

Jean Pierre Foirry
(CERDI, Université d'Auvergne)

**LE CHOIX DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS:
LIMITES DE L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES
ET INTERÊT D'UNE APPROCHE PLANIFICATRICE
(APPLICATION AU SECTEUR DE LA SANTE)**

SOMMAIRE

I- INTRODUCTION

**L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES EST-ELLE ENCORE PERTINENTE
ET UTILE POUR LE CHOIX DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS?**

II- PREMIERE PARTIE

LES METHODES COÛTS-AVANTAGES ET LEURS LIMITES

IV- DEUXIEME PARTIE

**UNE ALTERNATIVE: L'APPROCHE PLANIFICATRICE
COMBINEE A L'ANALYSE MULTICRITERE**

V- TROISIEME PARTIE

UN EXEMPLE D'APPLICATION: LE CHOIX DES PROJETS DE SANTE

Annexe 1

Méthodes des prix de référence

Annexe 2

Cadre logique de la planification par objectifs

Annexe 3

RESUME

Les méthodes historiques de l'analyse des projets d'investissements (méthodes des prix de référence, méthode des effets) font l'objet d'un certain nombre de critiques depuis quelques années: risque d'attraction formaliste, poids exorbitant donné à l'efficacité économique, sous-estimation des autres phases du cycle de projet, méconnaissance des relations entre décisions d'investissement et décisions de politique économique, inadaptation aux projets et programmes d'investissements publics actuels. Est-ce à dire que les méthodes coûts-avantages ne sont plus pertinentes ou utiles pour le choix des projets d'investissements ? Assurément non à deux conditions: la première est de les intégrer dans une analyse multicritère prenant en compte l'efficacité économique, l'équité sociale et la soutenabilité environnementale; la deuxième est de redonner vie en amont à une approche planificatrice décentralisée qui reste seule garante du choix de bons projets intégrés dans des programmes sectoriels cohérents. Un exemple d'application est donné avec le choix des projets de santé dans un pays en développement qui a mis en place un processus de planification décentralisée dans le but de rationaliser les choix de projets et les appuis extérieurs.

SUMMARY

The quest for equity, sustainability and applicability, among other things, has put the conventional Cost-Benefit Analysis (CBA) technique under fierce attack in the recent past. Attack concerns the Effects method as well as the Shadow price methods : even though they have not the same goals, they are interchangeable. However, usefulness and credibility of CBA can be increased if two conditions are taken into consideration : the first condition is to adopt a multi-approach with some complementary criterions : financial viability, economic efficiency, social equity, environmental sustainability,..... ; the second condition is to put into practice a development planning and to decentralize program and project planning. Health sector in a developing country is used as a relevant example to explain and give concrete expression to the processes.

I- INTRODUCTION

L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES EST-ELLE ENCORE PERTINENTE ET UTILE POUR LE CHOIX DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS?

Les instruments de l'analyse économique des projets d'investissements publics par les méthodes des prix de référence (facteurs de conversion, prix-frontière, numéraires, coefficients d'équité), développés il y a vingt ans (Little et Mirrlees. Dasgupta, Sen et Marglin; Squire et Van Der Tak)¹, peuvent-ils encore être considérés comme pertinents et utiles dans le monde d'aujourd'hui?

Cette question est assurément fondamentale pour diverses raisons.

D'une part, au cours des années 1970 et 1980, les méthodes des prix de référence, considérées comme les seules méthodes légitimes au plan de la théorie économique parce que se référant explicitement à une situation parétienne, ont subi le double assaut des praticiens et des économistes radicaux. Les praticiens ont mis en avant l'impossibilité matérielle d'appliquer avec rigueur les modèles théoriques dans les processus décisionnels concrets. Les économistes radicaux ont critiqué l'orientation néoclassique des méthodes et préconisé des approches alternatives (par exemple, la méthode des effets²).

D'autre part, après une période de déclin de l'analyse de projet dans les années 1980, due notamment à une baisse des ressources disponibles pour l'investissement public et à une progression du modèle libéral, on assiste à un renouveau dans les années récentes (voir notamment les débats et colloques tenus dans les centres de recherche: Bradford³,... ou au sein des Institutions internationales: Banque Mondiale, Communauté Européenne,...) et il est utile de faire le point sur l'état des réflexions: pour être schématique, on trouve aussi bien des auteurs qui restent attachés aux méthodologies anciennes, qu'elles soient néoclassiques ou radicales (voir les manuels de Bradford ou de la Communauté Européenne) que des auteurs qui mettent l'accent sur la désuétude des méthodologies anciennes (Devarajan, Squire,...)⁴ ou plus modérément sur leur besoin d'adaptation (Belli,...)⁵.

¹ Les trois grands manuels historiques sont ceux de l'OCDE (I. Little et J. Mirrlees "Manuel d'analyse de's projets industriels dans les pays en voie de développement", 1968), de l'ONUDI (P. Dasgupta, A. Sen et S. Marglin "Directives pour l'évaluation des projets", 1973) et de la Banque Mondiale (L. Squire et C. Van Der Tak "Analyse économique de projets", Economica, 1975)

² M. Chervel et M. Le Gall "Manuel d'évaluation économique des projets: la méthode des effets", Ministère de la Coopération, 1977; M. Bridier et S. Michailof "Guide pratique d'analyse de projets", Economica, 5^{ème} Ed., 1995

³ voir notamment "Cost-Benefit analysis" sous la direction de C. Kirpatrick et J. Weiss, Cheltenham, 1996

⁴ S. Devarajan, L. Squire et S. Suthiwart-Narueput "Reviving project appraisal at the World Bank", Policy Research Working Paper, N° 1496, 1995

⁵ P. Belli "Is economic analysis of projects still useful?", Policy Research Working Paper, N° 1689, 1996

Certes, tous les auteurs admettent le besoin d'une analyse économique des projets publics, c'est à dire de comparer les coûts et les avantages d'un projet du point de vue de la collectivité. Le passage de la rentabilité privée ou financière à la rentabilité collective ou économique d'un projet de type public constitue une étape majeure du choix d'un projet.

Le résultat de l'analyse financière ne permet pas toujours de connaître l'impact véritable d'un projet pour la collectivité pour trois raisons évidentes :

- Le projet peut avoir des effets qui n'apparaissent pas dans l'analyse financière (exemple des externalités ou des effets pour les autres producteurs)
- Certains coûts et avantages financiers ne peuvent être considérés comme des coûts et avantages au niveau national (exemple des transferts avec l'Etat)
- Les prix de marché peuvent ne pas refléter les coûts et avantages réels pour le pays des ressources utilisées ou produites par le projet.

•

Prenons l'exemple du tunnel sous la Manche: on ne peut se contenter de connaître le taux de rentabilité financière qui bénéficie au promoteur privé du tunnel pour décider si le tunnel doit avoir l'aval des gouvernements français et britanniques, c'est à dire bénéficier des subventions publiques importantes. Le calcul de la rentabilité collective qui se fait du point de vue de l'ensemble des agents d'un pays implique d'introduire les effets positifs ou négatifs sur tous les agents autres que le promoteur qui sont touchés par le projet: par exemple, les voyageurs qui bénéficient de gains de temps ou de réductions de prix, les passeurs traditionnels (et leurs villes) qui vont subir de lourdes pertes financières,....

Ce qui est en jeu est le calcul de la rentabilité collective par une analyse monétaire coût-avantage (ACA) à travers laquelle tous les coûts et tous les avantages d'un projet sont monétarisés, permettant de comparer et de hiérarchiser tous les projets selon un critère commun qui n'est autre que celui de l'efficacité économique (avec des indicateurs tels que le taux de rendement interne ou la valeur actualisée nette).

La méthodologie de l'analyse économique coût-avantage a été développée dans les années 1960 et 1970 à une période marquée par plusieurs caractéristiques majeures:

- les Etats intervenaient fréquemment dans la production directe de biens et services et dans tous les manuels, les études de cas portaient sur des projets industriels ou agricoles
- à cette époque, des distorsions importantes existaient entre la situation économique réelle (absence de véritable économie de marché, taux de change artificiels, ...) et la situation idéalisée d'une économie de marché concurrentiel considérée par les théoriciens comme le modèle de référence en matière d'allocation des ressources (au même titre, il est vrai, qu'une économie planifiée parfaite)
- la montée en puissance du calcul économique (actions en faveur de la "rationalisation" des choix publics) et de l'approche économique (appliquée par les économistes néoclassiques à tous les domaines de l'existence) conduisait à privilégier les approches plus "formalistes" au détriment des approches plus concrètes ou plus interdisciplinaires des actions publiques.

Il est important de noter que dans les années récentes les principales critiques qui seront adressées aux méthodes d'ACA de type "prix de référence " porteront aussi sur la méthode des effets qui consiste également à évaluer en termes monétaires les coûts et les avantages d'un projet et qui, sous certaines conditions, donne des résultats équivalents aux autres méthodes.

Après avoir rappelé brièvement les grandes lignes des méthodes des prix de référence et de la méthode alternative des effets, nous présenterons les principales critiques faites aux méthodes coûts-avantages. Puis nous évoquerons les solutions actuelles et nous montrerons à travers un grand exemple (celui des projets de santé) comment peut se faire le choix des projets sur le terrain dans une logique de décision publique satisfaisante (au sens de Simon) pour la collectivité concernée.

II- PREMIERE PARTIE

LES METHODES COÛTS-AVANTAGES ET LEURS LIMITES

Les spécialistes distinguent couramment la méthode des prix de référence aux prix-frontière et la méthode des prix de référence aux prix intérieurs.

Les théoriciens considèrent la première comme plus légitime pour deux raisons: le raisonnement se fait par rapport aux prix internationaux choisis comme norme de référence et les différents prix intérieurs peuvent être corrigés à partir de facteurs de conversion spécifiques qui tiennent compte de leur déformation propre par rapport à une situation d'équilibre. Il reste que la méthode des prix intérieurs donne des résultats peu différents et est plus facile à expliquer aux praticiens non économistes: elle consiste à corriger les distorsions de taux de change en remplaçant le taux de change officiel par un taux de change d'équilibre appelé taux de change de référence.

Les deux types de méthodes introduisent couramment trois corrections : remplacement des prix de marché par les prix internationaux pour les produits échangeables, introduction de taux de change de référence et de taux de salaire de référence. Par ailleurs, les manuels théoriques préconisent d'utiliser des numéraires et des coefficients de pondération pour tenir compte des problèmes d'épargne et d'équité (voir l'annexe 1).

Par opposition, la méthode des effets conserve les véritables prix de marché et utilise prioritairement l'agrégat de valeur ajoutée nationale qui se prête bien à des analyse de répartition des revenus issus du projet (au contraire des coefficients d'équité qui s'appliquent à des grandeurs artificiellement déformées par les prix théoriques) .

La méthode des effets constitue au fond une forme particulière d'analyse d'impact (impact sur la valeurs ajoutée) qui convient parfaitement à des projets productifs s'inscrivant dans des filières agricoles ou industrielles. Elle consiste à mesurer monétairement les avantages nets du projet à partir de sa valeur ajoutée directe (chiffre d'affaires moins consommations intermédiaires) et indirecte (en amont et en aval du projet).

A l'origine, l'application de la méthode des effets aux projets des pays en développement est partie d'un double constat: d'une part, les économies sont peu flexibles et répondent mal aux incitations de prix; d'autre part, les Etats doivent agir sur l'offre de façon volontariste sans se laisser dominer par les signaux du marché international: imposer certaines filières agricoles, noircir la matrice des échanges interindustriels, promouvoir les industries industrialisantes.

Puis, peu à peu, les utilisateurs de la méthode ont adopté une approche moins rigide et ont introduit des concepts économiques qui faisaient défaut dans les premiers temps (coûts d'opportunité, externalités, introduction des problèmes de pénurie de devises et d'abondance de main d'œuvre non qualifiée,...) et des critères classiques de type VAN (valeur actualisée nette) ou TRI (taux de rendement interne), de telle sorte que certaines versions récentes de la méthode des effets minimisent la rupture idéologique historique de la méthode des effets avec les méthodes des prix de référence.

Sur un plan théorique pur, les deux méthodes sont équivalentes si elles prennent en considération les mêmes concepts économiques: dans les deux cas, l'analyse est supposée faite par un planificateur bienveillant et bien informé qui évalue le projet soit en termes de bien-être social ou de son équivalent concret: la valeur ajoutée nationale (approche par les quantités, dite "primale"), soit à partir des prix de référence qui correspondent à l'optimum de bien-être social (approche par les prix, dite "duale").

Ainsi, la plupart des critiques faites aux méthodes des prix de référence peuvent-elles s'appliquer à la méthode des effets. Les deux types de méthodes sont des variantes d'une ACA qui consiste à mesurer en termes monétaires les coûts et les avantages économiques d'un projet.

Depuis leur mise en place, les concepts et les instruments de l'ACA ont fait l'objet d'un certain nombre de critiques ou de réserves: la plupart des observations concernent soit l'ACA elle-même, soit l'usage qui a pu en être fait dans les pays, soit l'inadéquation de l'ACA sous sa forme ancienne avec les problèmes actuels.

A) Les dangers de l'attraction formaliste et la dichotomie entre théorie et réalité

En matière d'analyse de projet, l'attraction formaliste a conduit historiquement à creuser l'écart entre théoriciens et praticiens, ce qui n'est pas nocif en soi (à chacun son centre d'intérêt), mais a mené à des résultats parfois négatifs au niveau du choix effectif des projets d'investissements publics dans de nombreux pays.

Alors que de nombreux chercheurs et thésards consacraient leurs travaux dans les années 1970 et 1980 à la modélisation de l'offre de biens collectifs mixtes⁶ et à l'élaboration de modèles de croissance optimale⁷, les applications concrètes se révélaient décevantes.

Prenons l'exemple du taux d'actualisation économique qui a fait couler tant d'encre. Même si l'observateur impartial s'en doutait un peu lorsqu'il fréquentait les couloirs de la Banque Mondiale (le "syndrome du 10%"), de l'ONUDI (les variantes à 0%, 5%, 10% et 15%) voire du Commissariat français au plan (les difficultés historiques à justifier un taux de 8%), il est réconfortant (en un sens) de voir un économiste très célèbre (Arrow)⁸ admettre le fait en trois points: a) les modèles ne sont d'aucun secours; b) l'intuition et le bon sens sont les garants d'un bon choix; c) tous les économistes n'ont pas les mêmes intuitions, d'où des divergences significatives. Arrow fait le choix d'un taux d'actualisation économique de l'ordre de 4% pour les Etats-Unis parce que ce taux correspond à peu près au rendement des obligations publiques à long terme (lui-même inférieur de moitié à la productivité marginale du capital dans le secteur privé, secteur plus risqué et ne produisant pas de

⁶ Selon les orientations néoclassiques anglosaxonnes de l'économie du bien-être (Dorfman, Eckstein, Samuelson,...) ou dans le sillage des économistes mathématiciens français (Allais, Boiteux, Lesourne, Malinvaux,...)

⁷ mettant en présence une fonction de production et une fonction d'utilité collective: le taux d'actualisation d'équilibre correspond à l'égalité entre le taux issu de la fonction de production (méthode du coût d'opportunité), appelé taux d'intérêt comptable et le taux issu de la fonction d'utilité (méthode de la valorisation de l'avenir), appelé taux d'actualisation de la consommation

⁸ K. Arrow "Effet de serre et actualisation", Problèmes Economiques, 24 janvier 1996

biens "publics") et parce qu'un taux de 3% à 6% est conforme avec le point de vue de nombreux auteurs sur la valorisation de l'avenir (effet-richeesse plus préférence pure pour le présent).

Le cas du taux de salaire de référence est tout aussi litigieux: lorsque la main d'oeuvre non qualifiée connaît une situation de chômage massif, faut-il aller jusqu'à prendre un taux de salaire de référence proche de zéro ou bien considérer que les chômeurs ont une productivité économique malgré tout et prôner une simple décote de l'ordre de 30% à 50% par rapport au salaire officiel (en prenant par exemple comme base le salaire sur le marché informel)?

L'incertitude est tout aussi grande sur la délimitation des effets indirects pour la méthode des effets que sur le choix des prix de référence pour les méthodes des prix de référence. L'observateur naïf, qui voudrait ignorer l'existence de clivages idéologiques sous-jacents, serait bien étonné de voir les mêmes auteurs (les promoteurs français de la méthode des effets) dénier la possibilité d'un effet réel positif de mesures-prix telles qu'une dévaluation en raison de la rigidité productive des pays en développement et, dans le même temps, considérer comme une donnée de l'analyse l'existence d'effets indirects importants pour des biens ou services qui sont déjà dans le tableau entrées-sorties des pays et sont supposés pouvoir augmenter sans restriction en termes productifs suite au projet.

Plus grave: concernant les méthodes des prix de référence, la difficulté à mesurer le numéraire (censé symboliser la pénurie d'épargne) et les coefficients d'équité conduit à ne jamais introduire dans la pratique les problèmes de pénurie d'épargne et les phénomènes d'équité, laissant le champ libre aux calculs d'efficacité pure.

Dans certains cas, la complexité technique du système de mesure du TRI économique a entraîné des manipulations et des abus qui ont fini par disqualifier à tort la méthode elle-même. Il est évidemment facile de jouer sur les différents facteurs du TRI pour obtenir à posteriori le niveau de TRI souhaité après la traditionnelle correction des 20% (appelée analyse de sensibilité).

Pour atteindre coûte que coûte un TRI satisfaisant, l'analyste n'a que l'embaras du choix. Il peut aussi bien utiliser des méthodes "pratiques" que des méthodes "théoriques":

- méthodes "pratiques": exagérer l'augmentation de demande induite par le projet, raisonner à "prix constants" sans introduire d'éventuels changements de prix relatifs, étaler les coûts d'investissements sur une durée plus longue pour réduire d'autant le coût actualisé, justifier une baisse de coût par des économies d'échelle, réduire le délai de montée en puissance du projet, allonger la durée de vie du projet, négliger la situation de référence sans le projet,....
- méthodes "théoriques": prévoir une évolution à la baisse du taux d'actualisation économique, choisir des taux de change appropriés, introduire des facteurs correctifs pour des raisons théoriques variées,....

Soyons franc: en l'absence de transparence (notamment sur l'information utilisée), de réalisme (notamment sur les hypothèses employées), de simplification et d'harmonisation des méthodes, il est clair que l'ACA ne peut jouer qu'un rôle mineur dans le processus de décision publique. Peut-être permet-elle d'éviter des choix trop erronés, mais surtout elle est utilisée, malheureusement, pour justifier des choix déjà faits.

Du reste, la méthode qui consiste à faire un choix "technique" en termes d'efficacité à la place des décideurs n'est pas conforme au processus de décision. Normalement, il s'agit d'aider les décideurs à prendre une décision et non de décider à leur place et le meilleur choix est souvent un choix basé sur le consensus entre décideurs de sensibilité différente et non le choix fait à priori sur la base de l'efficacité économique maximale. L'ACA, fondée sur la recherche théorique du TRI maximal, pose problème: d'une part, elle est faussement optimale car l'analyste n'a évidemment pas les moyens de comparer toutes les variantes possibles; d'autre part, elle n'est pas en adéquation avec le mode véritable de raisonnement des décideurs qui est celui de la rationalité limitée (Simon) et de la recherche d'un projet satisfaisant (et non optimal) qui optimise le processus de décision.

B) Les méfaits du poids exorbitant de l'analyse de projet dans le cycle de projet

L'importance accordée à l'analyse de projet a souvent pour effet de minorer l'importance des trois autres moments forts du cycle de projet: l'identification des projets, l'exécution des projets, l'évaluation ex-post des projets. Il en résulte un gaspillage de ressources "avant la décision" (sans identification préalable de bons projets, des études longues et coûteuses au niveau de l'analyse peuvent déboucher sur des résultats négatifs et donc sur un abandon de certains projets) et "après la décision" (retards d'exécution et surcoûts parfois considérables). Dans de nombreux pays sous ajustement structurel, la conséquence est aussi une dépendance accrue vis à vis du bailleur qui finance l'étude, car le même bailleur sera probablement appelé à financer le projet lui-même et contrôle ainsi tout le circuit de décision.

Le cycle concret de projet que l'on trouve dans de nombreux pays consiste souvent à court-circuiter la phase d'identification de projet et à ne pas utiliser à bon escient les instruments de programmation disponibles (Programmes d'Investissements Publics et Programmes de Dépenses Publiques triennaux glissants). Lorsque le cycle concret est très éloigné du cycle idéal, il symbolise aussi bien une absence de volonté politique qu'une absence de dialogue entre Ministères centraux et Ministères sectoriels.

Cycle concret	Cycle idéal
idée de projet	Idées de projets
recherche d'un bailleur pour l'étude	identification de bons projets (Ministère sectoriel)
insertion du projet-étude et du projet-investissement dans le PIP (années 1 et 2)	insertion du projet-étude et du projet-investissement dans le PIP (années 1 à 3)
analyse de projet par un bureau d'étude financé par le bailleur	recherche d'un bailleur et inscription du projet-étude dans le budget d'investissement
insertion du projet-investissement dans le budget d'investissement	analyse et gestion de projet intégrés: un bureau d'étude financé par le bailleur
préparation de la gestion du projet	inscription du projet dans le budget d'investissement et début de l'exécution du projet
début de l'exécution du projet	suivi et évaluation à mi-parcours
suivi et évaluation du projet	

C) Les relations nouvelles entre les décisions d'investissements publics, les autres décisions publiques et les décisions privées

L'économie publique traditionnelle⁹ était construite autour de l'offre de biens collectifs: comment réaliser l'optimum économique en présence de biens collectifs? Puis, peu à peu, une évolution est apparue et de nombreux économistes ont admis qu'il y avait peu de biens collectifs purs: la plupart des biens publics sont en réalité des biens publics locaux, susceptibles d'avoir un prix et d'être privatisés.

Les conséquences du changement de perspective de l'économie publique sont doubles. D'une part, les économistes ont ressenti le besoin de tout remettre à plat et d'analyser objectivement les variantes de réalisation et de gestion de tous les biens publics: si les défaillances de l'Etat producteur risquent d'être plus grandes que les défaillances du marché, pourquoi ne pas choisir l'option privée ou tout au moins remplacer la décision de production et d'investissement public par le choix d'un système d'incitations appropriées (réglementations, transferts)?

D'autre part, la réalité des sociétés modernes a montré que les principales défaillances du marché n'étaient pas celles que l'on croyait. L'efficacité de l'allocation des ressources par le marché semble beaucoup moins compromise par l'existence de biens collectifs et de monopoles naturels que par des défauts inhérents aux comportements des agents privés: myopies et mimétismes¹⁰ et le marché libéral se révèle par ailleurs spontanément peu soucieux d'équité et de justice sociale.

Myopies: l'horizon des marchés est de plus en plus court car fondé sur des anticipations concernant des profits et des dividendes acquis le plus rapidement possible et sur la stabilisation des déficits publics (gestion de la demande à court terme), et déconnecté de l'encadrement traditionnel qui était celui de la planification concertative et de la réflexion prospective.

Mimétismes: avec la montée en puissance d'une sphère financière internationale peu contrôlable par les Etats, apparaît de plus en plus la possibilité de créations monétaires fictives et de dynamiques spéculatives au gré des humeurs et des rumeurs et qui imposent leur ordre ou leur désordre à l'allocation des ressources.

Inéquité: mettant l'accent sur la liberté d'entreprendre et sur la capacité d'adaptation des individus, le marché a évidemment le défaut inhérent à ses qualités qui est d'accroître les inégalités, de contribuer à accentuer la précarité de ceux qui ne peuvent s'adapter et à détruire les liens sociaux.

Lorsqu'on déroule le fil du raisonnement autour de cette restructuration des défaillances de marché, non seulement les interventions publiques traditionnelles sont remises en cause, mais aussi on ne peut plus se contenter des hypothèses réductrices de la théorie néoclassique (individualisme méthodologique, utilitarisme et rationalité instrumentale).

⁹ voir par exemple J. Bénard "Economie publique", *Economica*, 1985

¹⁰ évoqués notamment par H. Bourguinat "L'économie morale", Arléa, 1998

Ne plus intervenir dans la production de biens et services privés, un tel principe est devenu depuis quelques années incontournable et peut se matérialiser de diverses façons.

Dans le domaine agricole et industriel, il s'agit de ne plus intervenir directement, mais faire en sorte que les incitations soient suffisantes, ce qui conduit par définition à analyser la complémentarité entre les nouveaux investissements publics et les autres décisions publiques accompagnant les projets productifs privés. Il s'agit ainsi de jouer sur les marges de manoeuvre disponibles sachant que:

- a) dans un monde de plus en plus interdépendant et dominé par la sphère financière, il existe une norme de rentabilité financière minimale à respecter (particulièrement pour les investisseurs internationaux potentiels)
- b) l'Etat peut améliorer la rentabilité des entreprises à la fois en agissant sur les prix relatifs des biens produits par les politiques fiscales, de change, de crédit,... et en augmentant la productivité des facteurs productifs sur l'ensemble de la filière concernée grâce aux investissements publics réalisés dans le capital physique (infrastructures de base), le capital humain (éducation, santé,..) et le capital socio-institutionnel (coordination et coopération).

Ainsi, de nos jours, le rôle de l'ONUDI est-il moins de développer des méthodologies d'analyse de projets industriels financés par les Etats que de susciter et démontrer l'existence de projets industriels privés rentables dans les pays sous-industrialisés.

De même, dans le secteur des investissements urbains des pays en développement, les "conditionnalités" de l'Agence française de développement sont de plus en plus institutionnelles et portent notamment sur le mode de gestion. De nombreux services publics urbains (habitat, transport, eau potable) et de nombreux services locaux (marchés, abattoirs, déchets) ont vocation à être privatisés tout en restant sous contrôle public en raison de leurs externalités potentielles. De multiples travaux d'entretien urbain peuvent être réalisés à partir d'agences de maîtrise d'ouvrage déléguée (exemples: les AGETIP). Les seules infrastructures urbaines à vocation non marchande portent sur les réseaux de voirie et de drainage.

Même dans les secteurs plus sociaux, la présence d'un secteur privé (éventuellement à but non lucratif) effectif ou potentiel (marchés contestables) et de quasi-marchés peut révéler les inefficacités publiques non justifiées et promouvoir dans la sphère publique le principe de responsabilité.

En même temps que le problème du mode de gestion, la littérature moderne pose également le problème de l'effet du mode de financement du projet sur son efficacité. Par exemple, quelles implications peuvent avoir sur l'efficacité et l'équité du système scolaire ou du système de santé le passage d'un financement centralisé à un financement décentralisé¹¹ ou d'un financement par impôt à un financement par paiement direct de l'utilisateur¹²? Au niveau de l'analyse de projet, la conséquence est qu'il faut donner plus de place à la partie financière consacrée aux problèmes de tarification et prévision des coûts.

Par ailleurs, la présence de myopies, de mimétismes et d'inégalités conduit à remettre en question la rationalité néoclassique des comportements privés et des interventions publiques.

¹¹ C. Hoxby "Are efficiency and equity in school finance substitute or complements?", Journal of Economic Perspectives, Vol 0, N°4, 1996

¹² L. Gilson "Lessons of user fee experience in Africa", Health Policy and Planning, déc. 1997

Depuis un certain nombre d'années, les partisans d'une approche socioéconomique¹³ proposent un changement analytique du comportement économique et social de l'individu qui conduit à traiter la science économique comme une science sociale, à poser les problèmes d'éthique et à situer la réflexion dans un contexte historique, institutionnel et politique qui débouche sur une remise en question de l'approche traditionnelle des interventions publiques en termes de défaillances du marché (avec une question lancinante: "pourquoi l'utilitarisme devrait-il être l'unique repère pour évaluer toute action publique?"¹⁴).

La myopie exprime à la fois une préférence exagérée pour le présent et un défaut d'information et de formation qui doivent être corrigés par l'action publique.

Le mimétisme est au cœur du comportement humain et montre que les externalités comportementales constituent la règle et non l'exception.

"Tout groupe d'hommes est travaillé par des mécanismes de mimétisme, d'imitation et de jalousie réciproques qui sont potentiellement générateurs de violence. Chacun désire ce que désire l'autre, puis imite les manières de l'autre de désirer" (R. Girard)¹⁵.

"Est-ce que consommer plus de biens rend les gens plus heureux? Pour un large spectre de biens, l'évidence suggère qu'à partir d'un certain niveau, la réponse est non." (R. Frank)¹⁶

Dans les modèles traditionnels, l'utilité d'un individu est assimilée au bien-être matériel et est le plus souvent une fonction croissante de la consommation présente et future de biens. Confronté à un revenu limité, l'individu est supposé choisir entre diverses alternatives pour maximiser son utilité. Seule exception à la règle: il est possible d'introduire dans la fonction d'utilité un bien collectif (exemple: la démocratie) ou une externalité (exemple: la charité ou la justice pour les plus pauvres). Mais cette introduction a un caractère à la fois factice, arbitraire et a-normal: elle implique une forme d'arbitrage entre consommation personnelle et autres affectations du revenu et conduit à un biais utilitariste, car un pays (ou un individu) moins riche a forcément moins de ressources à consacrer à la démocratie ou à la justice et ces variables sont considérées au même titre que des achats de marchandises au lieu d'avoir une valeur intrinsèque¹⁷.

Les recherches récentes en psychologie, sociologie et économie expérimentales¹⁸ montrent que lorsque le seuil de pauvreté absolue est dépassé, la satisfaction d'un individu est liée à son bien-être relatif et non pas absolu et à son degré d'intégration sociale et culturelle autant que financière et

¹³ L'ADSE (Association pour le Développement de la Socio-Economie) est la branche francophone de la SASE (Society for the Advancement of Socio-Economy) qui compte parmi ses membres d'honneurs K. Boulding, M. Douglas, A. Hirschman, A. Sen, H. Simon et N. Smelser

¹⁴ B. Bürgenmeier "La socio-économie", *Economica*, 1994

¹⁵ R. Girard "Des choses cachées depuis la fondation du monde", Grasset, 1978 et "Quand ces choses commenceront", Arléa, 1994

¹⁶ R. Frank "The frame of référence as a public good", *Economic Journal*, nov. 1997

¹⁷ A. Sen "On ethics and economics", Blackwell, 1987

¹⁸ D. Kahneman, E. Diener et N. Schwartz "Understanding well-being: scientific perspectives on enjoyment and suffering", Russel Sage, 1997; J. Kagel et A. Roth "The handbook of Experimental Economics", Princeton University Press, 1995

matérielle. La pression sociale et l'esprit d'imitation font que les individus appliquent les comportements standards d'une société même s'ils sont convaincus que la satisfaction à long terme risque de baisser. La satisfaction moyenne décroît et les frustrations croissent lorsque les inégalités croissent et lorsque les formes de socialisation faiblissent même si le taux de croissance du PIB par tête est positif.

Parmi les autres résultats intéressants en économie expérimentale, il y a aussi le fait que l'imitation peut aussi bien s'appliquer à des modèles positifs qu'à des modèles négatifs du point de vue de l'intérêt collectif et que les individus réels agissent selon une combinaison variable de "bien" et de "mal", d'"égoïsme" et d'"altruisme": ils ne sont pas tout l'un ou tout l'autre et surtout ils ne sont en rien les individus cyniques de la nouvelle théorie économique.

Dans la version historique de la théorie néoclassique, l'individu symbolisé par l'homo-oeconomicus était un individu simplement égoïste qui visait son intérêt personnel dans un esprit d'ouverture et de coopération et était animé d'un certain altruisme au sens parétien du terme (aucun individu hors du jeu, et un jeu à somme quasi-positive pour tous) et l'Etat bienveillant avait en charge le bien collectif. A partir des années 1970, non seulement l'hypothèse d'égoïsme matériel est supposée contaminer toutes les sphères de l'activité humaine (l'activité politique, l'activité administrative, les secteurs à but non lucratif,...)et l'ACA économique devient applicable à tout comportement humain (Big Daddy et Rotten Kid: même la solidarité parents-enfants n'est plus naturelle), mais de plus le comportement des individus est supposé stratégique à tous les niveaux et désormais l'individu étudié par les nouveaux néoclassiques est un individu cynique qui est toujours prêt à cacher ses caractéristiques structurelles (sélection adverse), à masquer ses comportements futurs (risque moral) et à ne pas révéler ses vraies préférences (passager clandestin).

La plupart des expériences menées pour vérifier si les individus sont stratégiques ou non en matière de financement des biens publics aboutissent à un résultat à mi-chemin entre l'option égoïste et l'option altruiste. On constate notamment que les effets stratégiques sont faibles et les comportements altruistes élevés sous les conditions suivantes:

- a) lorsque les dotations initiales sont réparties plus équitablement
- b) si la communication est bonne, les informations données claires, les instructions simples et les responsables crédibles
- c) si les individus ont plus de formation en éducation civique et moins de formation en économie moderne
- d) si une participation financière minimale est exigée de tous
- e) si les choix ne sont pas trop répétés, sauf lorsque répétition et communication sont associées.

En particulier, la communication, l'information et la formation peuvent servir à la fois à accroître l'homogénéité du groupe, à renforcer les relations de confiance, à augmenter "l'ombre projetée par l'avenir sur le présent" et à promouvoir une stratégie de réciprocité positive plus indulgente que le traditionnel "donnant, donnant".

On voit ainsi l'importance de l'enseignement: les économistes formés et habitués à la représentation de comportements cyniques sont davantage stratégiques que les autres professionnels. Cela n'est pas anodin: une approche stratégique conduit à adopter le principe que les agents ont un comportement cynique et qu'il faut mettre en place partout des contrats incitatifs (société de méfiance généralisée);

au contraire, une approche en termes de conventions positives conduit à adopter le principe que les agents peuvent s'autovaloriser à travers des comportements non cyniques (passionnés, généreux, coopératifs,...) et qu'il faut mettre l'accent sur la confiance, la gratuité, le don et donc investir dans le capital socio-institutionnel.

Investir dans le capital socio-institutionnel (défini par R. Putnam comme "trust, norms and networks")¹⁹ et dans toutes les institutions qui facilitent la coopération et la coordination, voire de façon plus concrète la viabilité institutionnelle des projets, peut avoir pour effet de réduire le TRI en termes d'efficacité pure, mais aussi d'atteindre d'autres objectifs aussi importants pour le pays. On retrouve cette approche dans les "projets à caractère participatif" du PNUD ou dans les "projets-processus" de l'Agence française de développement dont l'objet n'est pas seulement la réalisation physique des projets mais porte aussi sur la satisfaction des aspirations sociales ou la consolidation des arrangements institutionnels.

D) La résorption des distorsions de politique économique et les facteurs de rentabilité des investissements publics et privés

Au milieu des années 1990, les responsables de la Banque Mondiale²⁰ ont observé un déclin significatif dans les performances des projets financés par la Banque Mondiale.

Les projets financés dans les différents pays d'intervention ont été évalués à travers une ACA traditionnelle. En vingt ans, le TRI économique moyen de 1824 projets (situés sur tous les continents) a baissé de plus de 30% et le nombre de projets aux résultats jugés insatisfaisants est passé de 15% à 40%. Si les TRI semblent légèrement plus faibles en Afrique et en Amérique Latine qu'en Asie ou que dans les pays du Moyen Orient et d'Europe, l'évolution constatée est la même partout.

Il apparaît que de nombreux facteurs expliquent cette baisse du TRI²¹:

- a) l'évolution structurelle des portefeuilles de projets: on est passé de portefeuilles dominés par les projets directement productifs (industrie, agriculture, eau et énergie, télécommunications,...) à des portefeuilles de projets moins directement économiques (éducation, santé, lutte contre la pauvreté, environnement, réformes du secteur public, assistance technique) pour lesquels il est moins aisé de mesurer le vrai TRI (sous-estimation des externalités) ou normal d'avoir des TRI plus faibles (projets orientés vers les pauvres ou les microentreprises)
- b) les facteurs liés au niveau microéconomique des projets: complexité croissante des projets et difficultés à calibrer objectifs, composantes et modes de gestion (voir les projets santé-population mis en place dans la plupart des pays), nombre croissant de projets avec cofinancements difficiles à orchestrer, introduction d'autres objectifs que celui de l'efficacité économique pure

¹⁹ voir J. Putzel "Accounting for the dark side of social capital: reading Robert Putnam on democracy" et J. Fox "The World Bank and social capital", Journal of International Development, N°9, 1997

²⁰ Portfolio Management Task Force

²¹ voir notamment J. Isham et D. Kaufman "The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects", Policy Research Working Paper, N°1549, nov. 1995; UJ. Isham, D. Kaufman et L. Pritchett "Governance and returns on investment", Policy Research Working Paper, N°1550, nov. 1995, World Bank

(participation des populations, viabilité institutionnelle,...), défaillances méthodologiques dans l'application de l'ACA

- c) l'environnement international des projets: volatilité de l'environnement international, déclin des termes de l'échange, taux d'intérêt et taux d'inflation élevés des années 1980,...
- d) les facteurs de politique nationale: distorsions de politique économique, gouvernance et capacité (ou volonté) institutionnelle et organisationnelle.

Les auteurs de la banque Mondiale ont finalement mis l'accent sur les facteurs de politique nationale pour expliquer le déclin de la rentabilité des projets dans la plupart des pays observés.

Les distorsions de politique économique ont un effet négatif sur la rentabilité des projets, tant bien même si les distorsions ont été prises en compte par la méthode des prix de référence dans le choix des projets.

Ainsi, pour un TRI économique moyen de 16, on observe que:

-le TRI dans les pays à fortes barrières commerciales est de 13 tandis que celui des pays à faibles barrières commerciales est de 19

-le TRI dans les pays à fortes surévaluations des taux de change (plus de 200%) est de 8, tandis que ceux des pays à surévaluation moyenne (entre 20 et 200%) et à surévaluation faible (en dessous de 20%) sont respectivement de 14 et 18

-le TRI dans les pays à taux d'intérêt réel négatif sont de 15, tandis que celui des pays à taux d'intérêt réel positif est de 17

-le TRI dans les pays à déficit public élevé (plus de 8% du PIB) est de 13, tandis que ceux des pays à déficit public moyen (entre 4 et 8%) et faible (moins de 4%) sont respectivement de 15 et 18

-le TRI dans les pays à fortes distorsions des prix des produits échangeables est de 15, tandis que celui des pays à faibles distorsions de prix est 17.

De même, il y a une relation entre la rentabilité économique des projets et la qualité de la gouvernance. Parmi les mesures de la gouvernance, on peut considérer la stabilité politique, la transparence des règles juridiques, le degré de compétence et de corruption de l'administration, le degré de respect des droits de l'homme et des libertés civiles.

Lorsqu'on utilise le classement des pays selon le niveau des libertés civiles (droits de l'homme, pluralisme des médias, liberté d'association), le passage du dernier au premier correspond à une augmentation du TRI économique de 23%.

De plus, paradoxalement, le TRI des pays ayant connu des troubles politiques et sociaux importants (émeutes, grèves,...) est de 22, tandis que ceux des pays à troubles moyens et faibles sont respectivement de 17 et 11.

Par ailleurs, le statut démocratique des pays et le degré de corruption ou de tracasseries administratives ne semble pas avoir d'effet visible sur le niveau des TRI économiques.

Dans une analyse plus complexe qui cherche à explorer l'importance relative des facteurs de politique économique et des autres facteurs possibles de la rentabilité économique des projets, les auteurs adjoignent aux facteurs de politique précités trois éléments qui apparaissent très significatifs:

le degré de complexité (croissant) des projets, le degré capitalistique (plus élevé) des projets et le niveau de l'investissement public total.

Ainsi, la probabilité de projets satisfaisants passe-t-elle de 50% à 80% lorsque les distorsions de politique économique sont plus faibles et lorsque le niveau d'investissement public est lui-même satisfaisant. Il apparaît que le TRI est maximal dans les pays où les parts de l'investissement public dans le PIB et dans l'investissement total sont respectivement de l'ordre de 10% et 40%, c'est à dire ni trop faibles (absence d'infrastructures de base), ni trop élevé (problèmes de financement, d'absorption et d'éviction). Dans les pays à 10% et 40%, le TRI atteint 20, tandis que dans les pays à 5% et à 20%, il n'est que de 12 et dans les pays proches de 15% et 60%, il redescend à 14.

Dans tous les cas, l'analyse montre que le choix des projets d'investissements publics ne peut pas être fait de façon autonome: il est essentiel de considérer les synergies à créer entre le projet en question, les autres projets publics et l'ensemble des décisions publiques (réglementations, politiques, transferts) qui peuvent influencer sur sa rentabilité.

E) L'inadaptation de l'ACA traditionnelle aux projets des programmes actuels d'investissements publics

L'ACA traditionnelle suppose que l'on soit en mesure d'évaluer de façon à peu près fiable les avantages monétaires d'un projet de développement. Une telle évaluation est aisée pour les projets industriels ou agricoles que l'on trouvait dans les Programmes d'Investissements Publics (PIP) des années 1970 et qui servent d'exemples dans tous les manuels d'analyse de projet. Cette situation n'est plus valable aujourd'hui: les PIP sont essentiellement composés de projets éducatifs, sanitaires, sociaux, institutionnels, culturels et environnementaux et la mesure monétaire des avantages de ces projets est loin d'être facile et surtout de faire l'objet d'un consensus entre les analystes.

Pour les projets environnementaux, il faut adopter une méthode de valorisation des actifs naturels parmi les suivantes:

-méthodes d'évaluation contingente, basées sur la reconstitution d'un ,marché fictif: on applique des procédures de révélation des préférences pour générer une estimation des mesures compensées de variation du bien-être à partir de questions simples à la hausse et à la baisse (il n'y a pas symétrie des réponses): combien êtes-vous prêts à payer pour bénéficier de telle amélioration? Combien voulez-vous recevoir pour compenser telle perte de qualité?

-méthodes fondées sur l'observation des comportements (en principe, additives): méthode des coûts de transport (coût de déplacement des individus pour maintenir telle activité familiale ou de loisir), méthode des fonctions de production (effets sur les activités productives), méthode des coûts de protection (mesure des dépenses minimales contre les effets de la dégradation de la qualité de l'environnement: par exemple, protection de la santé des individus), méthode des prix hédonistes (effets sur la valeur de certains biens et services: par exemple, prix d'une habitation proche d'une nuisance ou prix d'un travail risqué)

-méthodes de transferts de valeurs: applications au projet des résultats de l'évaluation faite sur un projet comparable dans le pays ou dans des pays voisins.

On devine facilement l'incertitude qui règne autour des méthodes et de leurs résultats. Autant une analyse d'impact environnemental physique est désormais bien connue, autant la monétarisation est sujette à caution d'autant plus que se posent dans le domaine environnemental des problèmes inextricables: caractère parfois irréversible de certains effets environnementaux, caractère parfois très éloigné des bénéfices attendus des projets (par exemple, 50 ans pour des actions contre l'effet de serre), présence d'une valeur d'usage mais aussi de simple existence pour de nombreux biens environnementaux,....

Pour les projets d'infrastructures et notamment les projets routiers, il est devenu courant de calculer des TRI sous le prétexte que de nombreux effets sont directement monétaires: effets productifs de développement régional et local, effets sur les coûts de fonctionnement des usagers,...

Il n'en reste pas moins que là encore, il faut faire sans sourciller des hypothèses approximatives qui ne manqueront pas d'inquiéter un décideur un tant soit peu responsable:

- les gains de temps éventuels sont évalués à partir des taux de salaires horaires nets d'impôts par catégories d'usagers, ce qui revient à admettre que l'information sur les trafics à venir (sur une période de trente années) est excellente et que le marché du travail est durablement en équilibre ou au moins fonctionne correctement

- les gains de sécurité sont évalués à partir du prix supposé de la vie humaine qui est lui-même composé d'une valeur institutionnelle (préjudice d'indemnisation aux victimes, estimé par les tribunaux) et d'une composante économique (valeur de la perte de production évitée grâce à la vie sauvée): par exemple, la valeur d'une personne tuée sur la route est estimée à 150.000 francs en France en 1960, mais passe à 1.600.000 francs en 1985 alors que le chiffre de 150.000 francs ne correspond plus alors qu'au prix d'un blessé grave en raison des progrès de revenu (autant dire que le prix de la vie humaine est insignifiant dans les pays les plus pauvres).

- les effets environnementaux sont évalués à partir de l'une ou l'autre des méthodes de valorisation des actifs naturels.

Que dire des projets de santé et d'éducation pour lesquels les économistes néoclassiques préconisent d'utiliser de façon alternative l'approche du capital humain ou l'approche de la volonté de payer?

L'approche du capital humain consiste à mesurer en termes monétaires l'effet d'un projet de santé ou d'éducation sur la productivité de la personne soignée ou formée. Dans le cas de la personne soignée, on se réfère au temps d'indisponibilité au travail évité grâce au projet et à la baisse de production qui en aurait résulté. Dans le cas de la personne formée, on adopte l'hypothèse selon laquelle le marché du travail est parfait et que les différences de salaires reflètent les différences de productivité: on compare alors le coût direct et indirect de la formation avec le différentiel de gain sur la vie active de l'individu.

Il est facile de comprendre pourquoi l'approche du capital "humain" mérite peu son nom, car elle est fondamentalement immorale et imprécise, particulièrement pour les projets de santé:

- que fait-on des personnes pauvres, chômeurs et âgées et de toutes les catégories les moins "productives" du pays pour des maladies non transmissibles? En cas de rareté des ressources, les projets concernant les catégories ci-dessus ne sont pas rentables économiquement et doivent être abandonnés (abandonner les programmes longs et coûteux pour les personnes âgées, enlever de la

sécurité sociale le remboursement de nombreuses catégories de soins, faire payer par les usagers le prix des services de santé,....).

-que fait-on des programmes d'enseignement de l'éducation civique, de l'éthique et de la philosophie qui ne débouchent directement sur aucun emploi tangible?

-comment connaître le vrai TRI de projets dans des secteurs de ressources humaines où les externalités sont essentielles et cumulatives (santé-nutrition-éducation-information) et concernent la participation des individus non seulement à la vie productive mais aussi familiale et sociale?

-imprécisions sur la mesure du capital humain, sur le nombre de journées ou d'années sauvées, sur la conversion d'inputs éducatifs en outputs²²,....

L'approche de la volonté de payer n'est guère plus convaincante bien qu'elle soit souvent employée par les économistes dans le secteur de la santé: elle consiste à reconstituer artificiellement une courbe de demande de façon à passer du nombre de bénéficiaires d'un projet à l'évaluation de leurs avantages monétaires. On retrouve les méthodes d'évaluation contingente des projets environnementaux. Par exemple, pour un projet de santé, on pose les questions suivantes: combien êtes-vous prêt à payer pour un traitement? Combien de temps êtes-vous prêt à consacrer au traitement? Ainsi, un projet de centre de santé dans une commune non desservie peut induire une baisse du coût qui bénéficie aux anciens usagers (qui n'hésitaient pas à se rendre dans une autre commune et voient ainsi leur coût baisser) et aux nouveaux usagers (dont les avantages correspondent à la différence entre ce qu'ils paient et ce qu'ils auraient été prêts à payer pour le service).

On connaît les difficultés à rendre valides les résultats d'enquêtes sur les préférences des individus compte tenu des difficultés d'information et d'anticipation dans des domaines où jouent à la fois le niveau des revenus et l'incertitude sur l'avenir.

Bien évidemment, les difficultés d'application de l'ACA ne doivent pas conduire à éliminer toute approche économique. Ainsi, dans les secteurs sociaux, il s'agit de concilier l'approche éthique (qui est généralement celle des socioéconomistes, des éducateurs et des médecins de santé publique et qui privilégie les conceptions non monétaires du bien-être et le droit à la santé ou à l'éducation pour tous) et les approches tendant à minimiser les coûts et mieux allouer les ressources rares: un modèle de gestion publique des services éducatifs et de santé qui ferait l'impasse sur les dérives éventuelles de systèmes bâtis sur une demande ou une offre non contraintes financièrement laisserait le champ ouvert à des dysfonctionnement et des gaspillages coûteux, mais en sens inverse, ni la seule employabilité ni le nombre de journées ou d'années de vies actives sauvées ne peuvent constituer les seuls critères de choix des projets d'éducation et de santé.

F) L'exigence de qualité de l'analyse financière pour la couverture des charges récurrentes

Dans la situation de finances publiques déficitaires que connaissent beaucoup de pays, de nombreux projets échouent en raison d'une incapacité chronique à assurer correctement le fonctionnement des projets.

²² sur les difficultés de la méthode dans le domaine des projets éducatifs, voir E. Hamushek "Measuring investment in education", Journal of Economic Perspectives, Vol.10, N°4, 1996

Cette situation a été historiquement en partie masquée par l'introduction de nombreux coûts de fonctionnement dans les programmes d'investissements publics, puis par la mise en place pour certains projets de formes de recouvrement des coûts.

Il reste que le problème de l'impact budgétaire et fiscal des projets est fondamental: quelles recettes sont éventuellement perdues à cause du projet (exemple d'un projet de substitution à l'importation dans un pays où les taxes à l'importation sont importantes)? Quels coûts doivent être supportés par l'Etat ou par les collectivités locales et quelles dispositions sont prises à l'avance pour les supporter?

Pour tous les projets, l'analyse préalable à l'analyse financière doit aussi faire l'objet d'une étude minutieuse: analyse de la demande et des besoins, analyse technique. L'analyse de la demande est d'autant plus utile qu'elle s'accompagne d'une réflexion sur la façon dont elle peut être satisfaite hors du projet et dont elle peut être influencée par les interventions publiques autres que le projet lui-même. Ainsi, la demande de soins primaires dans un centre public moderne d'un pays en développement peut être influencée par un certain nombre de facteurs: prix, coût de transport, temps d'attente, revenu, patrimoine, nature du travail, besoins ressentis, démographie, structure du ménage, information et formation,... mais aussi être détournée vers un centre privé lucratif ou non lucratif. L'analyse technique doit toujours être accompagnée de variantes en fonction du niveau de demande à satisfaire et de combinaisons variables des facteurs de production (travail, capital).

L'analyse financière qui suit au plus près l'analyse de demande et l'analyse technique vise à répondre à quelques questions très précises. Pour les projets productifs, les deux questions de base sont: le projet est-il rentable financièrement? Le projet est-il solvable? Pour les projets non productifs avec recouvrement des coûts, une comptabilité analytique détaillée permet de faire le choix de la tarification des produits. Pour tous les projets, la question de la viabilité financière est majeure: que doit-on financer et qui le finance pendant la durée de vie du projet?

Si la rentabilité collective d'un projet reste un critère déterminant pour le choix d'un projet, il est clair que les problèmes de rentabilité et de viabilité financière, autrement dit de capacité à financer les charges récurrentes, la dette ou les coûts en devises, doivent être résolus avant même que l'on puisse imaginer pouvoir commencer l'exécution du projet. Les calculs de rentabilité économique ou collective n'ont de valeur eux-mêmes que s'ils s'appuient sur une analyse financière complète et fiable.

IV- DEUXIEME PARTIE

UNE ALTERNATIVE: L'APPROCHE PLANIFICATRICE COMBINEE A L'ANALYSE MULTICRITERE

Champsaur souligne que "la production d'analyse économique utilisable dans le processus de décision publique résulte de l'interaction entre une offre et une demande"²³.

La demande d'analyse de projet est évidemment variable selon les pays, selon les secteurs et selon les institutions concernées. Certaines institutions ont une approche-projet, d'autres une approche-programme. Souvent, les premières exigent le calcul d'un TRI économique alors que les secondes recherchent des projets "satisfaisants". Les Ministères sectoriels doivent mettre en relation projets et politiques à l'intérieur de leurs secteurs, tandis que les Ministères centraux doivent avoir le double souci de la cohérence globale (le cadrage macroéconomique) et de la répartition intersectorielle des fonds publics.

Compte tenu des critiques faites à l'ACA historique et de ses insuffisances diverses, l'offre d'analyse de projet par les économistes se doit d'être désormais modeste et efficace.

Modeste: après les désillusions des années 1970 et 1980 sur l'utilisation d'instruments lourds (modélisation macroéconomique, optimisation des décisions publiques), il faut reconnaître que l'analyse économique n'est pas en mesure de fournir des critères objectifs pour justifier le niveau global et sectoriel des ressources publiques consacrées à l'investissement public (combien de ressources publiques pour l'éducation, pour la santé, pour la défense,....?). On doit également admettre que l'analyse économique ne peut pas être le seul outil de choix des projets qui ne répondent pas à des objectifs économiques.

Efficace: l'analyse économique peut apporter beaucoup au choix des projets à l'intérieur des secteurs en mettant l'accent sur le besoin de rechercher des indicateurs quantifiés pour l'identification de projets, d'étudier les interactions entre la demande et l'offre, de mettre l'accent sur l'existence d'économies d'échelle, d'analyser avec précision les coûts financiers, d'introduire les coûts d'opportunité et les effets externes dans les analyses économiques, de prévoir à l'avance les comportements et programmer des incitations pour l'exécution et le suivi des projets.

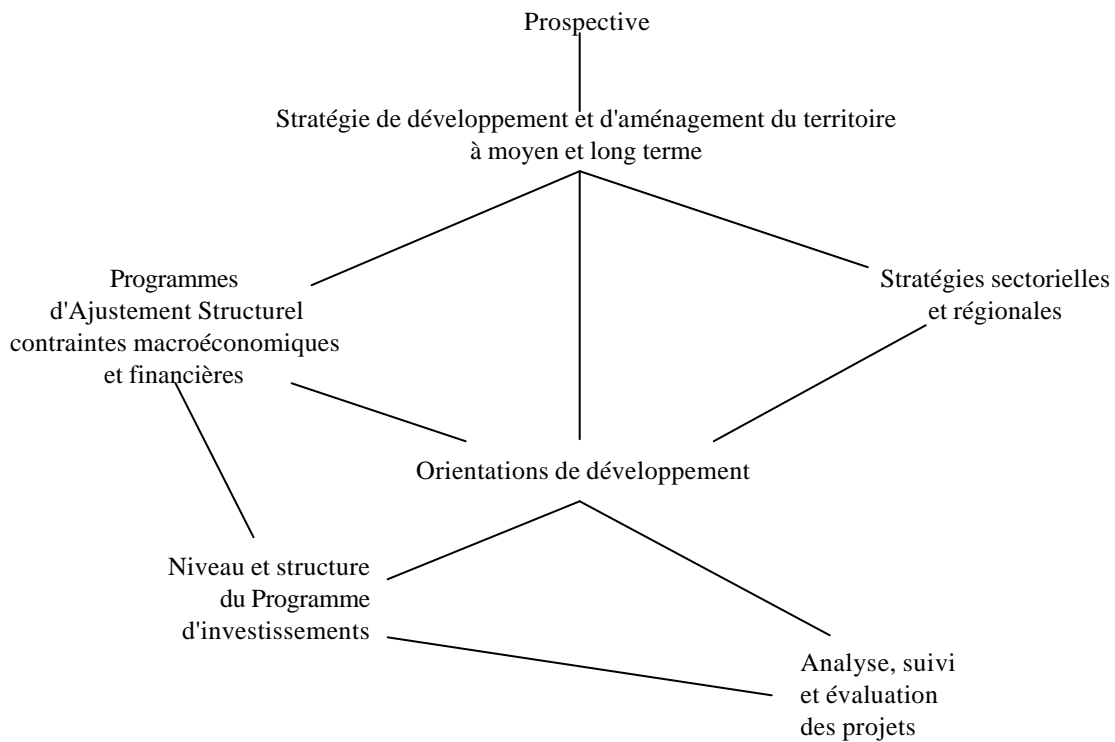
Même si l'objectif premier d'un projet n'est pas forcément économique (un projet culturel a des objectifs culturels), l'appréciation générale du projet ne devrait pas se faire sans une appréciation de sa rentabilité collective, ce qui n'implique nullement une analyse coût-avantage, mais exige une réponse argumentée aux deux questions que l'on est en droit de se poser:

- Par rapport à l'objectif spécifique du projet (culturel, s'il s'agit d'un projet culturel), la variante choisie minimise-t-elle les coûts économiques?
- Quels sont les avantages du projets et comment se répartissent-ils entre les acteurs du processus?

²³ P. Champsaur "Progression ou régression de l'utilisation des méthodes économiques dans la prise de décision publique?", Revue Economique, juillet 1992

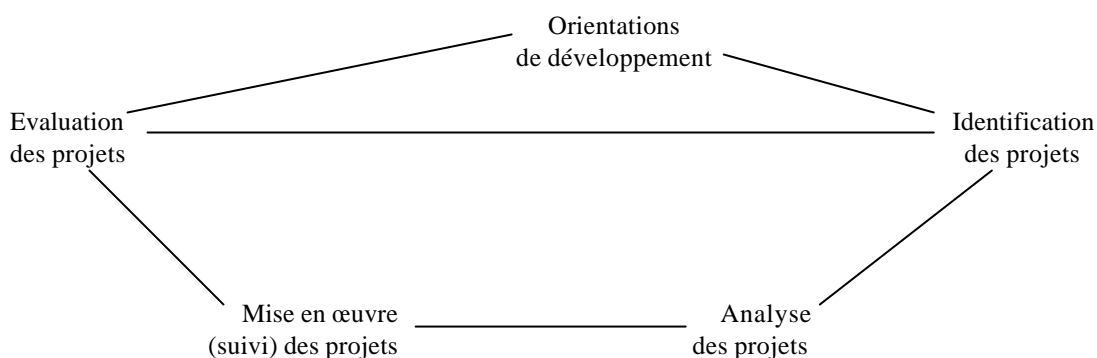
Ainsi, la meilleure solution pour l'analyste moderne est-elle de considérer à l'avance les étapes du cycle de projet comme un ensemble intégré qui prend sa source dans une approche planificatrice et d'établir pour la phase d'analyse de projet une matrice multicritère d'impact qui n'a d'autre ambition que d'aider le décideur à faire son choix.

L'approche planificatrice permet d'identifier tous les projets prioritaires intéressant pour le pays. Elle suppose que le pays dispose d'une stratégie de développement bien définie.



Le cycle de projet prend sa source dans les orientations de développement et l'intégration des différentes phases du cycle de projet a deux effets notoires:

- a) l'évaluation en cours ou ex-post des projets et programmes de développement prend une importance croissante que l'on observe du reste aussi bien au niveau national (création de Comités d'évaluation des décisions publiques) qu'international (systématisation des évaluations ex-post) et les enseignements des évaluations doivent servir aux stades du cycle suivant: nouvelles orientations et identification de nouveaux projets.



b) l'opposition entre l'approche-programme et l'approche-projet est complètement artificielle car les deux approches sont indissociables au sein d'un cycle de projet intégré: l'approche-programme, fondée sur la planification globale et sectorielle par objectifs, veille à ce que toutes les interventions prioritaires et complémentaires d'un programme de développement à moyen terme soient prévues et obtiennent des financements adéquats, tandis que les projets inscrits dans les programmes avec leurs objectifs spécifiques doivent être soumis à une analyse multicritère dont les critères ont vocation à permettre aussi bien l'analyse ex-ante que l'évaluation ex-post dans le cadre du cycle de projet intégré.

Dans la nouvelle approche, nous avons souligné que les méthodes d'identification, d'analyse et d'évaluation devaient être indissociables et que l'évaluation (en cours, ex-post) devait jouer un rôle majeur dans le processus.

Bien évidemment, l'évaluation ex-post peut être bâtie sur des approches plus larges que celles de la phase de préparation des projets, car elle a vocation à être multiforme: évaluation par les objectifs initiaux, évaluation indépendante des objectifs, évaluation par les bénéficiaires,....

Cependant, il est important que les critères habituels d'évaluation de projet soient reliés au cadre logique de planification (voir l'annexe 2) et apparaissent dans les dossiers d'analyse de projet, ce qui facilite doublement l'intégration du cycle et rend plus aisées la tâche des évaluateurs et l'appréciation des décideurs.

Soyons plus précis : qu'est-ce qui change concrètement par rapport au choix de projets par une ACA ?

Deux éléments majeurs, tenant d'une part à l'abandon de l'idée (fictive) d'optimiser le choix du projet et d'autre part à l'abandon de l'idée de choisir "techniquement" un projet selon un critère (ou un ensemble de critères préalablement hiérarchisés).

- Il est désormais question de trouver des projets bons ou satisfaisants au sein de programmes sectoriels équilibrés

Le travail principal des techniciens consiste à rendre opérationnelle la stratégie de développement et d'aménagement du territoire à moyen et long terme à travers un double exercice de planification :

-exercice de planification par objectifs pour analyser les problèmes majeurs d'un secteur et permettre à tous les acteurs d'avoir une vue exhaustive de ces problèmes et d'identifier des interventions pertinentes et des programmes cohérents

-exercice de planification décentralisée qui vise à rendre les opérateurs nationaux capables d'exprimer leurs besoins et de préparer des plans d'actions cohérents avec le cadre macroéconomique et financier global.

- Il est désormais question de présenter aux décideurs une matrice multicritère de choix de projets qui intègre les exigences de toutes les étapes du cycle

En particulier, la matrice de choix de projet doit-elle comprendre aussi bien des éléments qui proviennent de la phase d'identification que des éléments qui permettront ultérieurement de réaliser au mieux le suivi ou l'évaluation du projet.

Ainsi, les critères habituels d'une évaluation de projet doivent-ils se retrouver dans l'analyse de projet et s'intégrer au cadre logique de l'identification et du choix de projet:

- Cohérence (interne): logique de l'intervention, rationalité interne et capacité à prendre en compte la complexité du problème à résoudre

- Pertinence: adéquation du projet (objectif spécifique et résultats) avec les objectifs et stratégies de développement du pays, urgence des problèmes à résoudre

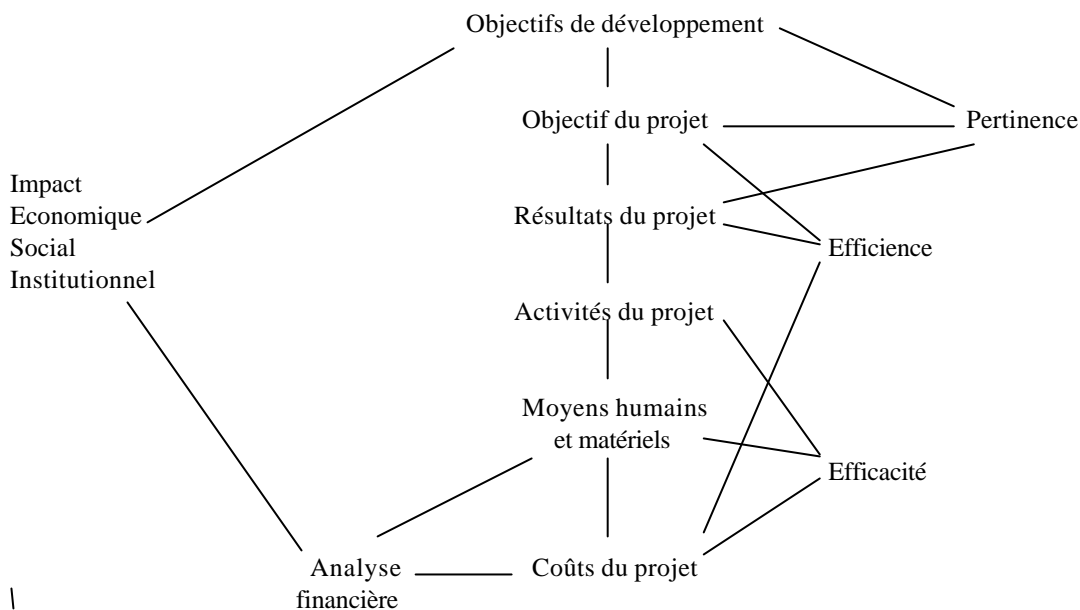
- Efficacité: évaluation de la qualité et de la productivité des activités et moyens mis en place (degré d'utilisation des infrastructures et équipements fournis, productivité du personnel formé,)

- Efficience: évaluation des résultats et de l'objectif spécifique du projet en relation avec les coûts

- Impact économique, social et environnemental: évaluation des effets globaux du projet sur les acteurs, les bénéficiaires et l'ensemble du pays (l'analyse économique s'apparente à une analyse d'impact) et de la relation du projet avec les objectifs globaux et sectoriels de développement

- Viabilité financière, technique et institutionnelle: le problème de l'après-projet peut se décliner à trois niveaux: institutionnel, technique et financier.

Les critères s'intègrent parfaitement au cadre logique du projet:



Un dossier d'analyse de projet a ainsi un double objectif: fournir des informations permettant de faire le choix du projet (ou de la variante du projet) et donner des informations facilitant le suivi et l'évaluation des phase ultérieures.

L'objet fondamental de l'évaluation d'un projet est son impact: l'impact prévu est-il atteint, sinon pourquoi? L'impact atteint est-il durable, sinon que faire? Impact et viabilité sont au cœur de

l'évaluation et il s'agit alors de rechercher au niveau des autres critères les explications nécessaires pour comprendre les écarts entre ce qui était souhaité et ce qui est réalisé. L'analyse d'impact correspond à ce que les auteurs appellent analyse économique ou plus généralement analyse de la rentabilité collective du projet.

En relation avec les phases d'identification et d'évaluation, la grille d'analyse de projet pourrait être la suivante:

CRITERES	OBJET/METHODE
critère à respecter obligatoirement: celui de pertinence	adéquation aux stratégies de développement et d'aménagement du territoire
critères pour lesquels il peut y avoir des seuils et/ou des arbitrages:	
1) efficacité et efficience	Analyses coût-efficacité
2) répartition/équité sociale	analyse d'impact social/méthode des effets
3) effets sur l'environnement	analyse d'impact environnemental
4) analyse et viabilité financière	charges récurrentes, dette et balance des paiements
5) coûts et avantages économiques	méthode des prix de référence
6) viabilité institutionnelle	incitations et arrangements institutionnels

La matrice multicritère précédente offre l'avantage d'aider le décideur. Elle minore l'importance du TRI économique et supprime l'obligation faite à l'analyste de fausser le calcul du TRI pour faire passer le projet.

Il est souvent dans l'intérêt du décideur de connaître et de faire connaître les raisons pour lesquelles un projet intéressant pour la collectivité (matrice multicritère plutôt favorable) n'a pas forcément la rentabilité économique la plus forte en termes d'efficacité pure (méthode des prix de référence).

De plus, les différentes méthodes (méthode des prix de référence, méthode des effets, méthodes coût-efficacité) apparaissent plus complémentaires qu'alternatives: le concept de prix de référence débouche naturellement sur l'objectif d'efficacité économique, tandis que le concept de valeur ajoutée nationale se prête idéalement à l'étude de la répartition des revenus tandis que les méthodes coût-efficacité conduisent à respecter des normes de coût (coût par kilomètre goudronné, coût par école ou par centre de santé,...). Enfin, les externalités environnementales et les arrangements institutionnels font l'objet d'études spécifiques portant sur des indicateurs qui ne sont pas spontanément monétaires mais peuvent donner lieu à des arbitrages entre variantes du projet.

Enfin, la matrice peut être adaptée au type de projet :

- projet "économique" : la rentabilité économique pure (en termes d'efficacité) et l'équité (en termes de répartition de la valeur ajoutée nationale) peuvent parfois donner lieu à des arbitrages significatifs : on voit là tout l'intérêt d'utiliser de façon complémentaire la méthode des prix de référence et la méthode des effets.

- projet “social” : si l’on prend l’exemple d’un projet de santé, le calcul de la rentabilité économique pur peut avoir moins d’importance que l’adéquation du projet à la stratégie et au poids relatif (répartition) du projet dans la résolution des problèmes épidémiologiques (localisés) du pays sous la condition d’un rapport coût-efficacité satisfaisant.

V- TROISIEME PARTIE

UN EXEMPLE D'APPLICATION: LE CHOIX DES PROJETS DE SANTE

Comment fonder concrètement le choix de projets prioritaires sur une approche planificatrice?

Nous allons prendre l'exemple du choix de projets de santé au Rwanda dans les années 1998-1999.

Le pays se prête bien à cette approche pour trois raisons:

-il dispose d'une Politique Nationale de Santé donnant des orientations claires de développement aux différents intervenants (voir l'annexe 3)

-il vient de bénéficier d'une Revue de Dépenses Publiques qui a mis l'accent sur quelques insuffisances et a établi un cadre macroéconomique prévisionnel à moyen terme

-il se situe en fin de cycle des appuis des bailleurs qui étaient précédemment orientés vers la reconstruction et l'aide d'urgence, mais sont largement insuffisants dans une optique d'aide au développement: la contribution des donateurs est de l'ordre de 50 millions de dollars dans les années 1997-1998, finançant 100% de l'investissement et 75% du fonctionnement; la contribution garantie pour 1999 n'est plus que de 15 millions de dollars.

Ainsi, le pays lance en 1998 une double opération:

-un exercice de planification décentralisée afin que chaque entité fournisse un plan d'action chiffré pour les trois années à venir

-un processus de table ronde pour promouvoir la collaboration intersectorielle et relancer la consultation avec les partenaires dans le but de parvenir à un contrat durable de partage du financement sur la base d'objectifs de performance en matière de santé.

Les caractéristiques du pays sont les suivantes: malgré la reprises de l'activité, le niveau du PIB par tête est encore loin de celui de 1993, mais l'inflation est contenue et les objectifs du programme d'ajustement sont une croissance du PIB de 7% et un taux d'inflation de 5% par an sur la période 1999-2001. La grande majorité de la population est féminine, pauvre et vit ne milieu rural (91% de la population active se trouve dans le secteur primaire), est en mauvaise santé et en situation de malnutrition et de sous-nutrition.

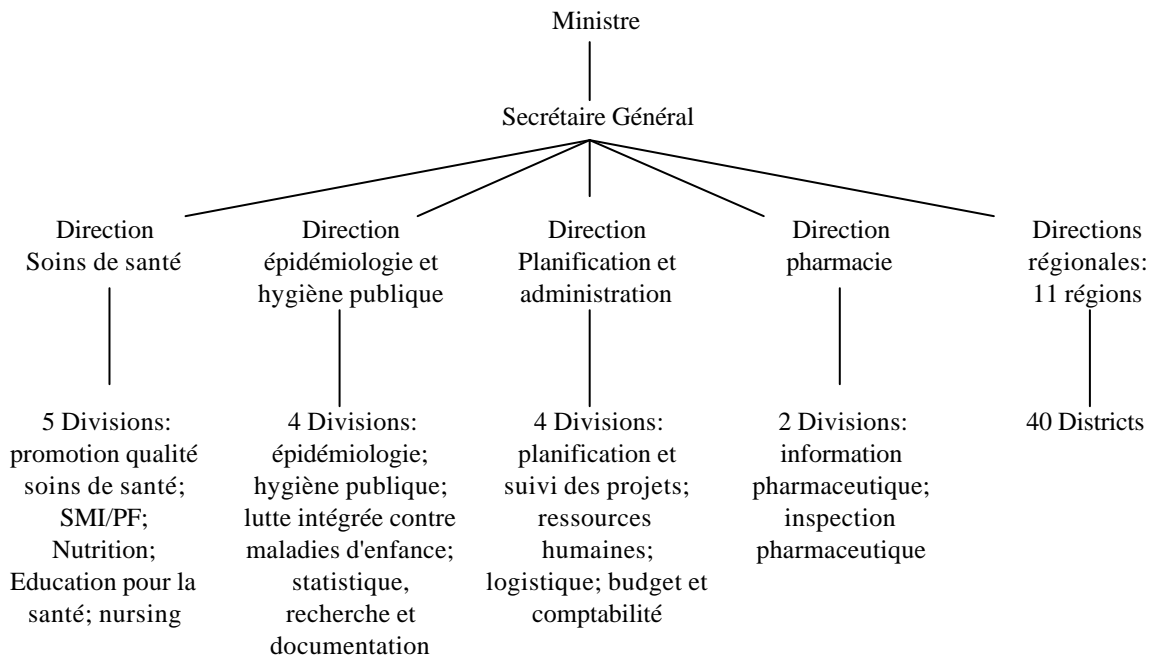
	1993	1994	1995	1996	1997
PIB réel par tête	260	120	200	190	210
taux de pauvreté	50%				70%
% population féminine	51%				54%

L'espérance de vie à la naissance est très faible (de l'ordre de 48 ans), le taux de mortalité infantile est élevé (de l'ordre de 131 pour 1000) et les principales maladies du pays sont la malaria (loin devant les autres), les infections respiratoires, les diarrhées et les MST-SIDA.

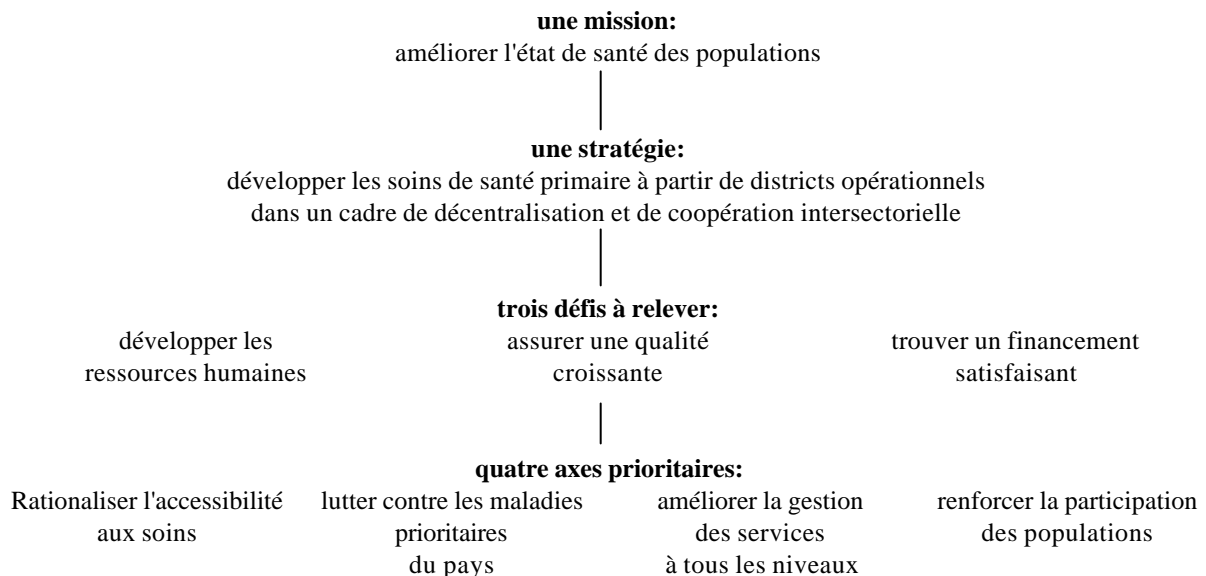
Le secteur de la santé comprend des structures publiques, des structures privées à but non lucratif et des structures privées lucratives. Les structures privées non lucratives représentent près de 40% des structures de santé et sont parfaitement intégrées au système de santé du pays.

L'organisation administrative est la suivante:

- le niveau central du Ministère comprend quatre Directions et 15 Divisions ainsi qu'une dizaine de programmes verticaux concernant les grands problèmes de santé du pays plus trois hôpitaux nationaux de référence
- le niveau intermédiaire comprend 11 régions sanitaires
- le niveau périphérique comprend 40 districts sanitaires (3 à 4 par région).



La politique de santé du pays a été définie en 1995 comme suit:



On voit l'importance d'une bonne compréhension de la politique nationale de santé pour l'exercice de planification décentralisée:

-si l'on additionne les entités nationales (15 divisions, 11 programmes et 3 hôpitaux), les entités régionales (11 Directions régionales) et les entités locales (40 districts), on se retrouve avec 80 entités qui ont chacune des missions bien définies, mais dont l'opérationnalisation doit s'établir autour de la stratégie sectorielle qui est celle des soins primaires et des districts, les autres entités venant en appui ou en complément aux districts.

-le lien entre les politiques sectorielles et les projets sectoriels s'articule autour des défis à relever et des axes prioritaires. Les défis concernent toutes les entités et tous les domaines du secteur de la santé: ils impliquent des actions transversales. Les axes prioritaires constituent les objectifs généraux à partir desquels pourront être identifiés les objectifs spécifiques et les projets d'appui.

Les trois défis à relever représentent les trois principales contraintes qui risquent d'empêcher le Ministère de la santé d'atteindre ses objectifs pour les années 1999-2001:

a) la contrainte des ressources humaines

Elle se situe à trois niveaux: un nombre faible de personnel qualifié, une mauvaise allocation du personnel qualifié entre les régions, un système d'incitations insuffisant pour le personnel qualifié. Le Ministère a déjà pris des mesures fortes: réduction du personnel non qualifié, développement de la formation continue, redistribution du personnel entre districts, hausse significative des incitations en 1999 (allocations de logement, assurances sociales pour le personnel de santé). Mais le potentiel de recrutement nouveau reste faible et limitera forcément la capacité d'opérationnalisation des districts: un exercice de prévision montre que sur la base d'un recrutement de la moitié des nouveaux diplômés (les autres se dirigeant vers le secteur privé), il sera possible de recruter 17 médecins et 12 infirmiers par année sur les trois prochaines années.

b) la contrainte de la qualité:

Les enquêtes montrent que la qualité varie d'un district à l'autre, mais est le plus souvent mauvaise: situation générale (eau, hygiène, communication,...) insatisfaisante, absence de normes standard, ruptures d'approvisionnement, manque de personnel qualifié, faiblesse des services promotionnels et préventifs. Le Ministère a déjà pris des mesures spéciales en faveur de la qualité: diffusion de guides sur les normes de qualité, plan de développement des ressources humaines, renforcement de la Division "Promotion de la qualité des soins", mais le travail sur la qualité est un travail de longue haleine qui nécessite des investissements et des efforts conjugués dans tous les domaines

c) la contrainte de financement:

L'effondrement de l'aide extérieure entre 1998 et 1999 (de 53 à 15 millions de dollars) intervient à une période où le Gouvernement et les populations font des efforts évidents pour faire croître leurs contributions respectives (de 7 à 10 millions pour le Gouvernement, de 3 à 5 millions pour les populations). Compte tenu du ralentissement logique des investissements à la fin de la phase de reconstruction, un contrat financier est proposé aux bailleurs pour maintenir le niveau des dépenses de santé autour de celui de 1998, sachant que la part de l'Etat et des populations dans le financement du fonctionnement devrait passer de 28% à 64%, que le mode de financement des populations deviendrait plus équitable (mutualisation plus prise en charge des indigents). Ce cadre financier est jugé compatible avec le cadre macroéconomique général de l'ajustement structurel et des finances publiques.

Millions dollars	1998	1999	2000	2001
dépenses totales	63	46	55	56
(dont fonctionnement)	(35)	(29)	(32)	(38)
(dont investissement)	(28)	(17)	(23)	(18)
Etat	7	10	14	17
Populations	3	5	7	9
Bailleurs: acquis	53	15	5	5
(total)	(63)	(30)	(26)	(31)
Besoin de financement minimal		16	28	25

Dès lors, ayant une idée assez précise de la façon dont les trois défis pourront être relevés, un dialogue peut s'installer entre les unités décentralisées et le centre pour le remplissage d'une matrice opérationnelle qui décrit en lignes toute les entités et en colonnes une trentaine d'objectifs spécifiques qui correspondent à des activités précises: chaque entité-ligne et chaque entité-colonne définissent un projet prioritaire cohérent qui doit recevoir un financement minimal car selon une approche systémique il ne doit pas y avoir de défaillance dans le programme de dépenses, mais bien sûr, il est possible qu'un bailleur ne finance qu'une partie d'une ligne ou d'une colonne auquel cas il faudra veiller à trouver des financements complémentaires et organiser la complémentarité sur le terrain entre les actions.

80 entités	Objectif général 1	Objectif Général 2	Objectif général 3	Objectif général 4
	10 orientations stratégiques			
32 objectifs spécifiques				
Région 1: base régionale district 1 district 2	MATRICE OPERATIONNELLE (INSTRUMENT DE RATIONALISATION ET DE DIALOGUE)			

Région 2: Etc...				
Divisions Programmes				

Autres	
--------	--

MISSION	OBJECTIFS GÉNÉRAUX	ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
<p>Promotion et protection de l'état de santé des populations à travers une stratégie de SSP et districts sanitaires</p>	<p>rationaliser l'accessibilité géographique et assurer l'accessibilité financière</p> <p>améliorer la prévention et la prise en charge majeure des problèmes de santé</p> <p>améliorer la gestion des services à tous les niveaux</p> <p>renforcer</p>	<p>A- couverture sanitaire</p> <p>B- planification et information</p> <p>C- organisation et coordination</p> <p>D- tarification et financement</p> <p>E- actions contre maladies prioritaires</p> <p>F- actions contre endémies et épidémies</p> <p>G- gestion des ressources humaines</p> <p>H- gestion des finances et biens</p> <p>I- gestion des médicaments</p> <p>J- gestion et</p>	<p>accessibilité géographique</p> <p>documents</p> <p>équipements</p> <p>référence</p> <p>planification</p> <p>information, recherche</p> <p>organisation médecine</p> <p>coordination</p> <p>tarification prestations de soins</p> <p>inf, , soins et IEC sur PEV et sur différentes maladies prioritaires</p> <p>soins pré et post nataux</p> <p>malnutrition</p> <p>planification familiale</p> <p>diagnostics paracliniques</p> <p>hygiène</p> <p>qualité des soins</p> <p>épidémies</p> <p>endémies</p> <p>gestion ressources humaines</p> <p>gestion finances</p> <p>gestion biens</p> <p>médicaments</p>

	la participation active des populations	communication communautaires	gestion communautaire et animateurs de santé
--	---	------------------------------	--

L'exercice de planification décentralisée consiste alors à parvenir de façon consensuelle à dégager des actions prioritaires, des indicateurs de performance et une enveloppe indicative pour chacun des objectifs spécifiques et pour chaque entité de la matrice opérationnelle.

Le remplissage des cases, autrement dit l'identification des projets du programme de dépenses 1999-2001, doit être à la fois strict et souple:

- **Strict:** il existe forcément des seuils minimaux et des plafonds à ne pas dépasser. Pour prendre des exemples significatifs, on ne peut laisser un district ou un programme prioritaire (transfusion sanguine, lutte contre paludisme,...) sans appui, mais à l'inverse une demande d'une entité qui dépasserait largement les normes du pays (exemple, une demande de centres nouveaux qui ferait atteindre une norme de moins de 20.000 habitants par centre alors que de nombreux districts se situent encore à plus de 30.000 habitants par centre) pourrait ne pas être satisfaite. De même, faut-il éviter les doubles emplois et les concentrations de financements dans les mêmes régions et districts ou sur les mêmes divisions et programmes. En revanche, certains équipements minimums doivent être disponibles dans tous les districts immédiatement: systèmes de communication,....
- **Souple:** une certaine flexibilité doit être laissée aux opérateurs. Ainsi à partir du moment où un bailleur propose d'intervenir sur un domaine jusqu'à présent négligé, l'importance de son intervention est négociable: par exemple, un projet de maintenance des équipements peut appuyer le niveau central (c'est le minimum), ou bien le niveau central plus une région pilote, ou bien s'étendre tout de suite à plusieurs régions pilotes. L'importance des interventions est au bout du compte limitée par les contraintes et les défis soulignés plus haut: en particulier, il n'est pas raisonnable de vouloir opérationnaliser tous les districts immédiatement puisque le personnel qualifié disponible et le budget de fonctionnement feront défaut.

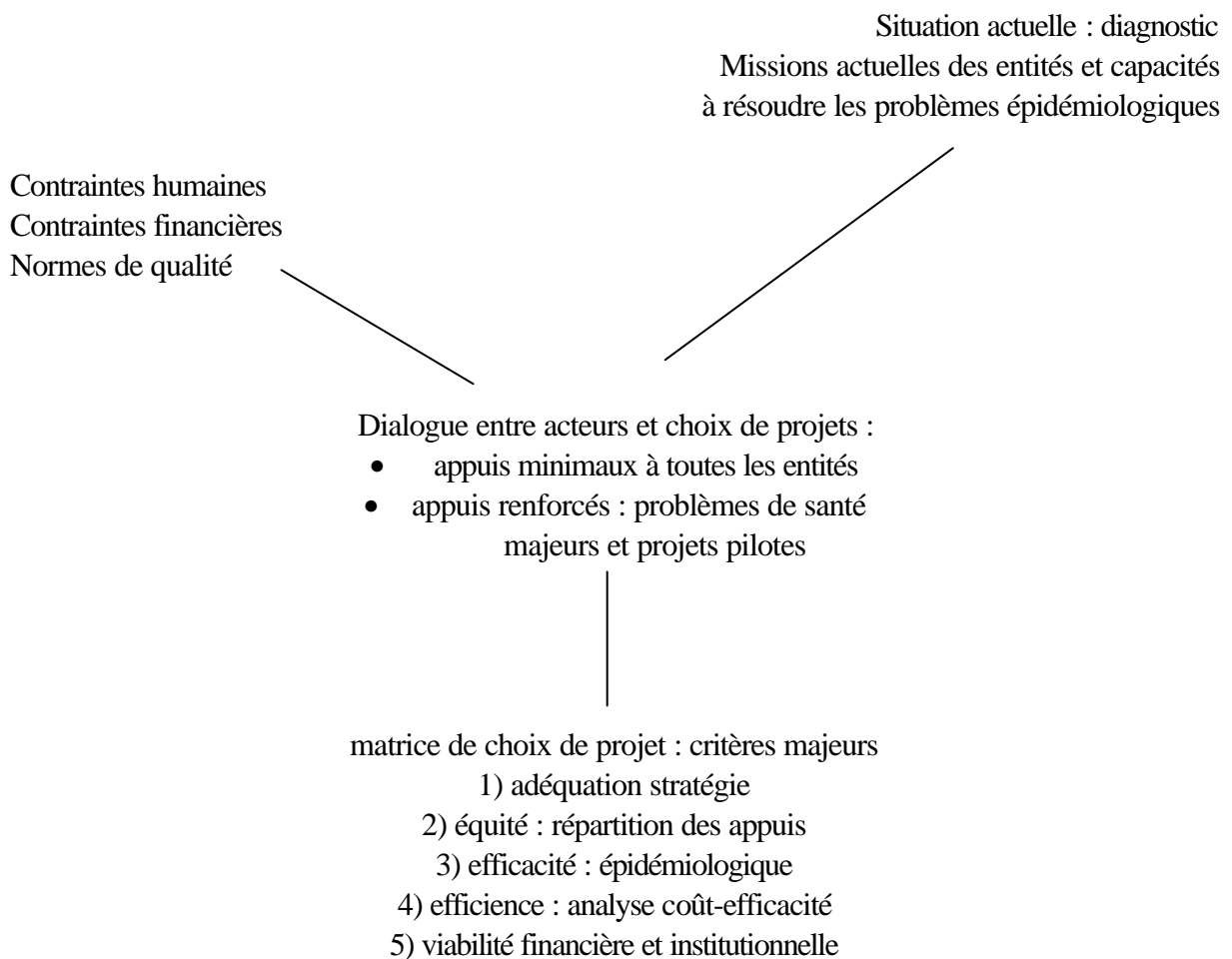
A partir du moment où un objectif spécifique est pris en charge par un ou plusieurs bailleurs, il reste à mettre en place le projet concrètement: le dossier de projet doit être établi en fonction des normes propres à chaque bailleur, mais l'on doit retrouver dans ce dossier tous les éléments susceptibles de construire la matrice multicritère de choix de projet et de préparer activement les phases ultérieures du cycle de projet.

En quoi l'approche de planification décentralisée permet-elle de proposer des critères de choix de l'investissement public ?

La réponse vient de la capacité de dialogue entre planificateurs, responsables et bailleurs. D'un tel dialogue, peut sortir un choix rationnel de projets qui permette un arbitrage raisonnable entre satisfaction des besoins des entités et respect des contraintes existantes.

Connaissant les missions des entités et leurs capacités existantes pour résoudre les problèmes de santé du pays et tenant compte des contraintes (humaines, financières, normes de qualité), les décideurs peuvent s'entendre sur des critères de pertinence, d'équité, d'efficacité et de viabilité afin d'orienter le financement des nouveaux projets.

Ainsi est-il réaliste d'orienter le choix de projets vers la financement d'appuis minimaux pour toutes les entités afin de leur permettre d'accomplir un "paquet " minimum d'activités et, au delà de ces appuis minimaux, vers le financement de projets plus étoffés pour répondre aux besoins prioritaires de santé et/ou monter des projets pilotes.



Annexe 1

Méthodes des prix de référence

Les méthodes des prix de référence comprennent huit étapes:

- a) faire une analyse financière détaillée du projet qui permet par exemple de mesurer la valeur actualisée nette (VAN) du projet pour son promoteur supposé privé:

$$\text{VAN} = \text{recettes totales moins coûts (d'investissement et de fonctionnement)}$$

- b) distinguer à l'intérieur des recettes et des coûts la partie en devises (donc importée et/ou exportée) et la partie en monnaie nationale:

$$\text{VAN} = \text{TCO} \cdot (\text{Px.X} - \text{Pm.M}) - \text{CML (exemple d'un projet à l'exportation)}$$

TCO: taux de change officiel

X et M: exportations et importations en volume

Px et Pm: prix en monnaie étrangère des exportations et des importations

CML: coût en monnaie locale

- c) lorsque des divergences significatives semblent apparaître entre prix des produits échangés et prix internationaux, remplacer les prix Px et Pm par leurs équivalents internationaux P'x et P'm

$$\text{VAN1} = \text{TCO} \cdot (\text{P}'x.X - \text{P}'m.M) - \text{CML}$$

- d) lorsque le marché des devises n'est pas équilibré (exemple: monnaie surévaluée), remplacer le taux de change officiel par un taux de change de référence TCR (nous adoptons ici la méthode des prix intérieurs²⁴):

$$\text{VAN2} = \text{TCR} \cdot (\text{P}'x.X - \text{P}'m.M) - \text{CML}$$

- e) lorsque le marché du travail est en déséquilibre, diviser CML en coûts salariaux (TSO.L) et coûts non salariaux CNS, puis remplacer le taux de salaire officiel TSO par le taux de salaire de référence TSR

$$\text{VAN3} = \text{TCR} \cdot (\text{P}'x.X - \text{P}'m.M) - \text{TSR.L} - \text{CNS}$$

L: quantité de main d'œuvre

²⁴ Cela revient à multiplier la partie en devises par un coefficient correcteur égal à TCR/TCO. Si nous avons adopté la méthode des prix-frontière, nous aurions multiplié la partie en monnaie locale par un facteur de conversion égal à l'inverse du coefficient correcteur.

- f) introduire les modifications si nécessaire: élimination des flux monétaire entre agents privés et Etat (qui sont de simples transferts) et introduction des externalités:

$$VAN4 = VAN3 + (-) \text{ Transferts } + (-) \text{ Externalités}$$

- g) en cas de déficit public et donc de pénurie de ressources publiques, diviser le revenu correspondant à VAN4 en consommation (supposée privée) et en épargne (supposée publique) et introduire un numéraire qui valorise l'épargne

$$VAN4 = C + S \text{ avec } C: \text{ consommation et } S: \text{ épargne}$$

$$VAN5 = C + v.S \text{ avec } v \text{ supérieur à } 1$$

- h) si l'on veut introduire des objectifs d'équité, distinguer la consommation affectée aux différentes catégories d'agents et affecter des coefficients de pondération différents aux catégories d'agents (réparties par exemple en quintiles):

$$VAN6 = d1.C1 + d2.C2 + d3.C3 + d4.C4 + d5.C5 + v.S$$

Annexe 2

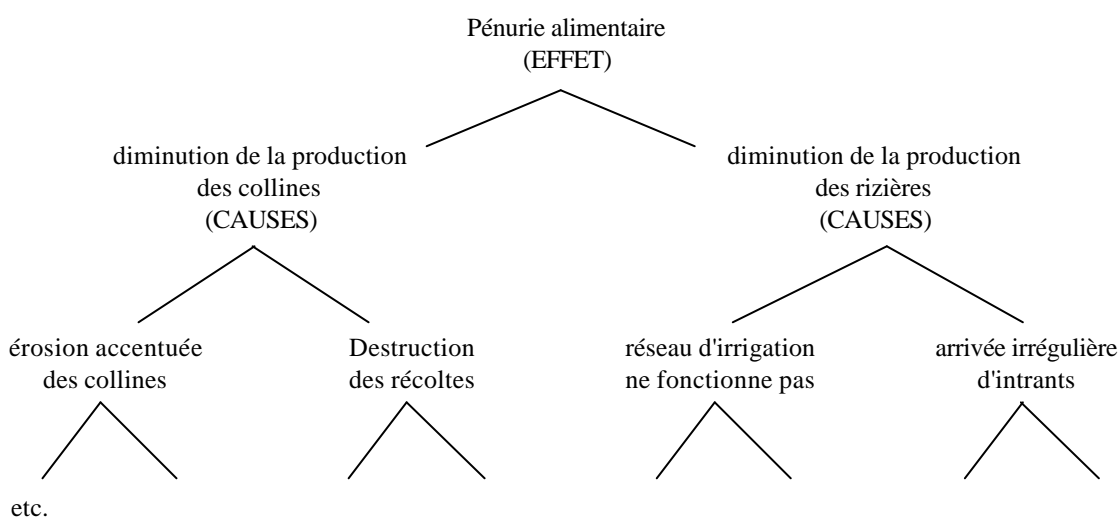
Cadre logique de la planification par objectifs

La plupart des bailleurs et des Ministères se servent désormais d'un cadre unifié de programmation par objectifs, souvent appelé cadre logique.

Le cadre logique comprend normalement quatre étapes:

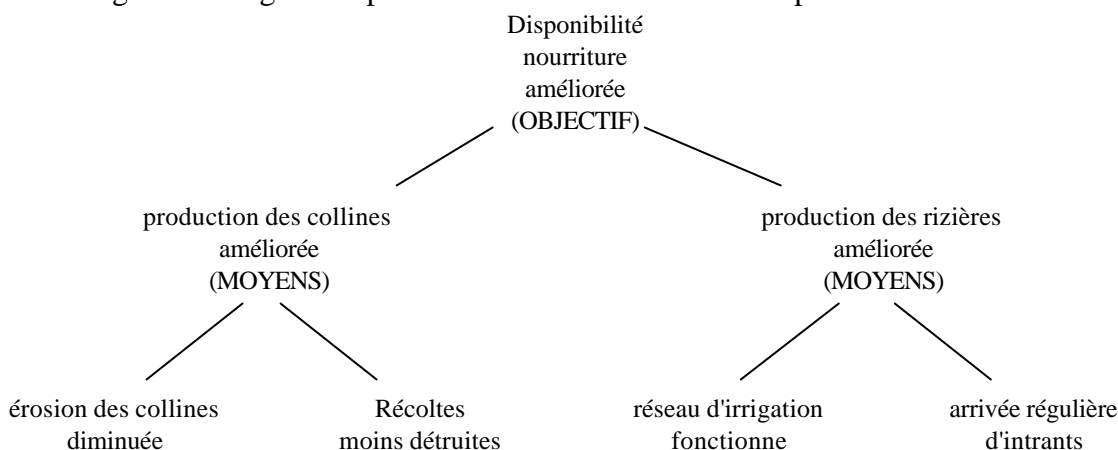
Première étape: construire le diagramme des problèmes

L'analyse des problèmes permet d'établir les relations de causes à effets des facteurs négatifs d'une situation existante (goulots d'étranglement) en étant le plus exhaustif possible et en descendant du niveau le plus élevé aux niveaux les plus bas. L'exemple classique est celui d'une production vivrière insuffisante dans un pays en développement:



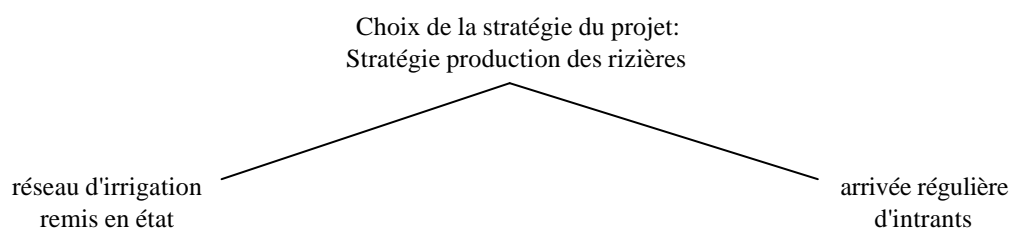
Deuxième étape: établir le diagramme des objectifs

Les états négatifs du diagramme précédent sont transformés en états positifs atteints:



Troisième étape: analyser et choisir les stratégies d'interventions possibles

Il s'agit de choisir le projet et son objectif spécifique en fonction de sa pertinence, du budget disponible et de son degré d'autonomie (c'est à dire sa capacité à atteindre l'objectif de développement): prendre comme objectif du projet la production des rizières en laissant de côté la production des collines est possible; en revanche prendre comme objectif la remise en état du réseau d'irrigation n'a aucun effet si rien n'est fait sur l'arrivée d'intrants.



Quatrième étape: établir le cadre logique du projet

Un projet peut avoir plusieurs objectifs globaux en termes par exemple de bien-être national, mais doit toujours être défini par un seul objectif spécifique: cet objectif est concrétisé par un indicateur objectivement vérifiable (physique ou monétaire), ce qui rend facile toute analyse coût-efficacité ultérieure (minimisation du coût par unité-objectif). Les "hypothèses" du cadre logique correspondent aux facteurs de succès du projet qui ne dépendent pas du projet lui-même.

	<i>Logique d'intervention</i>	<i>Indicateurs Objectivement Vérifiables</i>	<i>Sources de vérification</i>	<i>Hypothèses</i>
<i>Objectifs globaux</i>	situation alimentaire améliorée	Tonnes De riz	Rapport Ministère	Dons ne perturbent pas le marché
<i>Objectif spécifique</i>	production rizières améliorée	Production Par ha	Rapports Projet	Situation des collines résolue par ailleurs
<i>Résultats</i>	1- système d'irrigation remis en état 2- arrivée régulière d'intrants		Enquêtes	-entretien assuré -recettes monétaires suffisantes -routes accès en bon état
<i>Activités</i>	1-1 rehausser digues 1-2 creuser canaux 2-1 organiser achats 2-2 organiser distribution	<i>Moyens Humains et matériels</i>	<i>Coûts</i>	

Annexe 3

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action santé 1999-2001 du Rwanda

Orientation stratégique "couverture sanitaire"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°1 (infrastructures) : rationaliser l'accessibilité géographique et augmenter la couverture sanitaire nationale jusqu'à 1 CS pour 20.000 habitants et 1 hôpital pour 200.000 habitants

Objectif spécifique n°2 (équipements) : assurer la disponibilité du matériel et des équipements nécessaires à l'accomplissement des PMA-PCA dans 100% des formations sanitaires

Objectif spécifique n°3 (documents) : assurer la disponibilité des documents nécessaires à l'accomplissement des PMA-PCA dans 100% des formations sanitaires

Objectif spécifique n°3 (référence) : assurer une meilleure continuité entre les niveaux primaire et secondaire et donner des moyens de transport, communication et supervision pour 100% des formations sanitaires

Orientation stratégique "planification et information"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action

Objectif spécifique n°5: harmoniser le processus de planification et développer les capacités d'élaboration, de suivi et d'évaluation des plans d'action à tous les niveaux de la pyramide sanitaire: assurer que chaque niveau de la pyramide élabore son plan d'action et qu'au moins une personne par niveau soit formée à la planification; mettre en place un manuel pour le suivi et l'évaluation des plans d'action

Objectif spécifique n°6: renforcer les capacités de recherche et les capacités de gestion et d'analyse des informations sanitaires: assurer que 100% des FOSA disposent d'outils manuels et/ou informatiques et possèdent au moins une personne formée, que 100% des FOSA, DS et RS sont supervisées et que 100% des informations sanitaires sont collectées, traitées, exploitées et diffusées à tous les niveaux de la pyramide.

Orientation stratégique "organisation et coordination"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action

Objectif spécifique n°7: consolider l'organisation de la médecine privée et traditionnelle en assurant que 100% des structures privées sont enregistrées, suivent les normes et sont supervisées et que l'exercice de médecine traditionnelle est structuré

Objectif spécifique n°8: renforcer la coordination à l'intérieur et à l'extérieur du pays en assurant notamment que le niveau central organise des réunions trimestrielles avec les RS, que les RS organisent des réunions mensuelles avec les DS et que les DS organisent des réunions mensuelles avec les titulaires de santé

Objectif spécifique n°9: renforcer la coordination et la rationalisation des aides extérieures en assurant le suivi de 100% des projets financés par les organisations et partenaires et en assurant le fonctionnement du Comité de pilotage de la table ronde.

Orientation stratégique "financement et tarification"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°10: assurer l'accessibilité financière de 100% de la population aux soins de santé de premier et deuxième niveaux, notamment en assurant l'analyse et le suivi des effets du recouvrement des coûts sur l'accessibilité financière des populations, en mettant en place une politique de tarification intégrant efficacité et

équité et en favorisant l'introduction de systèmes pilotes d'assurance et de prépaiement dans chacune des 11 régions sanitaires.

Orientation stratégique "actions contre les maladies prioritaires"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°11: améliorer la prévention et la prise en charge des maladies du PEV en mobilisant des informations régulières sur les caractéristiques épidémiologiques des maladies du PEV, en assurant que 100% des FOSA disposent d'au moins une personne formée et sont supervisées, en assurant que 100% de la population est touchée par une stratégie IEC adaptée

Objectif spécifique n°12: améliorer la prévention et la prise en charge du paludisme en mobilisant des informations régulières sur les caractéristiques épidémiologiques du paludisme, en assurant que 100% des FOSA disposent d'une personne formée, en assurant que 100% des lits d'hôpital sont équipés de moustiquaires imprégnées, en assurant que 100% de la population est touchée par une stratégie IEC adaptée afin de réduire la mortalité due à la malaria de 30%

Objectif spécifique n° 13: assurer la prise en charge de la tuberculose en mobilisant des informations régulières sur les caractéristiques épidémiologiques de la tuberculose, en assurant que 35% des FOSA sont capables de diagnostiquer la TB et 100% de la traiter, en assurant que 100% de la population est touchée par une stratégie IEC adaptée afin de réduire la mortalité et la morbidité dues à la tuberculose respectivement de 50% et 25%

Objectif spécifique n° 14: améliorer la prévention et la prise en charge des MST/SIDA en assurant que 100% des FOSA sont capables de prévenir et prendre en charge les MST et le SIDA, que 100% des personnes des groupes à risques bénéficient de programmes de prévention, que 100% des hôpitaux disposent d'un service de counselling afin de réduire la prévalence du HIV de 11% à 9%

Objectif spécifique n° 15 améliorer la prévention et la prise en charge des autres maladies prioritaires en mobilisant des informations régulières sur les caractéristiques épidémiologiques de ces maladies; en assurant que 100% des FOSA sont capables de les prendre en charge, en assurant que 100% de la population est touchée par une stratégie IEC adaptée afin de réduire les taux de morbidité de 20 à 40% selon les cas

Objectif spécifique n°16: améliorer la prévention et la prise en charge de la malnutrition en assurant que 100% des FOSA suivent les normes et que 50% de la population connaît les principes d'une alimentation équilibrée notamment afin de réduire la mortalité due à la malnutrition aiguë de 50%

Objectif spécifique n°17: améliorer le suivi des femmes enceintes et la prise en charge de l'accouchement dans 100% des zones de rayonnement des FOSA afin de réduire la mortalité maternelle de 10%

Objectif spécifique n°18: fournir un service de planification familiale de qualité dans 60% des zones de rayonnement des FOSA afin que le taux de couverture nationale atteigne 8%

Objectif spécifique n°19: améliorer la prise en charge des cas psychosociaux (50%) et des personnes handicapées (100%)

Objectif spécifique n°20: améliorer les capacités de diagnostic paraclinique dans 100% des FOSA

Objectif spécifique n°21: améliorer la prise en charge des cas chirurgicaux dans 80% des districts

Objectif spécifique n°22: assurer un approvisionnement adéquat en qualité et en quantité du sang transfusé dans 100% des zones de rayonnement des FOSA

Objectif spécifique n°23: assurer la promotion et la coordination des interventions visant à l'amélioration de la qualité des soins (assurance qualité développée dans 6 districts et normes dans 100% des FOSA)

Objectif spécifique n°24: améliorer les conditions d'hygiène générale du pays (eau potable dans 100% des FOSA, sensibilisation de 90% des populations, 80% des denrées importées contrôlées en termes de qualité, détection et nettoyage de 90% des sites de vecteurs et vermines)

Orientation stratégique "actions contre les endémies et les épidémies"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°25: assurer la prévention et la prise en charge des maladies à potentiel endémique (choléra, méningite,...) dans 100% des zones de rayonnement des FOSA afin de réduire les taux de morbidité de 50%

Objectif spécifique n°26: renforcer la prévention, l'investigation et la gestion des épidémies (100% des FOSA disposant de moyens logistiques et d'au moins une personne formée)

Orientation stratégique "gestion des ressources humaines"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°27: renforcer la gestion des ressources humaines et assurer que 60% des postes seront occupés par du personnel qualifié à chaque niveau du système d'ici 2001

Orientation stratégique "gestion des finances et des biens"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°28: renforcer la gestion et la bonne utilisation des biens à tous les niveaux du système (outils de gestion dans 100% des bases)

Objectif spécifique n°29: améliorer la gestion budgétaire et financière à tous les niveaux du système (outils de gestion et disponibilité des fonds dans 100% des bases)

Objectif spécifique n°30: rationaliser l'utilisation et la gestion du matériel et des équipements (100% des FOSA)

Orientation stratégique "gestion des médicaments"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°31: rationaliser le système d'utilisation, de gestion et de distribution des médicaments et consommables médicaux (existence d'un plan national, utilisation par 100% des FOSA de médicaments essentiels génériques selon les standards en vigueur)

Orientation stratégique "gestion et participation communautaires"

Objectifs spécifiques chiffrés du plan d'action:

Objectif spécifique n°32: assurer une communication régulière et de qualité entre la population, les autorités politico-administratives et les structures de santé (notamment grâce au réseau d'animateurs de santé: 1 animateur par cellule informé et formé selon les normes en vigueur)