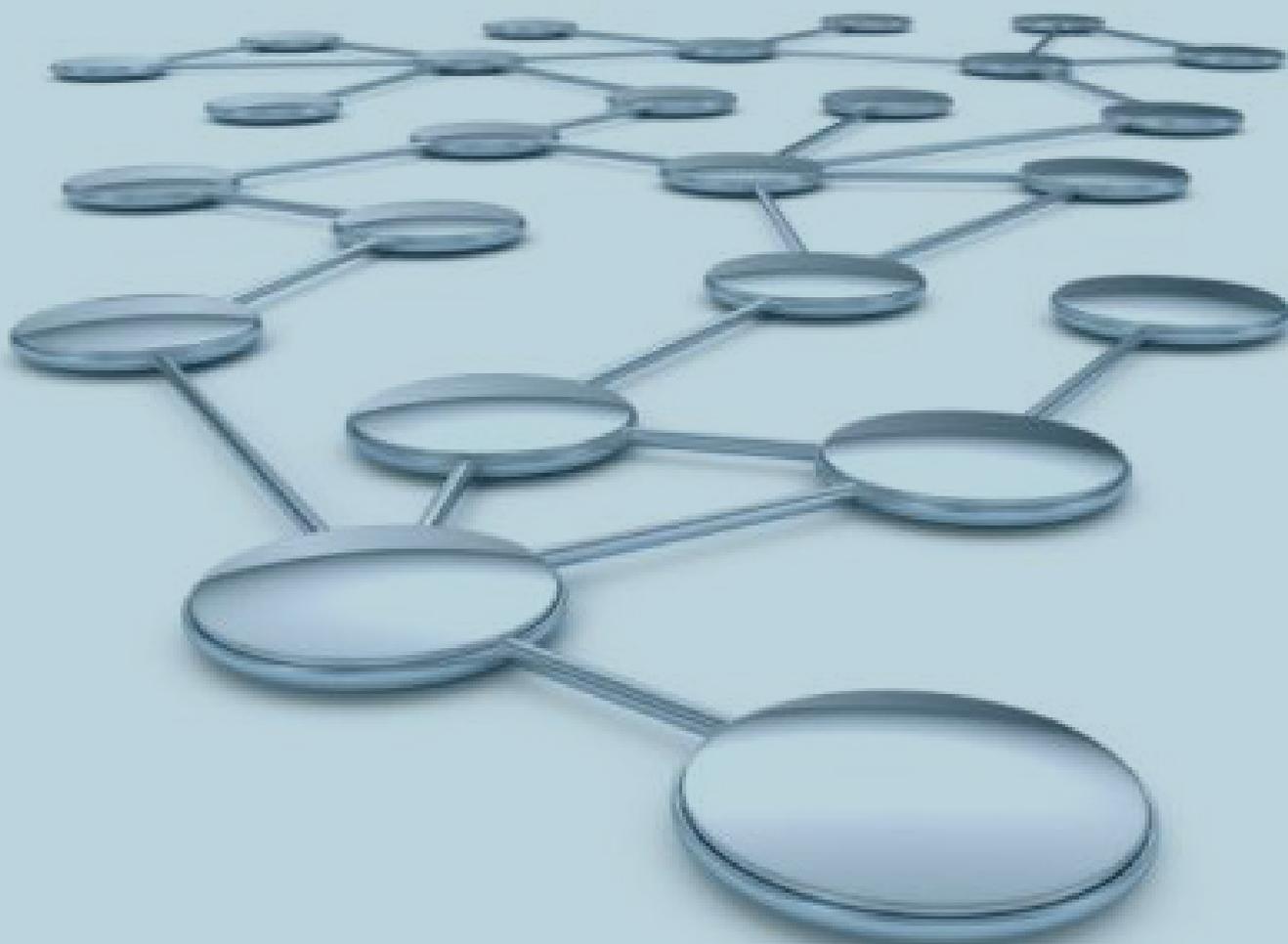


# Recommandation du Conseil sur l'Investissement public efficace entre niveaux de gouvernement

Adopté le 12 mars 2014



## Avant-propos

Ce document présente la *Recommandation sur un Investissement efficace entre niveaux de gouvernements* qui a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 12 mars 2014.

Une Recommandation est un outil de l'OCDE approuvé par le Conseil, qui aboutit à des normes et standards internationaux, des bonnes pratiques et des orientations en matière de politiques économiques. Une recommandation n'est pas juridiquement contraignante, néanmoins une grande force morale leur est accordée puisqu'elle représente la volonté politique des États Membres.

Cette Recommandation a été développée par la Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. Son élaboration a donné lieu à une consultation approfondie à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation et elle a été soutenue par les Ministres lors de la Réunion ministérielle du TDPC les 5 et 6 décembre 2013 à Marseille.

Les principes énoncés dans la Recommandation ont pour objet d'aider les gouvernements à tous les niveaux à évaluer les forces et les faiblesses de leur capacité en matière d'investissement public, responsabilité partagée entre niveaux de gouvernement, et d'établir des priorités en matière d'amélioration. L'OCDE développe le travail de mise en œuvre de ces Principes avec l'élaboration d'un Guide de mise en œuvre pour les décideurs et praticiens.

Pour plus d'informations veuillez visiter notre site internet :

[www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/](http://www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/)

ou contactez : [dorothee.allain-dupre@oecd.org](mailto:dorothee.allain-dupre@oecd.org) or [TDPCprinciples@oecd.org](mailto:TDPCprinciples@oecd.org)

**Direction de le Gouvernance publique et du développement territorial**



## Table des matières

Note d'introduction.....	4
Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement .....	8
A. Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques .....	9
1. Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires.....	9
2. Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux .....	10
3. Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent .....	10
B. Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement .....	10
4. Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risque connexes .....	10
5. Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement .....	11
6. Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités .....	11
7. Renforcer l'expertise des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public.....	11
8. Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience .....	12
C. Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement.....	12
9. Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés .....	12
10. Développer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement.....	12
11. Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement.....	13
12. Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement.....	13
Annexe .....	14
Exemples de bonnes pratiques pour chaque principe .....	29
Références .....	31

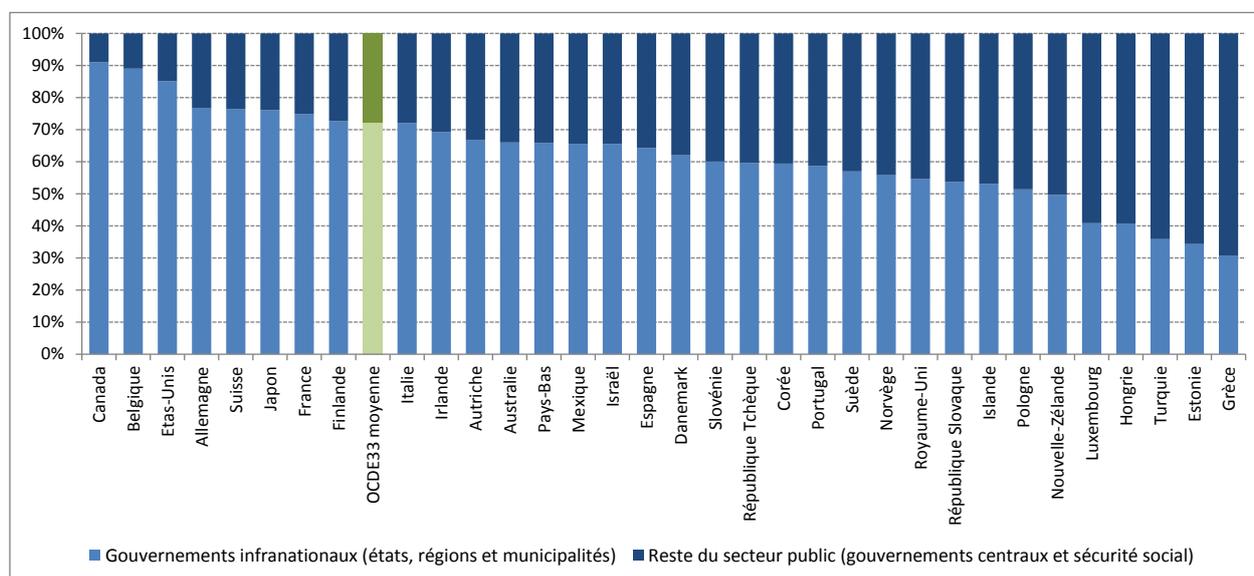
## Note d'introduction

**L'investissement public façonne les choix de la population en matière de lieu de résidence et de travail, influe sur la l'investissement privé et joue sur la qualité de vie.** Lorsqu'il est bien géré, l'investissement public représente l'une des formes de dépense publique les plus à même de stimuler la croissance. Cependant, la réalisation de mauvais choix d'investissement et une piètre mise en œuvre non seulement entraînent un gaspillage des ressources publiques et une érosion de la confiance du public, mais peuvent aussi contrarier les perspectives de croissance.

**En 2012, les pays de l'OCDE ont dépensé 1 170 milliards de dollars (USD) en investissement public direct, soit 2.7 % du PIB de l'OCDE.** Les dépenses d'investissement public varient non seulement entre pays de l'OCDE, mais également *au sein* d'un même pays. Il existe des variations parmi les régions tant en ce qui concerne l'investissement public en pourcentage du PIB régional que l'investissement public par habitant dans les régions.

**En 2012 environ 72 % de l'investissement public a été réalisé à l'échelon infra-national au sein de la zone OCDE.** En règle générale, le taux est plus élevé dans des pays fédéraux, et est plus faible dans des pays historiquement plus centralisés. L'investissement public implique généralement des niveaux d'administration et des autorités différents au cours du processus d'investissement, que cela prenne la forme de compétences partagées ou d'accords de financement. Cela peut rendre la gouvernance particulièrement complexe.

### Part des gouvernements infranationaux dans l'investissement public direct (2012)



Source : Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

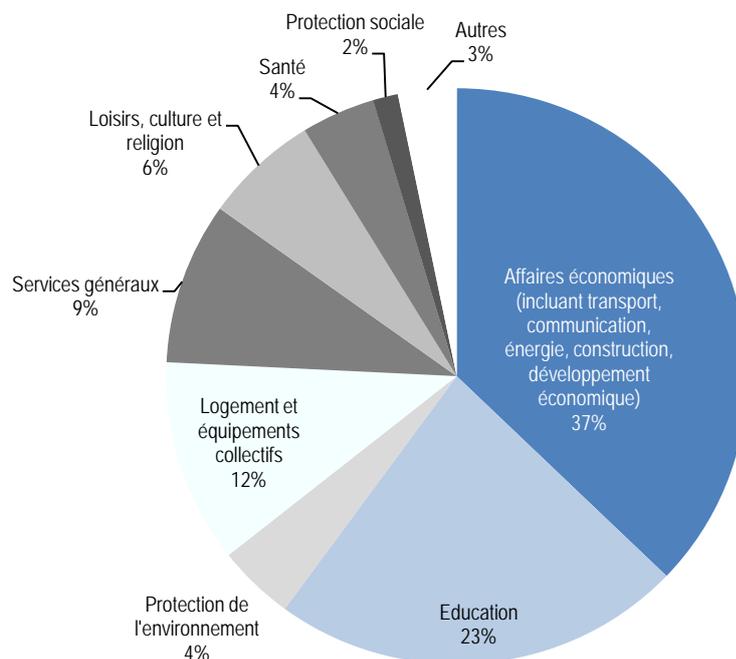
**La majorité des investissements infranationaux sont alloués à des domaines revêtant une importance critique pour la croissance économique future, le développement durable et le bien-être des citoyens.** Pour ce qui est des investissements infranationaux effectués dans la zone OCDE, 37% est alloué aux affaires économiques (transports, communications, développement économique, énergie, construction, etc.), environ 27% vont à l'éducation, et 11 % aux logements et aux équipements collectifs.

## Une définition de l'investissement public

Généralement, le terme « investissement public » fait référence aux dépenses d'investissement en infrastructures matérielles (routes, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (développement du capital humain, innovation, recherche-développement, etc.) dont la durée de vie productive est supérieure à un an. La manière dont l'investissement public est mesuré varie de sensiblement entre les pays. Le terme « formation brute de capital fixe » (FBCF) est souvent employé comme synonyme le plus approchant de ce qu'on appelle l'investissement public « direct ». L'investissement public « indirect » correspond aux transferts en capital, autrement dit aux aides et subventions à l'investissement en espèces ou en nature, réalisés par les gouvernements infranationaux au profit d'autres unités institutionnelles. Dans l'ensemble de ce document, l'expression « investissement public » désigne, sauf indication contraire, l'investissement public direct tel que mesuré par la formation brute de capital fixe.

Toutefois, des différences existent entre les pays qui, par exemple, enregistrent pour certains, les contributions privées à l'investissement public dans les comptes nationaux, alors que ce n'est pas forcément le cas pour les autres. Il existe également une différence quant à l'imputation comptable des dépenses d'exploitation et d'entretien. Certains des problèmes les plus fréquents que peut poser la budgétisation des dépenses d'investissement du secteur public résident dans la distinction de la frontière avec les dépenses courantes.

## L'investissement public infranational, par fonction économique (2011)

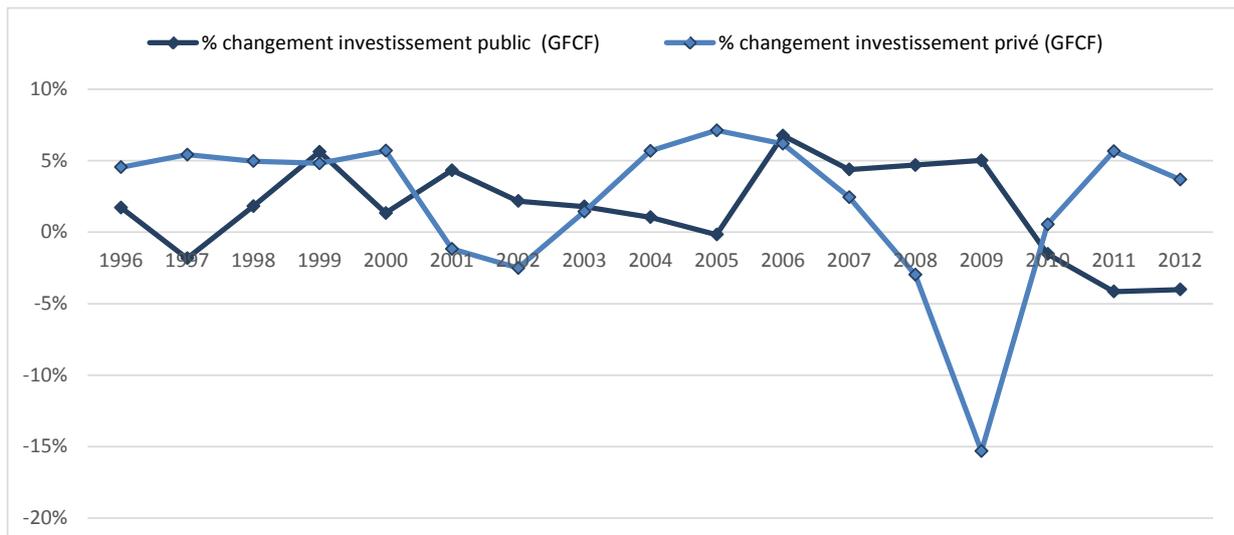


Source: Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

**L'investissement public est sous pression avec la mise en oeuvre des stratégies d'assainissement budgétaires. Un grand nombre** d'États Membres de l'OCDE ont abandonné leurs vastes programmes de relance appliqués en 2008-09 en faveur, plus récemment, de mesures d'assainissement des finances publiques. Depuis 2010, les politiques de rigueur budgétaires mises en oeuvre ont entraîné une diminution des ressources consacrées à l'investissement public dans un contexte de contraction de

l'investissement privé dans de nombreux pays. L'investissement public, qui fait partie des quelques postes budgétaires associés à une plus grande flexibilité, est devenu, en cette période budgétaire difficile, la « variable d'ajustement ». Bien que l'investissement ait culminé en 2009 grâce aux mesures de relance, le niveau annuel au sein de l'OCDE n'a pas encore retrouvé le taux d'avant-crise. Par rapport à 2007, l'investissement public par habitant a baissé dans 15 pays de l'OCDE sur 33. Tous les pays de l'OCDE n'ont pas suivi cette tendance, mais une contraction durable de l'investissement public peut peser, à long terme, sur la croissance nationale et le bien-être des populations.

### Variations annuelles dans l'investissement public et privé (FBCF) en termes réels dans l'OCDE (1996-2012)



Note: Pas de données pour le Chili, Israël, Grèce, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et Turquie. FBCF pour la Corée estimé en 2012.

Source: Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

**Etant donné qu'il est probable que les budgets publics l'OCDE resteront restreints pendant un certain temps, tous les niveaux de gouvernement vont devoir mieux faire avec moins en faisant des dépenses plus judicieuses.** Les défis vont au delà du simple *financement* des investissements. Même si les finances sont disponibles, il se peut que les différents niveaux de gouvernement manquent d'outils de gouvernance appropriés pour pouvoir optimiser l'utilisation des fonds publics. Par exemple, pendant la crise, la mise en œuvre des stratégies d'assainissement budgétaires au sein de l'OCDE en 2008-09 a révélé que les acteurs à la fois nationaux et infra-nationaux manquaient d'outils de dispositif de gouvernance appropriés afin d'assurer la meilleure utilisation des fonds publics.

**L'impact des investissements publics dépend, dans une large mesure, de la manière dont les autorités les gèrent.** La gouvernance multi-niveaux de l'investissement public se heurte à trois défis systématiques qui peuvent empêcher d'obtenir le meilleur résultat possible :

1. **Des défis au niveau de la coordination :** la coordination entre secteurs, entre collectivités territoriales et entre niveaux de gouvernement est nécessaire, mais difficile à réaliser en pratique. De plus, la constellation des acteurs intervenant dans l'investissement public est très vaste, et un travail peut être nécessaire pour faire concorder leurs intérêts.
2. **Des défis au niveau des capacités :** Quand les capacités de conception et d'exécution des stratégies d'investissement sont faibles, la réalisation des objectifs visés peut être compromise. Les analyses économétriques démontrent que les résultats obtenus sur le plan de l'investissement public et de la croissance sont corrélés à la qualité de la gouvernance, y compris à l'échelon infra-national.

3. **Des défis au niveau du cadre d'action :** Des bonnes pratiques en matière de budgétisation, de marchés publics et de qualité de la réglementation sont indispensables à la réussite des projets d'investissement. Or, les pratiques ne sont pas toujours satisfaisantes ni cohérentes entre niveaux de gouvernement.

**Tous les pays sont confrontés par ces défis, quelque soit le contexte institutionnel** (les pays fédéraux ou fortement centralisés) car une dépendance mutuel entre niveaux de gouvernements pour l'investissement public va de même pour tous les pays.

**Le but de la Recommandation sur un Investissement efficace entre niveaux de gouvernements est d'aider les gouvernements à tous niveaux à évaluer les forces et faiblesses de leur capacité systémique en matière d'investissement public, et d'établir des priorités d'amélioration.**

**Les Principes ne doivent pas être considérés isolément. Ils doivent être utilisés en conjonction avec d'autres outils.** Des Instruments de l'OCDE existants contiennent également des orientations relatives à l'investissement public. Les Principes de cette recommandation proposent une approche systémique qui aborde les rôles des différents niveaux de gouvernement dans la conception et la mise en œuvre d'une responsabilité partagée clé. En outre, cet instrument est le premier instrument de l'OCDE dans le domaine des politiques régionales et de la gouvernance pluri-niveaux. Il souligne les contributions potentielles que tous les niveaux de gouvernement en ce qui concerne le développement national et la croissance à long terme.

**Les Principes, et les développements relatifs, sont organisés selon trois piliers :**

- **Pilier A : Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques.** Ce pilier privilégie l'importance de la recherche et de l'instauration de relations de complémentarité entre les politiques et programmes menés dans les différents domaines de l'action publique, à la fois verticalement, entre les différents niveaux de gouvernement, et horizontalement, entre les gouvernements infranationaux, en vue de renforcer l'efficacité de l'investissement public ;
- **Pilier B : Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement.** Ce pilier met en exergue cinq capacités dont devraient disposer tous les niveaux de gouvernement afin de soutenir les conditions d'un investissement efficace et de favoriser l'accomplissement de progrès permanents depuis le choix de l'investissement jusqu'à son exécution et son suivi ;
- **Pilier C : Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement.** L'efficacité et l'efficacé de la planification et de la mise en œuvre des investissements publics dépendent notamment de la qualité de la gouvernance dans de nombreux domaines. Ce pilier insiste sur l'importance du recours à de bonnes pratiques en matière de décentralisation budgétaire, de gestion des finances publiques, de marchés publics et de qualité de la réglementation à tous les niveaux de gouvernement.

**Les Principes énoncés dans la recommandation sont applicables aux gouvernements nationaux, régionaux et locaux, certains aspects intéressant d'autres parties prenantes de l'investissement public.** Ils ont vocation à s'appliquer à tous les pays Membres de l'OCDE et à fournir des indications utiles pour les pays partenaires (c'est-à-dire des non-Membres) qui cherchent à relever les défis et à identifier les bonnes pratiques liés à la gouvernance multi-niveaux de l'investissement public. Ils offrent des indications précieuses aux pays, quel que soit leur degré de décentralisation.

**Afin d'aider les gouvernements nationaux et infranationaux à mettre en œuvre les Principes de l'OCDE, un guide de mise en œuvre sera élaboré en 2014.** Le guide fournira des indicateurs et des bonnes pratiques pour les différents Principes en les illustrant d'exemples concrets tirés des pays, des régions et des municipalités.

# RECOMMANDATION DU CONSEIL SUR L'INVESTISSEMENT PUBLIC EFFICACE ENTRE NIVEAUX DE GOUVERNEMENT

## LE CONSEIL,

**VU** l'Article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

**VU** la Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL], la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires [C(2012)37], la Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public [C(98)70/FINAL], la Recommandation du Conseil sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [C(2003)107], la Recommandation du Conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics [C(2008)105], la Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying [C(2010)16] ; la Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé [C(2012)86], et la Recommandation du Conseil concernant les Principes pour la participation du secteur privé aux infrastructures [C(2007)23/FINAL] ;

**RECONNAISSANT** que l'investissement public peut jouer un rôle crucial dans le développement durable et la croissance aux niveaux national et infranational, et améliorer la confiance et le bien-être des citoyens aujourd'hui et dans le futur ;

**RECONNAISSANT** que la majorité des investissements publics réalisés dans les pays Membres de l'OCDE sont le fait des gouvernements infranationaux, tout en faisant l'objet d'une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement ;

**RECONNAISSANT** qu'en période de restrictions budgétaires comme en temps d'expansion du budget, il appartient aux gouvernements de faire preuve d'une efficacité et d'une efficience plus grandes en termes de dépenses publiques, notamment en ce qui concerne l'investissement ;

**NOTANT** que l'OCDE joue un rôle de premier plan dans la promotion d'une bonne gouvernance aux niveaux de gouvernement national et infranational, ainsi que de bonnes pratiques de coordination entre niveaux de gouvernement ;

**NOTANT** que, à la Réunion du Comité des Politiques de Développement Territorial au niveau ministériel des 5-6 décembre 2013, les Ministres ont considéré que les Principes pour l'investissement public efficace offraient un plan d'action et ont appelé à leur transformation en instrument de l'OCDE, soulignant que leur mise en œuvre conduirait à des mécanismes de coordination plus effectifs, des capacités plus fortes et de meilleures conditions cadre [Résumé de la Présidence, voir GOV/TDPC/MIN(2013)3] ;

**VU** le document de référence pour chacun des Principes présentés ci-après et dont les Ministres ont pris note les 5-6 décembre 2013 [GOV/TDPC(2013)3/REV2] ;

**NOTANT** que, aux fins de la présente Recommandation, les définitions suivantes s'appliquent :

- Le terme « gouvernements » désigne tous les niveaux de gouvernements ;

- Le terme « investissement public » désigne les dépenses d'investissement en infrastructures matérielles (routes, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (développement du capital humain, innovation, recherche-développement, etc.) dont la durée de vie productive est supérieure à un an. Les statistiques capturent en général l'investissement public direct tel que mesuré par la formation brute de capital fixe ;
- Le terme « gouvernements infranationaux » désigne l'ensemble des niveaux de gouvernement qui se situent en-dessous des gouvernements nationaux (régionaux et locaux) ;
- Le terme « gouvernement régional » ou « région » désigne le niveau de gouvernement immédiatement sous le niveau national dans les pays fédéraux (c'est-à-dire les états fédérés) ou dans des pays unitaires (avec un niveau régional spécifique) ;
- Le terme « gouvernements locaux » désigne l'ensemble des niveaux de gouvernement infranationaux dans les pays non fédéraux et aux niveaux de gouvernement infrarégionaux dans les pays fédéraux ;
- Les termes « régions » et « local » peuvent aussi faire référence de manière plus générique à des territoires infranationaux avec des caractéristiques socio-économiques ou territoriales spécifiques qui peuvent correspondre ou non à des unités administratives ou politiques.

Sur proposition du Comité des politiques de développement territorial :

**I. RECOMMANDE** que les Membres mettent en œuvre les Principes suivants afin de renforcer l'efficacité de l'investissement public entre tous les niveaux de gouvernement :

#### **A. Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques**

##### **1. Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires**

- i) *Concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.* Les choix d'investissement public devraient s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement fondée sur l'évaluation des spécificités régionales (ou locales), des avantages comparatifs, du potentiel de croissance, d'innovation et de création d'emplois, des considérations en matière d'équité et de viabilité environnementale. Il conviendrait que les stratégies d'investissement soient axées sur les résultats (des objectifs d'action étant clairement définis en amont), réalistes et éclairées (c'est-à-dire fondées sur des preuves de la capacité de la région ou de la localité à faire un usage fructueux des investissements), et anticipatives (les investissements étant à même de positionner les régions et les territoires en termes de compétitivité et de développement durable dans le contexte des tendances mondiales).
- ii) *Rechercher des relations de complémentarité et réduire les conflits entre stratégies sectorielles.* Des effets de synergie prenant la forme de relations de complémentarité sont souvent nécessaires afin d'exploiter au mieux les investissements publics. Aux niveaux de gouvernement supérieurs, l'instauration de ces relations de complémentarité peut être favorisée par : a) le recours à des cadres stratégiques nationaux d'investissement public dans le but d'assurer la concordance des objectifs à l'échelle des ministères et des différents niveaux de gouvernement ; et b) la réduction au minimum des obstacles administratifs grâce à des mécanismes de coordination tels que des comités et des programmes interministériels, entre autres, et à l'harmonisation des règles programmatiques. Les pouvoirs publics peuvent également constituer des réserves communes d'investissement à l'échelle des organismes publics/ministères afin de faciliter l'examen d'un ensemble plus large de priorités.

- iii) *Encourager la production de données à l'échelon infranational pertinent* pour éclairer les stratégies d'investissement et fournir des éléments concrets aux fins de la prise de décision. Ces données peuvent être recueillies par les organismes chargés des statistiques mais aussi par le biais des dossiers administratifs, d'autres sources de données, et des citoyens eux-mêmes.

## **2. Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux**

*Assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour renforcer l'efficacité et l'efficacité de l'investissement public.* La coordination est nécessaire lorsqu'il s'agit de repérer les possibilités et les blocages en matière d'investissement, de gérer les compétences communes dans le domaine de l'action publique, de limiter au minimum le risque d'investissements œuvrant en faveur d'objectifs contradictoires, de veiller à disposer de moyens financiers et humains suffisants pour réaliser l'investissement, et d'établir un lien de confiance entre les acteurs à différents niveaux de gouvernement. Plusieurs outils peuvent être utilisés lorsque la cohérence des investissements à l'échelle des différents niveaux de gouvernement est impérative, notamment des accords de cofinancement, des contrats entre différents niveaux de gouvernement, des dispositifs de consultation formelle, une collaboration entre des organismes ou représentants nationaux et certains services infranationaux, ou d'autres formes de dialogue régulier entre gouvernements.

## **3. Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent**

*Fournir des incitations à la coordination entre les gouvernements régionaux et/ou locaux et rechercher des éléments favorables à celle-ci pour mettre en adéquation l'investissement public avec la zone géographique pertinente.* La coordination horizontale est essentielle au renforcement de l'efficacité grâce à des économies d'échelle, et à l'amélioration des effets de synergie entre les politiques de gouvernements infranationaux voisins (ou, d'une façon générale, liés). La coordination se matérialise notamment sous la forme de contrats, de plates-formes de dialogue et de coopération, de partenariats spécifiques d'investissement public, d'autorités mixtes, ou de fusions de collectivités régionales ou municipales.

## **B. Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement**

### **4.  valuer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes**

- i) *Faire appel à des évaluations à long terme approfondies en ce qui concerne le choix de l'investissement.* Les évaluations *ex ante* devraient servir à la fois à préciser les objectifs et à clarifier des informations. Les évaluations devraient être fiables d'un point de vue technique et concourir à clarifier les effets sociaux, environnementaux et économiques des investissements, et elles devraient permettre d'identifier les méthodes d'investissement pouvant offrir, vraisemblablement, le meilleur rendement. En outre, les décideurs publics devraient examiner les relations de complémentarité entre politiques et projets, ainsi que les solutions de substitution à l'investissement et l'option d'une utilisation efficace des infrastructures existantes pour atteindre certains objectifs. Il convient d'évaluer précisément les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme dès le stade de la décision d'investissement.

- ii) *Évaluer les différents types de risques et d'incertitude associés à l'investissement public, y compris les effets à plus long terme, dans le cadre d'une évaluation réalisée à un stade précoce du cycle d'investissement. Parmi ces risques figurent notamment des risques budgétaires, comme des éléments de passif éventuels, mais aussi financiers, politiques, sociaux et environnementaux. Ces risques et les stratégies d'atténuation correspondantes devraient être réévalués dès que de nouvelles informations sont disponibles.*

## **5. Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement**

- i) *Impliquer les parties prenantes des secteurs publics, privés, et de la société civile dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies d'investissement public, afin d'en améliorer la valeur économique et sociale, et d'assurer la redevabilité des acteurs publics. Les différents niveaux de gouvernement devraient associer les parties prenantes à l'évaluation des besoins et à l'élaboration d'une politique d'investissement au début du cycle d'investissement, et, à un stade plus avancé, aux processus de remontée de l'information et d'évaluation. Les données relatives aux projets, aux dépenses et aux résultats en matière d'investissement public devraient être soumises à un certain niveau d'examen du public de façon à promouvoir la transparence et la redevabilité.*
- ii) *Concilier les avis des parties prenantes, en adoptant des mesures pour éviter que des groupes d'intérêts n'exercent une influence disproportionnée. Les mécanismes de consultation à tous les niveaux de gouvernement devraient être inclusifs, ouverts et transparents, et promouvoir par ailleurs la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.*

## **6. Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités**

- i) *Faire correspondre les accords de financement privé avec les besoins d'investissement et les capacités des gouvernements, en particulier au niveau infranational, en analysant rigoureusement les avantages et inconvénients que présentent les différents dispositifs de participation du secteur privé et leurs implications en termes de risques et de capacités financières et administratives publiques. Les décisions concernant les partenariats public-privé (PPP) devraient être coordonnées avec le processus budgétaire, et il convient de comparer les rendements potentiels des sommes investies, respectivement, dans le cadre de PPP et dans le cadre de marchés publics classiques.*
- ii) *Impliquer des acteurs et institutions de financements privés à l'investissement public pour proposer davantage qu'un simple financement. Impliquer des acteurs et des institutions de financements privés aux opérations d'investissement devrait être un moyen de renforcer les capacités des gouvernements, aux différents niveaux, et de profiter de leur expertise grâce à de meilleures évaluations ex ante des projets, à une analyse plus solide du marché et des risques de crédit, et à la recherche d'économies d'échelle et d'efficacité. Les pouvoirs publics devraient utiliser des mécanismes de financement innovants en ayant conscience des capacités de gestion qu'exigent ces approches.*

## **7. Renforcer l'expertise des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public**

*Renforcer les capacités des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public. Il convient de s'attacher à gérer efficacement les ressources humaines, mais également de cultiver les connaissances (mise en évidence, diffusion et application des bonnes pratiques tels que les*

présents Principes) et les relations (perfectionnement des mécanismes de coordination verticale, renforcement de la coopération entre les gouvernements infranationaux et instauration de liens avec les *sources* de compétences techniques). Les capacités des gouvernements infranationaux méritent une attention particulière ; dans certains cas, les ressources financières, les compétences spécialisées ou la qualité institutionnelle peuvent être insuffisantes. Il n'est pas possible de renforcer toutes les capacités en même temps. Il est donc utile de repérer les contraintes les plus fortes et de réfléchir à l'ordre dans lequel les réformes devraient être menées.

## **8. Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience**

*Clarifier les résultats à obtenir au moyen d'investissements publics et mettre en œuvre des mécanismes pour produire ces résultats, notamment des stratégies d'investissement axées sur les résultats intégrant des objectifs d'action clairement définis, des procédures d'appel d'offres bien conçues, des systèmes de suivi efficaces, des évaluations en aval de qualité, une réflexion continue sur les choix d'investissement en vue de leur amélioration, des échanges actifs et un processus d'apprentissage mutuel continu entre les parties prenantes impliquées dans l'investissement public.*

## **C. Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement**

### **9. Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés**

- i) *Appliquer un cadre budgétaire adapté aux différents objectifs visés en matière de politique d'investissement.* Les dotations entre niveaux de gouvernement et les accords de cofinancement sont particulièrement pertinents lorsque les projets génèrent des retombées positives, lorsque des économies d'échelle sont nécessaires, lorsqu'on cherche à répartir les risques ou à établir une coopération temporaire, lorsqu'il faut harmoniser les priorités entre les différents niveaux de gouvernement, ou lorsqu'il s'agit de renforcer les capacités de certains niveaux. Le cofinancement peut également stimuler l'engagement des diverses parties prenantes en faveur de la réussite d'un projet et inciter les différentes collectivités à mettre en commun leurs ressources.
- ii) *Créer des conditions propices à l'exploitation par les gouvernements infranationaux de leur propre potentiel de production de recettes,* en vue non seulement de financer des investissements, mais aussi de permettre leur participation à des dispositifs de cofinancement et d'assurer le financement des dépenses d'exploitation et d'entretien à long terme.

### **10. Développer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement**

*Adopter des bonnes pratiques pour le processus budgétaire et la responsabilité financière qui intègrent, entre autres, le chiffrage précis des plans d'investissement public, la prise en compte de ces plans dans les stratégies budgétaires et les procédures d'affectation des ressources, leur insertion dans un cadre budgétaire à moyen terme, et la prise en considération en bonne et due forme des coûts d'exploitation et d'entretien à long terme. Il s'agit notamment d'appliquer le traitement budgétaire qui convient aux partenariats public-privé et aux entreprises publiques locales, ainsi qu'aux éléments de passif éventuels connexes.*

## 11. Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement

- i) *Optimiser la transparence à chaque étape du processus de passation des marchés publics, promouvoir la spécialisation des agents publics chargés de ce processus, et mettre en place des circuits de responsabilité et des mécanismes de contrôle clairement définis.* Les systèmes de passation des marchés publics devraient être transparents, concurrentiels, soumis à un suivi permettant de s'assurer que les fonds sont employés aux fins prévues, et efficaces en matière d'enregistrement et de traitement des plaintes. Les gouvernements devraient investir pour veiller à disposer des capacités suffisantes, en particulier au niveau infranational, en recrutant et en formant des spécialistes des marchés publics, en ayant recours à des mécanismes de passation conjointe des marchés publics, ainsi qu'à des systèmes de passation dématérialisée.
- ii) *Faire appel à la passation de marchés publics pour garantir la bonne prestation des services publics tout en s'employant à atteindre les objectifs stratégiques des pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement.* Pour ce faire, les objectifs de passation de marchés publics devraient être clairement énoncés et hiérarchisés. Il peut s'agir d'objectifs classiques d'optimisation des ressources au sens du rapport qualité-prix, ou encore d'objectifs plus vastes fixés par les pouvoirs publics en matière, par exemple, de développement durable, d'innovation et de développement des petites et moyennes entreprises (PME).

## 12. Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement

*Œuvrer en faveur de la qualité et de la cohérence des systèmes réglementaires à l'échelle des différents niveaux de gouvernement en évaluant le cadre réglementaire applicable au moment de l'établissement des priorités et des programmes d'investissement.* Utiliser des mécanismes de coordination appropriés afin d'instaurer une réglementation cohérente d'un secteur ou niveau de gouvernement à l'autre, en veillant à l'uniformité de l'application, et en évitant les doublons. Les gouvernements nationaux devraient examiner régulièrement la réglementation existante et analyser avec précision les coûts et avantages associés à l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires, en prenant en compte les coûts de mise en conformité qui pèseraient sur les gouvernements infranationaux. Chaque niveau de gouvernement devrait avoir connaissance de la charge que représentent les formalités administratives requises pour un projet d'investissement public classique et chercher à l'alléger le plus possible.

- II. **INVITE** le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.
- III. **INVITE** les Membres à diffuser la présente Recommandation à tous les niveaux de gouvernement.
- IV. **INVITE** les non-Membres à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer.
- V. **CHARGE** le Comité des politiques de développement territorial de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil trois ans, au plus tard, après son adoption, puis à intervalles réguliers, en concertation avec les autres comités compétents de l'OCDE.

# Annexe

## Informations supplémentaires en soutien des Principes

L'annexe ne fait pas partie de la Recommandation. Elle apporte des informations complémentaires sur la logique présidant à chacun des douze Principes pour un investissement efficace entre niveaux de gouvernement, et les bonnes pratiques qui y sont associées. L'annexe s'appuie sur de nombreux rapports et publications de l'OCDE; tous listés dans les références, et plus particulièrement sur le rapport *Investir ensemble : vers une gouvernance multi-niveau plus efficace*, publié en 2013.

### A. Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques

#### Principe 1. Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires

Il existe partout des possibilités de croissance à exploiter, mais la marche à suivre n'est pas la même selon les territoires. *Les autorités devraient donc concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires auxquels les investissements sont censés profiter.* Les choix d'investissement public devraient s'inscrire dans une stratégie de développement fondée sur l'évaluation du potentiel de croissance, de création d'emplois et des obstacles en la matière dans chaque région (ou localité) (OCDE, 2011a). Les stratégies d'investissement devraient être assorties d'objectifs d'action clairement définis en amont, fondées sur des preuves de la capacité de la région à faire un usage fructueux des investissements, et à même de positionner les régions en termes de compétitivité et de développement durable eu égard aux tendances mondiales. La solution d'investissement retenue variera nécessairement selon qu'on sera en présence d'une région urbaine, rurale ou mixte, afin de tenir compte des spécificités et des atouts des différents territoires – et de leur performance relative en termes de croissance économique.

#### Les freins à la croissance selon le type de région

Moteurs/freins pour la croissance	Niveau relatif de développement		
	En retard (>75% de la moyenne nationale en PIB/habitant)	Intermédiaire (75-100% de la moyenne nationale en PIB/habitant)	En pointe (>100% de la moyenne nationale en PIB/habitant)
Capital humain/compétences : présence d'une main d'œuvre très peu qualifiée	√√	√	√√
Capital humain/compétences : présence d'une main d'œuvre très qualifiée	√	√	√√
Mobilisation de la main d'œuvre : taux d'activité/d'emploi		√	√√
Innovation : brevets, dépenses de R&D, emploi dans les secteurs à forte intensité de savoir	√	√	√√√
Effets d'agglomération : densité de la population, densité du PIB			√
Qualité des pouvoirs publics	√√	√	√

Note: assez important; √√ = très important; √√√ = facteur critique.

Source: Basé sur les résultats publiés dans OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, Paris.

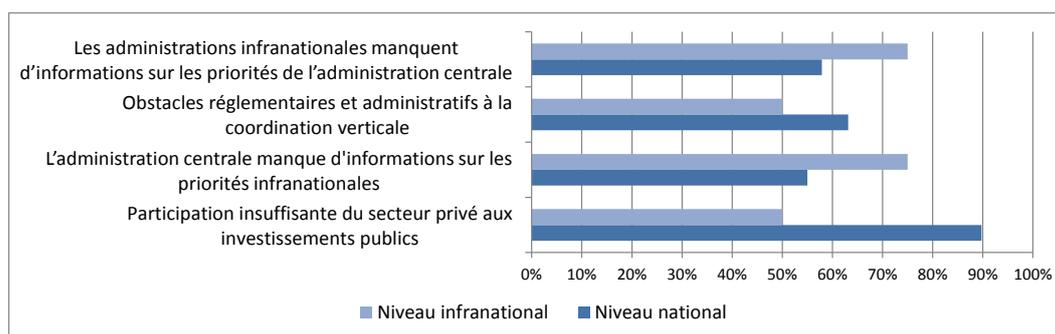
Même si la croissance économique peut emprunter des voies diverses, il est toujours bon de pouvoir s'appuyer sur des effets de synergie liés à une complémentarité des politiques pour tirer le meilleur parti d'un investissement public. Les travaux de recherche de l'OCDE ont montré que les infrastructures matérielles avaient, à elles seules, peu d'incidences sur la croissance régionale si une région ne présentait pas des niveaux suffisants de capital humain et d'innovation (OCDE, 2012e). Il est donc nécessaire de combiner les investissements dans les infrastructures matérielles et immatérielles si l'on souhaite optimiser le potentiel de croissance à long terme (OCDE, 2011a). *Les autorités devraient donc rechercher des relations de complémentarité et réduire les conflits entre stratégies sectorielles.* Aux niveaux de gouvernement supérieurs, des cadres stratégiques pour l'investissement public peuvent favoriser la concordance des objectifs entre les ministères et les différents niveaux de gouvernement. Parmi les dispositifs permettant également d'encourager la coordination entre secteurs, on peut citer les comités et programmes intersectoriels/interministériels et l'harmonisation des règles programmatiques. La constitution de réserves d'investissement communes à plusieurs organismes publics/ministères peut également faciliter la hiérarchisation des priorités d'investissement et inciter à envisager un ensemble plus large de possibilités d'investissement (OCDE, 2011a). La « spécialisation intelligente » met l'évaluation territoriale et la coordination entre les secteurs au service d'une croissance économique fondée sur l'innovation. La coordination des investissements peut être réalisée dans la recherche-développement, l'innovation, l'éducation et l'industrie à l'issue d'une évaluation rigoureuse des capacités, actifs, compétences et avantages comparatifs existants dans une ville, une région ou un pays donnés.

Des données pertinentes au niveau infranational sont indispensables pour formuler une stratégie de développement économique ciblée, mesurer les résultats obtenus et détecter les goulets d'étranglement éventuels. *Les autorités devraient donc encourager la production de données à l'échelon infranational pertinent pour éclairer les stratégies d'investissement et fournir des éléments concrets aux fins de la prise de décision.* Les bureaux nationaux de la statistique ont un rôle crucial à jouer pour générer de telles données et/ou pour assurer une harmonisation des éléments de mesure afin de permettre la comparaison entre des unités ou des moments différents. Les gouvernements infranationaux et les organismes chargés du développement régional et local ont aussi un rôle important à jouer dans la collecte et l'exploitation de données pertinentes permettant d'éclairer le processus d'investissement.

## **Principe 2. Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux**

Gérer les rapports entre les différents niveaux de gouvernement constitue une nécessité. Presque tous les pays sont décentralisés à des degrés divers, avec des compétences partagées dans des domaines critiques tels que l'investissement public. Or, quand les compétences sont partagées dans un domaine comme l'investissement public, la réalisation des objectifs peut être entravée par des dispositifs de coordination multi-niveaux défailants ou manquants (Allain-Dupré, 2011, OCDE, 2011a). *Les autorités devraient donc assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour renforcer l'efficacité et l'efficacé de l'investissement public.* Une bonne coordination entre niveaux de gouvernement permet de repérer les possibilités et les blocages en matière d'investissement, de gérer les compétences communes dans le domaine de l'action publique, de limiter le risque d'effectuer des investissements dotés d'effets contradictoires, de disposer des moyens et des capacités nécessaires pour réaliser l'investissement, de résoudre les conflits et d'établir un lien de confiance.

## Les difficultés liées à la coordination multi-niveaux en matière d'investissement public



Note: Pourcentage des réponses, Questionnaires nationaux et régionaux de l'OCDE sur la gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public (2012).

Source: OECD (2012), Multi-Level Governance of Public Investment, questionnaires sur des cas d'études nationaux et régionaux, [www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm](http://www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm).

Les pays Membres de l'OCDE ont recours à divers dispositifs pour renforcer la coordination verticale entre les niveaux de gouvernement. On peut citer, entre autres, des stratégies nationales énonçant des objectifs clairs en matière d'investissement public, la présence à l'échelon territorial de représentants du pouvoir central, le financement à l'échelon national des organismes de développement régional, la conclusion de contrats et d'accords formels entre niveaux de gouvernement (OCDE, 2007a), le cofinancement, des procédures formelles de consultation, des plateformes de dialogue interinstitutionnel régulier et des dispositifs de coordination ad hoc. Ces méthodes peuvent être employées de façon isolée ou combinée. Leur application dépend du contexte national, des problèmes à résoudre et des objectifs à atteindre. S'agissant, par exemple, de la politique des sciences, des technologies et de l'innovation, la plupart des pays de l'OCDE interrogés déclarent recourir à au moins quatre outils de coordination interinstitutionnelle et jugent, à ce sujet, que les procédures de consultation et le dialogue régulier sont les plus efficaces (OCDE, 2011b).

La collaboration entre juridictions et niveaux de gouvernement prend du temps, a une courbe d'apprentissage et peut représenter différents types de coûts, qui ont tendance à augmenter de manière exponentielle avec le nombre de juridictions impliquées, mais lorsque les mécanismes de coordination sont bien conçus et mis en œuvre, les bénéfices de la coordination devraient l'emporter sur les coûts (OCDE, 2011a). Les coûts de transaction, la pression concurrentielle, les contraintes liées aux ressources, les conflits constitutionnels relatifs à la compétence juridictionnelle, aux chevauchements d'attributions entre autorités, les divergences en termes de priorités et les craintes d'une répartition inéquitable des coûts ou des avantages de la coopération sont autant d'éléments susceptibles d'entraver les efforts de rapprochement des gouvernements. Différents mécanismes peuvent contribuer à limiter les coûts et à maximiser les bénéfices de la coordination : ils incluent par exemple la nécessité de définir des objectifs de coordination en amont, de mettre au point des mécanismes de coordination crédibles, avec des incitations précises et un engagement politique clair, de permettre de la flexibilité dans leur mise en œuvre et d'éviter de mettre en place trop d'instances de coordination, ce qui peut être contre-productif. Il est important qu'il existe un haut niveau de transparence et de confiance entre acteurs, ainsi que des mécanismes de partage de l'information avec les citoyens, les acteurs privés, les ONG et les acteurs locaux. Le leadership, qui peut se trouver à tous les niveaux de gouvernement, est également crucial pour résoudre les différents types de problèmes collectifs que pose la coordination. Étant donné la complexité des responsabilités partagées en matière d'action publique, une coordination sur tous les aspects de l'investissement public n'est pas toujours possible. On

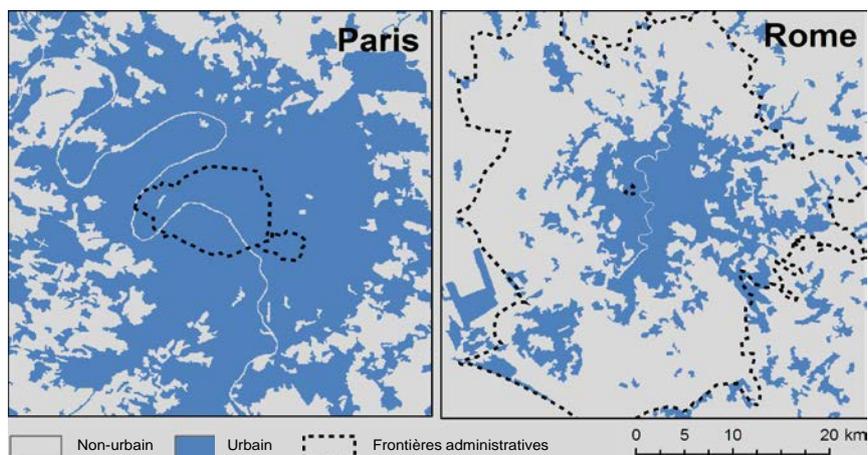
peut néanmoins, au minimum, veiller à faire en sorte que les niveaux de gouvernement ne mènent pas des actions contradictoires.

**Principe 3. Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent**

La coordination horizontale entre gouvernements infranationaux est essentielle pour encourager l'investissement quand des retombées positives sont possibles, pour renforcer l'efficacité grâce à des économies d'échelle et pour améliorer les effets de synergie entre les politiques de collectivités voisines (ou liées d'une autre manière) comme les localités, les villes, les comtés ou les régions. Cette coordination est importante pour l'investissement dans les infrastructures matérielles, car la bonne échelle se situe généralement au-delà des frontières administratives de chaque région ou localité ; elle l'est également pour les investissements dans la valorisation du capital humain et dans l'innovation, pour lesquels les frontières administratives et fonctionnelles peuvent ne pas coïncider. *C'est pourquoi les autorités devraient fournir des incitations à la coordination horizontale entre les gouvernements régionaux et locaux et/ou rechercher des éléments favorables à celle-ci pour mettre en adéquation l'investissement public avec l'échelon géographique pertinent.*

La coordination horizontale entre gouvernements infranationaux peut revêtir diverses formes. La démarche à privilégier dépend des caractéristiques de la localité ou de la région ainsi que des objectifs poursuivis et du ou des investissements envisagés. À une extrémité de l'éventail, on trouve des dispositifs d'intégration tels que les fusions entre municipalités ou entre régions, qui peuvent impliquer la création d'une autorité métropolitaine résultant de la fusion de plusieurs municipalités. Toutefois, les économies d'échelle et, par conséquent, la « taille optimale » peuvent varier d'un investissement à l'autre - selon, par exemple, qu'il relève du domaine du transport, de l'éducation ou de l'assainissement. Toute décision de fusionner doit donc se fonder sur l'évaluation exhaustive d'un ensemble de facteurs allant au-delà du projet d'investissement en lui-même. Des dispositifs de coordination plus souples représentent une solution plus facile pour atteindre des objectifs d'action publique ou pour tirer le meilleur parti d'investissements précis. Ils peuvent reposer sur des autorités mixtes, des stratégies d'investissement coordonnées, une coopération polycentrique dans les zones urbaines, des partenariats entre zones rurales et zones urbaines, une coopération transfrontalière ou encore des plateformes de dialogue et de coopération.

**Les limites administratives des villes ne correspondent pas aux réalités socio-économiques : les exemples de Paris et de Rome**



Note : La base de données métropolitaines de l'OCDE recense 1 148 zones urbaines, définies comme des marchés du travail intégrés comptant au moins 50 000 habitants, dans 28 pays de l'OCDE.

Source : OCDE (2012), *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Éditions OCDE, Paris.

Des stratégies différentes selon les territoires s'imposent souvent. Ainsi, les zones rurales cherchent à assurer à leurs résidents un accès correct aux services publics et aux entreprises un accès adapté aux services et aux infrastructures. Toutefois, de tels investissements peuvent nécessiter des économies d'échelle que les municipalités rurales ne sont pas en mesure de réaliser individuellement. Des dispositifs de coordination entre collectivités territoriales peuvent permettre d'atteindre la bonne échelle et d'assurer le développement des infrastructures et la prestation de services.

Les partenariats rural-urbain représentent une autre forme de coopération. Ils portent sur un territoire composé de zones urbaines et rurales liées par une ou plusieurs articulations fonctionnelles (par exemple, chaîne de valeur, trajets quotidiens domicile-travail, ressources naturelles). Ces articulations sont le fondement d'un partenariat coopératif visant à les mettre au service de différents objectifs (liés, par exemple, aux chaînes d'approvisionnement, à la gestion de l'image du territoire, à la prestation de services, à la protection de l'environnement, etc.). Parmi les avantages recherchés, on peut citer : la production de biens publics, la prise en compte des externalités négatives, la réalisation d'économies d'échelle plus importantes, la résolution des problèmes de coordination et le renforcement des capacités (OCDE, 2013e).

La coordination horizontale entre gouvernements infranationaux se heurte à certains obstacles. La volonté de collaboration des gouvernements infranationaux tend à varier selon le type d'investissement envisagé. Ainsi, il est généralement plus facile d'inciter à la coordination pour des investissements liés aux infrastructures de base ou à la prestation de services (d'eau et d'assainissement, par exemple) que pour des investissements « stratégiques » s'inscrivant dans un contexte de concurrence potentielle entre gouvernements infranationaux s'agissant d'obtenir des subventions ou d'attirer des entreprises (par exemple : enseignement supérieur, innovation). Mais ces obstacles ne sont pas nécessairement permanents : la confiance peut s'instaurer au fil du temps.

## **B. Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement**

### ***Principe 4. Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes***

*Les autorités devraient conduire des évaluations approfondies pour mesurer l'impact à long terme des choix d'investissement. Une démarche rigoureuse d'évaluation en amont est importante en matière d'investissement public. Si elle peut être difficile à réaliser, une telle évaluation est très utile au processus de décision et doit servir à la fois à préciser les objectifs et à dégager des informations. L'évaluation est un processus en plusieurs étapes englobant l'évaluation de la faisabilité, l'examen des autres possibilités envisageables, l'analyse financière et l'évaluation économique (CE, 2008). Les décideurs publics devraient examiner les relations de complémentarité entre politiques et projets, ainsi que les solutions de substitution à l'investissement et l'option d'une utilisation efficiente des infrastructures existantes pour atteindre certains objectifs. Les investissements en infrastructures portant généralement sur des projets à grande échelle et souvent irréversibles, il est crucial de vérifier que les infrastructures existantes sont déjà pleinement exploitées avant d'en créer de nouvelles. Il convient également de prévoir et d'évaluer précisément, dès les premières étapes du cycle d'investissement, les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme, qui sont souvent sous-estimés. Il faut que les évaluations soient fiables d'un point de vue technique et adaptées à l'importance de l'investissement envisagé (Dabla-Norris et al., 2011).*

Il est important d'avoir une vision exhaustive et à long terme des coûts, des avantages et des risques. Cela signifie qu'il faut veiller à l'optimisation de la dépense publique et au bon équilibre entre qualité, caractéristiques et prix tout au long du cycle de vie d'un investissement (OCDE, 2008a). L'exhaustivité implique aussi d'avoir une vision globale des avantages et des coûts et, notamment, de tenir compte des avantages liés aux externalités positives qu'une nouvelle infrastructure engendre dans les collectivités territoriales voisines (Sutherland et al., 2009). Si les objectifs liés à la croissance sont cruciaux, se focaliser exclusivement sur celle-ci peut conduire à négliger d'importants coûts ou avantages sociaux ou écologiques liés à un investissement. L'évaluation des risques est également importante. *Les autorités devraient évaluer les différents types de risques et d'incertitude associés à l'investissement public (risques budgétaires liés, par exemple, aux éléments de passif éventuels, mais aussi financiers, politiques, sociaux et environnementaux), y compris les effets à plus long terme, dans le cadre d'une évaluation.* Ces risques et les stratégies d'atténuation correspondantes devraient être réévalués dès que de nouvelles informations sont disponibles. L'évaluation devrait aussi tenir compte des éventuels risques propres à une région ou à une localité.

Les évaluations en amont les plus difficiles à réaliser ont toutes les chances d'être les plus nécessaires, c'est-à-dire celles qui s'inscrivent dans un contexte d'incertitude considérable quant aux facteurs qui influent sur le rendement des investissements. Les méthodes d'évaluation économique couramment employées, telles que l'analyse coûts-avantages, offrent la plus grande efficacité quand on dispose de beaucoup d'informations sur le projet, le contexte et les risques encourus tout au long du cycle d'investissement. S'agissant des projets pour lesquels l'évaluation des risques est particulièrement complexe, il peut être utile de faire appel aux compétences techniques d'organisations ou de services (publics ou privés) indépendants, expérimentés et s'étant taillé une bonne réputation pour les travaux d'analyse de ce type. Pour les projets complexes, les compétences techniques nécessaires peuvent aller au-delà de compétences classiques en matière d'évaluation de projets, et une expertise spécifique (en matière d'ingénierie, par exemple) peut être indispensable.

Enfin, les autorités produisant ou commandant des évaluations préalables ou y recourant, devraient évaluer les incitations et les mécanismes employés pour produire des évaluations des coûts, des avantages et des risques – et encourager les acteurs à produire des évaluations précises, qui après avoir prédit des avantages importants ou des coûts faibles, se révèlent inexactes. On peut recourir à une évaluation indépendante des estimations en amont pour limiter ces risques (Rajaram et al., 2010), surtout pour les investissements pluriannuels importants. Dans le même objectif, on peut aussi soumettre les projets vastes ou risqués à une évaluation plus rigoureuse.

#### **Principe 5. Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement**

Les acteurs publics et ceux du secteur privé et de la société civile sont tous directement concernés par l'avenir économique d'une région ou d'une localité, et ils ont un rôle crucial à jouer dans la vision stratégique à formuler pour cet avenir (OCDE, 2012e). *Les autorités devraient donc faire participer ces acteurs au processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies d'investissement public, afin d'améliorer la valeur économique et sociale, et d'assurer la responsabilité.* Tous les niveaux de gouvernement devraient associer ces acteurs à la définition des priorités et à l'évaluation des besoins dès les premiers stades du cycle d'investissement, puis au processus de remontée de l'information et d'évaluation, en fin de processus. Cela implique, au minimum, de recenser les acteurs pertinents, de concevoir une bonne procédure de consultation, de communiquer sur les processus et les résultats et de

traiter les réclamations. Les informations concernant les projets, les dépenses et les résultats en matière d'investissement public devraient être soumis à une forme d'examen du public de façon à favoriser la transparence et la responsabilité.

Une collaboration effective présente de nombreux avantages. Elle peut permettre aux autorités de tirer parti des connaissances locales ou propres à certains acteurs afin de définir des stratégies d'investissement éclairées et territorialisées. De plus, à l'heure où l'on attend des pouvoirs publics qu'ils répondent à un objectif triple de croissance plus forte, plus équitable et plus durable, comprendre les besoins et les préférences des parties prenantes peut les aider à adapter les investissements à ces souhaits. Les décisions issues d'une concertation avec les parties prenantes peuvent jouir d'une plus grande légitimité, du fait de leur transparence, et être plus efficaces du fait de l'adhésion plus forte qu'elles suscitent. Cela peut aider les autorités à susciter l'adhésion autour de projets d'investissement et à repérer les projets posant problème. Ce dialogue peut aussi permettre de mobiliser de l'investissement privé, si les investisseurs privés jugent qu'un projet répond à un véritable besoin et qu'il a, par conséquent, des chances de bénéficier d'un soutien public et politique.

La collaboration avec les parties prenantes n'est toutefois pas dénuée de risques. Les autorités doivent trouver le bon équilibre entre les connaissances supplémentaires auxquelles ce dialogue leur permet d'accéder et le risque qu'une partie prenante détourne la stratégie d'investissement à son profit. *Les autorités devraient donc adopter des mesures pour éviter que des groupes d'intérêts n'exercent une influence disproportionnée sur le processus.* Pour cela, elles devraient par exemple réfléchir aux résultats à long terme de leurs décisions d'investissement, chercher le bon équilibre tout en tenant compte de l'avis des parties prenantes, veiller à ce que le processus de consultation soit ouvert, transparent et sans exclusive, et favoriser la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OCDE, 2014 ; OCDE, 2012c).

**Principe 6. Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités**

La forme et l'ampleur des contributions privées varient selon le type d'investissement et selon les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. Les autorités devraient donc faire correspondre les dispositifs de financement privé avec les besoins d'investissement et les capacités des gouvernements, en particulier au niveau infranational. Les gouvernements infranationaux devraient analyser les avantages et inconvénients des différents dispositifs de participation du secteur privé et leurs implications en termes de risques et de capacités financières et administratives publiques, à court terme comme à long terme.

Tout examen sérieux des possibilités de participation du secteur privé doit prendre en compte la possibilité de nouer un partenariat public-privé (PPP) au niveau infranational (OCDE, 2011a). Les décisions relatives aux PPP devraient être coordonnées avec le processus budgétaire et fondées sur le critère de l'optimisation de la dépense publique. Un PPP doit être abordable et assurer une meilleure optimisation de la dépense publique qu'un marché public traditionnel. Pour qu'il y ait optimisation de la dépense publique, il faut, d'une part, un transfert suffisant des risques endogènes vers le partenaire privé et, d'autre part, une concurrence véritable pour garantir que le risque soit transféré de manière efficace (vers la partie capable de l'assumer au moindre coût). Les PPP ne devraient pas représenter un moyen pour les gouvernements de contourner les plafonds de dépenses ou les règles budgétaires, l'optimisation de la dépense publique doit demeurer la considération centrale (OCDE, 2008a). Ils doivent faire l'objet d'un

traitement adapté dans le cadre de la procédure budgétaire, avec une bonne comptabilisation et la divulgation de l'ensemble des coûts, garanties et autres éléments de passif éventuels, faute de quoi les autorités s'exposent à un risque financier.

Les PPP étant complexes, ils peuvent nécessiter des capacités techniques qui n'existent pas toujours au niveau infranational. Les niveaux de gouvernement supérieurs peuvent renforcer ces capacités en inculquant les bonnes pratiques, en assurant des formations ciblées, en mettant en place des unités consacrées aux PPP (qui peuvent exister à différents niveaux de gouvernement) et en disséminant les bonnes pratiques.

Le secteur privé a un rôle important à jouer dans la réussite des investissements publics. *Les autorités devraient chercher à impliquer des acteurs et institutions de financements privés à l'investissement public pour proposer davantage qu'un simple financement.* Cette participation du secteur privé peut être un moyen de renforcer les capacités des divers niveaux de gouvernement en apportant des compétences spécialisées supplémentaires, en renforçant l'évaluation en amont des projets, en améliorant l'analyse des risques de marché et de crédit et en permettant des économies d'échelle et une optimisation des coûts. Notamment au sein des collectivités locales de petite taille, qui n'ont qu'un accès limité aux financements, les gouvernements infranationaux peuvent envisager de créer des organes spécifiques permettant d'emprunter de façon conjointe (banques spécialisées dans l'émission d'obligations par les collectivités locales), de mutualiser les financements ou de mutualiser les fonds de garantie afin de faciliter l'accès aux financements. Ils peuvent ainsi renforcer leurs capacités de financement et de gestion des projets d'investissement public.

Des dispositifs de financement nouveaux ou innovants de type prêts, obligations, fonds d'investissement spécifiques, dispositifs fiscaux ou mécanismes de marché peuvent s'avérer particulièrement utiles pour financer les investissements « verts ». Les autorités infranationales devraient recourir à des mécanismes de financement innovants, mais en ayant bien conscience des capacités qu'ils exigent car, dans certains cas, ils peuvent gravement compromettre les finances locales et entraîner une dépendance risquée à l'égard des marchés financiers.

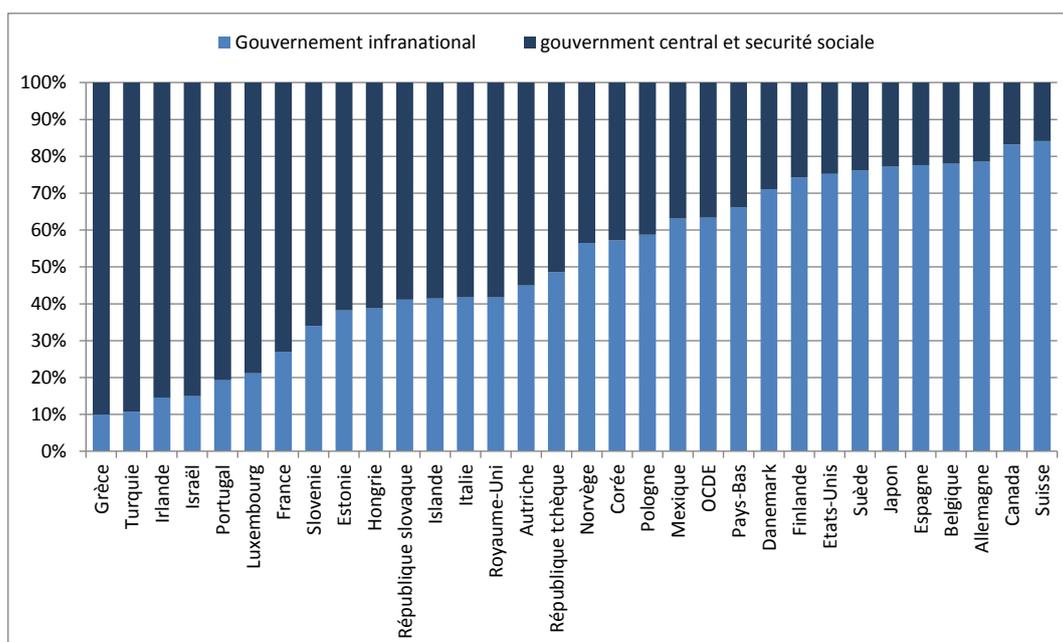
### **Principe 7. Renforcer l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public**

Pour des investissements publics efficaces, il faut à la fois des agents publics dotés d'importantes compétences spécialisées et techniques et des institutions qui fonctionnent bien. *Les autorités devraient donc renforcer les capacités des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public.* Les stratégies de renforcement des capacités devraient systématiquement tenir compte non seulement des personnes (planification stratégique des effectifs, procédures de recrutement adaptées et offre de formations), mais aussi des connaissances (mise en évidence, diffusion et application des bonnes pratiques) et des relations (perfectionnement des mécanismes de coordination verticale, renforcement de la coopération entre les gouvernements infranationaux et instauration de liens avec les sources de compétences techniques). Il faudrait prêter une attention particulière aux capacités régionales et locales nécessaires pour diagnostiquer et planifier les investissements en fonction de leurs avantages et inconvénients comparatifs (OCDE, 2011a). Il n'est pas possible de renforcer toutes les capacités en même temps. Il est donc utile de repérer les contraintes les plus fortes et de réfléchir à l'ordre dans lequel les réformes doivent être menées (Mzell et Allain-Dupré, 2013).

Les capacités des gouvernements infranationaux méritent une attention particulière ; dans certains cas, les ressources financières, les compétences spécialisées ou la qualité

institutionnelle peuvent être insuffisantes. Les capacités institutionnelles et les ressources humaines peuvent être particulièrement problématiques pour certains gouvernements infranationaux. Avec un personnel vieillissant, une rotation importante des effectifs et des rémunérations peu compétitives, il peut être difficile de disposer des ressources humaines requises, au moment même où de nouvelles compétences en matière d'appui à l'innovation, de lutte contre le changement climatique, de partenariat avec les acteurs privés, ou d'utilisation d'instruments financiers plus complexes deviennent indispensables pour les gouvernements infranationaux. Les régions les plus grandes, et notamment celles qui sont bien établies et qui jouissent d'une autonomie importante et de larges effectifs, comptent en leur sein des compétences très diverses. Il n'en va pas nécessairement de même pour les petites régions, les municipalités, les régions de création récente et les gouvernements infranationaux pour lesquelles l'évolution des capacités n'a pas suivi le rythme de la décentralisation. Pour détecter les principaux problèmes de capacité au niveau infranational, il faut comprendre le contexte de gouvernance multiniveaux dans lequel s'inscrivent les investissements infranationaux. Plus les gouvernements infranationaux sont impliqués tout au long du cycle d'investissement, plus leurs capacités doivent être développées.

### Dépenses par catégorie de personnel, par niveau de gouvernement 2012



Notes: Données 2011 pour le Japon, la Corée, et la Turquie. Pas de données pour la Nouvelle Zélande, le Chili et l'Australie.

Source: Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

Le renforcement des capacités peut revêtir des formes diverses. Les niveaux de gouvernement supérieurs peuvent appuyer ce renforcement directement, par l'intermédiaire d'un éventail d'activités passant, entre autres, par l'assistance technique, la formation, la fourniture de documents d'orientation, afin de renforcer les capacités techniques dans des domaines tels que la planification, l'évaluation de projets, la passation de marchés publics, ou le suivi et l'évaluation. À l'échelon infranational, des évolutions structurelles telles que la fusion de municipalités (ou de régions), la coopération entre municipalités (et entre régions), la conclusion de partenariats public-privé ou la création d'organismes spécialisés pour certains secteurs ou certaines régions peuvent permettre de renforcer les capacités à moyen et à long terme en donnant accès

à davantage de ressources, de compétences spécialisées et d'économies d'échelle. Un soutien complémentaire peut être assuré par un certain nombre de sources, parmi lesquelles des niveaux de gouvernement supérieurs, des universités, des organismes spécialisés et des consultants. Des partenariats et un soutien complémentaire peuvent permettre aux régions de taille plus modeste et aux municipalités dotées de capacités limitées d'accéder à des capacités dont elles n'ont pas généralement besoin en interne, ou qu'elles n'auraient pas les moyens d'avoir en interne. D'autres pratiques, telles qu'un recrutement transparent et concurrentiel, l'avancement au mérite et la formation ciblée des agents peuvent renforcer la qualité des effectifs. L'administration électronique peut elle aussi améliorer la gestion des investissements publics et combler les écarts qui existent entre les capacités des diverses régions et localités.

### **Principe 8. Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience**

On aborde de plus en plus la dépense publique sous l'angle du résultat recherché. La supervision et le contrôle des intrants recourent de plus en plus l'importance accordée à l'efficacité (c'est-à-dire la réalisation des objectifs des politiques et des programmes) ainsi qu'à l'optimisation de la dépense publique (c'est-à-dire la recherche du bon équilibre entre les considérations d'efficacité, d'équité, d'économie et d'efficience). *C'est pourquoi les gouvernements de tous niveaux devraient préciser les résultats à obtenir au moyen d'investissements publics et mettre en œuvre des mécanismes pour produire ces résultats, tout au long du cycle d'investissement.* Les gouvernements peuvent jouer sur un certain nombre de mécanismes pour orienter les investissements publics vers les résultats recherchés, tout au long du cycle d'investissement. Il peut s'agir, notamment, de stratégies d'investissement axées sur des objectifs d'action clairement définis, de la budgétisation axée sur les résultats, de procédures d'appel d'offres bien conçues, d'un suivi des performances en matière de passation des marchés publics, d'évaluations de projets techniquement rigoureuses, de systèmes de suivi efficaces et d'évaluations en aval de qualité, d'une réflexion continue sur les choix d'investissement en vue de leur amélioration. La coordination entre secteurs et entre collectivités territoriales évoquée ailleurs dans ce document peut contribuer à l'optimisation de la dépense publique grâce à des synergies et à des économies d'échelle.

Les activités de suivi et d'évaluation sont particulièrement intéressantes pour les activités d'investissement public. Elles constituent des mécanismes importants de responsabilisation et d'apprentissage, qu'il s'agisse de faire circuler les connaissances entre parties prenantes ou d'optimiser la performance en intégrant les retours d'information tout au long du cycle d'investissement et entre les cycles d'investissement. Les déficits d'information qui apparaissent nécessairement entre les niveaux de gouvernement peuvent être comblés, en partie, par des dispositifs efficaces de suivi et d'évaluation (OCDE, 2009b). Le suivi permet aux acteurs de surveiller la mise en œuvre des investissements, d'inciter au respect des engagements, de réaliser des ajustements en cours de route, de suivre les intrants, les extrants et les résultats finaux. Les systèmes d'indicateurs doivent trouver le bon équilibre entre exhaustivité, utilité et coût – tant en termes de coût financier que de fardeau administratif. Les activités de suivi n'étant pas neutres, et les effets d'incitation étant inévitables, la conception des systèmes d'indicateurs doit tenir compte des comportements abusifs ou stratégiques potentiels (OCDE, 2009b). L'évaluation a posteriori porte sur les objectifs des investissements, puisqu'elle vise à déterminer si les résultats souhaités ont été atteints et le rôle qu'ont joué les activités liées à l'investissement.

Il est important de noter que la disponibilité de l'information ne suffit pas, à elle seule, à assurer qu'elle sera utilisée de façon productive. Pour que l'information issue des travaux de suivi et d'évaluation puisse être mise à profit, il faut que les autorités produisent une information à jour, pertinente et concrète et qu'elles en fassent bon usage.

### C. Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement

#### **Principe 9. Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés**

Du fait du rôle moteur des gouvernements infranationaux dans l'investissement public, les dispositifs fiscaux entre niveaux de gouvernement sont cruciaux. Ces dispositifs, qui définissent le cadre d'affectation des dépenses et des recettes aux différents niveaux de gouvernement, diffèrent d'un pays à l'autre. Néanmoins, quel que soit le pays, *les autorités devraient appliquer un cadre budgétaire adapté aux différents objectifs visés*. Ce cadre se doit d'être clair, avec des transferts prévisibles entre les niveaux de gouvernement. Les choix relatifs aux transferts, aux recettes propres et à l'emprunt doivent respecter les bonnes pratiques, convenir au contexte institutionnel de chaque pays et être conformes à ses objectifs d'action publique.

Les transferts entre niveaux de gouvernement jouent un rôle crucial dans les finances locales. Ces instruments doivent refléter les objectifs poursuivis (OCDE, 2009c). Les subventions générales conviennent à des objectifs de financement et de péréquation. En revanche, s'agissant des investissements publics, les dotations pré-affectées et les accords de cofinancement conviennent quand le projet (portant, par exemple, sur des infrastructures de transport) engendre des retombées positives dans les zones voisines, ce qui incite les gouvernements infranationaux à sous-investir (Blöchliger et Petzold, 2009). Ils sont également utiles quand on cherche à répartir les risques ou à établir une coopération temporaire, et quand les autorités nationales ont des conseils utiles à donner aux gouvernements infranationaux (OCDE, 2009c), ainsi que lorsqu'il est souhaitable d'harmoniser les priorités entre les différents niveaux de gouvernement. Il y a néanmoins à la fois des avantages et des inconvénients à recourir aux dotations réservées et aux cofinancements, et il faut en tenir compte. Il est notamment nécessaire, pour obtenir les avantages évoqués plus haut, que les gouvernements infranationaux renoncent à une part de leur autonomie en matière de dépenses. Un large recours aux dotations réservées peut inutilement entraver la nécessaire fongibilité des ressources et limiter l'aptitude des gouvernements infranationaux à mener des politiques adaptées (Charbit, 2011).

Les ressources propres des gouvernements infranationaux sont également importantes. Les niveaux de gouvernement supérieurs peuvent, à cet égard, *créer des conditions propices à l'exploitation par les gouvernements infranationaux de leur propre potentiel de production de recettes*, en vue non seulement de financer des investissements, mais aussi de permettre leur participation à des dispositifs de cofinancement et de soutenir le financement des dépenses d'exploitation et d'entretien à long terme. Les accords de cofinancement entre différents niveaux de gouvernement ne devraient pas simplement constituer pour les gouvernements infranationaux un moyen d'accéder à des fonds. Ils devraient être conçus de façon à assurer l'engagement des différents acteurs en faveur de la réussite d'un projet ; à veiller à la cohérence des priorités d'investissement des différents niveaux de gouvernement ; et à inciter les

gouvernements infranationaux à s'impliquer dans des projets porteurs de retombées positives ou à mettre en commun leurs ressources avec les autorités voisines.

Enfin, l'emprunt reste un élément crucial en matière d'investissements publics. Les emprunts des gouvernements infranationaux sont souvent soumis à des contraintes imposées par les niveaux de gouvernement supérieurs, avec des conditions restrictives très variables selon les pays de l'OCDE, puisque certains imposent une interdiction totale alors que d'autres ne pratiquent aucune restriction. Dans la plupart des cas, pour pouvoir emprunter, les gouvernements infranationaux doivent obtenir l'autorisation préalable des niveaux de gouvernement supérieurs, et leurs emprunts ne sont souvent possibles qu'à certaines fins (l'investissement, par exemple) (Charbit et Michalun, 2009). Parmi les autres facteurs qui influent sur l'emprunt, et notamment sur l'accès aux marchés privés du crédit, on peut citer la santé financière du gouvernement infranational, le pays auquel il appartient (situation économique globale et notation de la dette souveraine) et l'état de santé général des banques et du secteur financier.

**Principe 10. *Imposer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement***

De bonnes pratiques de gestion financière constituent un élément crucial de toute démarche rigoureuse en matière d'investissements publics. Pour bien hiérarchiser et exécuter son programme d'investissement, un gouvernement doit savoir en évaluer les coûts et les budgéter. Des dispositifs de contrôle financier robustes favorisent la responsabilité. *Les autorités devraient donc garantir une gestion financière efficace et transparente des investissements publics à tous les niveaux en appliquant de bonnes pratiques de budgétisation et de responsabilité financière.* Les plans d'investissement public doivent être précisément chiffrés pour la période d'investissement prévue, être pris en compte dans les stratégies budgétaires et les procédures d'affectation des ressources et s'inscrire dans un cadre budgétaire à moyen terme. De plus, les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme, qui sont souvent sous-estimés, doivent être dûment pris en compte aux phases de planification et de budgétisation (OCDE, 2011a).

Une budgétisation transparente tout au long du cycle d'investissement permet d'assurer la visibilité des investissements, de préciser les incidences budgétaires récurrentes et de renforcer la responsabilité à l'égard du public. Les gouvernements infranationaux devraient mettre l'information budgétaire relative aux investissements publics à la disposition des administrés et des autres parties prenantes, sans délai et sous une forme conviviale. La transparence relativement aux entreprises publiques locales, qui font souvent l'objet de budgets distincts, est essentielle pour donner une image complète des finances infranationales.

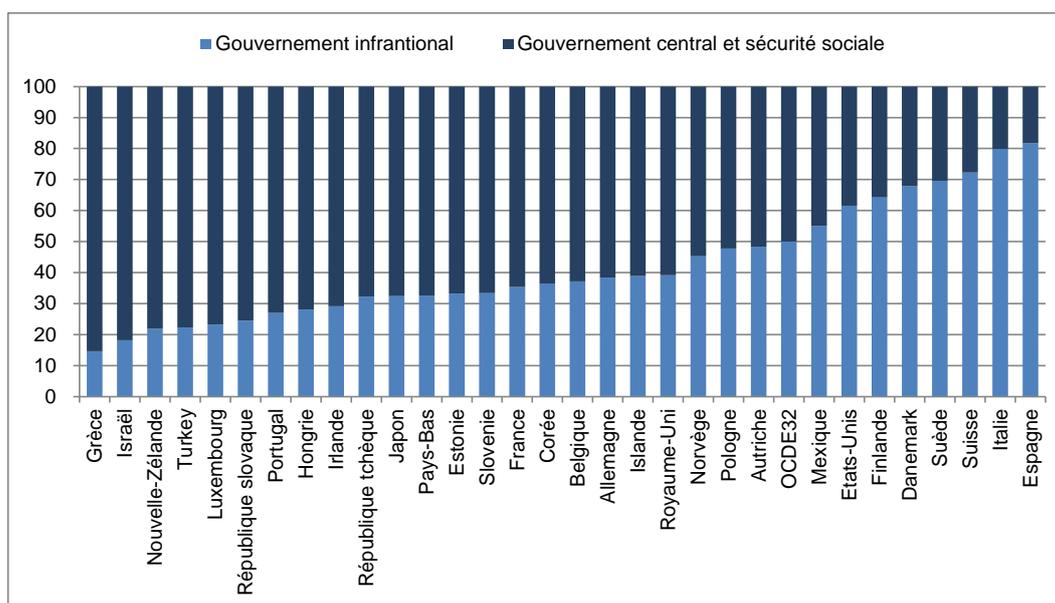
**Principe 11. *Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement***

En moyenne, les marchés publics généraux représentent 13 % du PIB et près d'un tiers des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2013b). Les marchés publics jouent un rôle central dans l'investissement public, mais c'est aussi l'activité officielle la plus exposée aux risques de gaspillage, de fraude et de corruption. Des problèmes au niveau des systèmes de passation des marchés publics peuvent compromettre l'intégrité du processus d'investissement, décourager les investisseurs et compromettre la réalisation des objectifs de l'action publique. *Les autorités devraient donc optimiser la transparence à chaque étape du processus de passation des marchés publics, promouvoir la spécialisation des agents publics chargés de ce processus et mettre en place des circuits*

de responsabilité et des mécanismes de contrôle clairement définis. À tous les niveaux de gouvernement, les systèmes de passation des marchés devraient être transparents tout au long du cycle d'investissement ; concurrentiels, avec des mesures visant à renforcer l'intégrité si des exceptions à la mise en concurrence existent ; soumis à un suivi permettant de s'assurer que les fonds sont employés aux fins prévues ; et organisés de façon à ce que les réclamations puissent être enregistrées et traitées (OCDE, 2008b).

Les pays de l'OCDE sont de plus en plus conscients que les marchés publics peuvent être mis au service d'objectifs plus larges que l'optimisation de la dépense publique et l'intégrité, tels que le développement durable, des infrastructures publiques plus respectueuses de l'environnement, l'innovation ou le développement des PME. Les autorités devraient faire appel à la passation de marchés publics pour garantir la bonne prestation des services publics tout en s'employant à atteindre les objectifs stratégiques des pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement. Pour ce faire, il faudrait que les objectifs de passation de marchés publics soient clairement énoncés et hiérarchisés. Il faudrait examiner les moyens les plus adaptés pour atteindre ces objectifs : passation de marché public traditionnel, PPP, concession, etc. Les pays peuvent contribuer au processus en donnant des orientations, au niveau national comme au niveau infranational, sur la marche à suivre pour mettre les marchés publics au service de certains objectifs. Le suivi des performances est lui aussi important. Les gouvernements devraient vérifier si le système de passation des marchés publics tient ses objectifs, à la lumière d'éléments probants et de données (OCDE, 2012a).

### Marchés publics, par niveaux de gouvernement (2012)



Note: Données 2011 pour le Japon, le Corée, la Turquie et la Nouvelle-Zélande. Pas de données pour le Chili et l'Australie.

Source: OECD (2013), *Government at a Glance, 2013*, Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

En moyenne, 55 % des dépenses liées à la passation de marchés publics sont consenties à l'échelon infranational (OCDE, 2013b). Il est donc crucial de disposer de capacités suffisantes à cet échelon. Les compétences techniques ou le personnel spécialisé font parfois défaut aux gouvernements infranationaux (OCDE, 2012a). Parmi les dispositifs qui peuvent permettre de renforcer les capacités, on peut citer la passation conjointe de marchés publics par différents niveaux de gouvernement ou par plusieurs gouvernements infranationaux, (par ex. : centrales d'achat, réseaux et accords-cadres), le

recours à des outils d'administration électronique pour simplifier et harmoniser les pratiques de passation de marchés et la professionnalisation des agents publics chargés de la passation des marchés.

**Principe 12. Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement**

Les gouvernements devraient œuvrer en faveur de la qualité et de la cohérence des systèmes réglementaires à l'échelle des différents niveaux de gouvernement. Des textes divergents, se chevauchant, contradictoires ou en constante évolution peuvent entraîner des coûts, surtout pour les gouvernements infranationaux, peser sur l'efficacité et décourager les investisseurs. Pour renforcer la cohérence, il est important que les autorités évaluent le cadre réglementaire applicable au moment de l'établissement des priorités et des programmes d'investissement. Un tel examen peut permettre de détecter les obstacles potentiels à l'utilisation efficace des fonds publics à travers l'ensemble des niveaux de gouvernement, tels que, par exemple, des textes manquants, obsolètes, excessifs ou inutilement complexes ; des institutions réglementaires dotées de capacités insuffisantes ou dont les champs de compétence se chevauchent ; un recours inégal ou insuffisant aux instruments réglementaires ; ou des barrières réglementaires sectorielles pouvant entraver une bonne utilisation des fonds transversaux (Rodrigo et Allio, 2012).

En plus de cet examen des textes, des mécanismes doivent permettre de coordonner la politique réglementaire des divers niveaux de gouvernement. Des plateformes interinstitutionnelles peuvent permettre à ces différents niveaux d'assurer la cohérence de la réglementation, tant pour sa rédaction que pour sa mise en œuvre. Parmi les autres bonnes pratiques possibles, on peut citer les politiques de reconnaissance mutuelle des textes, les accords d'harmonisation réglementaire et les accords visant à assurer une stricte uniformité de la réglementation (OCDE, 2012b). Les gouvernements nationaux devraient aussi examiner régulièrement la réglementation existante et analyser avec précision les coûts et avantages associés à l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires, en prenant en compte les coûts de mise en conformité qui pèseraient sur les gouvernements infranationaux et en examinant les autres solutions envisageables.

La capacité des gouvernements infranationaux à assurer la qualité de la réglementation joue un rôle central dans l'efficacité des investissements publics. Les gouvernements infranationaux devraient être en mesure de mettre en œuvre les textes émanant de niveaux de gouvernement supérieurs, mais aussi de définir et de mettre en œuvre leur propre stratégie de gestion de la réglementation, y compris s'agissant d'analyser l'impact de la réglementation et les réformes nécessaires (OCDE, 2012b). Dans le cadre de la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (2012), l'OCDE recommande aux niveaux de gouvernement supérieurs de prendre les dispositions suivantes afin de les y aider :

1. Soutenir la mise en œuvre des politiques et des programmes de réglementation au niveau infranational afin de réduire à l'échelon local ou régional les coûts et les obstacles d'origine réglementaire qui restreignent la concurrence et nuisent à l'investissement, à la croissance des entreprises et à la création d'emplois ;
2. Promouvoir la mise en œuvre des programmes pour évaluer et réduire le coût d'application de la réglementation au niveau infranational ;

3. Promouvoir l'élaboration de procédures au niveau infranational afin d'évaluer les domaines dans lesquels la réforme et la simplification réglementaires sont les plus urgentes pour éviter les cas de vide juridique, les incohérences, les doubles emplois et les chevauchements ;
4. Favoriser une administration efficace et fixer les redevances de réglementation de manière à permettre de couvrir les dépenses, et non pas pour produire des recettes supplémentaires ;
5. Favoriser le renforcement des capacités de gestion de la réglementation au niveau infranational au moyen de l'administration électronique et de la simplification administrative s'il y a lieu, et par des politiques appropriées de gestion des ressources humaines ;
6. Recourir à des mesures d'incitation appropriées pour encourager les gouvernements infranationaux à effectuer des analyses d'impact de la réglementation (AIR) pour examiner les conséquences des nouvelles réglementations et des modifications apportées aux réglementations existantes, notamment en repérant et en évitant les obstacles au bon fonctionnement des marchés nationaux nouveaux ou émergents ;
7. Mettre au point des mesures incitatives pour favoriser la coordination horizontale entre autorités, afin d'éliminer les obstacles au fonctionnement décloisonné des marchés intérieurs et de limiter les risques de nivellement par le bas, et mettre en place des mécanismes permettant de régler les différends entre autorités locales ;
8. Prévenir les conflits d'intérêts en séparant clairement la fonction réglementaire des gouvernements infranationaux de leur rôle de prestataires de services.

Enfin, il importe de réduire la charge administrative à tous les niveaux de gouvernement. Dans certains cas, cela peut supposer la révision et la simplification de certaines formalités comme les licences, les permis et les autorisations nécessaires pour la réalisation de projets d'investissement public aux différents niveaux de gouvernement (notamment les permis de construire, les autorisations de transit, les expropriations, etc.). Il est utile que les autorités puissent mesurer la charge administrative, en termes de temps et de coûts, et ce qu'elle représente dans le coût total du projet. Cette information peut les aider à concevoir et à promouvoir des améliorations réglementaires visant à alléger la charge administrative et à assouplir et simplifier les projets d'investissement.

## EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES POUR CHAQUE PRINCIPE

<p>Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonder l'investissement public sur l'évaluation des caractéristiques et des facteurs de croissance de la région (ou de la localité)</li> <li>• Rechercher une complémentarité entre stratégies sectorielles (grâce, par ex., à des comités et programmes intersectoriels/interministériels, à l'harmonisation des règles programmatiques ou à des réserves communes d'investissement entre organismes publics/ministères)</li> <li>• Examiner les politiques dès leurs premières étapes pour s'assurer que la dimension territoriale a bien été prise en compte</li> <li>• Créer et exploiter des données territorialisées en vue de la planification des investissements</li> </ul>
<p>Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On peut envisager :</li> <li>• la présence à l'échelon territorial de représentants des autorités nationales</li> <li>• le financement à l'échelon national des organismes de développement régional</li> <li>• des contrats / accords formels entre niveaux de gouvernement</li> <li>• des stratégies nationales énonçant des objectifs clairs en matière d'investissement public</li> <li>• des dispositifs de cofinancement entre niveaux de gouvernement</li> <li>• une consultation formelle des gouvernements infra-nationaux</li> <li>• des plateformes de dialogue interinstitutionnel régulier</li> </ul>
<p>Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infra-nationaux pour investir à l'échelon pertinent</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On peut envisager des dispositifs souples de coordination tels que : 1) la création d'autorités mixtes ; 2) des stratégies d'investissement coordonnées ; 3) une coopération polycentrique dans les zones urbaines ; 4) des partenariats entre zones rurales et zones urbaines ; ou 5) des plateformes de dialogue et de coopération entre collectivités territoriales</li> </ul>
<p>Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recourir à des évaluations fiables d'un point de vue technique, avec une évaluation plus rigoureuse pour les projets de grande ampleur ou risqués</li> <li>• Mobiliser les compétences d'entités indépendantes, expérimentées et s'étant taillé une bonne réputation pour les travaux d'analyse technique</li> <li>• Soumettre les évaluations en amont à un examen indépendant</li> <li>• Diffuser auprès de tous les niveaux de gouvernement des lignes directrices en matière d'évaluation de projets</li> </ul>
<p>Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer et mettre en œuvre un plan de participation des parties prenantes</li> <li>• Diffuser rapidement l'information relative aux investissements, sur des plateformes visibles</li> <li>• Veiller à ce que les procédures de dialogue soient transparentes et conformes aux Principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying</li> </ul>
<p>Mobilise private actors and financing institutions to diversify sources of funding and strengthen capacities</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensure financing arrangements reflect capacities for effective public investment management, with bottlenecks identified and clear guidance on steps to address them Base decisions about PPPs on value-for-money compared to traditional procurement</li> <li>• Properly account for and disclose all costs, guarantees and other contingent liabilities of PPPs in budget documents</li> </ul>

<p>Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonder les décisions relatives aux PPP sur l'optimisation de la dépense publique qu'ils assurent par rapport aux marchés publics traditionnels</li> <li>• Dûment comptabiliser et divulguer dans les documents budgétaires l'ensemble des coûts, garanties et autres éléments de passif éventuel liés aux PPP</li> <li>• Veiller à ce que le montage financier reflète les capacités de gestion de l'investissement public, avec une identification des goulets d'étranglement et des directives claires sur la marche à suivre pour y faire face</li> </ul>
<p>Renforcer l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffuser des documents d'orientation dans des domaines tels que la planification, l'évaluation de projets, la passation de marchés publics ou le suivi et l'évaluation.</li> <li>• Favoriser un recrutement transparent et concurrentiel et l'avancement au mérite ainsi que des politiques telles que des grilles de rémunération spécifiques dans les domaines où il existe des besoins de compétences techniques</li> <li>• Créer des organismes publics spécialisés au service de collectivités territoriales multiples dans les domaines où il existe des besoins de compétences techniques (par ex. unités consacrées aux PPP, organismes de développement régional)</li> <li>• Recourir à des plateformes communes d'administration électronique pour combler les écarts qui existent entre les capacités des diverses régions et localités et pour favoriser l'apprentissage par comparaison (benchlearning)</li> </ul>
<p>Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recourir à des systèmes de suivi des résultats, en insistant sur le chemin parcouru dans la réalisation des objectifs</li> <li>• Fixer un ensemble exploitable d'indicateurs communs pour la remontée d'information des gouvernements infra-nationaux</li> <li>• Exiger et/ou cofinancer des évaluations en aval</li> <li>• Tenir compte des leçons du passé pour les décisions d'investissement ultérieures</li> <li>• Recourir à un éventail d'instruments pour obtenir des résultats</li> </ul>
<p>Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionner le recours à des allocations réservées ou à des cofinancements en provenance d'autres autorités à la présence de retombées positives et/ou à la nécessité d'harmoniser les priorités d'investissement des divers niveaux de gouvernement</li> <li>• Examiner les effets d'incitation des dispositifs de transferts interinstitutionnels afin d'offrir aux gouvernements infra-nationaux les incitations nécessaires pour qu'ils optimisent leurs recettes propres</li> <li>• Assurer des transferts rapides et prévisibles entre les niveaux de gouvernement</li> <li>• Réduire le plus possible les écarts entre le montant estimatif et le montant effectif des transferts</li> </ul>
<p>Imposer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordonner les décisions d'investissement public avec les prévisions budgétaires à moyen terme</li> <li>• Évaluer et prendre en compte les coûts d'exploitation et d'entretien des investissements en infrastructures</li> <li>• Faire apparaître les coûts et les éléments de passif éventuel liés aux PPP dans les documents budgétaires</li> <li>• Assurer la transparence et la diffusion de l'information sur les dépenses d'investissement public</li> </ul>
<p>Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopérer en matière de marchés publics (par ex. : centrales d'achat, réseaux et accords-cadres)</li> <li>• Recourir à des outils d'administration électronique pour simplifier et harmoniser les pratiques de passation de marchés</li> <li>• Professionnaliser la passation des marchés</li> </ul>

## Références

- Allain-Dupré, D. (2011), "Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/05, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en>.
- Blöchliger, H. et O. Petzold (2009), « Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments? », *OECD Economics Department Working Papers*, n°706, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/223111363085>.
- Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Commission européenne (CE) (2008), « Guide to cost-benefit analysis of investment projects », Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf).
- Dabla-Norris, E, J. Brumby, A. Kyobe, Z. Mills et C. Papageorgiou (2011), « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », *IMF Working Paper 11/37*, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf).
- Flyvberg, B. (2006), « From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right », *Project Management Journal*, Vol. 37, n°3, 5-15.
- Garcilazo, E. and J. Oliveira Martins (2013), "The Contribution of Regions to Aggregate Growth in the OECD", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/28, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tt0zpz932-en>.
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49j2cqv5mq-en>.
- OCDE (2007a), *Régions et gouvernement central : Des contrats pour le développement régional*, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264007680-fr>.
- OCDE (2007b), « Les Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures », OCDE Paris, [www.oecd.org/fr/daf/inv/politiques-investissement/38297833.pdf](http://www.oecd.org/fr/daf/inv/politiques-investissement/38297833.pdf).
- OECD (2008a), *Les partenariats public-privé: Partager les risques et optimiser les ressources*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264042834-fr>.
- OCDE (2008b), « Recommandation du Conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics », [C(2008)105], Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056541-fr>.
- OCDE (2009b), *Conduire les politiques de développement régional : Les indicateurs de performance*, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264058385-fr>.
- OCDE (2009c) "Investing for Growth: Building Innovative Regions", document de référence préparé pour la réunion du Comité des politiques de développement territorial (TDPC) au niveau des ministres, 31 mars 2009, <http://www.oecd.org/regional/ministerial/42531915.pdf>.

- OECD (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OECD (2011b), *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.
- OCDE (2012a), « Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement », OECD Publishing. [www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf).
- OCDE (2012b), « Recommandation du conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », [C\(2012\)37](#), OCDE, Paris, 22 mars 2012.
- OCDE (2012c), « Transparency and Integrity in Lobbying », Éditions OCDE, [www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20Brochure%202012.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20Brochure%202012.pdf).
- OECD (2012d), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OCDE (2012e), *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD (2013a), *Investir ensemble: Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.
- OCDE (2013b), « Panorama des administrations publiques 2013 : Données relatives aux marchés publics », [GOV/PGC/ETH\(2013\)2](#), 23 janvier 2013.
- OECD (2013a), *Investir ensemble: Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.
- OECD (2013c), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing. oi: [10.1787/9789264204812-en](http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en).
- OCDE (2013d), *Delivering local development: new growth and investment strategies*.
- OCDE (2013e), *Panorama des régions de l'OCDE 2013*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-fr).
- OECD (2014), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011: Des régions résilientes pour des économies plus fortes*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121126-fr>.
- Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat (PEFA) (2013), « Supplementary Guidelines for the application of the PEFA Framework to Sub-national levels of government », janvier 2013, [www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/SNG-Supplementary-Guidelines-eng001%20\(Jan%2017\).docx](http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/SNG-Supplementary-Guidelines-eng001%20(Jan%2017).docx) .pdf.
- Rajaram, A., T.M. Le, J.A. Brumby, et N. Biletska (2010), « Framework for Reviewing Public Investment Efficiency », *World Bank Policy Working Paper*, n°5397 (août), 17, Washington, DC.
- Rodrigo, D. et L. Allio (2012), « Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds », document préparé pour *Effective Public Investment at Sub-National Levels in Times of Fiscal Constraints - Meeting the Co-Ordination and Capacity Challenges*, Atelier OCDE, 21 juin 2012, Paris.
- Sutherland, D., et al. (2009), "Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/225678178357>.
- Vammalle, C. and C. Hulbert (2013), "Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/02, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49m8c9kcf3-en>.



Direction de la Gouvernance public et développement Territorial