



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de cette série spéciale sont rédigées par des experts du FMI afin d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la crise de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ces notes sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Fonds monétaire international, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Le 11 mai 2020

Gérer l'investissement public durant la crise

Eivind Tandberg et Richard Allen

Cette note aborde le rôle que peuvent jouer les dépenses d'investissement public dans la riposte budgétaire à la pandémie de COVID-19¹. La note examine deux aspects : la compression ou le report des dépenses d'investissement public pour créer de l'espace pour les dépenses d'urgence dans la riposte immédiate à la pandémie ; et l'accroissement des dépenses d'investissement public pour favoriser le redressement économique et la croissance. La note expose les principaux problèmes auxquels sont confrontés les pays selon leurs niveaux de développement économique et de capacités et propose ensuite des mesures concrètes pour traiter ces deux aspects. Elle souligne l'importance, tant pendant la crise immédiate que dans la phase de reprise, de disposer de solides processus pour l'établissement des priorités et la sélection des projets, accompagnés d'objectifs d'action clairs, de mécanismes de coordination, et d'une grande transparence.

I. INTRODUCTION

L'investissement public présente plusieurs caractéristiques qui le rendent attrayant tant pour la compression que l'augmentation des dépenses à l'appui de la reprise économique. Il est en grande partie discrétionnaire, concentré pour l'essentiel sur quelques années, et il contribue largement à l'activité économique, particulièrement dans les pays à faible revenu². La décision de réduire le nombre de projets d'investissement public, de les prolonger ou de les annuler peut être motivée par des considérations d'économie politique. Comme les effets s'en ressentent à long terme, les projets ne bénéficient pas nécessairement de l'appui de groupes d'intérêts forts et qui font entendre leur voix, et les retards et dépassements de coûts ne sont pas toujours visibles. Par conséquent, il arrive très souvent que des pays confrontés à des difficultés financières réduisent ou reportent l'investissement public. Dans le même temps,

¹ Veuillez transmettre toute question ou observation sur la présente note à l'adresse cdsupport-spending@imf.org.

² La base de données du département des finances publiques sur l'investissement public révèle qu'en 2017, le ratio médian de l'investissement public au PIB était de 3,2 % pour les pays avancés, de 4,8 % pour les pays émergents, et de 7,5 % pour les pays en développement à faible revenu. Les ratios varient de 3,3 % en Europe, à 3,9 % dans l'hémisphère occidental, à 5,8 % au Moyen-Orient et en Asie centrale, à 6,5 % en Asie-Pacifique et à 7,52 % en Afrique.

les programmes de relance budgétaire prévoient généralement une augmentation de l'investissement public. Ces investissements ont l'avantage de stimuler la croissance économique à long terme en plus de soutenir la demande et l'emploi à court et à moyen terme (FMI, 2020c).

La gestion de ces deux réactions de l'investissement public, en apparence opposées, est complexe et nécessite un examen approfondi :

- Il convient de concevoir judicieusement la création d'un espace budgétaire au moyen de compressions des investissements publics afin d'éviter une incidence particulièrement négative sur l'économie, l'emploi, et les coûts futurs. Il peut aussi y avoir des obstacles juridiques ou contractuels à la réaffectation aux dépenses courantes de fonds prévus pour les dépenses en capital et à l'annulation ou au report de projets.
- Le recours à l'investissement public pour répondre à des besoins de relance budgétaire doit garantir la bonne planification, sélection et exécution des projets afin que ceux-ci produisent les bénéfices attendus.

II. PRIORITÉS ET CALENDRIERS

À mesure que progresse la pandémie mondiale de COVID-19, il conviendrait de concentrer les ajustements de l'investissement public sur leur efficacité, leur équité et leur efficacité (Tableau 1). Au sortir de la crise, les dépenses y afférentes et les manques à gagner diminueront, et de nombreux pays souhaiteront utiliser leur politique budgétaire pour relancer leur économie. Cela pourrait représenter un enjeu de taille au moment de la préparation de leur budget durant le second semestre de 2020 ou au début de 2021. Certains pays, dont la situation budgétaire est solide, adoptent d'ores et déjà des mesures visant à promouvoir la croissance économique et à protéger les groupes vulnérables au-delà des mesures d'urgence immédiates³. D'autres pays, dont la situation est plus fragile, n'ont peut-être guère les moyens de donner une forte impulsion, même à moyen terme. Les mesures de relance budgétaire doivent être opportunes, ciblées et temporaires, et l'investissement public sera, dans bien des cas, un instrument approprié pour relancer la croissance économique. La phase de l'après-crise fournira également d'importantes occasions de « verdir » les investissements publics (FMI, 2020a)⁴.

Tableau 1 : Objectifs des ajustements de l'investissement public

Objectif	Court terme	Moyen terme
Efficience :	Les compressions devraient cibler les projets d'investissement dont les avantages (économiques et sociaux) sont moindres par rapport aux coûts. Il convient de réévaluer les coûts et les avantages de l'ensemble du portefeuille, y compris les projets d'avant la crise qui ont été abandonnés.	Les ressources doivent être allouées aux dépenses qui présentent des avantages (économiques et sociaux) plus élevés par rapport aux coûts.

³ Par exemple, dans le cadre de la riposte budgétaire apportée le 31 mars à la crise de la COVID-19, la Norvège a inclus un petit pourcentage (0,03 %) de son PIB à des dépenses supplémentaires pour la construction et l'entretien des infrastructures. Le Mexique a également augmenté ses dépenses en infrastructures.

⁴ Lors du Dialogue de Petersberg sur le climat qui s'est tenu le 28 avril, Kristalina Georgieva, directrice générale du FMI, a déclaré : « Si cette reprise doit être durable, si notre monde doit devenir plus résilient, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour promouvoir une 'reprise verte' ».

Équité :	L'incidence des compressions sur différents groupes ou secteurs de l'économie doit correspondre aux priorités définies.	L'incidence des projets d'investissement sur différents groupes ou secteurs de l'économie doit correspondre aux priorités définies.
Efficacité :	Les compressions doivent contribuer à un rééquilibrage budgétaire de l'ampleur requise et dans les délais prescrits.	L'augmentation des dépenses d'investissement doit contribuer à une relance budgétaire globale de l'ampleur requise et dans les délais prescrits à moyen terme.

III. GÉRER LES COMPRESSIONS DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC À COURT TERME

Si elle est inévitable, la compression des dépenses d'investissement doit reposer sur des critères transparents et limiter les répercussions négatives sur la croissance à long terme⁵. Au moment de décider des projets qui devront être réduits ou reportés, les pays pourraient être confrontés à plusieurs problèmes :

- **Les compressions de l'investissement *ad hoc* et généralisées sont monnaie courante dans les situations de crise mais ne tiennent généralement pas compte des différences propres à chaque projet.** Les projets à forte rentabilité économique et sociale et à bas coûts pourraient être réduits aussi facilement que les projets présentant un rapport avantages-coûts minime ou insuffisant.
- **Les dépenses d'investissement déjà engagées et autres coûts irrécupérables sont perdus lorsque les projets sont annulés avant d'être achevés.** Pour les projets en cours, ces coûts irrécupérables peuvent être importants, et le rapport avantages-coûts de l'achèvement du projet peut être très élevé. Pour les projets nouvellement approuvés ou qui sont tout juste entrés dans la phase de mobilisation, les fonds perdus et les effets de distorsion entraînés par leur annulation sont considérablement moindres. Or, en période de crise, de telles différences ne sont pas toujours reconnues ou prises en compte.
- **Il est difficile d'évaluer le coût total du report ou de l'annulation d'un projet.** La situation financière de certains projets pourrait être affectée par la crise. Les ajustements apportés à des projets pourraient déclencher des passifs éventuels, tels que des clauses contractuelles ou intérêts de pénalités, ou engendrer de nouveaux passifs.
- **Les compressions dans l'entretien et le remplacement d'immobilisations peuvent s'avérer très coûteuses.** La réparation d'immobilisations constitue souvent un investissement très avantageux. Les actifs qui approchent la fin de leur cycle de vie économique initial peuvent néanmoins être utilisés pendant encore plusieurs années. Par conséquent, des compressions mal ciblées dans l'entretien d'immobilisations peuvent mettre prématurément fin à la vie d'actifs productifs et engendrer, plus tard, des coûts d'entretien ou de remplacement d'immobilisations, ou des deux, bien plus élevés. Dans la mesure du possible, les dépenses liées à l'exploitation et à l'entretien d'immobilisations doivent échapper à ces compressions.

⁵ Outre les raisons budgétaires, de nombreux projets peuvent être retardés ou annulés non pas en raison d'un choix établi, mais de confinements, de restrictions de voyage, et de règles de sécurité et de distanciation sociale visant à atténuer les effets de la crise.

- **La réduction des dépenses (tout comme les décisions d'investissements dans de nouveaux projets) peut traduire l'existence de mesures incitatives pernicieuses.** Dans certains cas, il pourrait être opportun, sur le plan politique, de retenir un nouveau projet d'investissement qui jouit d'une visibilité de cette nature, tout en annulant d'autres projets sur le point d'être achevés. Dans d'autres cas, davantage de projets pourraient être maintenus qu'il ne soit financièrement viable, les paiements s'étalant alors sur une plus longue période. De telles décisions contribuent à réduire le bénéfice net d'un portefeuille d'investissement.
- **La réduction des dépenses peut avoir des répercussions imprévues ou inconnues.** Certaines dépenses d'investissement engagées par les administrations centrales viennent compléter des projets réalisés par des collectivités territoriales, des entreprises publiques ou le secteur privé. Par exemple, une nouvelle route, financée par l'administration centrale, pourrait constituer une condition préalable à l'achèvement de nouvelles routes locales ou à la construction d'une installation industrielle privée. Il conviendrait de tenir compte de ces interactions au moment de décider des projets qui seront annulés ou reportés.
- **La réduction des dépenses nécessitera souvent une coordination entre différents échelons de l'administration publique.** Les collectivités territoriales mettent en œuvre, en moyenne, la moitié des investissements publics dans les pays de l'OCDE⁶. De tels investissements sont généralement financés par un large éventail d'instruments et mobilisent des niveaux de participation et de contrôle variables des administrations centrales. Lorsque survient une crise, l'administration centrale pourrait alors disposer de moyens d'action limités pour préciser la portée des reports et annulations de ces projets. Dans certains cas, les transferts de capitaux aux collectivités territoriales pourraient souffrir de réductions généralisées des dépenses, contraignant ainsi les collectivités à des compressions budgétaires.
- **Les partenariats public-privé (PPP) sont souvent liés à des contrats dont il est difficile ou coûteux de modifier les dispositions.** Les gouvernements peuvent envisager de suspendre jusqu'à la fin de la crise des projets de type PPP en cours de préparation ou de passation de marché, en se fondant sur des critères semblables à ceux retenus dans le cadre de projets faisant l'objet de marchés traditionnels. Les administrations devraient également se montrer prudentes lorsqu'elles offrent des garanties globales aux entreprises en PPP⁷.

La réduction des dépenses vise généralement les projets d'investissement financés sur ressources intérieures. Les investissements financés par les partenaires de développement sont généralement affectés à des projets et sont non fongibles.

- **Il conviendrait d'inscrire les décisions relatives aux projets à annuler ou à reporter dans les procédures décisionnelles globales liées à la gestion des répercussions budgétaires de la crise de**

⁶ En France, par exemple, près de 100 % des investissements sont mis en œuvre par les collectivités territoriales.

⁷ Les conséquences de la crise de la COVID-19 sur les entreprises en PPP peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre en fonction des lois régissant les PPP et de la structure des contrats. De nombreuses entreprises en PPP seront néanmoins touchées, en particulier dans le secteur de la santé, de l'énergie et des transports et, dans une moindre mesure, de l'eau. Pour les PPP bien structurés (ce qui n'est cependant pas la norme dans de nombreux pays), les urgences sanitaires sont généralement définies comme étant des événements de force majeure, ce qui suppose une suspension des sanctions en cas de mauvaise exécution du contrat. Certains pays prévoient également des garanties de revenu minimum qui compensent la diminution de la demande et les pertes de recettes de certaines entreprises, comme dans le secteur des transports. En supposant que les mécanismes de compensation soient bien définis, les entreprises en PPP pourraient se retrouver mieux protégées que de nombreuses entreprises du secteur privé car elles pourraient voir leurs pertes couvertes par l'État et avoir accès à des crédits d'urgence.

la **COVID-19**⁸. Les pays dotés de capacités de gestion solides devraient être en mesure de faire face aux problèmes résumés plus haut, principalement au moyen de leurs processus opérationnels habituels, éventuellement doublés d'une coordination élargie et d'un échange d'informations plus fréquent. Les pays dotés de faibles institutions de gestion de l'investissement public nécessiteront des dispositions renforcées⁹.

- **Les pays doivent définir des objectifs précis pour l'ajustement de l'investissement public.** Les précisions seront définies en fonction des circonstances propres à chaque pays. Lorsqu'elle sera disponible, l'analyse du rapport avantages-coûts attendu du projet devrait représenter un facteur de poids. Autrement, des indicateurs plus simples pourraient être utilisés, tel que le rapport coût-efficacité ou des scores résultant d'analyses multicritères. Compte tenu des conséquences de la crise de la COVID-19 sur l'activité économique et l'emploi, certains pays pourraient décider de concentrer les compressions des dépenses sur les investissements qui créent peu d'emplois. Les projets d'investissement qui n'ont que peu de complémentarité avec d'autres projets, que ce soit à l'échelon national ou local, pourraient également faire l'objet d'un report ou d'une annulation.
- **L'état d'avancement de la mise en œuvre des projets importe également.** Selon que les projets aient été attribués ou aient fait l'objet d'un contrat, cette distinction peut entraîner des conséquences juridiques ou contractuelles distinctes. Il sera souvent nécessaire d'actualiser l'état d'avancement de la mise en œuvre des projets et de revoir les jalons prévus au cours de la période budgétaire.
- **La définition des politiques et des objectifs doit permettre d'établir un ensemble de critères de sélection pouvant servir de référence pour l'ajustement du portefeuille d'investissement public.** Le Tableau 2 offre un exemple simplifié de critères de sélection possibles. Ceux-ci devraient fixer des seuils de décision précis, et le processus de sélection devrait être adapté pour produire un ajustement de l'ampleur requise et dans les délais prescrits. Ce processus pourrait notamment : i) cerner les projets en cours qui connaissent des difficultés de mise en œuvre ; ii) geler temporairement l'approbation de nouveaux engagements en faveur de projets ; iii) mettre en veilleuse jusqu'à nouvel ordre tous les projets bloqués ; et iv) désigner comme priorité stratégique tous les projets en cours liés à la COVID-19.
- **Un mécanisme structuré doit être en place pour décider de fortes compressions des dépenses d'investissement public.** Les décisions finales seront généralement du ressort des ministres ou du cabinet, sur la base de conseils techniques. Certains pays créent des projets ou des comités pour qu'ils assument ce rôle. Dans d'autres pays, cette responsabilité est confiée à une unité organisationnelle nouvelle ou existante. La démarche retenue dépendra des contraintes de temps engendrées par la crise et des dispositions organisationnelles existantes. Il conviendrait pour le ministère des Finances de jouer un rôle de premier plan au sein de ce mécanisme, et pour d'autres ministères et organismes d'y prendre part lorsqu'ils disposent d'investissements importants. Si les collectivités territoriales ou les entreprises d'État figurent parmi les principaux investisseurs dans l'infrastructure publique, elles pourraient également être représentées ; si elles disposent d'une large autonomie, elles devraient être incitées à se conformer aux critères définis par le gouvernement.

⁸ Par exemple, de nombreux pays ont créé un comité de haut niveau, présidé par le ministre des Finances, et chargé de gérer l'ensemble de la réponse budgétaire à la crise. Un sous-comité responsable des infrastructures pourrait également être créé.

⁹ Les données de l'évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP) (FMI, 2018) confirment que la performance des pays à faible et moyen revenu est particulièrement insuffisante en matière de sélection de projets, d'entretien des infrastructures, de coordination de la prise de décisions, et de gestion et de surveillance des portefeuilles.

- **Le report ou l’annulation de projets d’infrastructure exigera des administrations qu’elles négocient des changements avec leurs entrepreneurs (dans le cas de marchés publics traditionnels) ou partenaires (dans le cas de PPP¹⁰).** Ces changements pourraient prendre la forme d’une réduction de coûts, d’une modification des spécifications ou d’une prolongation des délais, tout en assurant la conformité aux règles de passation de marchés et à d’autres règlements en matière de financements publics. Lorsque de tels changements ne sont pas effectués avec soin, d’important arriérés et dépassements de coûts peuvent s’ensuivre. Par conséquent, la clarté doit être de mise dans tout processus de report ou d’annulation de projets. Il conviendra également d’établir une procédure qui permette aux parties de résoudre d’éventuels litiges sans devoir engager de coûteuses actions en justice.
- **La prise de décisions solidement étayées nécessitera des informations complètes et cohérentes sur le portefeuille d’investissement public.** Dans certains cas, les mécanismes existants de communication des données et de surveillance peuvent être utilisés mais ces données devront souvent être enrichies. Une enquête sur l’état d’avancement de la mise en œuvre des projets et les coûts restants pourrait s’avérer nécessaire ; une telle enquête devrait porter sur les projets d’investissement d’envergure.
- **Garantir la transparence du processus sera essentiel afin que les informations qui sous-tendent les décisions soient bien connues et comprises des différentes parties prenantes et du public.** Dans le cadre du processus global de publication des données sur la riposte budgétaire à la crise, la création d’un portail d’information sur l’investissement public pourrait s’avérer très utile.

Tableau 2 : Critères indicatifs pour le report ou l’annulation de projets

Matrice de décision simple	Report	Annulation
Projet approuvé, non amorcé	Oui	Oui
Projet amorcé, moins de 10 % des coûts engagés	Oui	Non
Projet en cours, ratio avantages-coûts de l’achèvement >1,5	Non	Non
Projet en cours, ratio avantages-coûts de l’achèvement <1,5	Oui	Non
Projet en cours, ratio avantages-coûts de l’achèvement <1,0	Oui	Oui
Autres considérations		
Forte création d’emplois	Non	Non
Synergies importantes avec d’autres projets	Oui	Non

¹⁰ À consulter également : Aydin Sakrak, O, et R. Monteiro, [What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships](#), IMF PFM Blog, 30 avril 2020.

Coût élevé de l'annulation du projet (au-delà du ratio avantages-coûts)

Oui

Non

Note : Les seuils sont indicatifs.

IV. GERER L'INVESTISSEMENT PUBLIC AUX FINS DU REDRESSEMENT BUDGETAIRE

À mesure que prend fin le Grand confinement, les pays commenceront à se pencher sur les programmes de redressement et de stimulation de l'économie, comme cela avait été le cas au lendemain de la crise financière mondiale de 2008¹¹. En réponse à la crise actuelle, de nombreux pays ont d'ores et déjà annoncé une redéfinition de leurs priorités en matière de dépenses en capital. Parmi les pays du G-20, cette réponse consiste principalement à avancer plutôt qu'à reporter ou à annuler des projets afin de soutenir l'emploi et la croissance économique. Certains pays à faible revenu ont également annoncé des ajustements de leurs programmes de dépenses en capital¹².

Il est important de constituer et de maintenir une réserve de projets bien définis sur le plan technique, qui aient suivi un processus d'évaluation et de sélection rigoureux, qui soient abordables et qui contribuent suffisamment à la croissance et à la cohésion sociale. Les dispositions institutionnelles pour la prise de décisions relatives à la sélection et à la gestion de projets d'investissement doivent s'inscrire dans le programme de redressement économique global du gouvernement. Pour ce faire, il conviendrait notamment de rassembler les parties prenantes clés au sein de l'administration centrale, ainsi que les collectivités territoriales et les entreprises publiques lorsque ces secteurs contribuent largement à l'investissement public.

En examinant comment relancer l'investissement dans les infrastructures à l'appui de la reprise, les pays pourraient envisager les mesures suivantes :

- **Les projets doivent être adéquatement évalués avant leur sélection, et les processus d'approbations réglementaires éventuellement rationalisés**¹³. Même s'il existait une réserve de projets pré-évalués avant la crise, les conditions pourraient avoir considérablement évolué. Il conviendrait, à tout le moins, d'effectuer un contrôle de haut niveau du portefeuille ou de la réserve de projets pour veiller à ce qu'ils demeurent économiquement viables. En l'absence d'une telle réserve, il serait utile d'établir un dispositif d'évaluation accélérée. Les institutions spécialisées qui existent déjà à cette fin devraient prendre l'initiative. Si de tels arrangements n'existent pas, un groupe de travail composé

¹¹ À la suite de la crise financière mondiale, de nombreux pays de l'OCDE ont augmenté leurs dépenses en infrastructures de base, dont une grande partie a été exécutée par les municipalités (OCDE, 2011). En Allemagne, deux plans de relance ont été mis en place : le premier, d'une valeur de 2 milliards d'euros pour les infrastructures de base ; le second, d'une valeur de 17,3 milliards d'euros, pour l'éducation, les hôpitaux et l'efficacité énergétique. La France a adopté une démarche semblable dans le cadre de la reprise après la crise financière mondiale. Parmi les projets prêts à démarrer et conformes aux critères « opportuniste, ciblé et temporaire » énoncés plus haut, notons les infrastructures routières, la remise en état de biens patrimoniaux et les marchés publics de défense. Des dispositions spéciales ont été prises pour mettre en œuvre ces projets dans le cadre du plan de relance économique de la France. L'investissement public constituait l'un des trois secteurs du programme recensés dans le cadre de ce plan. Consulter Wendling (2020).

¹² Au Ghana, par exemple, le gouvernement a annoncé une augmentation de 0,3 % du PIB des dépenses en biens et services, des transferts et des investissements. Au Zimbabwe, le gouvernement réoriente les dépenses en capital vers des projets liés à la santé, l'eau, et l'assainissement, en affectant à cette fin la taxe sur les transferts de titres intermédiaires.

¹³ Consulter par exemple le [Planning System Acceleration Program](#) (Programme d'accélération du système de planification) de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie.

d'experts de secteurs clés pourrait être constitué. Il est recommandé que le dispositif d'évaluation s'applique à tous les projets existants de même qu'aux nouvelles propositions.

- **Les dispositions** doivent **inclure des critères clairs de sélection de projets suivant les axes proposés dans le Tableau 3**. L'accent devrait être mis sur le recensement des projets qui correspondent aux principes « opportun, ciblé et temporaire » énoncés plus haut.
- **Le programme de relance budgétaire** doit **s'inscrire dans une politique et un cadre budgétaires crédibles et réalistes à moyen terme**. Les estimations de l'espace budgétaire disponible pour les infrastructures devraient orienter la prise de décision. Nous recommandons que les projets soient sélectionnés en fonction de projections précises quant aux incidences budgétaires, et d'une compréhension claire de ces dernières. Cette évaluation devrait comprendre les coûts totaux des projets encourus pendant toute leur durée de vie, y compris les coûts d'entretien et d'exploitation attendus.
- **Les contraintes de capacité** doivent **être recensées et traitées à un stade précoce**. Pour de nombreux pays à faible revenu et pays émergents, même pour ceux qui disposent d'un espace budgétaire et d'un accès au financement, la capacité d'accroître rapidement les projets d'investissement peut être limitée. Par exemple, les systèmes de passation de marchés ou encore l'accès au capital, à la main-d'œuvre et aux matériaux pourraient souffrir de l'insuffisance des capacités. Ces contraintes pourraient être aggravées par les restrictions de voyage et autres mesures visant à contenir le virus de la COVID-19, surtout si de nouvelles vagues d'infections venaient à apparaître et de nouvelles mesures d'endiguement adoptées. Il est important de privilégier une démarche volontariste dans la recherche de partenaires financiers, dans le recrutement et la formation du personnel possédant les compétences nécessaires, ainsi que dans l'approvisionnement à long terme en équipements essentiels.

Tableau 3 : Critères indicatifs pour les projets s'inscrivant dans un plan de relance budgétaire

Principe	Critères indicatifs
Opportun	Possibilité de mettre en œuvre les projets dans les délais prescrits Une part importante des projets devrait être disponible pour mise en œuvre immédiate
Ciblé	Rapport avantages-coûts élevé (ratio >1,5) Autres incidences positives (au-delà du ratio avantages-coûts) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Économiques ▪ Sociales ▪ Environnementales Fort potentiel de création d'emplois Importantes synergies avec d'autres projets, y compris avec les collectivités territoriales et le secteur privé Possibilité de s'appuyer sur le financement concessionnel

Temporaire Les projets devraient avoir une forte incidence sur la croissance à long terme mais une incidence budgétaire limitée à long terme.

Les projets ne devraient pas exiger de financements importants au-delà de la période de relance budgétaire.

- **Les projets d'entretien d'immobilisations devront jouer un rôle phare dans le cadre du programme d'investissement.** Les projets d'entretien et de réparations d'immobilisations sont par nature souples et peuvent être facilement élargis. Ils sont souvent relativement bon marché et standardisés, faciles à programmer, à mettre en œuvre et à contrôler, et peuvent présenter une plus grande intensité en emploi que les nouveaux projets d'infrastructure. Les programmes d'entretien d'immobilisations peuvent être repris à leur compte par les collectivités territoriales grâce à un régime dédié de subventions en capital.
- **À la suite de la crise de la COVID-19, une gestion adéquate des projets en PPP sera d'autant plus importante.** Certains pays choisiront d'entreprendre des programmes d'investissement comme mesure de relance budgétaire, tandis que d'autres, confrontés à une dette élevée, devront accomplir plus avec moins de ressources. Pour de nombreux pays, les projets en PPP peuvent représenter une partie de la solution. Néanmoins, l'expérience à l'échelle mondiale semble indiquer qu'en l'absence d'une gestion budgétaire efficace, les PPP peuvent engendrer des gaspillages et de l'inefficacité ; ils mènent souvent à une exposition accrue de l'État aux risques budgétaires et font avancer des projets ayant une valeur économique faible, voire négative, pour la société (mais qui génèrent des bénéfices pour les investisseurs).
- **Il convient de réexaminer les mécanismes de passation de marchés pour garantir la réalisation efficace et en temps opportun des projets d'investissements tout en maintenant la transparence¹⁴.** Au moment d'élaborer le programme de relance budgétaire, les goulets d'étranglement au sein des marchés publics devront être recensés et corrigés. En réponse à la crise, de nombreux pays ont promulgué des lois sur les marchés publics qui rationalisent les procédures habituelles de passation de marchés. Le ministère des Finances et l'autorité responsable des marchés publics devront rédiger des directives claires ou des règlements d'application afin d'en assurer l'application cohérente. En outre, afin de conditionner les attentes, un plan de retour à des dispositions « normalisées » après la crise devra être rendu public. La transparence des communications, les rapports et les vérifications des politiques d'achats et des transactions pendant la crise sont d'une importance capitale.
- **Il convient d'instaurer des mécanismes efficaces de surveillance des projets et de production de rapports connexes, ainsi que de signalement et de règlement des difficultés de mise en œuvre.** À la suite de la crise financière mondiale, l'expérience a démontré que la transparence et l'accès du public à l'information sont importantes pour garantir la performance des portefeuilles (OCDE, 2011). Un mécanisme de suivi solide permet également de réaffecter les fonds qui étaient initialement destinés à des projets dont la mise en œuvre, contrairement à l'évaluation initiale, prend plus de temps que prévu et qui, par conséquent, ne correspondent pas entièrement aux critères « opportun, ciblé, et temporaire ». Des mesures visant à garantir la responsabilité et les contrôles adéquats sont également essentielles (FMI, 2020b).

¹⁴ Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (2020) propose des lignes directrices utiles relatives aux méthodes d'atténuation des vulnérabilités en matière de gouvernance dans le domaine des marchés publics pendant la crise.

BIBLIOGRAPHIE

- Aydin Sakrak, O, and R. Monteiro. 2020. [“What is the COVID-19 Crisis Impact on Public-Private Partnerships”](#). IMF PFM Blog, April 30, 2020.
- International Monetary Fund. 2020a. [“Greening the Recovery”](#). IMF Special Series on COVID-19, April 20, 2020.
- International Monetary Fund. 2020b. “Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending”. IMF Special Series on COVID-19, forthcoming.
- International Monetary Fund. 2020c. [Spring 2020 Fiscal Monitor: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#).
- International Monetary Fund. 2018. [“Public Investment Management Assessment - Review and Update”](#). IMF Policy Paper.
- Open Government Partnership. 2020. [A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement](#).
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. [Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis](#), Paris, OECD.
- Wendling, C. 2020. [“French Experience with Stimulus Packages. 2008-2009”](#). IMF PFM Blog, March 26, 2020.