PARTIE 5. MÉTHODOLOGIE DE SUIVI-ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	39
A. Assurer un dispositif rationalisé de suivi-évaluation, sous-tendu par un système d'information	40
B. Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques	42

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AE	Autorisation d'engagement
AFRITAC du Centre	Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique Centrale
BM	Banque Mondiale
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CMR	République du Cameroun
COG	République du Congo
CP	Crédit de paiement
CUT	Compte Unique du Trésor
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> – Département des Finances Publiques
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FMI	Fonds Monétaire International
GAB	République Gabonaise
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIP	Gestion des Investissements Publics
GNQ	République de Guinée Équatoriale
IP	Investissements Publics
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'Investissements Publics
PPP	Partenariat Public-Privé
PPPBSE	Prospective, Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Évaluation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RCA	République Centrafricaine
TCD	République du Tchad

PROPOS LIMINAIRES

A. Éléments de contexte, justification et terminologie

- 1. La Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) dispose d'un cadre harmonisé de Gestion des Finances Publiques (GFP).** Le 19 décembre 2011, le Conseil des Ministres de la CEMAC a adopté six nouvelles directives, portant cadre harmonisé de GFP au sein des six États membres de la zone - la République du Cameroun (CMR), la République Centrafricaine (RCA), la République du Congo (COG), la République Gabonaise (GAB), la République de Guinée Équatoriale (GNQ) et la République du Tchad (TCD). Ce cadre harmonisé initial est censé être complété et, à cet effet, une directive portant comptabilité des matières a été élaboré et mise à la disposition des États membres depuis 2020.
- 2. Ce nouveau cadre harmonisé a pour objectif global de moderniser les méthodes, procédures et instruments de GFP.** Cette modernisation s'illustre à travers la promotion des principes de la transparence, de la redevabilité et de la sincérité, qui doivent encadrer : i) le cadrage macro-budgétaire ; ii) la budgétisation des recettes et des dépenses publiques ; iii) les circuits d'exécution et de contrôle de l'exécution des budgets publics ; iv) la tenue de la comptabilité générale de l'État et ; vi) la production des statistiques financières publiques cohérentes, transparentes, utiles et conformes aux standards internationaux.
- 3. Ce cadre harmonisé a été dans l'ensemble transposé et est en cours de mise en œuvre dans les États membres.** Les travaux d'harmonisation et de mise en œuvre sont périodiquement soumis aux évaluations du Département des politiques économique, monétaire et financière de la Commission, sous le pilotage de la Direction des Finances Publiques de la Communauté.
- 4. Dans cette optique, la Commission de la CEMAC s'est dotée, en 2012, d'un plan d'actions assorti d'une obligation de suivi-évaluation périodique.** L'objectif consistait à impulser, dans un délai de deux ans, la transposition des directives dans les cadres juridiques nationaux et la mise en œuvre des innovations majeures de GFP, issues des bonnes pratiques internationales.
- 5. La Direction des Finances Publiques est appuyée par un « comité d'experts régionaux de finances publiques » pour suivre la mise en œuvre du dispositif.** La Direction des Finances Publiques de la Communauté a procédé au suivi et à l'évaluation périodique du plan d'actions des réformes et a rendu compte des résultats au Conseil des Ministres de la CEMAC, dont elle assure le secrétariat technique.
- 6. Les États membres se sont fortement impliqués dans le processus de transposition des directives et de la mise en œuvre des innovations qu'elles incarnent.** Les pays de la zone ont mis en place des cadres institutionnels de haut niveau et ont adopté des « stratégies nationales de réformes des finances publiques » assorties de « chronogrammes nationaux d'activités » inspirés par le plan d'action de 2012 de la Commission de la CEMAC. L'exécution de ces stratégies et chronogrammes a été dévolue à des « équipes techniques d'experts nationaux », avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

7. Les stratégies nationales de réformes ont intégré le plan d'action de 2012 de la Commission de la CEMAC. Ces stratégies ont notamment pris en compte : i) la dissémination des directives adoptées ; ii) la transposition de ces directives ; iii) le renforcement des capacités des acteurs ; iv) la mise en œuvre des principales innovations des directives transposées ; v) le suivi-évaluation de la mise en œuvre des directives ; vi) la mise à niveau des systèmes d'information et ; vii) la bascule au budget programme et à la comptabilité en droits constatés et patrimoniale.

8. Six (6) « Grilles de suivi et d'évaluation », assorties d'un manuel d'utilisation, ont été élaborés. Ces outils ont été élaborés et validés par le « comité d'experts régionaux de finances publiques », sous la supervision de la Commission, puis adoptés par le Conseil des Ministres de la CEMAC, en sa session du 16 janvier 2016.

9. Un atelier régional de formation à l'utilisation des grilles de suivi et d'évaluation et du manuel d'utilisation a été organisé en mai 2016 à Douala. Suite à cet atelier, la Commission a organisé une tournée circulaire de suivi et d'évaluation en 2019. En dépit du contexte économique, politique et sécuritaire difficile, la campagne de suivi-évaluation de 2019 a donné les résultats suivants :

- **Au titre de la transposition des directives**, 24 sur les 36 textes (soit 72 % des textes) ont été effectivement internalisés, à travers des lois et décrets et 35 projets de texte ont reçu l'avis de conformité de la Commission ;
- **Au titre de la mise en œuvre opérationnelle**, nombre de progrès ont été enregistrés : le Cameroun (au 1^{er} janvier 2013) et le Gabon (au 1^{er} janvier 2015) élaborent et exécutent leurs budgets en mode programme, le Congo et le Tchad ont également lancé le processus et la République Centrafricaine s'y prépare.

10. Deux années après cette première session de suivi-évaluation, la Commission s'emploie, depuis janvier 2021 à relancer et à renforcer le processus. L'objectif est de réussir l'implémentation du budget programme, en vue d'une bascule intégrale et efficace de tous les systèmes nationaux de GFP. À cet égard, la Banque Mondiale (BM), le Département des Finances Publiques (FAD) du Fonds Monétaire International (FMI) et le Centre Régional d'Assistance Technique du FMI pour l'Afrique Centrale (AFRITAC du Centre) ont organisé, à l'initiative de la Commission de la CEMAC, aux mois de janvier - février 2021, un Webinaire sur la problématique du renforcement du processus de la mise en œuvre du cadre harmonisé de GFP dans les États membres de la CEMAC. Les échanges ont été conclus par l'adoption d'un nouveau « **Plan d'action régional 2021 - 2023** », composé de dix thématiques : i) programmation et budgétisation ; ii) documentation et risques budgétaires ; iii) exécution budgétaire ; iv) trésorerie et Compte Unique du Trésor (CUT) ; v) comptabilité et reporting ; **vi) Gestion des Investissements Publics** (GIP) et Partenariats Publics-Privés (PPP) ; vii) audits interne et externe ; viii) participation citoyenne ; ix) formations et ; x) systèmes d'information.

11. La mise en œuvre du point (vi) du « Plan d'action régional 2021 -2023 », dévolue à la BM, met en exergue la problématique des Investissements Publics (IP). Ces derniers sont au cœur des théories économiques axées sur la croissance et le développement économiques.

12. Au sens du présent guide de méthodologie :

- **Les IP sont constitués principalement d'actifs physiques, dont l'accumulation est à la base de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF).** Les IP font référence, d'une part, aux infrastructures matérielles (routes, ponts, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (développement du capital humain, innovation, recherche-développement, etc.) dont la durée de vie productive est supérieure à un an et, d'autre part, à la réhabilitation ou la remise en état des biens matériels, en vue du prolongement de la vie utile de l'actif.
 - **La GIP se rapporte à la façon dont les Gouvernements mettent en œuvre, de manière efficace, une chaîne.** Celle-ci comprend les étapes de Prospective, de Planification, de Programmation, de Budgétisation et de Suivi-Évaluation (PPPBSE). Les pays de la CEMAC rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre concrète de cette chaîne. La GFP s'insère dans la GIP, qui l'encadre.
 - **Un projet d'IP** est une activité, ou un ensemble cohérent d'activités d'investissement concourant à la production de biens et services générant de la FBCF.
 - **Un programme d'IP** est un ensemble de projets d'IP constituant des sous-composantes intégrées et cohérentes d'un programme d'investissement afférents aux séquences « Planification et Programmation » de la chaîne PPPBSE.
 - **Le Programme d'Investissements Publics (PIP) ou programme triennal d'investissement, est la donnée intermédiaire entre un plan et un budget.** Le PIP, est un ensemble de projets d'IP matures, comportant des crédits budgétaires calibrés en AE / CP, en lien avec la séquence « Programmation » de la chaîne PPPBSE. Le PIP se rattache, dans sa conception, à la planification et, dans sa mise en œuvre, aux contraintes de soutenabilité des finances publiques. Le PIP est un input triennal et glissant du cadrage macrobudgétaire.
 - **Un programme, au sens budgétaire, et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)** est un ensemble de crédits budgétaires d'investissement, calibrés en AE / CP, et représentant une politique publique, auquel est associé des indicateurs mesurables de performance et entrant dans la séquence « Budgétisation » de la chaîne PPPBSE.
 - **Le budget programme est un budget des programmes, c'est-à-dire un budget des politiques publiques.** Chaque programme se définit comme un ensemble d'actions cohérentes et chiffrées, concourant à un ou plusieurs objectifs socioéconomiques cibles.
 - **S'agissant du traitement des projets d'IP dans les programmes budgétaires,** selon la nomenclature budgétaire de l'État, les projets peuvent constituer, selon leur taille et les pratiques des pays, soit une action, soit une ou des activités du programme et du CDMT ministériel, en lien avec la séquence « Budgétisation » de la chaîne PPPBSE.
- 13. La figure 1 ci-après présente les liens entre le cycle de projet et le cycle budgétaire annuel.**

Figure 1 : Les liens entre le cycle de projet et le cycle budgétaire annuel.



Source : Rédacteur.

B. Présentation du guide de méthodologie

14. Le présent guide ambitionne de doter les États membres de la CEMAC d'éléments méthodologiques soutenant le cycle de la GIP. Le guide n'a pas vocation à couvrir, de manière exhaustive, l'ensemble des aspects méthodologiques encadrant la GIP, mais à se focaliser sur quelques pratiques pour lesquelles les pays de la CEMAC rencontrent des difficultés. Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, ce guide de méthodologie de maturation, de sélection, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des IP vise à fournir une vue d'ensemble de quelques bonnes pratiques méthodologiques de la GIP à mettre en place, de manière prioritaire, dans la zone CEMAC, en offrant une compréhension et une approche communes :

- **Du cadre juridique et institutionnel de la GIP**, encadrant le processus d'évaluation et de sélection des IP et des PPP ;
- **Du processus de maturation, de sélection et de priorisation des IP dicté par des critères codifiés et sanctuarisés**, en vue de l'édification d'une « banque d'IP bancables » ;
- **Du processus de programmation des IP**, débouchant sur la constitution du PIP ;
- **Du processus de budgétisation et de suivi-évaluation pluriannuel des IP**, en mode autorisation d'engagement (AE) et crédit de paiement (CP).

15. Ce guide est à concevoir comme un outil global du management des IP et peut utilement être décliné, au sein de chaque État membre, en des guides spécifiques. Particulièrement, des manuels de procédures d'évaluation, de sélection et de maturation des IP, de gestion des PPP, de suivi-évaluation des IP, etc.

16. La conception du présent guide a été conduite conformément à la poursuite de huit objectifs spécifiques et s'inscrit dans la suite de travaux menés au préalable. Le guide de méthodologie constitue le prolongement de la note d'analyse comparative de la GIP dans les pays de la CEMAC élaborée avec l'appui de la BM en janvier 2022, qui traite des objectifs 1, 2 et 7. L'encadré 1 ci-après rappelle les principales conclusions formulées dans cette note. Les huit objectifs spécifiques sont :

- **Objectif spécifique 1** : Réaliser l'état des lieux et le diagnostic du processus de préparation, de programmation, de budgétisation, d'exécution et de suivi-évaluation des IP ;
- **Objectif spécifique 2** : Identifier les insuffisances et les besoins en termes de renforcement des capacités des acteurs en charge de la GIP, sur des outils de préparation / maturation des IP ;
- **Objectif spécifique 3** : Développer les instruments adéquats et standardisés pour le renforcement du processus de préparation / maturation des projets d'investissement ;
- **Objectif spécifique 4** : Développer une approche multidimensionnelle de sélection et de priorisation (simulation macrobudgétaire) des IP, afin de faciliter leur budgétisation dans les lois de finances ;
- **Objectif spécifique 5** : Développer et appuyer le déploiement d'une application intégrée de gestion des IP ;
- **Objectif spécifique 6** : Former les gestionnaires des IP à l'utilisation du guide de maturation, de sélection, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des IP ;
- **Objectif spécifique 7** : Appuyer la mise en place d'un observatoire des IP et le développement des outils y afférents ;
- **Objectif spécifique 8** : Accompagner les acteurs des États membres en charge de la GIP dans l'appropriation des instruments développés.

Encadré 1 : Les principales conclusions de la note d'analyse comparative de la GIP dans les pays de la CEMAC élaborée avec l'appui de la BM en janvier 2022.

À la lumière des dispositifs mis en place actuellement dans les six États membres, la note d'analyse comparative de la GIP dans les pays de la CEMAC s'articule autour de quatre axes majeurs : i) une vue d'ensemble de l'état de la GIP dans la zone CEMAC ; ii) une analyse des cadres institutionnels et organisationnels de la GIP des pays de la zone ; iii) une analyse de la GIP suivant différents indicateurs d'évaluation ; iv) des pistes de réflexion pour améliorer la GIP dans la zone CEMAC. Au-delà la note présentait également plusieurs annexes opérationnelles, dont un tableau de bord des indicateurs d'évaluation de la performance de la GIP, ainsi qu'une fiche d'évaluation par pays.

Les conclusions principales de l'analyse comparative mettent en exergue que des progrès restent à faire pour renforcer la GIP, accroître son efficacité et ainsi améliorer l'accès aux services d'infrastructure tels que l'électricité, l'eau, le numérique et les services de transport.

Sur les huit dimensions analysées, il a été constaté des insuffisances particulières relatives : i) au cadre juridique et institutionnel ; ii) au processus d'évaluation préalable des projets d'IP ; iii) au processus d'examen indépendant des projets d'IP ; iv) aux modalités d'ajustement des IP durant leur mise en œuvre et ; v) à la comptabilisation des actifs ainsi qu'à l'évaluation ex post des IP.

- **S'agissant du cadre juridique et institutionnel de la GIP**, seule la République du Tchad dispose d'un cadre réglementaire en vigueur dédié sur le cycle de GIP. Les autres pays de la Communauté soit ne disposent pas de réglementation dédiée, au-delà des textes fondamentaux de GFP, soit n'ont pas encore mis en application les nouveaux textes. Il est à noter que la plupart des six pays ne dispose pas d'un cadre juridique et / ou documentaire spécifique opérationnel permettant d'assurer l'efficacité de la planification de la passation des marchés publics.

- **En ce qui concerne le processus d'évaluation préalable des projets**, seulement la moitié des pays disposent d'une liste des critères utilisés pour l'évaluation préalable des projets d'IP.
- **Pour ce qui relève du processus d'examen indépendant des projets**, aucun pays ne procède à un tel examen indépendant des projets, avant que des décisions ne soient prises pour les inclure dans le processus de budgétisation.
- **Quant aux modalités d'ajustement des IP durant leur mise en œuvre**, seule la moitié des pays de la Communauté réalisent des revues à mi-parcours au cours de la mise en œuvre des projets d'IP.
- **Enfin, s'agissant de la comptabilisation des actifs et de l'évaluation ex post des IP**, il faut indiquer que dans l'ensemble, la comptabilité des matières est très peu mise en œuvre et n'est pas encore articulée avec la comptabilité générale en droits constatés et patrimoniale. Les actifs générés par les IP ne sont pas pleinement intégrés, de manière fiable, dans les états financiers de la comptabilité générale.

Source : Rédacteur - Note d'analyse comparative de la GIP dans les pays de la CEMAC élaborée avec l'appui de la BM en janvier 2022.

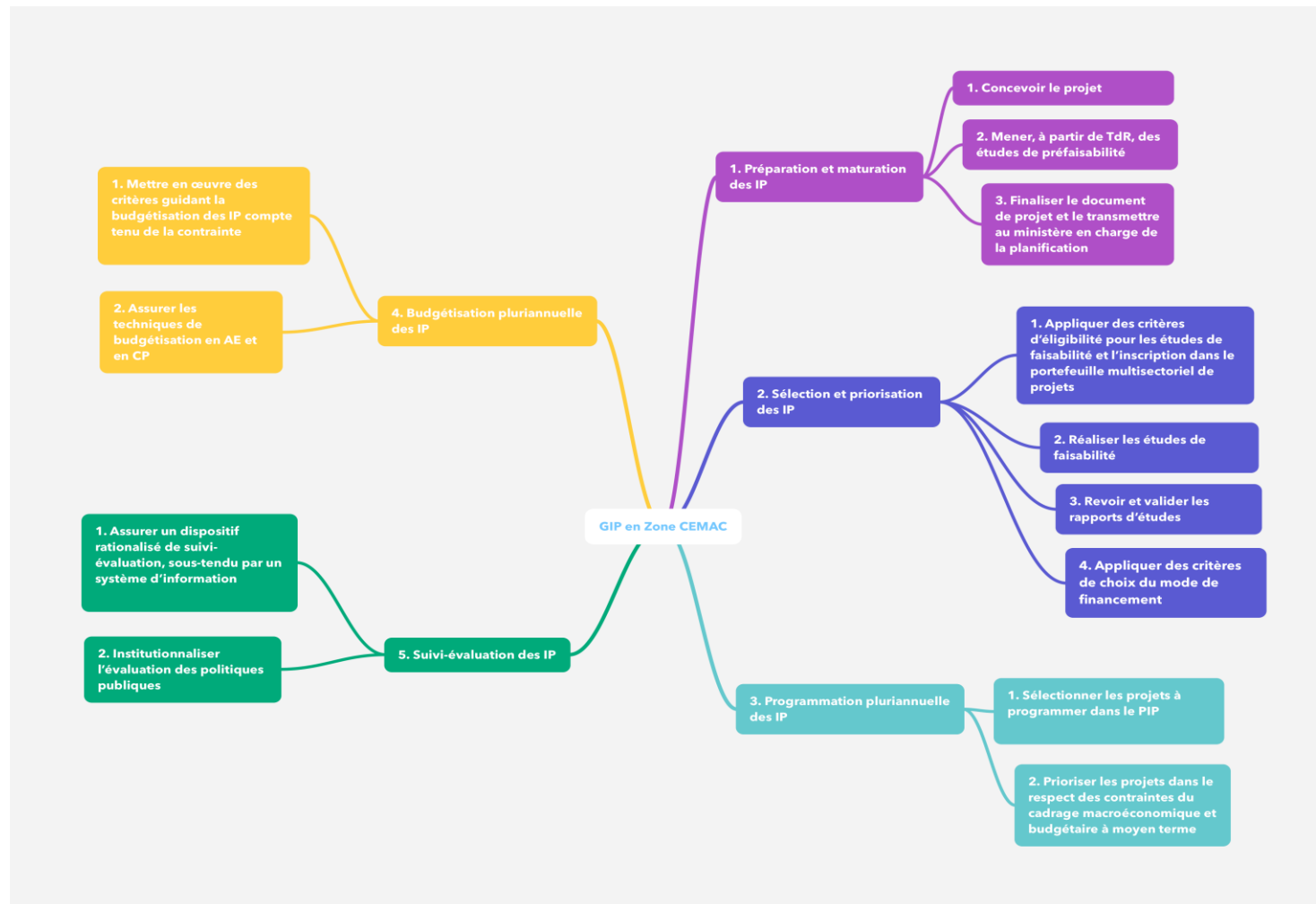
17. Le guide de méthodologie a fait l'objet d'une présentation et d'échanges avec les intervenants concernés, afin d'être enrichi. Un Webinaire régional pour la présentation et l'adoption du document a été animé le 20 avril 2022, avec l'appui de la Commission de la CEMAC. Les échanges ont permis d'interagir et de recueillir les observations et commentaires des différents responsables en charge de la chaîne PPPBSE des six États membres.

18. Le guide de méthodologie est structuré autour de cinq parties, en lien avec les cinq domaines essentiels d'une gestion efficace des IP :

- **Domaine 1 : Méthodologie de préparation et de maturation des IP ;**
- **Domaine 2 : Méthodologie de sélection et de priorisation des IP ;**
- **Domaine 3 : Méthodologie de programmation pluriannuelle des IP ;**
- **Domaine 4 : Méthodologie de budgétisation pluriannuelle des IP ;**
- **Domaine 5 : Méthodologie de suivi-évaluation des IP.**

19. La figure 2, ci-dessous, présente la carte heuristique de ce guide de méthodologie, permettant d'avoir une vue d'ensemble.

Figure 2 : La carte heuristique du guide de méthodologie.



Source : Rédacteur.

C. Utilisateurs du guide de méthodologie

20. Le présent guide de méthodologie s'adresse en priorité aux acteurs concernés et impliqués :

- Le Département des politiques économique, monétaire et financière de la Commission de la CEMAC et, en son sein, la Direction des Finances Publiques ;
- Les responsables et leurs collaborateurs impliqués dans la chaîne PPPBSE dans les ministères de coordination, en charge de la planification, de l'économie, du développement, des infrastructures, du budget et des finances
- Les responsables et collaborateurs des départements ministériels et institutions chargés des questions budgétaires des six États membres de la CEMAC.

21. Le guide de méthodologie s'adresse également aux intervenants externes aux administrations publiques intéressés, particulièrement :

- les commissions techniques parlementaires ;
- les juges des comptes ;
- les partenaires au développement ;
- les formateurs en GIP et en GFP ;
- tout autre public intéressé par ce domaine.

PARTIE 1. MÉTHODOLOGIE DE PRÉPARATION ET DE MATURATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

22. Cette première partie du guide de méthodologie présente quelques bonnes pratiques à mettre en place sur le processus de préparation et de maturation des IP. Le processus de préparation et de maturation des IP est la phase au cours de laquelle il convient de développer l'idée de projet, pour arriver à un projet mature. Cette phase consiste en des études visant à mettre en exergue la préfaisabilité technique et le mode opératoire du projet. Il est également essentiel de juger de l'opportunité du projet, en analysant les enjeux économiques, institutionnels, financiers, environnementaux et sociaux qu'il soulève, ainsi que les solutions proposées. Dans le souci d'améliorer la qualité des IP, les projets doivent faire l'objet d'une conception et d'une préparation rigoureuse. C'est pourquoi les projets doivent passer par un certain nombre d'étapes, à l'issue desquelles ils peuvent présenter une bonne lisibilité et une maturité avérée.

23. Les bonnes pratiques prioritaires en termes de méthodologie s'articulent autour de trois points : i) concevoir le projet ; ii) mener, à partir de termes de référence, des études de préfaisabilité et ; iii) finaliser le document de projet et le transmettre au ministère en charge de la planification.

A. Concevoir le projet

24. La conception d'un projet d'IP a pour objet de concrétiser une idée initiale en un projet réfléchi et réalisable. La conception vise donc à donner de la consistance à une idée de projet, qui deviendra un projet concret et durable. Cette conception débouche sur la rédaction du document de projet, qui a une triple fonction : i) fournir des éléments permettant d'apprécier la pertinence du projet, son contenu et son mode opératoire ; ii) servir de référence lors de l'exécution du projet et ; iii) constituer un outil de plaidoyer pour la recherche du financement.

25. En termes de démarche et d'outils, le processus de conception d'un projet peut s'articuler autour de trois étapes :

- **la réalisation d'un diagnostic participatif ;**
- **la définition des objectifs du projet ;**
- **la planification du projet.**

26. La réalisation du diagnostic participatif vise à recueillir et à analyser les informations sur une situation donnée, avant de proposer des améliorations concrètes. Cette étape est essentielle et ne doit pas être négligée, car si les problèmes sont mal compris et mal analysés, les solutions proposées ne seront pas efficaces. Il est recommandé, lors du diagnostic et de la planification du projet, d'utiliser une « démarche participative », associant les bénéficiaires et le plus grand nombre d'acteurs, plutôt qu'une « approche directive », qui concentre le pouvoir de décision et d'action entre les mains de quelques dirigeants. Afin d'établir un diagnostic de qualité, il convient :

- **D'étudier le contexte :** en recherchant et en établissant l'ensemble des caractéristiques sociales, économiques, géographiques, institutionnelles, environnementales du milieu dans lequel le projet intervient et en analysant les enjeux du projet pour les différents acteurs.

- **D'analyser les différents acteurs à impliquer dans le projet :** c'est-à-dire tout individu, groupe de personnes ou institution susceptible d'influer sur la mise en œuvre du projet. L'analyse de ces acteurs permet de prendre les mesures visant à maximiser l'impact du projet sur ses bénéficiaires, et de minimiser les risques de conflits ou de comportements non favorables au projet. Cette analyse consiste, entre autres, à :
 - identifier ceux qui ont un intérêt direct ou indirect dans le projet, ou qui peuvent l'influencer ;
 - clarifier les rôles respectifs de ces acteurs, leur pouvoir relatif et leurs capacités (forces et faiblesses) à participer positivement au projet ;
 - analyser leurs attentes et intérêts pour le projet ;
 - classer ces acteurs par ordre décroissant d'importance du projet pour eux ;
 - déterminer les risques liés à d'éventuels conflits d'intérêts.
- **D'analyser les problèmes et de rechercher les solutions :** une idée de projet vise à répondre à un problème identifié, résultant d'une situation insatisfaisante à laquelle on souhaite remédier. Afin de trouver des solutions adaptées, il est nécessaire de procéder à une analyse du problème identifié, c'est-à-dire de s'interroger sur ses causes (origines du problème) et sur ses conséquences (effets engendrés par le problème). L'outil généralement utilisé à ce niveau est l'arbre à problème. Les causes et conséquences ainsi identifiées peuvent être répertoriées dans un tableau à trois colonnes (causes, conséquences et solutions possibles).

27. La définition des objectifs du projet constitue des énoncés des résultats à atteindre, dans le cadre de la réalisation dudit projet. Ces objectifs sont centrés sur des résultats désirés, spécifiques et qui peuvent être mesurés ou appréciés dans l'espace et dans le temps. Ils constituent donc les solutions aux problèmes que le projet adresse. La démarche préconisée pour la formulation des objectifs consiste à construire l'arbre à objectifs (aussi appelé arbre à solutions), qui permet d'identifier la structure du projet : l'objectif général, le(s) objectif(s) spécifique(s), les résultats et les tâches. Cet arbre est obtenu en reformulant toutes les situations négatives de l'arbre à problèmes en situations positives (réalistes). L'ensemble de ces « états positifs » constituent les objectifs. Cependant, de nouveaux objectifs peuvent être ajoutés, si cela semble pertinent afin d'atteindre l'objectif situé au niveau supérieur. De même les objectifs qui ne sont pas adéquats, pertinents ou nécessaires doivent être supprimés. L'encadré 2 ci-dessous rappelle les caractéristiques d'un bon objectif.

Encadré 2 : Les caractéristiques d'un bon objectif.

Un bon objectif doit être SMART :

- **Spécifique :** un bon objectif ne correspond qu'à une seule idée. Un objectif ne peut pas à la fois concerner la nutrition et l'alphabétisation. Il convient de choisir ce sur quoi l'on souhaite agir (améliorer la condition des femmes est un objectif général, leur apprendre à lire est un objectif spécifique).
- **Mesurable :** un bon objectif est chiffré, afin d'en permettre le suivi et l'évaluation (300 femmes alphabétisées, 1 000 personnes ayant accès à l'eau potable, etc.).

- **Acceptable** : un bon objectif est facilement atteignable et pas trop ambitieux (on ne pourra pas fournir l'accès à l'eau à tous les habitants d'une ville, mais seulement à 500 ménages d'un quartier périphérique de cette ville).
- **Réaliste** : un bon objectif nécessite des moyens disponibles sur place (si l'on souhaite former des jeunes à l'outil informatique, est-on sûr que le quartier a accès à l'électricité ?).
- **Temporel** : un bon objectif est inscrit dans le temps et il pourra être atteint au terme du projet.

Source : Rédacteur.

28. La planification du projet consiste en l'identification des tâches à réaliser, à prévoir les moyens et le temps nécessaires, ainsi qu'à estimer le budget prévisionnel. La planification du projet s'effectue en deux temps :

- **Construire la logique du projet** : en élaborant le cadre logique du projet, qui se présente sous forme d'une matrice dans laquelle figurent la logique d'intervention, les indicateurs objectivement vérifiables, les sources de vérification et les hypothèses du projet.
- **Définir les modalités de mise en œuvre du projet** : qui s'appréhendent à travers quatre instruments :
 - le chronogramme des tâches / opérations, qui renseigne sur le planning (séquençage) des tâches ;
 - le cadre organisationnel, qui indique les rôles, tâches et responsabilités de chaque acteur du projet ;
 - le budget du projet, qui détermine les besoins et les sources de financement du projet ;
 - le dispositif de suivi évaluation, qui précise, pour chaque indicateur, le mode et le moment de vérification, ainsi que les parties impliquées dans le processus.

29. Le processus de conception d'un projet d'IP aboutit, comme livrable, au document de projet. L'encadré 3 ci-après présente un canevas de structure de ce document de projet.

Encadré 3 : Canevas de présentation d'un document de projet.

Un document de projet reprend et structure l'ensemble des éléments collectés lors de la conception du projet. Le canevas peut être structuré ainsi :

- 1. Titre du projet ;
- 2. Contexte et justification du projet ;
- 3. Objectifs du projet ;
- 4. Populations cibles ou bénéficiaires du projet ;
- 5. Description du projet ;
- 6. Résultats attendus du projet ;
- 7. Chronogramme d'exécution ;
- 8. Coût et plan de financement ;

- 9. Organisation et gestion du projet ;
- 10. Risques, contraintes et mesures d'atténuation ;
- 11. Dispositif de suivi-évaluation du projet ;
- 12. Annexes.

Source : Rédacteur.

B. Mener, à partir de termes de référence, des études de préfaisabilité

30. Il est absolument nécessaire que les projets d'IP s'appuient sur une bonne étude de préfaisabilité. Une mauvaise étude entraîne des difficultés dans le processus de maturation du projet ou tout simplement l'échec de celui-ci. C'est pourquoi les études de préfaisabilité, adaptées à la taille des projets, sont fortement tributaires de la qualité de leurs termes de référence. Les termes de référence d'une étude sont une description claire, précise et exhaustive de toutes les questions dont l'étude devra traiter, afin de permettre au promoteur de disposer des éléments additionnels nécessaires pour cerner tous les contours du projet et apprécier sa faisabilité. Ils circonscrivent ainsi le travail attendu du consultant qui devra conduire l'étude.

31. En termes de démarche, les termes de référence d'une étude doivent pouvoir indiquer, sans ambiguïté, le travail qui est attendu du prestataire. Comme le prestataire ne réalise que ce qui est mentionné dans les termes de référence, ces derniers doivent être exhaustifs, clairs et précis. Ils doivent répondre aux canons usuels en la matière et permettre de répondre, a minima, aux questions suivantes :

- Dans quel contexte l'étude s'inscrit-elle ?
- Pourquoi souhaite-t-on la réaliser ?
- Quelles informations ou connaissances souhaite-t-on disposer à l'issue de l'étude ?
- Comment procédera-t-on ?
- De quels moyens disposera-t-on ?
- Quel sera le mécanisme de contrôle de l'exécution des prestations d'étude ?
- Quels en seront les livrables ?
- Combien de temps durera l'étude ?
- Combien coûtera l'étude ?
- Qui la financera ?

32. L'élaboration des termes de référence est un exercice qui se veut collégial et participatif. Ce travail doit être effectué par une équipe aux compétences variées. La démarche préconisée peut se présenter ainsi :

- Se référer au document de projet pour s'approprier le contexte dans lequel l'étude s'inscrit ;
- Formuler toutes les questions à traiter dans le cadre de l'étude ;

- Déduire des questions formulées les objectifs spécifiques visés par l'étude ;
- Décrire de manière détaillé et exhaustive les tâches à entreprendre, ainsi que la démarche méthodologique préconisée ;
- Définir les modalités de suivi et contrôle de l'exécution des travaux ;
- Identifier les moyens requis et évaluer le coût de l'étude.

33. À l'issue de cette étape, les termes de référence des études de pré faisabilité sont disponibles. L'encadré 4 ci-dessous présente un canevas de structure de ces termes de référence.

Encadré 4 : Canevas de présentation des termes de référence des études de pré faisabilité.

Le canevas des termes de référence des études de pré faisabilité peut être structuré ainsi :

- 1. Contexte et justification de l'étude ;
- 2. Objectifs de l'étude ;
- 3. Méthodologie à employer, en veillant à ce que ce soit une méthodologie standard définie au niveau central, permettant de faciliter le processus d'analyse comparative ultérieurement ;
- 4. Résultats attendus ;
- 5. Chronogramme d'exécution ;
- 6. Profil du consultant ;
- 7. Budget et financement, en recourant, le cas échéant, suivant la situation du pays, à un fonds d'études suffisamment doté et dont les procédures d'accessibilité sont formalisées.

Source : Rédacteur.

34. Sur la base des termes de référence, l'étude de pré faisabilité est réalisée par le prestataire. Le cas échéant, suivant la situation du pays et les contraintes budgétaires auquel il est soumis, l'étude de pré faisabilité peut être financée par un fonds d'études suffisamment doté et dont les procédures d'accessibilité sont formalisées.

C. Finaliser le document de projet et le transmettre au ministère en charge de la planification

35. Cette dernière étape consiste à mettre à jour le document de projet élaboré lors de la première étape, sur la base des résultats de l'étude de pré faisabilité réalisée. Cette étude aura permis d'avoir plus de précisions sur certains aspects du projet, notamment et selon les cas, les moyens techniques, humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre du projet, son impact socioéconomique, etc. Le document de projet, adossé à la fiche de projet est ensuite transmis au ministère en charge de la planification.

PARTIE 2. MÉTHODOLOGIE DE SÉLECTION ET DE PRIORISATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

36. Cette seconde partie du guide de méthodologie présente quelques bonnes pratiques à mettre en place sur le processus de sélection et de priorisation des IP. Le processus de sélection et de priorisation des IP est la phase au cours de laquelle les documents de projets vont être sélectionnés, soumis à des études de faisabilité plus poussées puis priorisés, suivant des critères établis et publiés, en vue de l'édification d'une banque d'IP bancables. Il est essentiel que le cadre juridique et institutionnel de la GIP encadre le processus d'évaluation et de sélection des IP et des PPP. Au-delà, le cadre d'évaluation du *Public Investment Management Assessment* (PIMA) du FMI préconise que les autorités disposent d'un système d'information exhaustif sur les projets d'IP qui facilite la prise de décision, particulièrement sur les processus de sélection et de priorisation ainsi que les activités de suivi.

37. Les bonnes pratiques prioritaires en termes de méthodologie s'articulent autour de quatre points : i) appliquer des critères d'éligibilité pour les études de faisabilité et l'inscription dans le portefeuille multisectoriel de projets ; ii) réaliser les études de faisabilité ; iii) revoir et valider les rapports d'études et ; iv) appliquer des critères de choix du mode de financement.

A. Appliquer des critères d'éligibilité pour les études de faisabilité et l'inscription dans le portefeuille multisectoriel de projets

38. Le point de départ est la soumission, par le département ministériel porteur de projet, du document de projet, au ministère en charge de la planification. Afin d'apprécier si ce projet, soutenu par sa fiche projet et son document de projet, peut être évalué puis admis dans le portefeuille multisectoriel de projet, le ministère en charge de la planification doit définir, rendre public et évaluer le projet suivant des critères d'éligibilité.

39. Classiquement, et a minima, ces critères sont au nombre de deux :

- **L'alignement du projet avec les politiques de développement :** les projets d'IP doivent être justifiés par leur ancrage dans les politiques économiques et sociales menées par le Gouvernement. Ces politiques sont formalisées dans des stratégies nationales et sectorielles de développement, qui doivent être articulées et inclure, dans leurs plans d'actions prioritaires, des projets permettant d'atteindre les objectifs visés en termes de développement. À cet égard, le cadre d'évaluation du PIMA précise, au titre des meilleures pratiques, que les stratégies nationales et sectorielles d'IP doivent : i) être établies, publiées et intégrer tous les projets financés par le budget, quelle que soit la source de financement (PTF, entreprises publiques et PPP) ; ii) présenter une évaluation des coûts de chaque grand projet d'investissement, dans les limites d'une contrainte financière globale et ; iii) avoir des cibles mesurables pour les produits et les résultats des projets d'investissement. L'ensemble de ces préalables sont indispensables pour pouvoir appliquer, de manière efficace, les critères d'alignement avec les politiques de développement.
- **La qualité du document de projet, appuyé de l'étude de pré-faisabilité :** il s'agit ici de s'assurer de la disponibilité du document de projet transmis par le ministère sectoriel mais aussi de son contenu. Comme indiqué précédemment, le document de projet doit comporter une vue d'ensemble du problème à traiter, une brève description

des options (portée, localisation, population cible, coût, échéancier, avantages, risques, viabilité, pertinence et organismes devant être impliqués) fondée sur les résultats de l'étude de pré-faisabilité. Si le document de projet est jugé satisfaisant, alors il peut être éligible aux études de faisabilité plus poussées. Si le pays dispose d'un fonds d'études, les critères d'éligibilité à ce fonds définis, tels que, par exemple, l'importance du projet, son impact social ou environnemental, sont mis en œuvre.

40. Le processus de sélection et de priorisation doit être documenté. Les bonnes pratiques consistent à utiliser une grille d'évaluation, avec des notes, permettant de prioriser les projets sur ces aspects. L'information sur les projets retenus pour les études et ceux qui sont rejetés doit être communiquée aux administrations.

B. Réaliser les études de faisabilité

41. Les études de faisabilité sont, en général, de trois ordres : les études techniques, socioéconomiques, pouvant intégrer l'analyse sensible au genre et à l'enfant et d'impact environnemental.

42. Les études techniques visent à déterminer les conditions techniques de réalisation du projet. Ces études qui relèvent de la compétence des experts métiers visent à répondre à la question « dans quelle mesure le projet est-il techniquement faisable ? ». Les conditions techniques définies doivent être suivies d'une estimation financière assez détaillée du montant total des frais à engager pour rendre la chose possible. Ainsi, les études techniques ont pour objet de définir le projet, ses différentes composantes et la manière dont celles-ci s'imbriquent, les variantes techniques et technologiques éventuelles, les parties impératives et optionnelles, les procédés de mise en œuvre, les descriptifs qualitatifs, les délais ainsi que les coûts de réalisation.

43. En termes de démarche, bien qu'obéissant à une même logique, les études techniques ne sont pas identiques d'un projet à un autre. Cependant, quel que soit le projet, la qualité des études techniques sera d'autant meilleure si elle permet de répondre aux questions suivantes :

- Le livrable à réaliser est-il connu dans le maximum de détails, y compris les variantes éventuelles ?
- Comment réalisera-t-on ce livrable ?
- Quels inputs permettront de réaliser ce livrable, en termes de matériaux, d'équipements, de ressources humaines ?
- Quelles contraintes s'exerceront à sa réalisation, en termes physique, environnemental, juridique, technique, financière, de délai ?
- Les conditions d'exploitation sont-elles connues ?
- Les contraintes d'entretien et de maintenance sont-elles connues ?
- Comment la qualité de l'ouvrage est-elle garantie ?
- Quelles sont les différents intervenants et leurs rôles respectifs ?

- L'étude a-t-elle été soumise à une maîtrise d'œuvre ?
- Répond-t-elle à toutes les préoccupations des termes de référence ?

44. La démarche préconisée pour la réalisation des études techniques consiste en :

- **La détermination du site approprié pour l'implantation du projet :** l'emplacement prévu pour le projet revêt une importance stratégique pour certains projets. Le choix du site doit prendre en compte la proximité des voies de communication, la disponibilité des infrastructures essentielles (eau courante, électricité, téléphone...), la proximité des zones de demande, etc.
- **Les études géotechniques :** lorsque la nécessité l'impose.
- **La description des plans des infrastructures et des équipements choisis :** il s'agit de déterminer les diverses structures à édifier, les travaux de génie civil à réaliser, le type et le nombre des équipements nécessaires.
- **L'identification et la description des variantes technologiques et techniques éventuelles :** en rapport avec l'implémentation du projet.
- **La faisabilité technique et la rentabilité économique de tout ou partie des ouvrages à exécuter.**
- **La planification des activités techniques :** conforme au chronogramme d'exécution du projet.
- **L'évaluation des besoins en ressources :** qu'il s'agisse des besoins financiers exprimés par le projet, des besoins liés à l'acquisition des immobilisations (acquisition de terrains, constructions, acquisition des équipements) et des besoins financiers liés au fonctionnement du projet (matières et fournitures, transport, salaires...). Cette estimation doit s'effectuer sur la base des prix de référence en vigueur, auxquels il convient d'intégrer le taux annuel d'inflation estimé selon les hypothèses retenues. La programmation pluriannuelle des dépenses découle de la conjonction de ce qui précède et du chronogramme d'exécution du projet.

45. À l'issue de cette étape, les livrables des études techniques sont :

- Un plan de masse de l'emplacement ;
- Les plans de construction, d'agencement et d'aménagement ;
- Les devis descriptifs ;
- Les devis estimatifs.
- Les fiches d'équipements décrivant les caractéristiques techniques des équipements (poids, superficie occupée, puissance totale et consommation des différentes formes d'énergies, durée d'utilisation journalière, etc.).

46. L'analyse socioéconomique du projet vise à évaluer les conséquences (effets) du projet sur tous les aspects sociaux, dont la sensibilité au genre et à l'enfant, et économiques envisageables. Elle rend compte de la situation d'avant le projet, avant de faire des projections sur les changements à attendre du projet. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision, permettant d'apprécier les enjeux socio-économiques d'un projet et des différentes options

étudiées. Elle est fondée sur un bilan quantifié qui mesure les effets du projet en termes de coûts pour la localité et sur une analyse qualitative des effets non quantifiables.

47. En termes de démarche, cette analyse présente le bilan quantifié de l'évaluation appelé « bilan socio-économique ». Ce dernier permet de déterminer la rentabilité du projet et la valeur ajoutée créée, en tenant compte des coûts d'investissement des infrastructures et du matériel roulant, et en évaluant les avantages et les inconvénients qu'il engendre. Le bilan socio-économique doit être établi selon une méthodologie normalisée, commune à l'ensemble des projets d'infrastructures, pour faciliter l'analyse comparative lors de la phase de sélection. Le bilan doit intégrer l'ensemble des coûts et avantages « marchands » (c'est-à-dire directement comptables en monnaie comme les investissements, les dépenses d'exploitation, les recettes imputables au projet) et les avantages « non-marchands », auxquels sont attribué des valeurs monétaires calculées selon des méthodes normalisées. Cela permet de mettre dans la même balance des coûts et avantages a priori difficilement comparables. L'analyse socio-économique peut reposer sur plusieurs outils, tels que l'analyse multicritères, l'analyse coût-efficacité, la modélisation macro-économique.

48. À l'issue de cette étape, le livrable de l'analyse socio-économique est le rapport d'impact socio-économique. Celui-ci doit indiquer notamment l'apport du projet sur les finances publiques (recettes et dépenses publiques), sur le taux de croissance de l'économie, sur la répartition plus équitable du revenu entre classes ou régions ainsi que sur la création d'emplois.

49. Les études d'impact environnemental s'entendent comme un examen en vue de déterminer si un projet d'IP a ou non un effet défavorable sur l'environnement. Elles doivent être conçues et réalisées suivant une méthode scientifique normée. Ces études d'impact visent à : i) identifier les composantes des milieux biophysique et humain susceptibles d'être affectées par le projet ; ii) décrire les externalités négatives du projet sur ces milieux, et notamment en termes de changements climatiques qui font dorénavant l'objet du cadre d'évaluation du PIMA du FMI et ; iii) proposer des mesures de mitigation de ces effets.

50. En termes de démarche, la réalisation d'une étude d'impact environnemental comporte les étapes ci-après :

- **Les consultations participatives :** la réalisation de l'étude d'impact environnemental doit être faite avec la participation des populations concernées, à travers des consultations et audience publique, afin de recueillir les avis, les réactions et les principales préoccupations des populations sur le projet.
- **La collecte des données complémentaires.**
- **Le traitement et l'analyse des informations collectées.**
- **L'identification et l'analyse de l'ampleur des effets pervers du projet sur les principales composantes des milieux biophysiques et humains.**
- **L'identification des mesures d'atténuation des effets identifiés.**
- **La rédaction du rapport d'étude.**

51. À l'issue de cette étape, le livrable de l'étude d'impact environnemental est un rapport. En fonction de la sensibilité du projet sur l'environnement, le rapport peut être sommaire ou détaillé :

- **Le contenu d'une étude d'impact environnemental sommaire comprend :**
 - La description de l'environnement du site et de la région ;
 - La description du projet ;
 - Le rapport de la descente sur le terrain ;
 - L'inventaire et la description des impacts du projet sur l'environnement et les mesures d'atténuation envisagées ;
 - Les termes de référence de l'étude ;
 - Les références bibliographiques y relatives.

- **L'étude détaillée d'impact environnemental comprend quant à elle :**
 - La description et l'analyse de l'état initial du site et de son environnement physique, biologique, socio-économique et humain ;
 - La description et l'analyse de tous les éléments et ressources naturels, socioculturels susceptibles d'être affectés par le projet, ainsi que les raisons du choix du site ;
 - La description du projet et les raisons de son choix parmi les autres solutions possibles ;
 - L'identification et l'évaluation des effets possibles de la mise en œuvre du projet sur l'environnement naturel et humain ;
 - L'indication des mesures prévues pour éviter, réduire ou éliminer les effets dommageables du projet sur l'environnement ;
 - Le programme de sensibilisation et d'information ainsi que les procès-verbaux des réunions tenues avec les populations, les organisations non gouvernementales, les syndicats, les leaders d'opinions et autres groupes organisés, concernés par le projet ;
 - Le plan de gestion environnementale, comportant les mécanismes de surveillance du projet et de son suivi environnemental et, le cas échéant, le plan de compensation ;
 - Les termes de référence de l'étude, ainsi que les références bibliographiques ;
 - Le résumé, en termes vulgarisé, des informations spécifiques requises.

C. Revoir et valider les rapports d'études

52. Les rapports d'études de faisabilité doivent faire l'objet d'une revue et d'une validation par une équipe élargie, en associant des experts indépendants. L'objectif visé ici est de s'assurer que l'étude a été réalisée en bonne et due forme, de manière la plus objective possible et conformément aux termes de référence.

53. En termes de démarche, la revue et la validation des rapports d'études pourrait se décliner ainsi :

- **Revue et examen de la conformité du rapport aux termes de référence ;**
- **Revue et examen de l'architecture du document ;**
- **Revue et examen du contenu du document :**
 - Validation de l'approche méthodologique, conformément à une méthodologie standard ;
 - Validation de la vraisemblance et de l'objectivité des résultats des études.
- **Recommandations.**

54. À l'issue de cette étape, la structure formelle des rapports d'études revus et validés peut être présentée comme suit :

- **1. Page de couverture, sommaire et sigles et abréviations ;**
- **2. Résumé exécutif ;**
- **3. Introduction générale :**
 - Présentation et analyse du contexte ;
 - Problématique de l'étude ;
 - Objectifs de l'étude ;
 - Méthodologie employée ;
 - Structure du rapport.
- **4. Analyse des questions et des réponses par rapport aux exigences des termes de référence ;**
- **5. Recommandations et propositions d'actions à mener pour les étapes suivantes ;**
- **6. Conclusion générale ;**
- **7. Références bibliographiques ;**
- **8. Annexes :**
 - Références spécifiques complétant ou expliquant les chapitres du corps du rapport ;
 - Méthodologie standard utilisée ;
 - Liste des personnes rencontrées ;
 - Comptes rendus des entretiens menés ;
 - Autres.

D. Appliquer des critères de choix du mode de financement

55. Les projets d'IP peuvent être financés sous quatre formes non exclusives. Le financement interne, le financement sous forme d'aide non remboursable, le financement par

emprunt ou le financement privé (PPP). Le choix du mode de financement des projets d'investissements inscrit dans le portefeuille interministériel de projets incombe au ministère en charge de la planification, avec l'appui de l'unité en charge des PPP.

56. Le PPP obéit à une définition précise. Il s'agit d'un contrat à long terme qui est conclu entre une entreprise privée et une entité publique, en vue de fournir un actif ou un service public, où l'entreprise privée assume une responsabilité considérable en matière de risque et de gestion, et où la rémunération est liée à la performance.

57. La plupart des États membres de la CEMAC s'écartent notablement des meilleures pratiques internationales en ce qui concerne la responsabilité et la transparence des PPP. Les principales limites concernent l'évaluation appropriée et en temps opportun des implications budgétaires potentielles des projets PPP. En outre, la comparaison des pratiques nationales est compliquée par le fait que les données sur les PPP peuvent être produites et déclarées de différentes manières dans un cycle budgétaire typique.

58. Idéalement, les PPP devraient être intégrés dans le cadre budgétaire à moyen terme et le processus budgétaire annuel. Dans la pratique, la manière dont les PPP apparaissent dans le cycle budgétaire est propre à chaque pays et à chaque projet en fonction de plusieurs facteurs. Par exemple, il est possible que les PPP ne soient pas inclus dans le cycle budgétaire si l'actif obtenu pendant le projet (route, pont, hôpital) est considéré comme étant détenu par le partenaire privé (ou par une entreprise créée spécifiquement à cette fin qui est généralement classée parmi le secteur privé).

59. En outre, les États membres ont besoin de compétences, capacités, et coordination afin de mettre en œuvre les PPP avec succès. L'entité privée se chargera de la conception, du financement, de la construction, et de la maintenance des infrastructures, et livrera les services. Cependant, les autorités doivent s'assurer que le service public est fourni au niveau de qualité escompté et de manière rentable. Elles doivent choisir le projet qui convient, sélectionner un partenaire compétent et établir et appliquer les paramètres dans le cadre desquels le partenaire exerce ses activités. L'unité en charge des PPP constituent, à cet égard, une structure d'appui majeure, notamment afin de prévenir les risques budgétaires liés à ce type de financement des projets d'IP.

60. En termes de démarche, le ministère en charge de la planification doit :

- 1. Analyser les requêtes de financement des études de faisabilité ;
- 2. Déterminer le mode de financement des projets inscrits dans la base ;
- 3. Transmettre aux ministères sectoriels la liste des projets admis dans le portefeuille multisectoriel de projets et le mode de financement convenu ;
- 4. Adresser aux PTF les requêtes de financement des projets ;
- 5. Assister le ministère sectoriel concerné dans la conduite des négociations lorsqu'un ou plusieurs PTF sont intéressés par le projet.

61. Pour cela, des critères de choix du mode de financement doivent être définis et publiés. En pratique :

- **S'agissant des projets sur financements extérieurs :**

- S'il s'agit d'un don : **le projet d'IP doit avant tout s'inscrire dans le champ d'intervention d'un bailleur**. Classiquement, les projets soumis à ce type de financement concernent les projets sociaux de portée nationale, sans contrepartie directe, et pour lesquels les effets bénéfiques sont observés à long terme. Il convient toutefois de veiller aux externalités qui pourraient entraîner des investissements ne cadrant pas avec la stratégie nationale de développement.
- S'il s'agit d'un financement par emprunt : il convient de s'assurer de l'ancrage du projet à la stratégie nationale, mais également à veiller à ne pas impacter l'équilibre macroéconomique et financier. Ainsi, les projets à admettre sous financement par emprunt doivent : i) **être économiquement rentables** (sur le plan analytique, un projet est jugé économiquement rentable lorsque sa valeur actuelle nette est positive, lorsque le taux de rentabilité interne est supérieur au taux des emprunts sur les marchés ou lorsque le délai de récupération - temps nécessaire pour que les recettes du projet déduction faite des charges d'exploitation équivalent le montant des dépenses d'investissement - est satisfaisant) et ; ii) **avoir un impact faible sur la viabilité de la dette**, à apprécier par rapport aux marges de manœuvre dont dispose l'économie relativement aux critères de stabilité macroéconomique et budgétaire.
- **S'agissant des projets financés par voie de PPP** : les bonnes pratiques commandent qu'ils remplissent les conditions suivantes :
 - **Constituer des projets liés à l'atteinte des objectifs de développement du Gouvernement.**
 - **S'inscrire dans la durée** : c'est-à-dire être un grand projet d'investissement étalé sur plusieurs années car la durée de mise en œuvre du projet rend l'option de l'emprunt ou du financement par ressources propres insatisfaisante.
 - **Nécessiter de gros investissements** : qui justifie la nécessité de recourir à des opérateurs privés expérimentés.
 - **Nécessiter des capacités techniques importantes de maintenance et de gestion des infrastructures.**
 - **Peuvent présenter un caractère potentiellement marchand : comme les logements sociaux par exemple.**
- **S'agissant des projets sur financements propres** : les bonnes pratiques commandent qu'ils remplissent les conditions suivantes :
 - **Constituer des projets liés à l'atteinte des objectifs de développement du Gouvernement.**
 - **Faire partie des projets hautement stratégiques (sécurité, diplomatie) que le Gouvernement entend réaliser souverainement.**
 - **Faire partie des autres projets pertinents, mais ne pas rentrer dans le champ d'intervention d'un PTF, ou être rejetés par ces derniers et ne pas correspondre aux critères d'éligibilité aux financements en PPP.**

62. Le processus de sélection et de priorisation par rapport aux critères de choix du mode de financement doit également être documenté. Comme mentionné précédemment, les bonnes pratiques consistent à utiliser une grille d'évaluation avec des notes permettant de prioriser les projets sur ces aspects. L'information sur les projets retenus et rejetés doit être communiquée aux administrations.

PARTIE 3. MÉTHODOLOGIE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

63. Cette troisième partie du guide de méthodologie présente quelques bonnes pratiques à mettre en place sur le processus de programmation pluriannuelle des IP. Le processus de programmation pluriannuelle des IP regroupe toutes les étapes qui concourent au choix des investissements réalisables dans un délai de trois ans ou plus et à la décision de leur agencement dans le temps, en fonction des priorités, et dans le respect des contraintes financières. Cette phase permet d'établir un lien entre la planification à long et moyen termes et la loi des finances, et traduit les orientations politiques arrêtées par le Gouvernement, les objectifs globaux et sectoriels et les stratégies de développement en termes d'actions concrètes par des projets qui tiennent compte des ressources disponibles limitées. Cette phase débouche sur la construction du PIP. Chaque année budgétaire, le PIP assure, pour l'année budgétaire considérée et les années suivantes (programmation triennale), la programmation en données physiques et financières des opérations prévues par la politique nationale de développement.

64. De par sa nature, le PIP doit être exhaustif et son élaboration doit s'inscrire dans une démarche participative. Le PIP doit retracer l'ensemble des opérations d'IP sur financement intérieur, extérieur et de partenariat avec le secteur privé, en cohérence avec les objectifs et les priorités nationales de développement économique et social. À cet égard, il est l'outil de dialogue politique entre les autorités nationales et locales, ainsi qu'avec les PTF pour la négociation des financements extérieurs, en vue d'un développement économique et social harmonieux et équilibré. Le processus de programmation technique des IP relève de la responsabilité du ministère en charge de la planification, en collaboration avec les autres départements ministériels et institutions de l'État. Ce processus s'opère sur la base de critères de performance, notamment la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des opérations d'IP. Ainsi, l'étude, l'évaluation, la sélection et la priorisation des projets d'IP doivent s'effectuer dans un cadre de concertation et de transparence avec toutes les parties prenantes.

65. Les bonnes pratiques prioritaires en termes de méthodologie s'articulent autour de deux points : i) sélectionner les projets à programmer dans le PIP et ; ii) prioriser les projets dans le respect des contraintes du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme.

A. Sélectionner les projets à programmer dans le PIP

66. Des critères de sélection pour la programmation dans le PIP doivent être définis et s'appliquer pour les nouveaux projets. Les nouveaux projets représentent les projets qui n'ont jamais été inscrit au PIP. Pour être éligible au PIP, ces projets doivent provenir du portefeuille multisectoriel de projets. Pour les projets antérieurement programmés sur les années qui succèdent la première année, c'est-à-dire en année N+2 ou N+3, le mécanisme qui soutient leur progression d'une année à une autre obéit, en règle générale, à des critères spécifiques. Ainsi, les projets antérieurement inscrits en année N+3 peuvent progresser en année N+2 ou même en année N+1, lorsque le cycle de maturité du projet a évolué rapidement ; tout comme les projets peuvent ne pas progresser du tout au cas où les avancées dans la préparation du projet ne sont pas significatives. De la même façon, les projets antérieurement inscrits en année N+2, peuvent être portés en année N+1 ou rester en N+2. Les critères de maturité qui déterminent cette progression varient en fonction du type de financement. À titre d'illustration :

- **S'agissant des projets sur financements propres :**
 - **Inscription en année 3 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Inscription préalable à la base de données de projet du ministère en charge de la planification ;
 - Existence d'un dossier standard bien renseigné (fiche projet) ;
 - Inscription au titre du fonds d'étude pour la réalisation des études de faisabilité du projet.
 - **Inscription en année 2 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Inscription à la base des données de projets du ministère en charge de la planification ;
 - Disponibilité d'un dossier de projet complet dument rempli ;
 - Taux de préparation de projets adjacents ;
 - Degré de complémentarité avec d'autres projets ;
 - Disponibilité de rapports d'études préalables complets.
 - **Inscription en année 1 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Existence d'études préalables ;
 - Degré de complémentarité avec d'autres projets ou programmes ;
 - Poids des charges récurrentes ;
 - Niveau d'impact environnemental et social évalué ;
 - Niveau de préparation des dispositifs de mise en œuvre avancé ;
 - Niveau de consommation de crédits des projets en cours d'exécution.
- **S'agissant des projets sur financements extérieurs ou cofinancés :**
 - **Inscription en année 3 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Niveau avancé de préparation (études préalables disponibles) et existence d'un accord de principe de financement.
 - **Inscription en année 2 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Disponibilité d'un dossier de projet complet ;
 - Niveau avancé des négociations et / ou des instructions pour la recherche de financement avec un dossier de faisabilité ;

- Disponibilité d'un financement acquis mais dont l'étude de faisabilité reste à finaliser au cours de l'année 1.
- **Inscription en année 1 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Disponibilité d'un dossier de projet complet et d'un financement acquis (convention de financement signée ou disponibilité de financement acquis pour les études de projets) ;
 - Disponibilité d'une marge budgétaire pour financer la contrepartie nationale s'agissant des projets cofinancés.
- **S'agissant des projets financés par voie de PPP :**
 - **Inscription en année 3 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Inscription dans le portefeuille de projets ;
 - Existence d'un dossier de projet complet et bien renseigné ;
 - Inscription au titre du fonds d'étude pour la réalisation des études de faisabilité et de structuration du PPP.
 - **Inscription en année 2 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Disponibilité des études de préparation satisfaisantes ;
 - Être dans la phase de transaction du contrat ou dans la phase de lancement du processus d'appel d'offre.
 - **Inscription en année 1 :**
 - Conformité aux politiques nationales, sectorielles et locales ;
 - Disponibilité d'un dossier de projet complet dûment rempli ;
 - Signature du contrat PPP ou démonstration de la preuve d'un niveau de préparation avancé (plus de 80 %) et mise en place d'une équipe de gestion.

67. Des critères de sélection pour la programmation dans le PIP doivent également être définis et s'appliquer pour les projets antérieurement inscrits au PIP. Ces critères concernent les projets antérieurement programmés en année N+1, N+2 ou N+3 et qui doivent être reportés dans le nouveau PIP. Cette décision de réinscrire dans le PIP les projets antérieurement présents ne doit cependant pas être automatique. Elle doit être conditionnée par les résultats des rapports d'exécution du projet et l'ampleur des risques encourus ou occasionnés. Un projet en cours d'exécution sera exclu du PIP dès lors que les résultats attendus sont jugés insatisfaisants ou que les risques engendrés sont importants. Ainsi, s'agissant des projets antérieurement programmés en année N+1, leur maintien en première année du PIP doit être guidé par les résultats de l'exécution. Les indicateurs pertinents à observer pourraient être :

- **L'impact économique** : le taux d'exécution des objectifs du projet sur la période doit être satisfaisant. Ce critère permet de prévenir les risques de voir un projet se prolonger au-delà de la période préétablie mais aussi de retarder voire d'exclure des projets qui progressent peu.
- **L'ampleur des risques encourus** : ces risques doivent être minimisés au maximum. C'est pourquoi, il est judicieux de ne retenir que les projets pour lesquels le risque est faible.
- **L'impact environnemental du projet** : la prise en compte des effets avérés sur l'environnement est cruciale dans tout projet d'investissement. Il est donc conseillé de ne retenir que les projets qui ont un impact environnement faible ou, du moins, de prendre les mesures qui s'imposent lorsque les risques sont d'ampleur plus importante qu'initialement prévue.
- **Les critères relatifs aux conditions de prise d'effets** : des retards dans la prise d'effet des projets ont pour conséquence de retarder la programmation d'un projet en année N+1.

B. Prioriser les projets dans le respect des contraintes du cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme

68. Les critères de priorisation doivent se baser sur la contrainte du cadrage. Lorsque les projets pouvant intégrer le PIP sont déterminés, il est indispensable de statuer sur le niveau de priorité de chaque projet. Quels sont les projets à retenir pour la première année du PIP compte tenu des ressources allouées et quels sont ceux à inscrire en deuxième ou troisième année. La priorisation est réalisée une fois que les projets rentables économiquement, financièrement et socialement ont été sélectionnés et planifiés. La priorisation se fonde sur la rentabilité économique, financière, environnementale et sociale des projets sélectionnés et planifiés. Les projets financés par les PTF doivent également respecter intégralement les politiques et règlements édictés en matière de sauvegarde environnementale et sociale.

69. La priorisation tient compte des contraintes financières déterminées par le cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme. À titre d'illustration, un ordre de priorité pourrait être établi comme suit :

- **Quelle que soit l'année de programmation, les projets en cours d'exécution sont prioritaires sur tout autre projet d'investissement, si aucune analyse ne remet en cause leur pertinence, ou ne met en exergue un quelconque risque lié à leur mise en œuvre.**
- **Les projets bénéficiant de soutien extérieur, et ceux exigeant des fonds de contrepartie, sont classés également en première priorité.**
- **Les projets en PPP sont classés en niveau de priorité 2, en particulier s'ils génèrent des coûts budgétaires à prendre en compte sur la période de programmation.**
- **Les autres projets sont retenus dans le PIP à concurrence de l'enveloppe financière dégagée par le cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme.** Ces projets sont hiérarchisés en fonction de paramètres dont le degré

d'urgence, le degré de dépendance par rapport à d'autres projets et leur pertinence, mesurée par des critères objectifs.

70. Dans le cadre de l'élaboration du CDMT, en fonction du niveau des ressources disponibles (fonction des scénarii), un certain nombre de projets pourrait être retenu.

Pour un scénario donné, les projets sélectionnés non retenus seront reprogrammés en N+2 ou N+3, en fonction des plafonds de ressources de ces années. Le même principe est appliqué en phase de budgétisation. Lorsque le scénario optimiste du cadrage se réalise, les projets supplémentaires identifiés dans le cadre de la priorisation peuvent rentrer dans le budget de l'année considérée.

PARTIE 4. MÉTHODOLOGIE DE BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

71. Cette quatrième partie du guide de méthodologie présente quelques bonnes pratiques à mettre en place sur le processus de budgétisation pluriannuelle des IP. L'exercice de budgétisation des projets d'IP consiste à valider les projets inscrits au PIP sous contrainte des enveloppes budgétaires allouées à chaque secteur et à décliner le programme de travail annuel dans les documents budgétaires. Au-delà, l'approche pluriannuelle de la budgétisation rend indispensable le recours aux AE et aux CP.

72. Les bonnes pratiques prioritaires en termes de méthodologie s'articulent autour de deux points : i) mettre en œuvre des critères guidant la budgétisation des IP compte tenu de la contrainte et ; ii) assurer les techniques de budgétisation en AE et en CP.

A. Mettre en œuvre des critères guidant la budgétisation des investissements publics compte tenu de la contrainte

73. La préparation détaillée du budget d'IP intervient au terme d'un processus de programmation à moyen terme des dépenses de l'État. Cette programmation s'effectue à travers les cadres budgétaires et les cadres de dépenses à moyen terme. Ces travaux débutent avec la notification aux administrations des plafonds des grandes catégories de dépenses au titre de l'exercice N+1, par la Primature. Cette notification fait suite aux travaux d'actualisation du cadre budgétaire à moyen terme.

74. Les critères de budgétisation considèrent les contraintes financières et les conditions de mise en œuvre effective des projets. Ils doivent se fonder sur des éléments permettant de s'assurer que le projet est prêt à être mis en œuvre, dispose d'un financement adéquat et est en ligne avec le cadre de dépenses à moyen terme sectoriel. En outre, les charges récurrentes, dont celles en lien avec l'entretien et la maintenance, doivent être soigneusement prises en compte dans les lignes budgétaires correspondantes. Tout comme les critères de programmation, les critères de budgétisation sont distincts selon le mode de financement des projets.

75. S'agissant des critères relatifs aux projets sur financements extérieurs, il convient de s'assurer, pour la budgétisation, que certaines dispositions sont remplies. À titre illustratif, on peut citer :

- **L'inscription du projet dans le PIP en année N+1 :** les projets d'investissement à budgétiser pour l'année N+1 doivent être inscrits en année N+1 dans le PIP.
- **L'existence d'un document de programmation technique et financière des activités validé par le PTF.**
- **L'existence d'un plan d'engagement et d'un plan de passation de marchés publics approuvé par le PTF, mais également d'un texte de création d'une unité de mise en œuvre du projet.**
- **La budgétisation effectuée en mode AE / CP.**
- **La mise en œuvre satisfaisante de toutes les conditions de prise d'effets des conventions.**

- **La prise en compte en année budgétaire considérée de la contrepartie de l'État, lorsque celle-ci est exigée.**

76. La disponibilité de tous ces documents permet de garantir un démarrage des activités au cours de la période N+1 et son exécution dans de bonnes conditions. En outre, les projets nécessitant une contrepartie de l'État doivent être budgétisés en priorité en **année N+1, si tous les éléments ci-dessus sont disponibles.**

77. Les critères relatifs aux projets sur financements propres sont les mêmes que ceux définis pour les projets sur financements extérieurs. Il conviendra toutefois de s'assurer en plus que le projet est cohérent avec le cadre de dépense à moyen terme et que les coûts récurrents (entretien, dépenses de personnel, dépense de fonctionnement, etc.) sont pris en compte de manière fiable. Finalement la décision finale dépendra des possibilités de financement sous la contrainte budgétaire ou des marges pour financer le déficit public.

78. S'agissant des projets financés par voie de PPP, le mécanisme est différent. Lorsque le projet ne nécessite pas la mobilisation de crédits budgétaires, sa prise en compte dans les documents budgétaires obéit simplement aux principes de transparence et d'exhaustivité et ne présente aucune difficulté. Par contre, lorsque la mise en œuvre du contrat PPP nécessite la mobilisation de ressources budgétaires, la budgétisation des projets financés par PPP peut utilement reposer sur deux critères : l'existence d'un contrat PPP signé et la réalisation des conditions de prise d'effet par le partenaire privé. Au-delà, les bonnes pratiques exigent que la liste des contrats PPP et les risques budgétaires associés soient intégrés dans la documentation budgétaire.

B. Assurer les techniques de budgétisation en AE / CP

79. La budgétisation en AE / CP permet de placer les prévisions de dépenses d'IP dans une dimension pluriannuelle. L'AE constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire et dont le paiement peut s'étendre, le cas échéant, sur une période de plusieurs années. L'AE est consommée par l'engagement juridique ferme de la dépense. Le CP constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE. Les bonnes pratiques considèrent que le CP est consommé lors du paiement d'une dépense (décaissement effectif). Les AE et les CP sont des autorisations budgétaires, votées par le Parlement au titre d'un exercice budgétaire, qui permettent, d'une part, d'engager l'État sur une ou plusieurs années, et d'autre part, de payer une dépense autorisée. Afin que le budget s'exécute dans le respect de l'autorisation accordée par le Parlement dans la loi de finances, il est nécessaire qu'en amont, le budget soit élaboré en cohérence avec les règles de consommation des crédits. La maîtrise des techniques de budgétisation des dépenses d'IP en AE / CP a pour enjeu majeur le respect des critères de qualité comptable que sont l'exactitude, la régularité, la bonne imputation, l'exhaustivité, le rattachement au bon exercice et la sincérité.

80. La budgétisation des dépenses d'IP en AE / CP diffère de la programmation financière. La programmation financière est faite sur la base du chronogramme de mise en œuvre du projet. Elle a un caractère indicatif et constitue un élément important à la budgétisation en AE / CP. La budgétisation des dépenses en AE / CP tient compte de la contrainte budgétaire. En plus, l'ouverture d'une AE donne un caractère impératif à la

programmation financière. Contrairement aux dépenses de fonctionnement pour lesquelles le montant des AE est souvent égal au montant des CP (AE = CP), les dépenses d'investissement peuvent être budgétisées pour un montant de l'AE supérieur au montant du CP. Le montant d'une AE pluriannuelle doit couvrir le coût total de la dépense d'investissement ou le montant de sa tranche fonctionnelle. On entend par tranche fonctionnelle, le montant nécessaire pour la mise en exploitation partielle d'un investissement.

81. Les règles générales de budgétisation des dépenses d'IP en AE / CP pour un projet pluriannuel sont les suivantes :

- **En année N (date d'inscription du projet dans la loi de finances) :**
 - **AE = montant de la tranche fonctionnelle ou coût total de la dépense.**
 - **CP = montant des paiements de l'année N.**

Le montant des paiements de l'année N est évalué sur la base du chronogramme de mise en œuvre du projet.

- **En année N+i (AE consommée par l'engagement juridique en année N) :**
 - **AE = 0**
 - **CP = montant des paiements de l'année N+i, augmenté éventuellement des CP non consommés en année N-i.**

Le montant du CP, c'est-à-dire des paiements de l'année N+i correspond aux prévisions de paiement de l'exercice concerné, compte tenu du rythme de consommation des crédits budgétisés les années antérieures et des engagements pris pour l'année N+i.

82. L'ouverture d'une AE pluriannuelle pour la couverture d'une dépense dans le budget de l'État se fait dans le respect de certains critères préalables. Les dépenses budgétisées en AE pluriannuelles doivent :

- **Avoir une durée de mise en œuvre bien déterminée :** bien que le cadre légal ne limite pas la durée maximum d'une AE, les dépenses budgétisées en AE pluriannuelles doivent avoir une date de début et une date de fin, correspondant à la durée de l'AE.
- **Être financièrement soutenable :** les AE et les CP sont soumis au principe de l'annualité budgétaire. Pour autant, les AE consommées par les engagements peuvent produire leurs effets au-delà de l'année de leur engagement jusqu'au dernier paiement des CP, soldant ainsi la dette née de la réalisation de l'engagement ou à la clôture de l'opération. Il en résulte la nécessité de budgétiser les dépenses de sorte que les consommations d'AE restent compatibles avec les disponibilités des CP sur l'ensemble des exercices concernés. Par conséquent, le coût total d'un projet à budgétiser en AE pluriannuelles doit être financièrement soutenable, au regard de la contrainte budgétaire indiquée dans le cadre budgétaire à moyen terme. Ainsi, une AE pluriannuelle ne peut constituer une échappatoire à la contrainte budgétaire, à travers une sous-budgétisation des CP, qui prolongerait indéfiniment la réalisation des projets.
- **Être adossée à des contraintes techniques liées à la mise en œuvre du projet :** le choix de budgétiser une dépense en AE pluriannuelle doit se justifier par des contraintes techniques ne permettant pas de réaliser la dépense au cours d'un seul

exercice. Les contraintes financières ne doivent donc pas justifier l'ouverture d'une AE pluriannuelle. En effet, dans les limites fixées par les documents de cadrage, les administrations doivent procéder à la priorisation de leurs dépenses et non à l'ouverture des AE pluriannuelles dans le but d'adresser le plus grand nombre de dépenses et procéder par conséquent au saupoudrage des crédits.

83. Ainsi, les dépenses à budgétiser en AE pluriannuelles relèvent essentiellement des dépenses en investissement¹. Elles concernent principalement les dépenses pour lesquelles, techniquement, la réalisation ne peut se faire sur une seule année, ou encore le chronogramme de mise en œuvre s'étend sur plusieurs années, ainsi que les dépenses menées dans le cadre des contrats de PPP.

¹ L'article 21 de la directive sur la LOLF prévoit que la distinction AE / CP peut également être appliquée, dans les conditions fixées par la réglementation nationale, aux crédits relatifs à certaines dépenses importantes s'exécutant sur plusieurs années.

PARTIE 5. MÉTHODOLOGIE DE SUIVI-ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

84. Cette cinquième et dernière partie du guide de méthodologie présente quelques bonnes pratiques à mettre en place sur le processus de suivi-évaluation des IP. Le suivi et l'évaluation sont deux outils de gestion indispensables et complémentaires au cœur des dispositions efficaces d'une gouvernance saine. Il est ainsi important de promouvoir un système national de suivi-évaluation intégré, rationalisant l'ensemble des contributions des différents acteurs de la chaîne PPPBSE. Par ailleurs, il est pertinent d'appréhender l'évaluation des politiques publiques au sens plus large, faisant intervenir l'ensemble des acteurs du système.

85. Les bonnes pratiques prioritaires en termes de méthodologie s'articulent autour de deux points : i) assurer un dispositif rationalisé de suivi-évaluation, sous-tendu par un système d'information et ; ii) institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques.

A. Assurer un dispositif rationalisé de suivi-évaluation, sous-tendu par un système d'information

86. Le suivi et l'évaluation permettent d'axer sur des faits concrets l'élaboration de politiques, les décisions budgétaires, la gestion et la responsabilisation. L'évaluation, comme le suivi, peuvent être appliqués à différentes actions – activités, projets d'IP, stratégies, politiques, thèmes, secteurs, mesures, dispositifs, organisation, etc.- conçues et mises en œuvre, sous la responsabilité d'une autorité, en vue d'atteindre des objectifs spécifiques. Cependant, bien qu'ils soient liés, il convient de faire la distinction entre le suivi et l'évaluation.

- **Le suivi constitue un processus de collecte, d'analyse et d'utilisation systématique et continue d'information pour apprécier comment une politique, un programme ou un projet est exécuté, en comparaison avec les performances attendues (contrôle de gestion) et pour faciliter la prise de décisions.** Le suivi implique le recueil, l'analyse, la communication et l'utilisation de l'information sur l'état d'avancement de la politique, du programme ou du projet. Il permet de détecter les déviations, de conseiller des réorientations techniques et d'incorporer, le cas échéant, des ajustements en relation avec ce qui avait été programmé. Le suivi fait partie intégrante de la gestion de l'intervention. Le suivi est un examen exhaustif et régulier des ressources, des réalisations et des résultats de l'intervention, qui repose sur un système d'information cohérent comprenant comptes rendus d'activités, bilans, indicateurs, etc. Les informations du système de suivi proviennent essentiellement des opérateurs et sont utilisés en premier lieu pour piloter l'intervention. Enfin, le suivi a une vocation de rétroaction et d'apprentissage.
- **L'évaluation quant à elle est un instrument d'aide à la prise de décision de l'action publique qui concourt à une meilleure gouvernance.** En matière de GIP, on distingue classiquement les évaluations annuelles à mi-parcours et les évaluations ex post, tant internes qu'externes des projets. D'une manière générale, on parle d'évaluation lorsqu'il s'agit d'apprécier la différence entre une situation de départ et une situation d'arrivée. Il s'agit de voir si cette situation d'arrivée correspond aux résultats escomptés lorsqu'une stratégie a été mise en œuvre pour résoudre les conditions identifiées initialement comme négatives ou comme sources de problèmes. Elle consiste à mesurer, à un moment donné, les réalisations d'une intervention et à les comparer avec

les prévisions en vue de déterminer si les objectifs ont été atteints. L'évaluation permet donc d'apprécier l'efficacité, l'efficacités, l'impact, la pertinence et la durabilité des politiques, programmes et projets d'IP, et si possible de les expliquer. Les résultats peuvent permettre de corriger l'intervention pendant son déroulement ou d'en tirer les leçons et les conséquences à son achèvement. Destinée à éclairer les choix des décideurs, l'évaluation permet de décider en connaissance de cause. Elle obéit à des critères qui permettent d'apprécier la qualité de la politique évaluée. L'évaluation, pouvant être considérée comme un processus continu, se réalise dans toutes et chacune des étapes du cycle des politiques, programmes et projets.

87. Un dispositif institutionnel efficace de suivi-évaluation du plan de développement est indispensable à l'efficacité du dispositif d'ensemble. Une mutualisation des informations disponibles, à travers le système d'information de la GIP, est essentielle pour assurer un bon travail de suivi-évaluation qui permettra aux décideurs de mieux piloter le plan de développement et de prendre les décisions adéquates quant à la mise en œuvre efficace et efficiente des actions prévues au sein des axes d'orientations. Comme indiqué précédemment, le cadre d'évaluation du PIMA préconise que les autorités disposent d'un système d'information exhaustif sur les projets d'IP qui facilite la prise de décision ainsi que les activités de suivi. Le partage de l'information doit s'effectuer à travers un processus participatif qui définit le rôle de chaque acteur aux niveaux central, sectoriel et déconcentré. Des cadres de concertation et de dialogue doivent ainsi être mis en place pour assurer une bonne définition de l'information attendue et une compréhension par tous des besoins en matière d'indicateurs et de renseignement de ses indicateurs.

88. Une cohérence est indispensable entre le plan de développement et les autres maillons de la chaîne PPPBSE. Il importe que les objectifs du plan de développement et les objectifs stratégiques de la politique sectorielle se rejoignent et que les indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte des objectifs soient cohérents entre ces différents documents. Les indicateurs du plan de développement propres à chaque secteur devraient donc se retrouver dans les politiques sectorielles des ministères.

89. Dans le cadre du suivi du plan de développement, la structure en charge du pilotage du plan doit élaborer des rapports annuels de suivi de la mise en œuvre. Ce rapport doit être élaboré sur la base des rapports sectoriels et régionaux, des informations complémentaires sur les conditions de vie des populations fournies par l'Institut National en charge de la statistique et les études spécifiques qui seront réalisées, le rapport sur le programme de réformes économiques et financières et le rapport de suivi sur la performance des programmes. Ce rapport doit fournir les informations sur les résultats obtenus en comparaison aux résultats escomptés et aux ressources allouées, les principales réalisations, les contraintes, le bilan des risques identifiés ainsi que les recommandations et perspectives.

90. Dans le cadre des travaux de suivi évaluation des programmes et projets d'IP on distingue classiquement deux niveaux :

- **La revue des programmes sectoriels au niveau trimestriel :** celle-ci part d'une évaluation du portefeuille d'activités des programmes. En plus d'un état de rapprochement entre l'exécution financière et l'exécution physique des projets, cette évaluation consiste en une analyse multicritère de tous les aspects devant mettre en

lumière les causes des performances et des contre-performances. L'état de rapprochement permet dans un premier temps de mettre en évidence les écarts de réalisation. L'analyse multicritère révélera les caractéristiques (retard dans la signature, dans la ratification ou dans la mise en vigueur des conventions de financement des projets, retard dans le décaissement, ancienneté des projets, tutelle des projets etc.) de ces différentes catégories de projets et tenter de dégager les tendances lourdes à une bonne exécution des activités au sein des programmes. Ces différentes analyses permettent d'ouvrir des concertations avec les acteurs pour approfondir l'analyse, tirer les leçons et situer les responsabilités. Ainsi, une revue avec tous les gestionnaires de projets doit être organisée. Lors de cette revue, chaque gestionnaire doit expliquer et attirer l'attention sur les causes réelles des contre-performances qui lui sont reprochées. Il doit également justifier ses succès de manière à ce que d'autres gestionnaires y trouvent des repères pour de futures performances.

- **L'élaboration des rapports annuels de performance au niveau annuel pour chaque ministère** : ces rapports ont deux fonctions : i) au sein de l'exécutif, ils permettent de tirer les leçons de l'exécution du budget de l'année N-1 pour la préparation du budget de l'année N+1 ; ii) annexés au projet de loi de règlement, ces rapports annuels de performance répondent aux obligations de redevabilité, l'exécutif rendant des comptes sur les résultats atteints en matière de performance. Le rapport annuel de performance suit une présentation analogue à celle du projet annuel de performance, en se concentrant sur l'exposé des résultats, leur explication, et leur évaluation. Il décrit les activités conduites au cours de l'année sous revue, comme un rapport d'activités classique, puis il présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le projet annuel de performance et éventuellement d'autres éléments, et les interprète. De même que pour les projets annuels de performance, il est souhaitable de consolider les rapports annuels de performance des programmes d'un ministère dans un document unique.

B. Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques

91. Au-delà de l'évaluation du plan de développement et des programmes et projets des ministères sectoriels, il est important de définir des mécanismes d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. L'État a ainsi un rôle important à jouer pour organiser et systématiser l'évaluation en son sein. En effet, il existe une multiplicité d'acteurs qui disposent de prérogatives en matière d'évaluation (corps d'inspections des ministères, juge des comptes, Parlement, société civile) et il est important d'assurer une cohérence d'ensemble et une complémentarité du système d'évaluation. L'une des conditions est d'inscrire dans les textes l'obligation de mener des évaluations et d'en définir les acteurs, leur rôle respectif et le fonctionnement du système national de suivi et évaluation, afin de l'institutionnaliser.

92. Il est important qu'une structure assure le pilotage et définisse les priorités en matière d'évaluation d'impacts des politiques ou programmes. Ce pilotage est essentiel pour que l'évaluation joue pleinement son rôle, notamment celui de permettre aux décideurs de mieux définir les priorités et d'assurer les ajustements nécessaires lorsqu'une politique ou

un programme ne répond pas ou plus aux enjeux du développement du pays. Il s'agit ici, entre autres, de mesurer les effets des actions entreprises sur des groupes préalablement ciblés par les politiques. Cette évaluation permet notamment d'assurer la cohérence entre le suivi de la pauvreté et le suivi de l'exécution des programmes. Elle s'insère bien dans le processus de revue annuelle du plan de développement. Par ailleurs, pour assurer un contrôle citoyen des politiques, programme et projets, les organisations de la société civile, regroupées au sein d'un cadre de concertation, doivent pouvoir disposer d'un observatoire indépendant qui doit être un outil d'alerte, de concertation et d'évaluation des stratégies et politiques. Cet outil doit permettre à ces acteurs de sensibiliser et d'informer le grand public et de contribuer ainsi à l'animation d'un débat citoyen sur les politiques publiques.