

Report No: ACS7921

Republic of Tunisia

Tunisia - Public investment management

March 6, 2014

MNSPS

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA



Standard Disclaimer:

This volume is a product of the staff of the International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Copyright Statement:

The material in this publication is copyrighted. Copying and/or transmitting portions or all of this work without permission may be a violation of applicable law. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission to reproduce portions of the work promptly.

For permission to photocopy or reprint any part of this work, please send a request with complete information to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400,

fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

All other queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to the Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN TUNISIE

Julie Pellegrin
Gaël Raballand¹

1. Résumé exécutif.....	
2. Le système tunisien de gestion des investissements publics à l'épreuve de la révolution	
Les tendances récentes en termes d'investissements publics	
Gouvernance: les instances en présence – anciens et nouveaux rôles	
3. Description par phases du cycle de gestion des projets.....	
Le cadre analytique	
L'héritage problématique de l'ère Ben Ali.....	
Orientation des investissements, développement des projets et sélection préliminaire	
Évaluation formelle des projets	
Examen indépendant de l'évaluation des projets	
Sélection des projets et budgétisation.....	
Mise en œuvre des projets.....	
Ajustement des projets.....	
Exploitation et entretien.....	
Analyse d'achèvement et évaluation ex-post	
4. Conclusions et recommandations	
Bibliographie	
Annexe 1: Le degré d'exécution des projets en 2012 et juin 2013	
Annexe 2: Outil de Diagnostic pour la Gestion des Investissements Publics	

¹ Les auteurs remercient Jean-Luc Bernasconi, Franck Bessette, Mame Fatou Diagne, Heba Elgazzar, Francis Lemoine, Eileen Murray et Natsuko Obayashi pour leurs commentaires.

1. Résumé exécutif

Pour assurer la stabilité économique et engendrer la croissance dans un environnement politique incertain, une Loi de Finances supplémentaire a été adoptée en Juin 2011, proposant des mesures de relance budgétaire avec une hausse importante des programmes d'investissement public, notamment dans l'intérieur du pays.

L'investissement public est perçu comme un élément indispensable pour relancer la croissance à long terme de l'économie tunisienne. Le pays continue à se remettre de la récession de 2011, mais à un rythme plus lent que prévu initialement. Après une contraction du PIB de 1,9% en 2011, la croissance est redevenue positive en 2012 principalement en raison du rebond du tourisme et du secteur minier, deux secteurs gravement touchés après la révolution. Mais la reprise économique est restée assez faible en 2013 à cause des problèmes du secteur touristique. La faiblesse de la zone euro, l'incertitude politique et l'instabilité persistante en Libye semblent nuire à une croissance économique plus rapide.

Dans ce contexte macroéconomique négatif, les gouvernements successifs essaient de relancer la croissance à long terme avec une augmentation de l'enveloppe allouée aux investissements publics.

Pourtant, seulement une partie de la dépense a été dépensée avec un taux d'exécution budgétaire inférieur à 75% (et inférieur à 30% pour les financements extérieurs, dons inclus)². Si l'incomplète absorption de la dépense budgétaire peut être provisoire et imputable à différentes causes, elle soulève néanmoins la question de l'efficacité du système de gestion des investissements publics.

Celle-ci acquiert une dimension cruciale dans un contexte économique caractérisé à la fois par de fortes contraintes macroéconomiques et où beaucoup d'attentes sont placées sur les investissements publics comme moteur de la croissance³. A cet égard, il y a nécessité de déterminer si et pour quelle raison l'exécution des projets d'investissement publics n'est pas menée à bien et d'évaluer l'impact réel obtenu par les projets, au-delà d'un simple compte rendu d'exécution.

² Source : MDCI 2013. 20% du total des investissements publics en cours ou achevés sont non décaissés.

³ L'objectif serait de passer d'un taux actuel d'investissements (couvrant IDE et investissements nationaux) de 20-22% à 27%. Il faut garder à l'esprit que l'impact des investissements publics sur la croissance est limité dans le court terme et ne devient significatif qu'à long terme. Diop et Ben Abdallah trouvent que dans le cas tunisien, une augmentation des investissements publics de 1 TND provoque une augmentation du PIB de 0,12 TND la première année, de 0,30 la deuxième année et de 1,08 TND la sixième année (Diop et Ben Abdallah, 2009).

Cette note présente un état des lieux concernant la performance du système de gestion des investissements publics en Tunisie⁴. Elle adopte le cadre méthodologique défini par Rajaram et al. (2010) et s'attache à analyser les conditions minimales qui sont considérées comme nécessaires au bon fonctionnement d'un système de gestion des investissements publics. Elle se concentre sur la pratique actuelle dans ce domaine car il est avéré que dans la région Afrique du Nord-Moyen Orient que le problème est bien souvent l'écart existant entre le régime légal et réglementaire et l'application qui en est faite sur le terrain.

Ce diagnostic a été entrepris suite à la requête faite par le Ministère du Développement Régional et de la Planification en juillet 2012 qui avait pour objectif la mise en place d'un système plus développé de suivi-évaluation des projets d'investissement public. Après une première mission réalisée à l'automne 2012 à ce propos, il a été convenu qu'un diagnostic de tout le cycle de projet était nécessaire car un bon suivi de projets pouvait ne pas nécessairement améliorer la qualité de l'investissement public si la sélection et la préparation des projets étaient structurellement défailtantes.

Ce diagnostic se fonde sur des interviews réalisées avec les principaux acteurs du système de gestion des investissements publics au niveau central et une sélection d'acteurs locaux, ainsi que sur l'étude des documents pertinents.

Même si les problèmes sont nombreux, certains développements laissent présager des améliorations: par exemple, une réforme des procédures de passation de marché est en cours ainsi que la mise en place de la gestion budgétaire par objectifs, un système de suivi régulier des projets a été mis en place, une application informatique de suivi des projets se déploie dans plusieurs ministères et une prise de conscience inadéquate de préparation des projets est en cours. Ainsi, le chef du gouvernement a demandé à « ne programmer aucun nouveau projet qui n'aurait pas fait l'objet d'études préalables nécessaires pour qu'il soit réalisable en 2014 »⁵.

Le tableau 1 présente les principaux problèmes identifiés, les principales causes et les mesures à prendre à court terme.

⁴ Ce diagnostic se concentre sur les problèmes transversaux de gestion des investissements publics étant entendu que certains éléments peuvent être spécifiques à certains secteurs, comme l'irrigation, la santé ou l'éducation.

⁵ Circulaire n° 29 du chef du gouvernement du 27 août 2013.

Tableau 1: Principaux problèmes identifiés, principales causes et principales mesures à prendre à court terme

Principaux problèmes identifiés	Principales causes	Mesures à prendre
Fragmentation des projets	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation rapide du nombre de projets, - Pression politique dans les régions de l'intérieur 	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter l'entrée de nouveaux projets et revoir le portefeuille de projets en souffrance
Préparation des projets défailante	<ul style="list-style-type: none"> - Piètre qualité des fiches projet (sauf exceptions), - Pression aux décaissements, - Budgétisation annuelle et manque de temps pour la préparation des projets, - Pas de base de données de projets et utilisation inadéquate de la base AMED 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place la constitution de fiches projets avec des indicateurs quantifiables pour des ministères pilotes, - Constitution de guides méthodologiques pour des ministères pilotes, - Non-inscription de projets sans foncier identifié et en cours d'acquisition
Problème d'alignement des projets par rapport aux stratégies et sélection de projets inadéquat	<ul style="list-style-type: none"> - Sélection de projets non structurants, - Difficulté de mise en place de stratégies locales de développement, - Abandon <i>de facto</i> de la planification 	<ul style="list-style-type: none"> - Revue des stratégies locales de développement
Suivi difficile de l'avancement physique des projets	<ul style="list-style-type: none"> - Problème de transmission de l'information des ministères techniques aux ministères transversaux⁶, - Problème de remontée d'information régulière entre structures déconcentrées et ministères centraux, - Multiplication des structures de suivi (ministère du développement, premier ministre), 	<ul style="list-style-type: none"> - Rendre obligatoire le suivi régulier des projets (avec paiement conditionnel), - Mise en place d'un cadre uniforme de suivi des projets

⁶ Une législation obligeant à la transmission d'informations est nécessaire dans la mesure où elle se fait actuellement ad hoc et est donc tributaire d'individus.

	- Absence d'indicateurs de suivi prédéterminés dans de nombreux cas,	
Délais d'exécution des projets plus longs que prévus	- Projets inscrits aux budgets préparés de manière inadéquate, - Longues passations de marchés, - Problème d'accès au foncier,	- Réforme des passations de marché, - Impossibilité d'inscrire des projets sans foncier disponible,
Evaluation ex-post marginale		

Le diagnostic met en lumière une série de faiblesses héritées du passé (comme les problèmes de sélection des projets et l'absence d'évaluation ex-post) et d'autres liées aux bouleversements actuels (comme le problème de vision stratégique au niveau local), tout en soulignant les efforts actuels engagés en faveur de la mise en place d'un système de suivi.

Le processus en amont des projets d'investissement public est généralement défaillant et explique très probablement certains problèmes d'exécution et réduit l'impact économique et social des projets actuels.

Un système d'investissement public considéré comme satisfaisant se doit avant tout d'éviter de sélectionner les projets qui génèrent les gaspillages les plus importants. Il est ainsi crucial en Tunisie aujourd'hui de rendre la sélection de projets fondée sur des fiches projets qui contiennent des indicateurs quantitatifs fiables. Il est aussi important de limiter la sélection de nouveaux projets dans le contexte actuel. Enfin, le suivi et la transmission d'informations entre les gouvernorats et les ministères centraux et entre les ministères techniques et transversaux doivent être renforcés de toute urgence.

Ce diagnostic propose de mettre en œuvre une série d'actions à court terme qui permettraient une amélioration rapide de la situation (exercices pilotes de fixation d'objectifs quantifiés, paiements conditionnels au renseignement d'indicateurs de suivi), distincts d'actions à mener à plus long terme, lorsque le paysage institutionnel sera stabilisé.

Etant donné les problèmes actuels, il est important de se concentrer sur les projets existants⁷. La récente augmentation des projets en nombre et en volume, les performances du taux d'exécution, et l'absence de cadre stratégique suggèrent de se concentrer sur l'exécution des projets sélectionnés, plutôt que de continuer à adopter de nouveaux projets à un rythme annuel trop important.

S'agissant des projets en cours de mise en œuvre, plusieurs mesures importantes devraient être prises rapidement :

- **développer des manuels de procédures pour la préparation de projets, des cadres de résultats-types et fixer des objectifs quantifiables**: il s'agirait de mener, dans 1 ou 2 secteurs de référence, des exercices «pilote» qui mettraient en place des manuels de procédures pour la préparation de projets, des cadres de résultats-types et définiraient des objectifs quantifiables, suivis régulièrement tant au niveau du secteur qu'au niveau des projets;
- **renforcer la transparence sur la préparation de projets, les critères de sélection des projets afin de créer une culture de responsabilité auprès des citoyens** ;
- **pour les ministères-pilotes, mettre en place une structure d'une ou deux personnes responsables du suivi-évaluation des projets des différentes directions et de l'analyse des données** : ceci permettrait de tirer des enseignements sur les problèmes récurrents aux secteurs concernés.
- **rendre obligatoire le suivi individualisé des projets** : des rapports de suivi consistant à comparer les indicateurs de suivi avec les objectifs fixés devraient être préparés à des dates prévues à l'avance. Les déboursements des différentes tranches de paiement devraient dépendre de la mise à jour de l'avancement du projet ainsi réalisée. Cela doit prendre place en parallèle de la poursuite de l'effort de production de rapports synthétiques approfondis portant sur un portefeuille de projets au niveau régional et /ou sectoriel) ;
- **adopter des critères opérationnels pour catégoriser les projets** : le critère de taille ne suffit pas à lui seul à déterminer si un projet est régional ou national. Il faudrait non seulement revoir le seuil du critère de taille, mais aussi ajouter d'autres critères qualitatifs concernant par exemple la portée géographique des projets, en particulier en termes d'impacts attendus;
- **un comité interministériel de suivi des projets comprenant le premier ministre, le ministère des finances, le ministère du développement et les principaux ministères en termes d'investissement public devrait se réunir régulièrement pour identifier les problèmes transversaux récurrents des projets d'investissement public.**

⁷ Il est évident que se concentrer sur les projets existants ne veut pas dire qu'il faille totalement délaissier la sélection de nouveaux projets. Les deux chantiers peuvent probablement être menés en parallèle : créer une base de projets viables et essayer d'améliorer l'exécution des projets existants.

En termes de diagnostic, la seconde section présente les évolutions constatées depuis la révolution, la troisième passe en revue le cycle de vie du projet et fait le diagnostic des différentes étapes, la dernière section présente les recommandations à court et moyen terme.

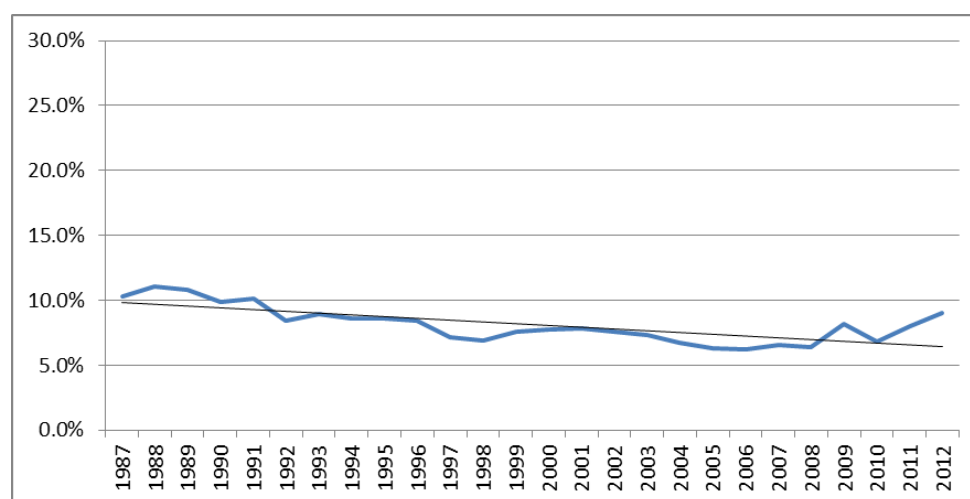
2. Le système tunisien de gestion des investissements publics à l'épreuve de la révolution

La révolution a introduit différents changements qui ont contribué à modifier le contexte institutionnel dans lequel les investissements publics sont sélectionnés puis gérés, mais aussi un bouleversement du portefeuille habituel de projets, avec une forte croissance du nombre de ces derniers. Ces deux aspects combinés ont conduit à la dégradation de la préparation et du taux d'exécution des projets.

Les tendances récentes en termes d'investissements publics

De la fin des années 1980 à 2010, les investissements publics ont connu une baisse structurelle d'environ 10% à 6,5% à 2008. La révolution de Jasmin va mettre fin à cette baisse avec une hausse de plus de 2 points de PIB depuis 2010 et un retour proche du niveau de la fin des années 1980 (voir figure 1).

Figure 1: Part des investissements publics en pourcentage du PIB de 1987 à 2012

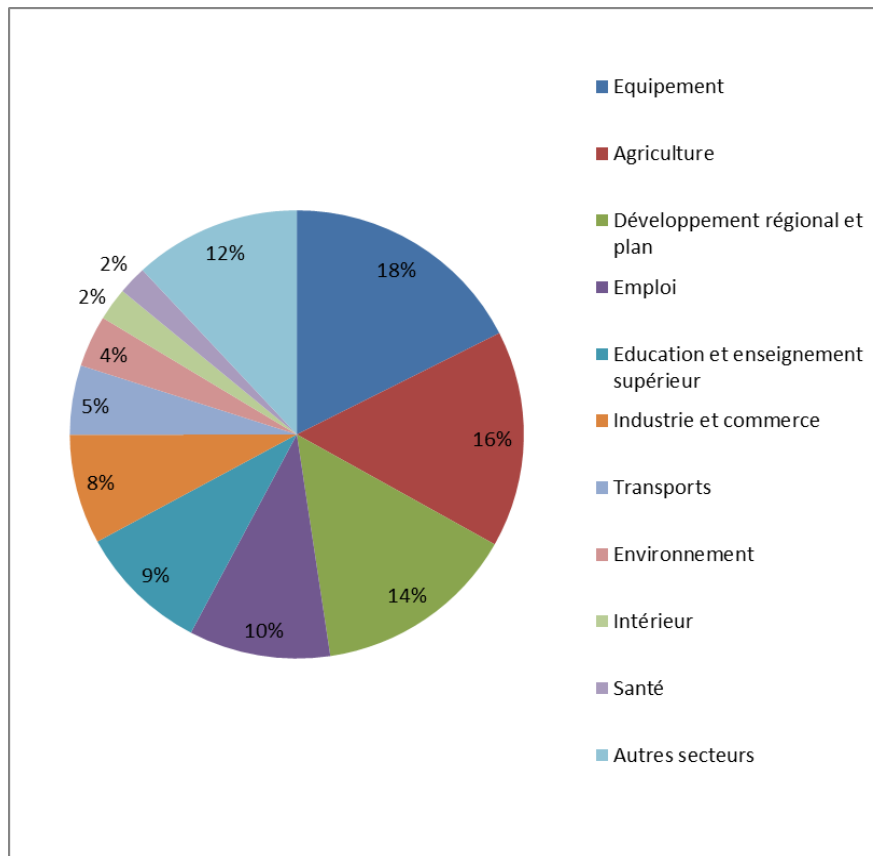


Source de données : Ministère des finances tunisien.

Comme dans la majeure partie des pays, les investissements publics, mesurés par les crédits alloués au titre 2 de la loi de finances, sont prioritairement attribués aux Ministères de

l'Équipement pour les routes, bâtiments etc...., de l'Agriculture, du Développement régional, de l'Education et de la Santé (voir figure 2). S'agissant du financement extérieur, l'Équipement en a bénéficié à près de 50%. Les autres secteurs en ayant bénéficié étaient l'agriculture et l'éducation.

Figure 2: Répartition par secteur des investissements publics en 2012



Sources de données: Ministère des finances tunisien. Les chiffres regroupent les crédits distribués aux autorités centrales et locales.

Le résultat de la compétence accrue transférée au niveau des gouvernorats combinée avec une augmentation sans précédent des enveloppes prévue au titre de la Loi de Finances complémentaire, a conduit à une augmentation considérable du nombre et du volume des projets d'investissements publics (6400 M TND en 2012, soit une augmentation de 30% par rapport au budget précédent). A titre d'exemple, ceux du ministère de la santé ont augmenté par 3 et le linéaire de routes rurales a été multiplié par 5 par rapport à la période antérieure à la révolution (8000 kms de routes rurales par an contre 1500 par an auparavant⁸).

⁸ Ceci n'est pas un problème en soit mais étant donné les problèmes structurels de sélection de projets, avec un

Les projets achevés, en cours de réalisation, en cours d'étude et au stade de l'appel d'offre représentent 71% du nombre de projets et 65% du coût total des projets. D'après les statistiques du ministère des finances, le taux d'exécution moyen était de 82% en 2011 et sera encore inférieur en 2012.⁹ D'après les entretiens avec les représentants des ministères techniques, il faudra encore au moins 2 années fiscales pour résorber et achever les projets entamés depuis le début de la révolution.

Il est toutefois à noter qu'il y a une variation très importante selon les gouvernorats : en juin 2013, 7 gouvernorats¹⁰ avaient réalisé plus de 20% de leurs projets et 3 gouvernorats avaient réalisé 7% de leurs projets (Ariana, Médénine et Tataouine). Comme on peut s'y attendre, il existe une corrélation entre le nombre de projets achevés et le nombre de projets non lancés ou avec des problèmes importants d'exécution (voir figure 3).

Mais la figure montre également l'hétérogénéité entre gouvernorats avec des taux d'achèvement de 7% à 27% et des taux de projets non lancés ou à problèmes de 1% à 41%. On pourrait penser que les mauvaises performances se concentrent dans l'intérieur du pays et les bonnes autour de Tunis. Or, ceci est infirmé puisque l'Ariana connaît les plus mauvaises performances et Tozeur et Kebili connaissent des performances supérieures à Sousse ou Sfax.

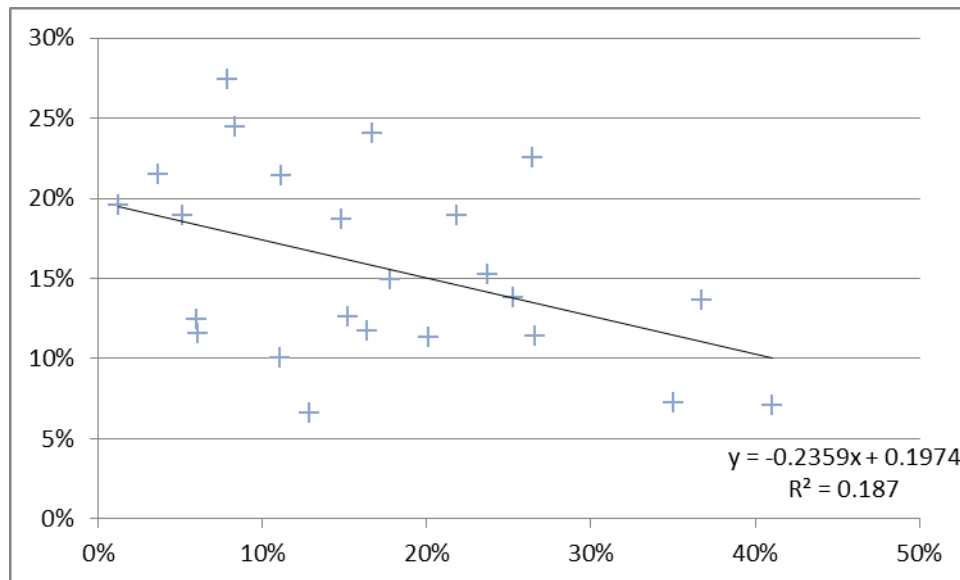
Ceci peut sembler contre-intuitif mais s'explique par des éléments idiosyncratiques à certains gouvernorats. Il semble néanmoins que la qualité et compétence des fonctionnaires clés dans ce domaine (directeur régional du développement régional et directeurs de certains ministères importants) de même que l'impulsion politique au niveau local jouent un rôle important. Ce fait montre qu'il est possible d'avoir une bonne exécution des programmes dans des gouvernorats qui sont considérés comme en retard de développement.

nombre de personnel plus ou moins équivalent, ceci crée nécessairement des tensions supplémentaires ainsi que des problèmes d'exécution.

⁹ Selon les données du Ministère des Finances, la consommation des ressources budgétaires à la mi-décembre 2012 a atteint environ 66,7%. Les dépenses d'investissement payées ont enregistré une baisse de 7% en 2012 par rapport à 2011, et un taux de réalisation de 42%.

¹⁰ Tunis, Ben Arous, Zaghouan, Kairouan, Sidi Bouzid, Tozeur et Kebili.

Figure 3: Relation entre le pourcentage de projets achevés et le pourcentage de projets non lancés ou avec des problèmes



Source de données : MDCI 2013.

Enfin, ces chiffres montrent en quoi il existe un biais pour la mise en œuvre des projets dans la seconde partie de l'année qui a probablement un impact important sur la qualité des projets mais aussi sur la préparation des projets de l'année suivante.

Différents facteurs permettent de rendre compte d'une exécution des projets inférieure au rythme escompté : retard enregistré dans l'exécution des projets de 2010 et 2011, nombre accru des projets programmés dans le cadre de la Loi de finance complémentaire, instabilité sociale (se traduisant en l'annulation puis relance des appels d'offre, opposition de la population à la construction de projets), manque de capacité des administrations régionales en charge de mettre en œuvre les projets, problèmes de sécurité sur les chantiers, problèmes d'accès au foncier et problème de sélection de certains projets (projets complexes dans les secteurs de l'équipement, de l'agriculture, du transport, et de l'assainissement).

Les facteurs institutionnels semblent également avoir un rôle important dans ces problèmes d'exécution des projets.

Gouvernance: les instances en présence – anciens et nouveaux rôles

Certains des principaux acteurs à l'œuvre dans la gestion des investissements publics ont vu leur rôle et relative importance modifiés. L'occasion en a été donnée par l'affranchissement *de facto* du système de planification en place avant la révolution au profit d'une approche dite

«participative» de développement.

- *Démantèlement de la planification, adoption d'une approche participative et redéfinition des rôles*

Un système de « planification indicative » quinquennale organisé était en place avant la révolution. Des plans quinquennaux étaient préparés par le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale (MDCI) en concertation avec les Ministères dits techniques (Equipement, Education, Santé etc). Les plans étaient structurés de façon sectorielle et les Ministères techniques préparaient des stratégies, prenant (théoriquement) en compte les besoins régionaux. La contribution du niveau régional (gouvernorats,¹¹ Conseils Régionaux de Développement¹² et Direction Régionale de Développement¹³) à la préparation, l'exécution et le suivi du Plan était limitée. Outre une mobilisation une fois tous les 5 ans (à laquelle s'est ajouté un suivi annuel du Plan à partir de 1993), les Conseils Régionaux de Développement étaient responsables de la gestion d'une modeste enveloppe allouée à des projets régionaux.

Ce système de planification a été abandonné dès le lendemain de la révolution, avec pour conséquence, une remise en cause partielle du rôle traditionnel des acteurs en présence. En effet, une approche « participative » reposant sur une forte mobilisation du niveau régional a vu le jour. En 2011, les Conseils Régionaux ont été dissous et remplacés par des Comités régionaux consultatifs de développement provisoires, ouverts à la société civile (syndicats, associations, partis politiques, etc¹⁴). Ceux-ci sont en charge de procéder à la sélection des projets régionaux.¹⁵

Alors que l'enveloppe budgétaire disponible a été considérablement augmentée sous l'effet de la Loi de Finances complémentaire de Juin 2011, une importante pression populaire a trouvé un moyen d'expression grâce aux Comités. Cela a abouti à l'identification de très nombreux projets répondant parfois à des considérations politiques ou à des intérêts particuliers.

¹¹ Il y a 24 gouvernorats progressivement institués après l'indépendance. Le gouvernorat est aussi une instance régionale, essentiellement politique. A sa tête, le gouverneur est nommé par le Président de la République sur proposition du Ministre de l'Intérieur. Les gouverneurs sont assistés par les Secrétaires Généraux.

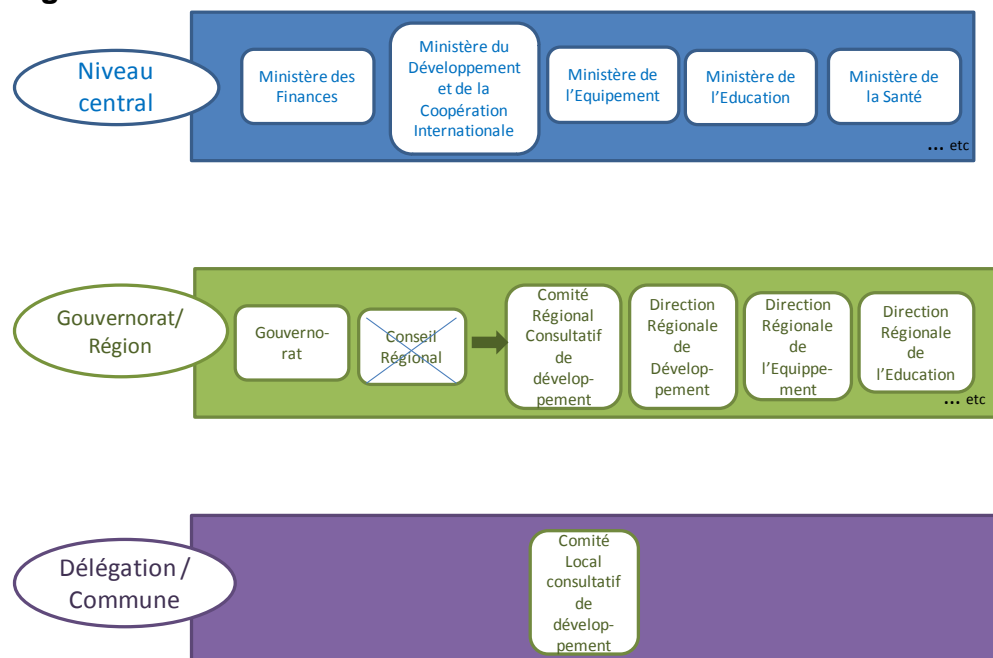
¹² Etablis dans les années 90 et composés de membres élus de la région et de membres désignés par le gouverneur, les Conseils Régionaux de Développement sont présidés par le gouverneur ; le vice-président étant le Directeur Régional de Développement.

¹³ Mises en place à la fin des années 80, les Directions régionales de Développement sont la contrepartie au niveau des gouvernorats du MDCI. Elles étaient, avant la révolution, principalement en charge du suivi annuel du Plan et de la préparation de la période de programmation suivante.

¹⁴ Certaines Directions Régionales techniques en sont des membres permanents.

¹⁵ Leurs contreparties au niveau des Délégations sont les Comités Régionaux consultatifs locaux.

Figure 4. Schéma institutionnel aux lendemains de la révolution¹⁶



Source: d'après Dafflon (2013).

Les autres acteurs contribuant au système de gestion des investissements publics ont aussi vu leur rôle redéfini à des degrés divers. Toujours au niveau régional, la Direction Régionale de Développement a acquis un rôle potentiellement décisif d' « animation » et de coordination des différents acteurs régionaux (dont en particulier, les Directions Régionales techniques), finalisé à la sélection et au suivi des projets d'investissement publics¹⁷.

Au niveau central, le MDCI¹⁸ abrite en son sein la Direction générale du suivi et de l'évaluation récemment instituée et la Direction générale de la prévision. Après la responsabilité de la préparation du Plan, le MDCI a maintenant la charge du suivi et de l'analyse du portefeuille des projets d'investissement publics en cours et pourrait reprendre une activité de planification à moyen terme. Son rôle de coordination (tant au niveau central qu'à l'égard des Directions Régionales de Développement) se trouve entravé par l'absence de dispositions réglementaires contraignantes régissant les rapports interinstitutionnels (voir ci-dessous). Son

¹⁶ Il faut faire la distinction entre les instances déconcentrées (gouvernorat, délégation et au dessous, secteurs), et les collectivités territoriales décentralisées (régions, communes). Toutefois, il faut rappeler l'aspect plus formel que réel de la décentralisation dans la période prérévolutionnaire et le peu de compétence effective attribuée aux instances décentralisées. L'actuel projet de constitution vise à corriger cet état de fait.

¹⁷ Les Directions Régionales techniques (Équipement, Santé, Éducation ..) sont les contreparties au niveau des gouvernorats des Ministères techniques ; elles identifient des projets régionaux potentiellement intéressants et se chargent du suivi de ceux qui ont été sélectionnés (en particulier la Direction de l'équipement).

¹⁸ Brièvement rebaptisé Ministère du Développement Régional et de la Planification (MDRP) entre octobre 2011 et février 2013.

futur dépend pour une large part de la forme que prendra la décentralisation prévue dans la nouvelle constitution.¹⁹

Les Ministères techniques qui étaient au cœur de la planification risquent de voir leur compétence redéfinie à l'occasion de la décentralisation à venir. Ils restent pour le moment des interlocuteurs privilégiés. Quelques différences de capacité concernant le suivi (et l'évaluation) des projets d'investissement distinguent les différents Ministères.

Enfin, le Ministère des Finances, garde pour l'instant les mêmes prérogatives et reste le garant d'une approche sectorielle.²⁰ Comme par le passé, il n'a pas de véritable autonomie en ce qui concerne la définition d'une stratégie et la sélection des projets d'investissement publics. Il opère plutôt des arbitrages de nature strictement budgétaires en intervenant en bout de la chaîne de décision. Il assure le suivi financier des crédits alloués aux projets d'investissement publics.

- Facteurs de faiblesse: absence de vision stratégique, absence de cadre réglementaire régissant les relations interinstitutionnelles (centre-centre, centre-région)

Ces mutations ont pu introduire quelques facteurs de faiblesse dans le système de gestion des investissements publics. Tout d'abord, le démantèlement de la planification a conduit à l'affaiblissement d'une vision stratégique d'ensemble. En effet, l'adoption d'une approche participative dans le choix des projets a pris place en dehors de toute référence à des objectifs ou une stratégie de développement régional de court / moyen terme. Quelques tentatives de planification à moyen terme ont vu le jour. Au niveau central, après l'abandon du Plan Jasmin élaboré dans le contexte de l'aide du G8 aux pays du « printemps arabe » en 2011, des essais sont actuellement entrepris pour définir quelques orientations stratégiques de moyen terme, ne serait-ce que pour donner une certaine visibilité aux bailleurs de fonds auxquels la Tunisie fait appel.

Au niveau régional, plusieurs idées ont été proposées (par exemple définition de « filières économiques intégrées » ou établissement de « fonds régionaux de développement » comme

¹⁹ Au moment de la rédaction de ce rapport, trois différentes versions des articles de la constitution concernant la décentralisation avaient été préparées, datées respectivement d'août 2012, décembre 2012, et du 22 avril 2013. Pour une analyse approfondie des articles, voir les résultats du Rapport sur l'Appui à la Décentralisation dans le cadre de la Mission Banque Mondiale au secteur du développement urbain et régional (B. Daflon, G. Gilbert, 2013).

²⁰ A preuve les controverses au sujet des clefs de répartition entre les gouvernorats qui n'ont en fin de compte pas été définies. Une circulaire prévue du Chef du gouvernement portant sur la fixation du budget par gouvernorat pour l'année 2013 n'a pas vu le jour.

instruments de mise en œuvre) mais elles n'ont pas dépassé le stade de l'élaboration conceptuelle²¹.

Ensuite, dans le contexte transitoire qui caractérise la période actuelle, le cadre des relations interinstitutionnelles n'a pas encore été complètement redéfini. L'échange d'information, tant au niveau central qu'au niveau régional est laborieux en l'absence de cadre juridique contraignant régissant les relations interinstitutionnelle, non compensé par une impulsion politique claire. Qui plus est, ces relations « ad hoc » prennent place dans un contexte caractérisé par un manque de moyens matériels et humains, hérité de la période préévolutionnaire.

C'est vrai au niveau central (le personnel de la Direction Suivi et Evaluation comprend un Directeur et quatre employés dont un expérimenté) mais aussi et surtout au niveau régional où le manque de moyens humains semble critique, tant au niveau des Directions régionales de développement que des Directions régionales techniques.²² Dans ce contexte, tout dépend de la valeur et de la bonne volonté des personnes sur le terrain – facteur qui peut grandement varier de gouvernorat à gouvernorat.

3. Description par phases du cycle de gestion des projets

Le cadre analytique

Nous avons utilisé le cadre analytique défini par Rajaram et al. (2010) qui permet un diagnostic des huit caractéristiques d'un système efficace de gestion des investissements publics : (1) orientation des investissements, développement des projets et sélection préliminaire ; (2) évaluation formelle ; (3) examen indépendant de l'évaluation de projet ; (4) sélection des projets et budgétisation ; (5) mise en œuvre du projet ; (6) ajustement des projets ; (7) exploitation et entretien ; et (8) évaluation ex post du projet.

Ce cadre permet l'identification des faiblesses structurelles tout au long du cycle du projet et investir là où les ressources peuvent produire le plus grand impact.

²¹ Un fonds régional destiné au financement des PME a été créé récemment à l'initiative de la Caisse des Dépôts et Consignations tunisienne.

²² Parfois la Direction Régionale de Développement n'a qu'un ou deux membres. Quant aux Directions Régionales techniques, elles peuvent manquer de personnel qualifié et connaître des taux d'encadrement très bas. A titre d'exemple, le taux d'encadrement dans le gouvernorat de Jendouba est inférieur à 18%. La Direction générale du suivi et de l'évaluation du MDCI estime que pour faire face aux besoins en ressources humaines des directions régionales de 12 gouvernorats 277 recrutements sont nécessaires.

Encadré 1: Les Eléments Essentiels d'un Système de Gestion des Investissements Publics Efficace

Par rapport aux expériences mondiales en la matière, la présence de ces éléments est plus à même de minimiser les risques liés aux investissements publics et doit mener à une gestion plus efficace des investissements publics (même si chaque pays a plus ou moins développé certains éléments).

1. **Orientation des investissements, développement des projets et sélection préliminaire.** Un filtrage préliminaire des projets doit être entrepris afin de s'assurer qu'ils répondent aux critères minimum de cohérence avec les objectifs stratégiques du gouvernement.

2. **Evaluation formelle.** Pour les projets pré-sélectionnés, une évaluation coût-bénéfice rigoureuse doit être réalisée. La qualité ex ante de l'évaluation dépend de la qualité de l'analyse, qui, à son tour, dépend de la capacité des personnels, leurs incitations et motivation. La formation aux techniques d'évaluation des projets pour des personnels clés est un aspect important d'un système d'investissement public efficace.

3. **Examen indépendant de l'évaluation de projet.** Lorsque l'évaluation formelle ex ante est réalisée par un ministère technique, un examen indépendant par des pairs peut être nécessaire afin de détecter tout biais d'optimisme dans l'évaluation.

4. **Sélection des projets et budgétisation.** Le processus de sélection des projets d'investissement public doit être lié au cycle budgétaire et de préférence sur une base pluriannuelle.

5. **Mise en œuvre du projet.** Le projet doit s'appuyer sur des responsabilités institutionnelles claires et un calendrier réaliste pour être sûr de la capacité de mise en œuvre le projet.

6. **Ajustement des projets.** Au cours de la mise en œuvre du projet, une certaine souplesse doit être possible pour les décaissements pour tenir compte des changements éventuels de situation du projet. Toute demande d'ajustement doit être accompagnée d'une révision de l'analyse coûts-bénéfices.

7. **Exploitation et entretien.** Des inventaires d'actifs doivent être réalisés et évaluer les dépenses récurrentes d'entretien.

8. **Evaluation ex post du projet.** L'évaluation ex post des projets achevés doit être réalisée pour un échantillon de projets en comparant les résultats du projet avec les objectifs chiffrés

fixés lors de la sélection du projet. Des guides doivent définir les critères d'évaluation et leur justification et les résultats des évaluations ex post doivent être intégrés dans la préparation des projets futurs.

Source : d'après Rajaram et al. (2010).

L'héritage problématique de l'ère Ben Ali

Nous présentons les principales faiblesses du système actuel de gestion des investissements publics tunisiens.

Il faut noter que la révolution a pu aggraver la situation dans certains cas mais certains problèmes structurels de gestion des investissements publics datent d'avant la révolution et s'expliquent probablement par un régime autocratique, discrétionnaire et centralisé.

Au cours des interviews, il a été expliqué que l'absence d'évaluation ex-ante et ex-post et l'absence de chiffres et d'indicateurs dans la gestion des projets s'explique principalement par le fait qu'étant donné la centralisation de la décision pour les grands investissements, générer des données et évaluer les projets aurait pu être perçu comme remettant en cause une décision du président et/ou de son entourage. Ainsi, la constitution d'une base de données globale de projets avec des indicateurs fiables et quantifiables n'a jamais été constituée et la culture d'évaluation de projets fait cruellement défaut en Tunisie aujourd'hui.

En outre, la complexité actuelle du régime des passations peut s'expliquer par le fait qu'en raison des problèmes de gouvernance et d'attribution frauduleuse, il y avait une réticence pour les fonctionnaires à prendre des décisions d'attribution des marchés et pour prévenir ces problèmes, les procédures étaient rendues de plus en plus complexes (pour le bien de certains qui pouvaient échapper à cela grâce à des connections au plus haut niveau de l'Etat).

L'économie politique du régime Ben Ali explique ainsi de graves dysfonctionnements actuels dans le système de gestion des investissements publics et, pour la plupart, la période transitoire post-révolutionnaire n'a pas encore pu s'y atteler sérieusement.

Orientation des investissements, développement des projets et sélection préliminaire

Comme illustré ci-dessus, un processus «ascendant» peu coordonné de formulation des stratégies régionales et d'identification des projets a remplacé le système de planification quinquennal fondé sur des stratégies sectorielles. Ces développements ont pris place à partir de 2011 au niveau régional où les capacités administratives sont inégales et généralement faibles et où le MDCl ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour coordonner les différentes

initiatives.

Dans certains cas (certains gouvernorats), la pression ascendante a pu être plus ou moins canalisée par le Directeur Régional de Développement dont les qualités personnelles et relationnelles ont pu faire la différence. A titre d'exemple, dans le gouvernorat de Kairouan, le Directeur Régional de Développement a entrepris un examen approfondi des besoins du territoire en coopération avec les Directions régionales techniques aboutissant à l'identification d'une série de projets qui constituent une sorte de « pipeline » informelle, utile outil de programmation présente et future.

Au total, en l'absence d'orientations stratégiques claires et partagées, la sélection des projets et faite au cas par cas, de façon indépendante d'une vision d'ensemble. Il en résulte le risque d'identifier des projets peu structurants.

A la lumière d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine, les documents stratégiques doivent être assez précis, cohérents et respectés pour guider l'investissement public (ainsi, au Chili, 5 à 8% des propositions de projets sont rejetés car ne répondant pas aux orientations stratégiques). En outre, les stratégies sectorielles doivent s'intégrer pleinement dans un cadre budgétaire à moyen terme (World Bank 2014).

Évaluation formelle des projets

Dans ce domaine, des pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, la Corée du sud ou le Chili font preuve d'exemples et ont des points communs : l'évaluation ex ante des projets suit un ensemble bien défini de procédures, avec des approbations nécessaires à différents stades de la procédure et des directives centrales détaillées, y compris pour l'évaluation des partenariats public-privé (PPP)(World Bank 2014).

Contrairement à cela, en Tunisie, en règle générale, les projets identifiés font rarement l'objet d'études préalables et de faisabilité avant leur inscription au budget, et quand c'est le cas, les études sont de faible qualité. Des analyses coût-bénéfices ne sont pas entreprises, et on note une absence de procédures d'évaluation ex ante standardisée. Qui plus est, l'explosion du nombre de projets décrite ci-dessus a entraîné une dégradation des conditions de préparation des projets, menée dans la précipitation.

Les fiches projet sont en général de faible qualité et ne contiennent pas d'indicateur pour le suivi / évaluation. La qualité de la préparation des projets s'est affaiblie en particulier dans certaines régions, mais dans quelques secteurs comme l'équipement ou l'éducation (qui sont en contact avec les bailleurs de fonds), les études sont menées plus régulièrement et sont de meilleure qualité.

Une évaluation formelle de qualité doit comprendre les éléments suivants : données

concernant le projet, alternatives et leurs caractéristiques chiffrées, technologies alternatives si nécessaire, risques majeurs (y compris institutionnels et budgétaires), estimations détaillées des coûts et bénéfices, évaluation environnementale et sociale, identification des données manquantes.

Il est bien évident que pour les petits projets de quelques centaines de milliers de dinars, le degré de détail de l'évaluation ex ante doit être beaucoup plus simplifié mais pour les grands projets de plusieurs dizaines ou centaines de millions de dinars, toutes les informations décrites ci-dessus doivent y figurer²³.

La tendance à survoler l'étape des études préalables et de faisabilité a été accentuée par la volonté d'accélérer le rythme d'octroi des crédits de développement inscrits dans la loi de finances complémentaire pour l'année 2012 (Circulaire n.41 du 22 Juin 2012 du Chef de gouvernement). L'accélération est obtenue au moyen de la simplification des procédures (crédits octroyés sur la base d'une simple demande par le Ministère concerné, au Ministère des Finances, et ce sans justificatif) et la réduction des délais (les crédits sont ouverts dans un délai de 20 jours à compter de la date de dépôt, à moins d'un avis contraire).

Examen indépendant de l'évaluation des projets

Le cadre d'analyse emprunté à Rajaram et al. (2010) suggère qu'une bonne pratique consiste à faire examiner l'évaluation des projets par des experts indépendants, cela pour éviter un excès d'optimisme typique dans l'évaluation des grands projets d'infrastructures²⁴ et assurer la rigueur des analyses. En outre, certains ministères techniques peuvent avoir un intérêt à avoir de nombreux projets de financement pour protéger leur emploi. Il peut donc y avoir conflit d'intérêt dans ce cas-là et évaluation subjective du projet. Or cette fonction ne paraît pas être remplie dans le cas tunisien.

Sélection des projets et budgétisation

Le lien entre la sélection des projets et le processus budgétaire était très étroit sous le régime de la planification. Cette caractéristique perdure dans la situation actuelle, même si le processus ascendant de sélection des projets a remis en cause la planification.

- Sélection des projets régionaux et nationaux

La procédure de sélection des projets dépend en principe du type de projet concerné. Il y a deux grandes catégories : les projets régionaux et les projets nationaux (ou d'intérêt national) dont le principal critère de définition est la taille. En-deçà d'un certain seuil (10 millions TND), un projet est considéré comme « régional » et à ce titre fait l'objet d'un traitement spécifique : il

²³ C'est le cas par exemple en Irlande où le degré de préparation est fonction du montant des projets.

²⁴ Voir par exemple Florio, Vignetti (2005).

est de la compétence des autorités régionales qui reçoivent des crédits transférés. Il est soumis à un appel d'offre géré par une Commission régionale ou départementale des marchés²⁵, le commanditaire est l'autorité régionale. Au-delà de ce seuil, le projet est « national » ; il relève de la compétence de la Commission Supérieure des Marchés en matière de passation, le commanditaire est l'Etat. Au cas où un projet est localisé sur plusieurs gouvernorats, il est automatiquement considéré comme un projet national (d'intérêt national).

En ce qui concerne les projets régionaux, aux termes de délibérations parfois houleuses au sein des Comités consultatifs, un grand nombre de projets n'ayant pas toujours la maturité suffisante pour pouvoir prétendre à un financement a été sélectionné en 2011 et 2012. Ceux-ci ont néanmoins été retenus pour ne pas décevoir les attentes populaires. Les listes ainsi établies ont ensuite été transmises pour arbitrage au niveau central.

Plus en aval dans le processus, il n'y a pas, de facto, de grandes différences comparé au passé : les arbitrages finaux sont réalisés lors de réunions annuelles au niveau central impliquant principalement les Ministères techniques concernés, le Ministère des Finances, et dans une moindre mesure, les gouvernorats. Les Ministères techniques établissent des listes de projets classés par ordre prioritaire qui sont confrontées aux enveloppes budgétaires mises à disposition par le Ministère des Finances. Les premiers projets de la liste sont automatiquement sélectionnés jusqu'à ce que le seuil de l'enveloppe à disposition ne soit rejoint.

Dans ce cadre, un indicateur capital à suivre par les ministères transversaux est le taux de projets rejetés. Lorsque celui-ci est marginal, il est probable que l'évaluation des projets soit défailante. Cela semble le cas pour certains ministères tunisiens.

- *Les problèmes liés à la budgétisation des projets*

Un nombre assez important de projets connaissent des difficultés à cause de manque de financement. A cet égard, le processus budgétaire actuel a un impact important sur l'efficacité du système de gestion des investissements publics pour deux raisons: 1. une partie des crédits était alloué aux ministères techniques plusieurs semaines ou même mois après le début de l'année fiscale, réduisant du même coup la durée de mise en œuvre du projet, 2. étant donné que le processus budgétaire reste annuel et centralisé, les ministères de tutelle, dans les deux dernières années, n'ont souvent eu que quelques semaines pour préparer une liste de projets pour l'année suivante et ont ainsi retenu des projets mal préparés, ce qui a encore contribué à une moindre efficacité de dépenses d'investissement.

²⁵ La commission compétente des marchés est décidée en fonction du montant du marché.

- *Progressive mise en place d'un système de suivi*

La Direction suivi et évaluation au sein du MDCI a développé à partir de Janvier 2012 une base de données sur les projets d'investissement publics se déclinant par secteur et Gouvernorat. Cette base de données regroupe les informations disponibles relatives aux projets en question et a pour vocation de suppléer aux faiblesses des bases de données existantes (Encadré 1).

Encadré 2: Bases de données existantes

« AMED » est une application gérée par le Ministère des Finances qui répertorie en principe la totalité des projets considérés (« pipeline ») et qui en tant que tel devrait être un instrument de programmation. Le MDCI y a accès. Or, AMED n'est renseigné que très partiellement et selon une procédure détournée. En effet, seulement les projets sélectionnés (inscrits dans la Loi de Finances) sont répertoriés, et les champs correspondant ne sont pas ou peu remplis (par exemple, il n'y a peu ou pas d'indication concernant d'éventuelles études de préparation).

En fait, si les projets sont ainsi inscrits dans AMED c'est pour pouvoir être basculés dans une autre base de données, «ADEB»²⁶, qui elle est un instrument de gestion comptable ayant pour vocation le suivi financier des projets. Il faut en effet qu'un projet soit dans ADEB pour pouvoir recevoir les crédits du Ministère des Finances. ADEB a une contrepartie au niveau régional, « ADEB région ». Dans son utilisation au niveau régional, l'application est caractérisée par une série de limites. Pour commencer, le directeur général du développement n'y a pas directement accès et doit passer par le gouvernorat (quelques Directions générales comme l'agriculture, l'éducation y ont un accès direct). De plus il y a un problème de cohérence en ce qui concerne la définition des projets (les projets dans ADEB ne correspondent pas forcément aux projets définis au sens de la direction régionale de développement– cf questions de définition, ci-dessous). Enfin, il y a des projets qui sont localisés sur plusieurs régions, ou qui sont d'intérêt national, qui n'y sont pas répertoriés. En somme, ADEB n'est pas prévue pour rendre compte des projets régionaux. La base de données est conçue pour faire un suivi des dépenses dans un contexte centralisé.

Source : interviews

La base de données de la Direction suivi et évaluation du MDCI est constituée en collectant l'information auprès des administrations centrales et régionales concernées. Celle-ci contient des informations essentiellement physiques sur les projets inscrits à la Loi de Finances. La

²⁶ Appui à la Décision Budgétaire.

mise en place par le MDCI d'un système de suivi en général et du tableau de suivi en particulier a rencontré une série de difficultés.

Tout d'abord, la constitution de cette base de données implique une bonne circulation de l'information entre les différentes parties en présence. En principe, en vertu de la Circulaire N. 41 du 22/06/2012 : « les ministères concernés sont tenus de communiquer aux services du Ministère des Finances dans le courant de la première semaine de chaque mois un rapport mensuel qui retrace l'état d'avancement de l'exécution matérielle et financière de chaque projet ou programme ». En pratique, on note une difficulté de circulation de l'information entre les différents niveaux administratifs.

Entre les niveaux « régional » et central, l'échange d'information prend place au moyen du tableau de suivi élaboré par la Direction suivi et évaluation du MDCI sur un support excel. Pour chaque secteur, les projets sont répertoriés selon différentes catégories (par exemple : complets, en cours d'exécution, en difficulté, dont l'appel d'offre est en cours, en cours d'étude, non démarrés). Les informations par projet concernent: l'implantation (localisation), le coût, le coût actualisé, la date de début des travaux, la durée prévue, l'engagement, les paiements, le taux d'avancement, et des observations. Le fichier est sous la responsabilité de la Direction Régionale du Développement qui le remplit en sollicitant les informations auprès des Directions Régionales techniques concernées (et en recoupant ces dernières avec le contenu de la Loi de Finances). Le fichier mis à jour est envoyé tous les trimestres à la Direction du suivi évaluation au MDCI qui est ainsi (en principe) informé de l'avancement des projets.

Au niveau régional, les différentes Directions Régionales techniques informent mensuellement la Direction Régionale du Développement et le Ministère (ainsi que le gouverneur, le Conseil Régional ..) de l'état d'avancement des projets. La Direction Régionale du Développement opère un suivi mensuel des projets en difficulté, en cherchant à mettre en œuvre des solutions ad hoc qui peuvent débloquer des situations spécifiques.

L'échange d'information au niveau régional dépend pour une large part de l'aptitude du Directeur Régional de Développement à stimuler une bonne entente entre les différents acteurs en présence (et à revêtir ainsi son rôle d'« animateur »). Il est clair que cela n'est pas à la portée de tous les Directeurs régionaux de Développement, et que ces mécanismes peuvent se gripper dans les gouvernorats où les Directions Régionales de Développement sont moins équipées ou préparées.

Au niveau central, le MDCI a là encore peu de moyens pour imposer sa fonction de

coordination ; il a entre autre des difficultés pour obtenir les données requises des autres Ministères.²⁷

Une autre série de difficultés affectant la mise en place du tableau de suivi, concerne l'harmonisation des informations transmises. Cela couvre aussi bien les formats utilisés par le tableau de suivi pour stocker et transmettre l'information (ce qui a requis et requiert encore de longs processus d'ajustement tant au niveau régional que central), que les définitions utilisées. En effet, ce qui est retenu comme étant un projet par le MDCI ou les Direction Régionales du Développement ne l'est pas forcément pour le Ministère des Finances. Des critères comme la localisation ou l'impact et la pertinence régionale ne sont en principe pas retenus dans la définition utilisée par le Ministère des Finances (et reprise lors de l'élaboration des Lois de Finances) qui se fonde exclusivement sur un critère de taille.

Or, dans un but analytique et pragmatique, le MDCI et les Directions Régionales du Développement prennent en compte des considérations qualitatives concernant la localisation ou la dimension régionale de l'impact attendu du projet. De même, le MDCI tend à agréger des typologies de projets similaires, considérant qu'il s'agit de plusieurs composantes d'un même projet, alors que l'approche du Ministère des Finances utilise des critères financiers et juridiques stricts portant à distinguer plusieurs projets fonctionnellement liés entre eux mais formellement indépendants (appels d'offre distincts etc.). Il résulte de ces définitions discordantes des difficultés concernant le suivi et la gestion des projets qui dans certains cas mériteraient d'être confiés aux autorités régionales plutôt que d'être suivis depuis Tunis. Au total, pour les motifs évoqués ci-dessus, la proportion officielle de projets « régionaux » inscrits au budget de l'Etat (environ 1/4) ne reflète probablement pas la réalité.

Enfin, une dernière source de difficultés concerne les informations manquantes. Le système d'information ainsi mis en œuvre permet principalement un suivi physique des projets mais rend difficile le suivi financier en termes de consommation des crédits. Seul le Ministère des Finances dispose d'une information fiable en la matière (ADEB) qui n'est pas ou peu partagée. Aussi bien le MDCI que les Directions Régionales du développement n'ont pas à disposition de données mises à jour de façon systématique (cf. les défaillances de ADEB Région qui ne couvre pas les projets régionaux de façon exhaustive). En même temps, l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de référence rend difficile le suivi de l'avancement des projets : comme approximation, recours est fait au pourcentage d'avancement financier actualisé (dont le degré est en principe fixé par le contrat du marché conclu avec les entrepreneurs).

Au niveau des projets, il faut souligner le manque de définition de critères et indicateurs au stade de la préparation des projets, qui permettrait le suivi détaillé des projets ou l'évaluation

²⁷ A titre d'exemple, en avril 2013, seul le Ministère de la Défense avait répondu aux sollicitations du MDCI concernant les projets approuvés et inscrits à la Loi de Finances 2013 (votée en Décembre 2012).

ex-post, les fiches projet ne possédant pas d'indicateurs précis pour estimer la réussite ou non du projet.

Le suivi très faible des investissements des entreprises publiques est également à noter. Certaines entreprises publiques comme la STEG, la SONEDE ou l'ONASS réalisent des investissements importants mais leur gestion et efficacité est quasiment inconnue des ministères transversaux. En revanche, le suivi des projets est fait dans les ministères techniques (équipement, agriculture²⁸, éducation).

En fin de compte, l'effort de collecte des informations prend place aux dépens de l'activité d'analyse des données.

Mise en œuvre des projets

Le système de suivi progressivement mis en place (cf. point précédent) ne permet pas à l'heure actuelle un suivi systématique et complet des projets. En ce qui concerne le suivi financier, le cadre d'analyse proposé par Rajaram et al (2010) suggère qu'un système de contrôle aussi bien des coûts annuels que du coût total doit être en place, ce qui est difficile dans le cadre présent.

Le suivi physique des projets est quant à lui mis en œuvre de façon pragmatique – sans recours à des indicateurs quantifiés permettant de juger de l'avancement des projets. Des réunions périodiques ont lieu au niveau des gouvernorats (une réunion mensuelle pour les projets en difficulté et une réunion tous les trois mois pour les projets progressant normalement), même si celles-ci ne sont pas organisées avec la même assiduité partout.²⁹

Ces exercices ont permis de constater qu'un certain nombre de projets publics programmés, inscrits au budget rencontrent des difficultés qui ont pu conduire à leur arrêt. Une difficulté majeure concerne les temps considérables qui peuvent prendre place entre le moment où un projet est sélectionné (inscrit au budget) et le moment où l'exécution commence, parfois plus d'une année. Or s'il y a des délais incompressibles, prévus par la loi pour les passations de marché³⁰, il y a aussi une série de difficultés qui allongent les temps avec un effet négatif sur le taux global d'exécution.

Deux difficultés majeures contribuent à rendre compte d'un taux d'exécution des projets relativement bas : les questions foncières et celles qui sont liées à la passation des marchés.

²⁸ Le Ministère de l'Agriculture dispose d'une base de données spécifique, SESAME.

²⁹ Conformément à la circulaire du Ministère de l'Intérieur datée du 6 Juin 2012.

³⁰ 20 jours pour la publication de l'appel d'offre, 30 jours pour l'ouverture des plis, la sélection, l'établissement du rapport de sélection et sa soumission à la Commission des marchés, 20 jours pour l'étude du dossier par la Commission des marchés et 30 jours en cas d'approbation pour la conclusion et l'enregistrement de la transaction et le début des travaux.

Des difficultés financières de surcoût ou liées au retard de transmission des crédits délégués sont aussi reportées. Par ailleurs, les études de préparation (étude avant-projet sommaire, étude avant-projet définitif), réalisées *après* que les projets sont annexés au budget, peuvent prendre un temps considérable, faute de personnel qualifié. Enfin, l'opposition des citoyens à la construction de certains projets a été, dans certains cas, une source de ralentissement significative une fois les travaux commencés.³¹

Passation des marchés

L'actuel régime de passation des marchés représente une source potentielle de difficultés et de retard dans la mise en place des investissements publics. Selon un diagnostic de 2012, le nombre et la lourdeur des contrôles, en particulier des contrôles a priori, sont excessifs. Les procédures de passation sont également très complexes et peu différenciées selon la taille et le type d'investissement. En outre, le dispositif anti-corruption est insuffisant malgré de récents progrès d'ordre institutionnel (établissement d'une Instance Nationale de lutte contre la corruption, Ministère de la gouvernance et de la lutte contre la corruption). En ce qui concerne la dimension régionale des passations de marché, ce sont différentes contreparties de la Commission supérieure des marchés qui sont sollicitées selon les montants engagés, mais les procédures appliquées restent les mêmes.

La situation devrait s'améliorer avec la mise en place d'une mission (pilotée par la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et le gouvernement Tunisien) cherchant à établir un nouveau décret attendu pour début 2014. Ce nouveau décret a un double objectif :

- 1) la consolidation « horizontale » des textes récemment adoptés (en 2011, 2012) pour améliorer la transparence et la circulation de l'information,
- 2) la consolidation « verticale » visant à couvrir les différents domaines touchés et jusque là non couverts dans une législation unique (par exemple, marché des universités, PME, études d'impact environnemental, e-procurement, etc).

Le nouveau décret vise à réduire et simplifier les contrôles a priori au profit de contrôles a posteriori, portant sur l'efficacité, et à définir des procédures simplifiées au-dessous de certains seuils de montants concernés. Il s'agit également de rationaliser les instances de gouvernance en place et de séparer les fonctions de contrôle, gestion et régulation qui sont pour le moment concentrées au sein de la Commission Supérieure des Marchés. Enfin, dans le cadre du processus de décentralisation formalisé dans la nouvelle Constitution, la question reste ouverte de savoir si des procédures spécifiques pour les projets d'investissement publics établis au niveau régional sera proposée (cela pourrait compliquer les choses plutôt que les simplifier).

³¹ Un « assagissement » de la pression populaire après deux années de demandes tout azimut a été reporté.

Questions foncières

Une difficulté fréquemment reportée concerne l'accès aux terrains pour l'édification des infrastructures. De nombreux projets n'ont pas commencé pour cause de manque de terrain ou bien à cause des problèmes de «déclassement³²». En l'état actuel des choses, s'il est envisagé de construire une infrastructure sur un terrain agricole appartenant à l'Etat, les procédures de déclassement qui rendent disponibles les terrains nécessaires peuvent durer des mois sans raison objective. En outre, l'expropriation pour construire des infrastructures, telles que les routes, semblent être de plus en plus difficiles.

Une des pierres d'achoppement concerne la nécessité de faire des études d'impact environnemental (ou de développement durable) au nom et aux frais de l'utilisateur final³³.

Ajustement des projets

Des arrangements au cas par cas des projets en difficultés sont fréquemment réalisés, en particulier au niveau régional. Mais malgré quelques récents efforts de la Direction Suivi Evaluation du MDCl, il n'y a pas de systématisation de l'information disponible concernant la performance des projets et des procédures d'ajustement standards, en particulier liées au paiement des crédits. La catégorie des projets «en difficulté» qui fait l'objet d'un suivi mensuel bénéficie d'interventions ponctuelles dont l'efficacité dépend pour une large part du temps et des compétences sur le terrain du Directeur Régional de Développement. Ce suivi est mené dans un contexte de sous capacité au niveau local (manque de moyens humains) et de façon déconnectée du profil des paiements prévus. Il n'y a en effet pas de lien entre l'analyse de l'avancement du projet (par exemple, par référence à des indicateurs d'objectifs ou de cibles, qui ne sont pas répandus) et les tranches de paiement ce qui est pourtant considéré comme un minimum requis par le cadre d'analyse suggéré dans Rajaram (2010). Il en résulte une certaine déresponsabilisation des acteurs concernés et une approche plutôt passive du suivi des projets.

Alors que les projets nationaux / d'intérêt national sont suivis centralement, le cas des projets classés comme nationaux mais qui ont une importance régionale peut donner lieu à des difficultés de partage des compétences dans la mesure où ces derniers bénéficieraient des compétences locales des acteurs de terrain, mais ils ne sont formellement pas sous leur responsabilité.³⁴

³² Reconversion ou transfert de la propriété de l'Etat au Conseil Régional.

³³ Une solution possible est d'identifier des « réserves » de terrains potentiellement disponibles qui seraient déclassées au nom de l'Etat, pour en faire un « domaine privé de l'Etat à vocation non agricole », sans études d'impact environnemental préalables. Ces dernières ne seraient réalisées que lorsqu'un projet est effectivement envisagé.

³⁴ Dans certains cas, le Ministère en charge met en place une cellule de suivi des projets se focalisant sur certains gouvernorats (par exemple la Santé).

Exploitation et entretien

Le cadre d'analyse repris de Rajaram et al. (2010) estime nécessaire le maintien d'un registre des actifs de façon à pouvoir identifier les mesures et le budget indispensables à la maintenance des actifs créés et à la fourniture effective des services prévus. Il faut donc s'assurer de l'existence d'un tel inventaire, et de l'existence d'une claire définition des compétences en matière d'exploitation et d'entretien.

Analyse d'achèvement et évaluation ex-post

Il n'y a pas à proprement parler de *système* d'évaluation en place. Les évaluations ex-post des projets d'investissement publics sont très peu répandues et ne concernent pas l'impact économique et social mais sont essentiellement limitées à des considérations financières. Les évaluations réalisées le sont le plus souvent à la demande des bailleurs de fonds dans des secteurs comme l'équipement ou l'agriculture.³⁵

Le ministère des finances ne participe pas au développement d'un système d'évaluation, et ne bénéficie pas du retour d'information des évaluations ; il se limite essentiellement au suivi financier des projets et ne s'intéresse pas véritablement à l'efficacité ou à la pertinence de la dépense.

Ces faiblesses sur le versant de l'évaluation sont un obstacle à la formulation de stratégies pertinentes et efficaces et limitent les ajustements nécessaires pour améliorer l'impact des investissements publics.

4. Conclusions et recommandations

Le système actuel de gestion des investissements publics tunisien est caractérisé par des faiblesses résultant des récentes évolutions politico-institutionnelles combinées avec des défaillances plus structurelles, héritées de l'ère Ben Ali.

Dans ce cadre, on s'attendrait à une consolidation des projets existant et une concentration sur leur exécution plutôt qu'une expansion continue de projets. Néanmoins, des problèmes d'économie politique expliquent peut-être cette fragmentation des projets. Par exemple, en Mongolie, il avait été trouvé que la fragmentation des projets sur tout le territoire s'expliquait par le fait que tout député souhaitait montrer aux communautés qui l'étaient son pouvoir et ainsi le budget d'investissement était saupoudré aux dépens des projets d'intérêt national car

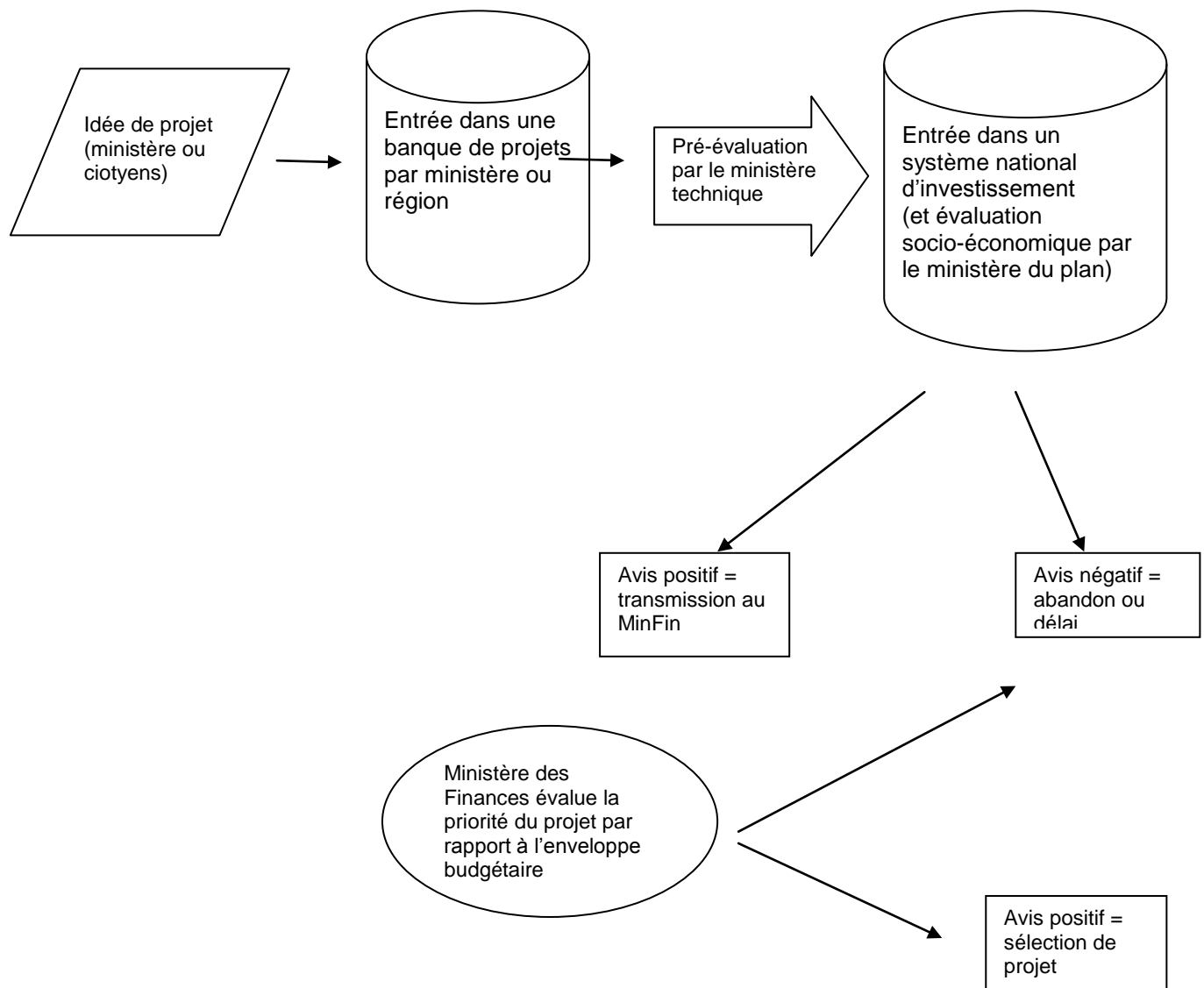
³⁵ Pour ce qui est de l'agriculture, il est intéressant de noter comme au sein du même Ministère, les pratiques d'évaluation varient selon que le secteur est ciblé par les bailleurs de fonds (barrages) ou pas (pêche).

les grands projets constituaient un risque politique en renforçant politiquement certains ministères. Aussi, dans ce cas-là, il avait été important de protéger des méga-projets contre le saupoudrage des budgets d'investissement.

Il semble nécessaire de distinguer des recommandations de court terme, à mettre en place dans le contexte actuel, et des recommandations de plus long terme, à envisager une fois que le contexte institutionnel sera bien défini. Dans les deux cas, les recommandations sont identifiées sur la base du critère de leur utilité marginale maximale comme suggéré dans Rajaram et al. (2010) c'est-à-dire que sont proposés les changements qui apporteraient le maximum d'avantages en demandant le minimum d'ajustement, à moindre coût.

Dans ce cadre, même si la gouvernance du pays est différente, le processus de constitution d'un système national d'investissement est intéressant au Chili (figure 6). Le processus de sélection de projets, constitué de plusieurs étapes, ralentit la prise de décision en amont et permet ainsi un filtrage crucial de projets.

Figure 5: Le processus de sélection de projets au Chili



- *Recommandations de court terme*

On peut distinguer les mesures sur les projets existants et celles visant les futurs projets à mettre en œuvre. **Etant donné les problèmes actuels, il est important de se concentrer sur les projets existants**³⁶. La récente augmentation des projets en nombre et en volume, les performances du taux d'exécution, et l'absence de cadre stratégique suggèrent de se concentrer sur l'exécution des projets sélectionnés, plutôt que de continuer à adopter de nouveaux projets à un rythme annuel trop important.

S'agissant des projets en cours de mise en œuvre, plusieurs mesures importantes devraient être prises rapidement :

- **développer des manuels de procédures pour la préparation de projets, des cadres de résultats-types et fixer des objectifs quantifiables**: il s'agirait de mener, dans 1 ou 2 secteurs de référence, des exercices «pilote» qui mettraient en place des manuels de procédures pour la préparation de projets, des cadres de résultats-types et définiraient des objectifs quantifiables, suivis régulièrement tant au niveau du secteur qu'au niveau des projets;
- **renforcer la transparence sur la préparation de projets, les critères de sélection des projets afin de créer une culture de responsabilité auprès des citoyens** ;
- **pour les ministères-pilotes, mettre en place une structure d'une ou deux personnes responsables du suivi-évaluation des projets des différentes directions et de l'analyse des données** : ceci permettrait de tirer des enseignements sur les problèmes récurrents aux secteurs concernés.
- **rendre obligatoire le suivi individualisé des projets** : des rapports de suivi consistant à comparer les indicateurs de suivi avec les objectifs fixés devraient être préparés à des dates prévues à l'avance. Les déboursements des différentes tranches de paiement devraient dépendre de la mise à jour de l'avancement du projet ainsi réalisée. Cela doit prendre place en parallèle de la poursuite de l'effort de production de rapports synthétiques approfondis portant sur un portefeuille de projets au niveau régional et /ou sectoriel) ;
- **adopter des critères opérationnels pour catégoriser les projets** : le critère de taille ne suffit pas à lui seul à déterminer si un projet est régional ou national. Il faudrait non seulement revoir le seuil du critère de taille, mais aussi ajouter d'autres critères qualitatifs concernant par exemple la portée géographique des projets, en particulier en termes d'impacts attendus;

³⁶ Il est évident que se concentrer sur les projets existants ne veut pas dire qu'il faille totalement délaisser la sélection de nouveaux projets. Les deux chantiers peuvent probablement être menés en parallèle : créer une base de projets viables et essayer d'améliorer l'exécution des projets existants.

- *élaborer un guide méthodologique définissant des pratiques standardisées à appliquer le long du cycle de gestion des projets* : il est utile que, quel que soit le secteur concerné, les projets suivent un parcours standardisé de sélection, préparation, mise en œuvre, suivi et évaluation de façon à assurer l'homogénéisation de la qualité des projets et la transparence du suivi. Des cas spécifiques pourront être envisagés en fonction de la taille des projets ;
- *établir si besoin un inventaire des actifs de façon à en permettre une gestion optimale garantissant la maintenance et la fourniture effective du service escompté.*
- *renforcer la "qualité à l'entrée" des projets en consolidant les phases de préparation et sélection:*
 - réaliser les études préparatoires avant la sélection (l'inscription au budget) des projets plutôt qu'après. Il est aussi souhaitable d'externaliser ces études de façon à garantir l'indépendance, la rapidité de réalisation et la qualité des études ;
 - recourir à des analyses coûts-bénéfices et systématiser cette pratique si les données le permettent. A défaut, il faut justifier avec soin la / les raison/s pour lesquelles un projet est proposé, et pourquoi il s'agit du meilleur moyen pour rejoindre les objectifs affichés ;
 - dès le stade de la préparation, il faut prévoir une structure de gouvernance bien définie, des analyses de risque, des objectifs quantifiés et indicateurs de suivi, des dispositions pour la maintenance et l'exploitation, etc.

- Recommandations de long terme

- *définir une / des vision(s) stratégique(s) de moyen long terme – en accord avec le processus de décentralisation, et adopter une cadence pluriannuelle de sélection des projets³⁷ ;*
- *assurer au niveau régional des ressources humaines suffisantes et formées* : il s'agit d'un préalable nécessaire à la réussite de la mise en place de la décentralisation;
- *former des réserves foncières que l'Etat peut mobiliser rapidement en cas de nécessité* : pour cela, l'Etat peut identifier les terrains éventuellement disponibles et engager au préalable les procédures de déclassement de façon à gagner du temps. Un domaine privé de l'Etat à vocation non agricole serait ainsi constitué;
- *renforcer une unité Suivi Evaluation transversale en tenant compte de l'agencement institutionnel à venir ;*
- *développer le suivi participatif de certains projets lorsque cela est pertinent,*
- *développer une culture de l'évaluation*: des évaluations ex post devraient être fréquemment menées, alors que les rapports d'achèvement devraient être obligatoires pour chaque projet au-delà d'un certain montant. Pour établir un système d'évaluation, il faut commencer par publier un guide méthodologique et décider d'un programme d'évaluation identifiant les thèmes et les échéances.

³⁷ Ceci devrait être réalisé avec la mise en place de la gestion budgétaire par objectifs.

Bibliographie

- African Development Bank, 2011, 'Tunisia – Interim Country Strategy Paper 2012-2013', AfDB, Tunis.
- African Development Bank, OECD, UNDP, UNECA, 2012, 'African Economic Outlook – Tunisia 2012', AfDB, OECD, UNDP, UNECA.
- Banque Mondiale, 2012, 'Tunisie, quelle administration pour le futur ? Note de reflexion', The World Bank, Washington.
- Béchir, Riadh, Nadia Ounalli, Mongi Sghaier, 2011, L'inégalité territoriale dans le Sud-est Tunisien : une mise en évidence à travers l'analyse des indicateurs régionaux de développement, *Canadian Journal of Regional Science* 34(2-3), 61-68.
- Borchani, Atef, 2012, Diagnostic sur la gestion des projets d'investissements public, Ministère du Développement Régional et de la Planification, Tunis.
- Dafflon, Bernard, Guy Gilbert, 2013, Rapport sur l'Appui à la Décentralisation dans le cadre de la Mission Banque Mondiale au secteur du développement urbain et régional.
- Diop, Ndiame, Nizar Ben Abdallah, 2009, 'The Dynamic Effects of Countercyclical Fiscal Stimulus on Output in Tunisia', Policy Research Working Paper 5087, The World Bank, Washington.
- Florio, Massimo, Silvia Vignetti, 2005, Cost benefit analysis of infrastructure projects in an enlarged European Union : returns and incentives, *Economic Change and Restructuring*, N.38, 179-210.
- Hasnain, Zahid (2011), "Incentive Compatible Reforms: The Political Economy of Public Investments in Mongolia"; World Bank Policy Research Working Paper 5667, The World Bank, Washington.
- International Bank for Reconstruction and Development, International Finance Corporation, 2012, 'Interim Strategy Note of the Republic of Tunisia for the period FY 13-14', Document of the World Bank, Washington.
- International Monetary Fund, 2012, 'Tunisia – Staff Report for the 2012 Article IV Consultation', IMF Country Report No. 12/255.
- International Monetary Fund, 2012, 'Tunisia: Financial System Stability Assessment', IMF Country Report No. 12/241.
- Ministère du Développement Régional et du Plan, 2012, Suivi des projets publics, Ministère du Développement Régional et du Plan, Tunis.
- Ministère du Développement Régional et du Plan, 2013 *Rapport de suivi*, Ministère du Développement Régional et du Plan, Tunis.
- Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, 2013 *Suivi de l'Exécution des Projets Publics*, Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, Tunis.
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and James Brumby, 2010, 'A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management', Policy Research Working Paper 5397, The World Bank.

World Bank, 2014, *Investing to Invest: Strengthening Public Investment Management*, Washington: World Bank.

Annexe 1: Le degré d'exécution des projets en 2012 et juin 2013

Répartition des projets aux différents stades de l'exécution	2012		Juin 2013	
	En millions de TND	En pourcentage du total des montants	En millions de TND	En pourcentage du total des montants
Achevés	1440	10	1808	13
En cours de réalisation	4194	30	4513	32
En phase d'appel d'offre	1262	9	1977	13
En cours d'étude	2254	16	3380	23
N'ayant pas démarré	3652	26	1264	9
Faisant face à des difficultés	1091	9	1381	10
Total	13893	100	14001	100

Source : MDCI 2013.

Annexe 2: Outil de Diagnostic pour la Gestion des Investissements Publics

Ci-dessous les questions traitées au cours du diagnostic :

- 1. Orientation des investissements, développement des projets et sélection préliminaire**
 1. Est-ce qu'il y a une orientation stratégique rendue publique pour les décisions d'investissement public au niveau central/ministeriel/provincial?
 2. Est-ce qu'il y a un processus de sélection des projets proposés cohérents avec la politique gouvernementale et l'orientation stratégique? Ce processus est-il efficace? Quelle proposition de projet ainsi sélectionnée a été exclue?
- 2. Évaluation formelle des projets**
 3. Est-ce qu'il y a un processus officiel pour évaluer d'une façon plus détaillée les projets (au niveau ministeriel ou de l'agence financière centrale) Si oui, l'évaluation est-elle obligatoire pour tous les projets au-dessus d'une certaine valeur monétaire? L'évaluation des projet est-elle réalisée seulement pour des secteurs particuliers et, en ce cas, quels secteurs? Quelle proportion de projets d'investissement publics est officiellement évaluée en considérant les coûts et les bénéfices?
- 3. Examen indépendant de l'évaluation des projets**
 4. Un examen des évaluations des projets est-il réalisé officiellement par le département sponsorisant ou par une agence externe? Quelle est la qualité de ces revues?
- 4. Sélection des projets et budgétisation**
 5. Quelle proportion du programme des investissements publics (PIP) est financée par des bailleurs de fonds? Les projets financés par bailleurs de fonds sont-ils sujets aux mêmes règles ou à des règles différentes pour l'évaluation et l'inclusion dans le budget comme projets financés par le gouvernement?
 6. Les examens (point 3) sont ils analysés par une agence ou département externe pour en vérifier la qualité et l'objectivité?
 7. La sélection finale du projet fait elle partie du processus budgétaire ou prend elle place avant? Est-ce que le gouvernement maintient un inventaire des projets examinés pour des considérations budgétaires?
 8. Est-ce qu'il ya un processus effectif de contrôle de l'accès au programme des investissements publics budgétés, c-à-d de l'ensemble des projets qui sont officiellement approuvés/ratifiés pour allocation budgétaire? Le nombre d'agences de surveillance est-il limité et leur rôle est-il bien défini? Est-ce qu'il ya des niveaux de délégation pour centraliser l'information relative aux projets? Est-ce qu'il y a un processus établi mais limité pour prendre en compte des projets de façon urgente ou sur la base d'impératifs politiques?
 - a. Quelle proportion des projets entre dans le PIP en 'franchissant la barrière' c.-à-d. en évitant le processus des étapes de validation?
 - b. Quelle proportion de ces projets est financée par des bailleurs de fonds?

9. Quel est la valeur moyenne des nouveaux projets par rapport:
- au programme des investissements publics en cours?
 - aux projets complétés (utilisez une moyenne glissante sur trois ans)?

5. Mise en oeuvre des projets

10. Quel est le taux d'exécution du programme d'investissements publics (moyenne annuelle sur 5 ans), défini comme le budget annuel des investissements publics divisé par le coût estimé pour compléter le programme des investissements publics en cours? Quelle est la situation dans les secteurs clé – éducation, santé, distribution d'eau et assainissement, routes et électricité, par exemple?
11. Do ministries undertake procurement plans in line with good practice (e.g. use competitive tendering)? And, if so, do they implement procurement plans effectively?

6. Ajustement des projets

12. Le gouvernement a-t-il récemment entrepris une rationalisation de son programme d'investissements publics? La rationalisation a-t-elle amélioré la priorisation du programme d'investissements publics? Est-ce que cela a conduit à l'annulation ou à la clôture de projets en cours? En ce cas, quel est le pourcentage du PIP qui a été annulé ou terminé? Indiquez si les projets ont été simplement 'différés' ou annulés.
13. Les agences de mise en oeuvre des projets doivent elles préparer des rapports de progrès périodique concernant les projets? Cela couvre t'il une mise à jour de l'analyse coût bénéfice? Les départements d'origine sont ils tenus pour responsables des changements avérés soit dans les coûts soit dans les bénéfices et pour la délivrance de bénéfices nets? Quels sont les mécanismes permettant d'assurer cette responsabilisation? Cette question de la gestion des investissements est-elle reprise dans les discussions budgétaires avec le MOF ou le Ministère de la Planification?
14. Pour un sous-ensemble représentatif du programme d'investissements publics (y compris les projets soutenus par la Banque), quel est le pourcentage moyen de dépassement des coûts estimés (corrige de l'inflation) sur les projets principaux dans des secteurs clé?

7. Exploitation et entretien

15. L'exploitation des projets est elle confiée à des entrepreneurs privés et, si oui, des contrats sont ils attribués sur la base d'appels d'offre? Les entreprises internationales sont elles autorisées à participer? Si d'autres méthodes sont utilisées, quelles sont elles? Y a-t-il des Country Procurement Assessment Reviews (CPAR) ou d'autres examens mettant en évidence une escalade des coûts ou des présomptions de fraude?
16. Y a-t-il un processus de transfert des responsabilités aux organismes de prestation de services pour l'exploitation et l'entretien des actifs créés? Les agences de prestation de services ont elles une dotation budgétaire suffisante pour exploiter et entretenir ces actifs? La prestation de services associés à l'exploitation des installations est elle suivie dans le temps? Les agence sont-elles tenues pour responsables de la prestation

des services?

17. Est-ce que le gouvernement maintient un registre des actifs ou un inventaire des biens du secteur public, matériel, véhicules, etc? Le titre légal des actifs est-il conservé? Les actifs sont-ils évalués conformément à des principes comptables, tels que la définition comptable d'un actif est respectée, les amortissements sont déduits de la valeur de liquidation et les valeurs d'actifs sont-ils mis à jour pour refléter le changement de prix?

8. Analyse d'achèvement et évaluation

18. Pour un sous-ensemble représentatif du programme d'investissements publics, quel est le retard pris dans l'achèvement des projets par rapport au temps initialement estimé et quelle est la déviation du budget initial dédié aux grands projets dans les secteurs clés?
19. La réelle valeur actuelle nette (VAN) des projets achevés est-elle mesurée, et l'évaluation finale des projets est-elle entreprise pour examiner la nature des différences relatives par rapport à la VAN estimée lors de l'évaluation? Quelles sont les méthodes alternatives, le cas échéant, qui sont utilisées pour procéder à l'évaluation ex post des projets?