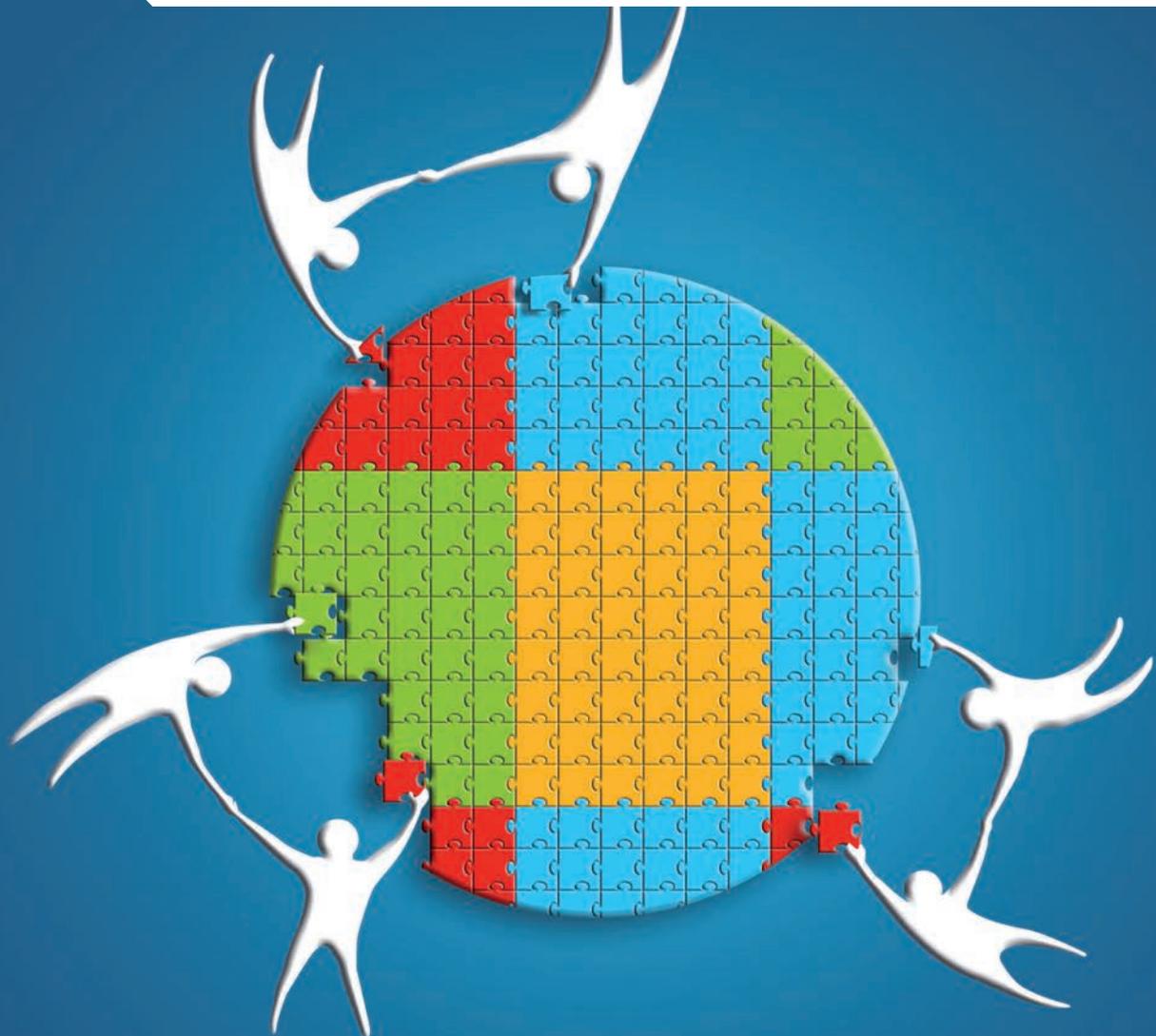




Investir ensemble

VERS UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX
PLUS EFFICACE



Investir ensemble

VERS UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX
PLUS EFFICACE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou celles de l'Union européenne.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2013), *Investir ensemble : vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace*, Éditions OCDE.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>

ISBN 978-92-64-18377-3 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20060-9 (PDF)

Union européenne
Numéro de catalogue : KN-32-13-165-FR-C (imprimé)
Numéro de catalogue : KN-32-13-165-FR-N (PDF)
ISBN 978-92-79-29034-3 (imprimé)
ISBN 978-92-79-29032-9 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédit photo : Couverture © Pierre Arnau.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

Les pays de l'OCDE ont consacré plus de USD 1 000 milliards aux investissements publics, en 2011, pour financer la fourniture d'un large éventail de biens et services publics essentiels, notamment les transports publics, les écoles et les hôpitaux. Ces investissements sont la base des efforts déployés par les pouvoirs publics en faveur de la croissance, du bien-être, de l'équité et du développement durable. Mais ils sont aussi soumis à des tensions : alors que les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont entrepris d'assainir les finances publiques, il s'est avéré, le plus souvent, plus facile de réduire les investissements que de réduire les dépenses courantes, en particulier s'agissant des salaires et des prestations. Améliorer l'efficacité et l'efficacités des investissements publics est donc devenu une nécessité, les gouvernements s'efforçant d'utiliser au mieux des ressources de plus en plus limitées.

Comme ce rapport le montre, l'une des façons d'y parvenir consiste à améliorer la gouvernance des investissements publics à tous les niveaux d'administration. Il ne s'agit pas simplement d'éviter les gaspillages – même si c'est souvent au cœur du débat public – mais aussi d'identifier et de réaliser les complémentarités potentielles entre les différents types d'investissement pour en maximiser l'impact. Cela pose trois défis. Premièrement, la plupart des investissements publics étant gérés au niveau régional ou local, même s'ils sont financés à l'échelon national voire supranational, il y a lieu d'améliorer la coordination horizontale entre niveaux d'administration. Deuxièmement, exploiter les synergies potentielles qui existent entre les différents types d'investissement implique aussi d'améliorer les mécanismes de coordination des politiques entre secteurs et d'impliquer le secteur privé et la société civile. Enfin, il est impératif de renforcer les capacités de gouvernance à tous les niveaux pour rendre cette coordination horizontale et verticale possible. Ce rapport explore chacun de ces enjeux, examinant les difficultés que les gouvernements des pays membres de l'OCDE rencontrent et les solutions qu'ils trouvent.

Ce rapport s'appuie sur des travaux menés sous l'égide du Comité des politiques de développement territorial (TDPC) de l'OCDE, dans le but d'articuler un ensemble de principes cohérents, flexibles et efficaces pour la gouvernance pluri-niveaux des investissements publics. La problématique est particulièrement d'actualité à un moment où les gouvernements des pays membres de l'OCDE s'efforcent de soutenir une reprise encore incertaine dans un contexte d'assainissement des finances publiques et, alors que, pour de nombreuses économies, la marge de manœuvre en matière de politique monétaire est limitée. La réussite des efforts déployés pour utiliser au mieux les investissements publics dans tous les secteurs et à tous les niveaux d'administration sera certainement un facteur clé du soutien de la reprise, dans de nombreuses économies. Une meilleure gouvernance est un levier essentiel pour y parvenir et, ainsi, maximiser le bien-être économique, social et environnemental.

Remerciements

Ce rapport est l'aboutissement d'un projet de deux ans coordonné par Dorothée Allain-Dupré et Catherine Gamper, sous la supervision de William Tompson et de Claire Charbit. Il a été établi par la Division des politiques de développement territorial, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, sous la direction de Joaquim Oliveira Martins.

Le rapport a été soumis pour commentaires et approbation au Comité des politiques de développement territorial (TDPC) de l'OCDE en décembre 2012. Le chapitre 1 a été rédigé par Catherine Gamper et William Tompson. Des éléments majeurs concernant les statistiques financières et les tendances de l'investissement public à l'échelon infranational ont été fournis par Claudia Hulbert et Camila Vammalle. Le chapitre 2 a été rédigé par Catherine Gamper. Le chapitre 3 a été rédigé par Dorothée Allain-Dupré et Lee Mizell. La présentation des études de cas, à l'annexe A, a été rédigée par Elena Celada. Le rapport a bénéficié des avis précieux de Claire Charbit et de Karen Maguire. Un certain nombre d'experts ont fourni des contributions écrites qui ont été reprises dans le rapport. Le Secrétariat de l'OCDE tient tout particulièrement à remercier Eric Brousseau, de l'Institut universitaire européen ; Marcin Dabrowski, de l'Université de Vienne ; Alex Matheson, de l'Oxford Policy Management ; Delia Rodrigo, d'alliorodrigoconsulting ; Andrés Rodrigues-Pose, de la London School of Economics ; Thierry Senechal, de la Chambre de commerce internationale ; et Bernd Spahn, Goethe University, Francfort. Des remerciements sont adressés, également, à Hanna Kleider et Thai-Thanh Dang, pour leurs analyses statistiques. Les études de cas qui sous-tendent le rapport, disponibles séparément en ligne, ont été réalisées par Dorothée Allain-Dupré, Gregory Bounds, Elena Celada, Claire Charbit, Marcin Dabrowski, Catherine Gamper, Claudia Hulbert, Hanna Kleider, Lee Mizell, Paul Bernd Spahn, William Tompson, Camila Vammalle et Daniela Venanzi.

Le rapport a aussi été établi, en partie, sur la base d'un questionnaire national et de sept études de cas régionales. L'équipe est très reconnaissante aux délégués au TDPC pour l'aide qu'ils lui ont apportée pour coordonner les réponses des pays membres au questionnaire national. Les études de cas régionales n'auraient pas pu être réalisées sans la coopération des régions concernées. À ce titre, le Secrétariat de l'OCDE tient tout particulièrement à remercier pour leur aide Andrea Feschi et Ricardo Achilli (Basilicate, Italie) ; Reiner Kneifel-Haverkamp (Brandebourg, Allemagne) ; Tammy Schulz (Colombie-Britannique, Canada) ; Santiago Alvarez Gonzalez (Galice, Espagne) ; Pontus Tallberg (Scanie, Suède) ; Geoff Tabe (Victoria, Australie) et Pawel Waliszewski (Wielkopolska, Pologne).

L'équipe remercie aussi les participants aux deux ateliers tenus en octobre 2011 et juin 2012, au siège de l'OCDE, à Paris, au cours desquels un certain nombre d'experts et de représentants régionaux des études de cas ont présenté leurs perspectives, contribuant

ainsi à l'élaboration du rapport. Enfin, une réunion d'examen s'est tenue en décembre 2012 au cours de laquelle des universitaires, ainsi que des experts émanant d'autres organisations internationales, ont présenté leurs commentaires et suggestions en vue d'apporter certaines modifications au rapport. Les auteurs sont reconnaissants pour les commentaires écrits qu'ils ont reçus, en prévision de cette réunion, d'Andrés Rodrigues-Pose (professeur de géographie économique à la London School of Economics) ; de Jorge Martinez-Vazquez (professeur d'économie à la Georgia State University) ; de Liesbet Hooghe (professeure à l'Université d'Amsterdam) ; de Lewis Dijkstra (chef d'unité adjoint, Analyse économique, à la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne) ; de Jonas Frank (spécialiste senior du secteur public à la Banque mondiale) ; de Serdar Yilmaz (économiste senior à la Banque mondiale) ; et de Duarte Rodrigues (coordonnateur adjoint, Observatoire CRSN au Portugal).

Le Secrétariat de l'OCDE est particulièrement reconnaissant pour le soutien et les concours financiers de la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne.

Le Secrétariat remercie Jennifer Allain, Erin Byrne et Gemma Sheen pour leur soutien et leur flexibilité dans le travail de mise en forme tout au long du processus. Le rapport a été traduit en français par le Service de traduction de l'OCDE et la relecture a été effectuée par Miriam Perier. L'équipe est reconnaissante également à Kate Lancaster, à Carol Thornton et à Kristen Scott, de la Direction des relations extérieures et de la communication de l'OCDE, pour leurs avis éditoriaux. L'organisation des études de cas et le partage des informations concernant le projet sur le site Internet du Secrétariat ont grandement bénéficié du soutien apporté par Ulrike Chaplar, Anne-Lise Faron et Anja Krause.

Table des matières

Acronymes et abréviations	11
Résumé	13
Chapitre 1. Faire mieux avec moins : favoriser une gouvernance multi-niveaux de l'investissement public plus efficace	17
Le rôle majeur de l'investissement public	19
L'impact de la crise sur l'investissement public aux différents niveaux de gouvernement	27
Améliorer l'investissement public grâce à une gouvernance de qualité	33
Des blocages importants existent dans la gouvernance des investissements publics	40
Méthodologie et structure du rapport	43
Notes	44
Bibliographie	45
Chapitre 2. Coordonner les investissements entre les différents niveaux de gouvernement	51
Introduction	52
Méthodologie	52
La nécessité d'une coordination entre les niveaux de gouvernement	53
Mécanismes de coordination verticale	56
Les mécanismes de coordination horizontale	76
Suivi et évaluation : l'information est indispensable au bon fonctionnement de la coordination	84
Les contrats en tant que mécanismes de coordination transversaux	85
Assurer l'efficacité des mécanismes de coordination	95
Conclusions	97
Notes	98
Bibliographie	99
Chapitre 3. Les capacités des gouvernements infranationaux pour des investissements publics efficaces	103
L'importance des capacités infranationales pour l'investissement public	104
Recenser les capacités infranationales clés pour l'investissement public	105
L'importance des caractéristiques régionales et des catégories d'investissement	132
Évaluer les capacités infranationales : un outil de diagnostic	134
Notes	139
Bibliographie	140

Annexe A. Résumés des études de cas	147
Annexe B. Questionnaires national et régional	165

Tableaux

1.1. Difficultés de coordination entre niveaux d'administration	41
2.1. Types de conditionnalités	65
2.2. Complémentarités de certaines politiques urbaines	77
2.3. Accords contractuels interadministrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE	91
2.4. Lignes directrices préliminaires pour la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre niveaux d'administration	97
3.1. Capacités infranationales pour une gestion efficace de l'investissement public	105
3.2. Principales difficultés des gouvernements infranationaux en termes de capacités pour l'investissement public	106
3.3. Signaux d'alerte sur un risque de corruption dans la passation de marchés publics	118
3.4. Types de corruption et de fraude tout au long du cycle d'investissement	126
3.5. Coût potentiel de la corruption	127
3.6. Capacités infranationales en matière d'investissement public : questions pour une (auto)évaluation	136

Graphiques

1.1. Parts des administrations infranationales (« locales ») dans l'investissement public (2011)	28
1.2. Part des administrations infranationales dans l'investissement public total (formation brute de capital fixe) (1995-2010)	28
1.3. Évolution de la part des administrations infranationales dans l'investissement public total (2007-11)	29
1.4. Évolution annuelle de l'investissement public et privé dans les pays membres de l'OCDE (1996-2011)	29
1.5. Part de la dette des administrations infranationales dans le PIB (2001-10) ...	32
1.6. Composition de la dette publique par échelon d'administration (2009)	33
1.7. Indice de développement humain et qualité des pouvoirs publics	36
1.8. Qualité de l'administration régionale et différences infranationales	36
1.9. Problèmes de coordination intergouvernementale posés par les investissements publics	40
1.10. Problèmes de capacité de gouvernance auxquels sont confrontées les administrations infranationales dans le cadre de la gestion des investissements publics (d'un point de vue national)	42
2.1. Perception des difficultés de la coordination verticale	54
2.2. Différences de perception des difficultés de la coordination	54
2.3. Autorités régionales, décentralisation et difficultés du cofinancement	60
2.4. Types de conditionnalités associés au financement d'investissements publics	66

2.5. Niveau de difficulté dans le respect des conditionnalités	67
2.6. Difficultés que pose l'utilisation des conditionnalités : perspective nationale contre perspective infranationale	68
2.7. Coopération entre les niveaux d'administration	79
2.8. Mécanismes de coordination interadministrations pour le développement régional	86
2.9. Caractéristiques des contrats	87
3.1. Part de l'emploi public infranational	130

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocedilibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Acronymes et abréviations

AUD	Dollar australien
BAF	<i>Building Australia Fund</i>
CAD	Dollar canadien
CE	Commission européenne
CIPE	<i>Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica</i> (Basilicate, Italie)
COAG	<i>Council of Australian Governments</i>
CPER	Contrat de projets État-région (France)
CRSN	Cadre de référence stratégique national
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale (France)
EUR	Euro
FBCF	Formation brute de capital fixe
FEDER	Fonds européen de développement régional
FDU	Fonds de développement urbain
GAO	<i>Government Accountability Office</i> (États-Unis)
HVHR	<i>High Value High Risk</i> (Victoria, Australie)
IA	<i>Infrastructure Australia</i>
IDE	Investissement direct étranger
IGA	<i>Intergovernmental Agreement on Federal Financial Arrangements</i> (Australie)
ILB	<i>Investitionsbank des Landes Brandenburg</i> (Allemagne)
LAA	<i>Local area agreements</i> (Royaume-Uni)
LPE	Législation de protection de l'emploi
MAA	<i>Multi area agreements</i> (Royaume-Uni)
MFA	<i>Municipal Finance Authority</i> (Canada)
NCP	<i>New Competition Policy</i> (Australie)
NPA	<i>National partnership agreements</i> (Australie)
NVVIP	<i>Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici</i> (Basilicate, Italie)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PBC	<i>Partnership British Columbia</i> (Canada)
PIB	Produit intérieur brut
PLN	Zloty polonais
PPP	Partenariat public-privé
PSC	<i>Public Sector Comparator</i> (Australie)
R&D	Recherche et développement
RDA	<i>Regional Development Agencies</i> (Angleterre)
RES	<i>Regional Economic Strategy</i> (Angleterre)

RESAH	Réseau des acheteurs hospitaliers d'Ile-de-France (France)
POR	Programme opérationnel régional
SET	<i>Stronger Economies Together Initiative</i> (États-Unis)
SHiNE	<i>Shaping Horizons in the North East</i> (Angleterre)
SPP	<i>Specific purpose payments</i> (Australie)
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne
USD	Dollar des États-Unis
US EDA	<i>United States Economic Development Administration</i>

Résumé

L'investissement public est une responsabilité stratégique majeure, partagée entre les différents niveaux de gouvernement

Les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont consacré plus de USD 1 000 milliards aux investissements publics en 2011, dont les deux tiers réalisés par des gouvernements infranationaux. Le financement et le déploiement des investissements publics interviennent, en règle générale, à différents niveaux et dans différents secteurs de l'administration, ce qui en rend la gestion complexe. Une coordination poussée est indispensable, et il est essentiel que les gouvernements infranationaux aient la capacité de travailler en collaboration pour concevoir et mettre en œuvre les projets d'investissement.

Faire plus avec moins

Les gouvernements infranationaux ont bénéficié des premières mesures de relance qui ont été prises pour faire face à la crise. Mais, depuis, la base de ressources disponibles pour des investissements publics s'est beaucoup, voire, dans certains cas, considérablement réduite. Compte tenu de l'importance des investissements publics pour les performances des régions, il est devenu impératif de faire plus avec moins. Améliorer la qualité de la gouvernance des investissements peut aider : il peut s'agir, en particulier, de s'appuyer sur les mécanismes qui permettront de coordonner les investissements, ainsi que d'évaluer et d'édifier les capacités nécessaires au sein des gouvernements infranationaux.

Principales conclusions

La qualité de la gouvernance a une influence majeure sur la réussite des investissements publics

La qualité de la gouvernance à l'échelon infranational est aussi variable au sein des pays qu'entre pays. La variabilité de la qualité de la gouvernance selon les régions peut expliquer jusqu'à 60 % les situations dans les régions en termes de développement humain, notamment en termes d'indicateurs de la santé et du niveau de formation de la population. Il y a aussi un lien avec l'efficacité de l'investissement public.

La gestion des investissements publics pose une série de défis qui sont communs aux pays membres de l'OCDE

Plus de 75 % des pays ayant répondu à une enquête de l'OCDE sur la gouvernance des investissements publics voient dans l'asymétrie de l'information la source des problèmes de partage des responsabilités entre niveaux de gouvernement. L'insuffisance des ressources financières à l'échelon infranational et l'absence du secteur privé dans le financement et le déploiement des investissements publics sont également considérés comme des obstacles majeurs. Les deux tiers des pays ayant répondu au questionnaire ont aussi invoqué l'absence de capacités essentielles à l'échelon infranational, notamment de capacités de planification stratégique.

La spécificité des défis varie selon les pays et selon les régions

Jusqu'à un certain point, les différences entre pays dans la manière de percevoir les défis reflètent des différences dans le partage des compétences et le degré d'autonomie face aux investissements, dans les cadres juridiques ainsi que dans l'étendue et le degré d'aboutissement de la décentralisation. En règle générale, les pays centralisés font état de problèmes de cofinancement et de défis pour l'intégration des priorités sectorielles en un ensemble de politiques complémentaires favorables au développement à l'échelon infranational. Cela renvoie aux limites de l'autonomie financière et de décision des administrations infranationales dans ces pays. En revanche, dans les pays à structure fédérale ou quasi fédérale, dans lesquels les échelons infranationaux sont bien établis, les autorités nationales voient une difficulté majeure dans le manque de discipline budgétaire au niveau infranational.

Principales recommandations

Coordination verticale

Les mécanismes utilisés pour assurer la coordination verticale entre l'échelon central et l'échelon infranational vont de plates-formes d'échange informelles à des dispositifs de cofinancement pour des responsabilités partagées ou à des exigences de conditionnalité pour le déblocage des financements centraux.

- Les administrations centrales devraient consulter les gouvernements infranationaux pour élaborer les stratégies nationales d'investissement public.
- Les forums entre niveaux de gouvernement consacrés à la politique d'investissement peuvent aider à surmonter les problèmes d'asymétrie en matière d'information et de politiques publiques. Cependant, il faut qu'ils puissent véritablement engager des ressources et qu'il y ait un lien avec les processus décisionnels, afin d'éviter que ce ne soient que des lieux de discussion dépourvus de toute efficacité.
- Les mécanismes de cofinancement permettent le partage des risques et l'alignement des politiques, surtout dans un environnement budgétaire contraint. Ils doivent être adaptés aux nécessités des administrations nationales et doivent encourager les financements innovants.
- Le secteur privé peut jouer un rôle important en matière de cofinancement et apporter une compétence précieuse (par exemple, dans le cadre de partenariats public-privé). Dans un souci d'efficacité, le dispositif institutionnel doit être conçu de manière à

faciliter ces collaborations (l'administration des contrats, par exemple, doit être simple et sans ambiguïté pour les administrations).

- Les conditions associées aux financements peuvent favoriser l'évaluation systématique de l'impact des investissements et clarifier les rôles et les responsabilités, réduisant ainsi la fréquence des « mauvais » investissements. Ces conditions doivent être conçues de manière à favoriser la confiance et le partenariat et non pas simplement veiller à la conformité.

Coordination horizontale

La coordination horizontale est nécessaire non seulement entre secteurs, ce qui facilite une approche intégrée d'investissements aux localisations spécifiques, mais aussi entre juridictions, pour maximiser les économies d'échelle et gérer les retombées des différents investissements.

- Les règles de financement de portée nationale ne devraient pas empêcher la mise en commun des ressources entre secteurs ; la collaboration entre ministères sur les projets d'investissement devrait être encouragée. Une approche en collaboration permet aux projets d'être mieux adaptés aux besoins locaux.
- Le leadership est important pour résoudre les problèmes d'action collective que peut poser la coordination horizontale. Il faut qu'il existe les mécanismes qui permettront de surmonter les tensions concurrentielles, les contraintes de ressources, les divergences dans les priorités et les craintes que les coûts et avantages ne soient pas également répartis.
- Les gouvernements peuvent être amenés à dispenser des incitations financières pour encourager les projets d'investissement entre juridictions ou, éventuellement, exiger l'intégration ou la fusion des fonctions administratives de différentes juridictions.
- Les obstacles à la collaboration entre juridictions sont multiples et doivent être levés. Le cadre juridique et réglementaire devrait permettre une collaboration entre juridictions.
- La coordination horizontale est plus efficace lorsque les gouvernements infranationaux ont la capacité et le désir de travailler en collaboration avec d'autres instances gouvernementales. Il est fondamental d'encourager une culture de la collaboration.

Dispositifs contractuels

Les contrats entre niveaux de gouvernement sont un mécanisme de coordination global, transversal, intéressant en ceci que ce sont des dispositifs plus formels qui permettent aux différents niveaux de gouvernement d'organiser ou de déléguer des actions conjointes, en tant qu'entités indépendantes, et permettent de clarifier la complexité des processus et des responsabilités.

- Pour surmonter la fragmentation des structures et clarifier le partage des responsabilités entre niveaux de gouvernement, les contrats doivent intégrer des engagements qui ne sont pas seulement crédibles mais sont aussi vérifiables.
- Les dispositifs contractuels ne devraient pas alourdir la charge administrative en créant des structures parallèles. Ils doivent s'accompagner de mesures destinées à aider les gouvernements infranationaux à développer leur capacité d'adaptation à ce type de dispositifs.

Capacités critiques

Les limites des capacités infranationales peuvent nuire à la réussite des investissements publics entre niveaux de gouvernement. Il y a lieu de renforcer les capacités des administrations infranationales de façon à ce qu'elles soient aptes à :

- mener une planification stratégique qui soit adaptée, axée sur les résultats, réaliste, prospective et cohérente avec les objectifs nationaux ;
- utiliser des mécanismes d'évaluation à long terme et globaux pour sélectionner les investissements ;
- engager des procédures d'achat transparentes et concurrentielles avec les systèmes de contrôle interne appropriés ;
- fournir les capacités techniques et managériales nécessaires, en qualité et en volume, pour planifier et exécuter les investissements publics ;
- produire des données à l'échelon infranational et en faire des éléments sur lesquels les responsables publics peuvent fonder leurs actions ;
- étendre l'édification des capacités, par-delà l'amélioration de l'effectif, au développement de nouvelles institutions et de nouvelles procédures ;
- repérer les principales insuffisances en termes de capacité aux différents stades du cycle d'investissement et définir des priorités pour améliorer les résultats des investissements en tel ou tel point.

Chapitre 1

Faire mieux avec moins : favoriser une gouvernance multi-niveaux de l'investissement public plus efficace

Le présent chapitre s'intéresse à l'importance des investissements publics pour la croissance économique, ainsi qu'aux facteurs qui semblent influencer sur cette corrélation. Il montre pourquoi le fait que l'investissement public soit par nature partagé donne un rôle majeur aux administrations infranationales, dont l'aptitude incomparable à comprendre les besoins spécifiques de tel ou tel lieu est mise à profit. Il étudie également la manière dont la crise économique a compromis la capacité des administrations infranationales à remplir ce rôle. L'investissement public est devenu une variable d'ajustement alors que les gouvernements s'efforcent de maintenir d'autres dépenses essentielles dans un contexte budgétaire tendu. Les gouvernements doivent donc faire mieux avec moins dans le cadre de la gestion de ressources d'investissement limitées. Dans bien des cas, cela exige une amélioration de la qualité de la gouvernance, une question étudiée dans l'avant-dernière section de ce chapitre. Enfin, le chapitre s'intéresse aux deux grands défis liés à la gouvernance qui constitueront le sujet principal des chapitres 2 et 3, à savoir la coordination et les capacités disponibles à l'échelon infranational, et fournit des données tirées d'une récente étude de l'OCDE qui identifie les problèmes cruciaux que posent ces deux aspects de la gouvernance.

Les gouvernements des pays de l'OCDE ont consacré plus de 1 000 milliards de dollars (USD) aux investissements publics (dépenses en capital) en 2011. Près des deux tiers du total ont été dépensés par les administrations infranationales¹, alors qu'une grande partie – et dans la plupart des cas, l'essentiel – des fonds provenait des autorités nationales ou (dans le cas de l'Union européenne) supranationales². L'investissement public est donc non seulement une activité stratégique déterminante, c'est également une responsabilité partagée entre les différents niveaux d'administration³, chacun d'entre eux jouant un rôle majeur. Pourtant, la capacité, en particulier, des administrations infranationales à remplir les fonctions qui leur sont assignées a été compromise ces dernières années. Le ratio de la dette au PIB des collectivités territoriales a augmenté, passant de 9.25 % en 2007 à 11.62 % en 2010. Leur capacité à participer au financement des projets d'investissement public s'en est donc trouvée diminuée. En effet, dans la mesure où les gouvernements ont cherché à protéger d'autres sources de dépense dans une période d'austérité budgétaire, les ressources disponibles pour les investissements publics ont reculé de 7-8 % par an entre 2010 et 2012, certains pays ayant enregistré des baisses allant jusqu'à 30 % depuis 2007. Pourtant, l'investissement public dans les infrastructures immatérielles et physiques et dans des éléments d'actif est indispensable au développement régional. C'est par ailleurs une forme de dépense publique susceptible de jouer un rôle majeur dans l'amélioration de la croissance. Il est donc d'une importance cruciale de faire en sorte que, dans un contexte de diminution des ressources disponibles, les mesures en faveur de l'investissement public puissent être plus efficaces à l'avenir. Pour résumer, il est impératif de « faire mieux avec moins » (OCDE, 2011a).

L'objet de ce rapport est de contribuer à l'objectif d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité⁴ des investissements publics, afin d'optimiser leur rendement à l'appui du développement régional et donc national. Il démontrera tout d'abord que l'amélioration de la qualité de la gouvernance est un levier d'augmentation essentiel des résultats de l'investissement public (chapitre 1). Le chapitre 2 s'intéressera ensuite aux raisons pour lesquelles la responsabilité de l'investissement public, partagée entre niveaux d'administration, exige des mécanismes de coordination qui faciliteront les interactions et aideront à remédier aux « déficits de gouvernance » identifiés dans de précédents travaux de l'OCDE (Charbit et Michalun, 2009 ; Charbit, 2011). Enfin, pour permettre aux administrations infranationales de remplir leur rôle majeur dans la réalisation des investissements publics, le chapitre 3 examinera les capacités critiques nécessaires pour participer à ce type de gouvernance pluri-niveaux des investissements publics.

Il convient de noter que les conclusions de ce rapport peuvent présenter un intérêt plus général. Premièrement, les problématiques étudiées sont particulièrement pertinentes dans un contexte budgétaire rigoureux, tel que celui qui prévaut dans une grande partie des pays membres de l'OCDE. Si les turbulences récentes laissent la place à une reprise plus stable, les ressources disponibles pour les investissements resteront limitées pendant un certain temps, de sorte que la nécessité de « faire mieux avec moins » sera toujours d'actualité. Deuxièmement, les conclusions du rapport pourraient intéresser

les pays non membres, où les besoins d'investissements publics, qui englobent à la fois les infrastructures physiques et immatérielles, représentent également des défis majeurs. Enfin, même si cet examen porte sur l'investissement public, les problèmes qu'il aborde sont communs à de nombreux autres domaines de l'action publique : en effet, comme Hooghe et Marks (2009) l'ont montré, la plupart des domaines de politique intérieure sont maintenant des responsabilités partagées, qui exigent différents degrés de coordination pluri-niveaux. Si de nombreux secteurs d'action des pouvoirs publics relevaient exclusivement de la compétence de l'échelon national par le passé, aujourd'hui quasiment aucun sujet de politique intérieure n'est la prérogative exclusive de l'administration nationale dans la plupart des pays. La gouvernance intérieure est une gouvernance en grande partie pluri-niveaux et, dans la mesure où les gouvernements recherchent de plus en plus la cohérence ou même des synergies positives entre les politiques, elle est également multisectorielle. De ce fait, les problèmes de capacités et de coordination sont omniprésents.

Le rôle majeur de l'investissement public

L'investissement public peut contribuer de façon déterminante à la croissance économique...

Les liens de cause à effet entre les investissements publics et la croissance économique ont été longuement et largement étudiés, notamment en raison du débat sur la question de savoir si la diminution du ratio des investissements publics en capital au PIB dans les pays membres de l'OCDE pendant les années 70 et 80 (encadré 1.1) avait un rapport avec les résultats en matière de productivité et de croissance et, dans l'affirmative, comment et dans quelle mesure. De façon générale, il n'est pas facile d'isoler l'impact de l'investissement public sur la croissance, ce qui explique pourquoi cette question a longtemps été sujette à controverses entre les économistes⁵. Ces dernières années, cependant, de plus en plus de travaux ont mis en évidence les effets positifs significatifs de l'investissement public sur la croissance (voir Romp et de Haan, 2007, pour une synthèse). Par exemple, Bom et Ligthart (2009) constatent que l'impact à court terme est relativement limité, mais qu'à long terme, et après prise en compte des retombées interrégionales, il augmente sensiblement. Creel et Pilon (2008) parviennent à des conclusions analogues pour un groupe de pays de l'UE. Enfin, Arslanalp et al. (2010), qui mettent plus l'accent sur le capital public que sur l'investissement public, constatent qu'il existe une corrélation positive entre des augmentations du stock de capital public et la croissance après prise en compte des niveaux initiaux de capital public⁶.

Le secteur, le temps et l'espace influent sur l'impact des investissements publics sur la croissance. Même si l'effet positif de l'infrastructure de transport sur la croissance économique a été contesté, des éléments concrets démontrent le rendement positif de l'investissement dans son entretien (*Congressional Budget Office*, 1991 ; Cullison, 1993) et dans l'infrastructure de réseau dans son ensemble (qui englobe le réseau énergétique, d'eau et de télécommunications, ainsi que celui des transports), indépendamment de l'apport au stock de capital (Sutherland et al., 2009). De plus, des données indiquant des retours sur investissement supérieurs dans différentes formes d'infrastructure où l'offre *ex ante* est inférieure montrent combien il est important de remédier aux goulets d'étranglement, que l'on peut observer même dans les pays les plus développés. L'investissement public peut aussi contribuer à la formation de capital humain (Lucas, 1988 ; Cullison, 1993 ; Romer, 1990)⁷.

Encadré 1.1. **Mesure et évolution de l'investissement public**

Mesurer l'investissement public

L'investissement public désigne les dépenses en capital qui financent des projets d'infrastructure physique (routes, bâtiments publics, etc.) ou immatérielle (développement du capital humain, innovation et recherche-développement) et se prolongent au-delà de l'exercice financier. Dans l'absolu, il devrait englober toutes les dépenses destinées à accroître le stock de capital fixe public. Cependant, la définition précise de l'investissement public est variable d'un pays à l'autre. En général, la formation brute de capital fixe est utilisée comme meilleure valeur approchée disponible. Cependant, même dans ce cas, il y a des différences entre les pays. Par exemple, dans certaines économies, les contributions privées à l'investissement public sont inscrites dans les comptes nationaux, tandis que dans d'autres cela n'est peut-être pas le cas, et le poste sous lequel les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont enregistrées est variable. De plus, la définition de la formation brute de capital fixe est restrictive car elle ne couvre pas toutes les dépenses publiques qui pourraient être considérées comme des investissements. En effet, il est parfois difficile de déterminer où se situe la frontière entre la formation brute de capital fixe et la consommation publique. Par exemple, les investissements en capital humain qui ne donnent pas lieu à l'acquisition d'actifs immobilisés seront considérés comme de la consommation, même s'ils sont susceptibles d'avoir des répercussions à long terme, et le classement des dépenses de fonctionnement et d'entretien dans la catégorie de la consommation intermédiaire (dépenses courantes) ou de la formation brute de capital fixe dépend de leur montant. Pour cette étude, une approche pragmatique a été adoptée ; elle consiste à utiliser la formation brute de capital fixe des administrations pour les comparaisons entre pays (qui sont dans tous les cas assez peu nombreuses), mais elle permet aux pays d'utiliser leurs propres définitions pour répondre au questionnaire sur la gouvernance pluri-niveaux des investissements publics.

Évolution de l'investissement public dans les pays de l'OCDE

Globalement, les investissements publics ont légèrement reculé en proportion du PIB dans les pays de l'OCDE du début des années 80 à la fin des années 2000 (Sutherland et al. 2009). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela :

- Un recul général de l'investissement dans l'infrastructure physique a été enregistré, la plupart des pays de l'OCDE possédant déjà une infrastructure bien développée et ayant ainsi une marge de manœuvre limitée pour réaliser de nouveaux investissements. La priorité est donnée au financement de l'entretien et des mises à niveau, ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité (OCDE, 2008). Pourtant les dépenses de fonctionnement et d'entretien peuvent être classées en tant que consommation intermédiaire ou formation brute de capital fixe, en fonction de leur montant. Aux États-Unis, par exemple, les coûts de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure de transport et d'eau sont légèrement supérieurs aux dépenses en capital depuis le milieu des années 70. Les dépenses de fonctionnement et d'entretien représentent 52 % des dépenses publiques dans ces domaines, les administrations infranationales étant à l'origine de près de 90 % d'entre elles. En revanche, les administrations infranationales réalisent 60 % des dépenses publiques en capital au titre de l'infrastructure de transport et d'eau, et l'administration fédérale les 40 % restants (*Congressional Budget Office*, 2010).
- Le recul peut également s'expliquer par une évolution du type d'investissements réalisés, à savoir le passage d'investissements dans l'infrastructure à des investissements immatériels qui peuvent apparaître comme des dépenses courantes dans les comptes publics (acquisition de logiciels ou formations par exemple).
- La baisse générale masque des différences en fonction des pays. Parmi ceux de l'UE l'investissement public affichait une tendance à la hausse en pourcentage du PIB en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne par exemple, et ce jusque récemment (Perée et Väililä, 2007).

Encadré 1.1. **Mesure et évolution de l'investissement public** (suite)

- La frontière entre l'investissement public et privé s'est déplacée dans certains pays du fait de la privatisation ou de la sous-traitance de services et fonctions qui relevaient auparavant du domaine public, ainsi qu'en raison de nouvelles formes de participation du secteur public dans ceux qui restent sous sa responsabilité. Les partenariats public-privé, par exemple, ne sont pas nécessairement comptabilisés comme de l'investissement public (OCDE, 2011b).

Source : Vammalle, C. et C. Hulbert (2013), « Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49m8cqkcf3-en ; Sutherland, D., et al. (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 686, Éditions OCDE, doi : 10.1787/225678178357 ; OCDE (2008), « Infrastructure to 2030: Policy Brief », Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/24/1/39996026.pdf ; Congressional Budget Office (2010), *Public Spending on Transportation and Water Infrastructure*, Congressional Budget Office, Washington, DC, novembre ; Perée, E. et T. Vällilä (2007), « A Primer on Public Investment in Europe, Old and New », *Economic and Financial Reports 2007/1*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg ; OCDE (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Growth*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120983-en.

Les effets régionaux de l'investissement public sont encore plus difficiles à identifier, faute de données suffisantes sur les stocks de capital et du fait d'informations très limitées sur la composition et l'ampleur des investissements publics par région. De façon générale, cependant, les travaux sur les déterminants de la croissance régionale, dont beaucoup sont directement liés aux modèles d'investissement public, semblent indiquer que ce qui vaut pour les économies nationales est également valable pour les régions qui les composent. Premièrement, l'investissement dans l'infrastructure physique (en particulier l'infrastructure de transport) semble jouer un rôle majeur pour les performances des régions, en particulier lorsqu'il est coordonné avec d'autres axes de l'action des pouvoirs publics (OCDE, 2009a). Cependant, lorsqu'il est effectué seul, ses résultats peuvent s'avérer médiocres, et il semble que son rendement diminue, de sorte qu'il est indispensable qu'il soit correctement ciblé. En Europe, en particulier, de nombreuses régions ont surinvesti dans ce domaine ces dernières décennies (Crescenzi et Rodriguez-Pose, 2012). Deuxièmement, des éléments concrets illustrent le rôle majeur de l'investissement dans le capital humain et dans les activités d'innovation pour la croissance régionale (OCDE, 2009a, 2011b), ce qui montre combien il est important d'investir dans l'infrastructure, tant immatérielle que physique – et, point essentiel, d'instaurer des processus d'investissement public qui soient capables de cibler efficacement les besoins et les ressources des régions.

... même si son impact dépend dans une large mesure de la manière dont les gouvernements le gèrent

Les facteurs qui semblent exercer une influence majeure sur l'impact de l'investissement public sur les performances économiques sont notamment les suivants :

- Ce sont l'investissement total et le stock de capital qui comptent pour la croissance. Il est par conséquent important de vérifier dans quelle mesure un investissement public donné pourrait « attirer » ou « évincer » l'investissement public. « L'effet d'attraction » se produit lorsque l'investissement public accroît la productivité marginale du capital privé et de la main-d'œuvre, ou réduit les coûts que doivent supporter les entreprises qui investissent. Chacun de ces deux effets devrait stimuler la formation de capital privé. « L'effet d'éviction » peut intervenir soit directement, lorsque les gouvernements se chargent de projets que le secteur privé aurait assumé autrement, soit indirectement, en

recourant à des impôts ayant un effet de distorsion pour financer les investissements publics, ou en pesant sur les taux d'intérêt ou le taux de change⁸. Bien entendu, « l'effet d'attraction » et « l'effet d'éviction » peuvent survenir dans le même contexte, car ils peuvent tous deux varier dans le temps et sont largement tributaires de l'environnement économique. Agénor et al. (2005) laissent entendre que les effets d'éviction peuvent avoir tendance à prédominer à court terme, des effets de complémentarité l'emportant à long terme. Atukeren (2006) émet l'idée que la probabilité d'effets d'attraction est plus grande dans un environnement macroéconomique plus stable – une constatation qui présente un intérêt évident pour les débats en cours dans certains pays de l'OCDE, notamment ceux portant sur le recours possible à des conditionnalités macroéconomiques dans le cadre de la réforme de la politique de cohésion de l'Union européenne.

- Des investissements publics mal planifiés et mal gérés peuvent déboucher sur la création de projets coûteux mais totalement inutiles, qui parfois se traduisent par des ponctions supplémentaires sur les fonds publics du fait, par exemple, de la nécessité d'entretenir des installations qui n'offriront jamais un rendement approprié. C'est un risque qui se pose en particulier dans le cas des investissements dans l'infrastructure physique, car certaines données concrètes laissent penser que des considérations d'économie politique peuvent pousser à favoriser la réalisation d'investissements de ce type plus nombreux que nécessaire (Crescenzi et Rodriguez-Pose, 2012). Plusieurs études soulignent combien des investissements appropriés dans l'entretien de l'infrastructure publique sont importants, mais moins visibles, ce type d'investissement peut présenter un attrait réduit pour les élus. De ce fait, trop de nouveaux projets sont entrepris et trop peu de fonds sont affectés au fonctionnement et à l'entretien (Tanzi et Davoodi, 1998 ; Fedelino et Hemming, 2005 ; Romp et De Haan, 2007). Sutherland et al. (2009) recommandent certaines politiques qui peuvent permettre d'atténuer le risque de mauvaise affectation des fonds. La mise en œuvre de ce type de mesures exige souvent une coordination entre niveaux d'administration et entre les secteurs public et privé – deux des questions qui sont au cœur de ce rapport.
- La qualité des institutions est étroitement liée à ce qui vient d'être évoqué – et c'est là l'un des sujets principaux de cette étude. Elle semble également avoir une incidence sur le rendement de l'investissement public. Dans une analyse des pays en développement, Atukeren (2006) souligne les vertus de l'État de droit, de la protection des droits de propriété et de l'équilibre des pouvoirs politiques. Everhart et Sumlinski (2001) signalent qu'un niveau de corruption plus important est également associé à des effets d'éviction plus grands, tandis que Tanzi et Davoodi (1998) identifient quatre biais par lesquels la corruption compromet l'efficacité de l'investissement public : i) en augmentant l'investissement public tout en réduisant sa productivité ; ii) en augmentant l'investissement public sans l'assortir des dépenses ordinaires nécessaires (c'est-à-dire des dépenses de fonctionnement et d'entretien non salariales) ; iii) en réduisant la qualité de l'infrastructure existante ; et iv) en réduisant les recettes publiques nécessaires au financement de dépenses productives.

Il semble enfin essentiel de rappeler qu'un attachement exclusif à la productivité et la croissance risquerait d'entraîner une sous-estimation des avantages généraux de l'investissement public. Une grande partie de l'infrastructure contribue directement au bien-être des ménages. En effet, les équipements publics comme les parcs et les équipements de loisirs sont spécifiquement conçus pour procurer des avantages directs

aux ménages. Ces équipements n'ont pas de fonction productive directe, mais ils peuvent néanmoins avoir des effets positifs indirects sur la croissance, dans la mesure où ils rendent des lieux particuliers plus attractifs pour les ménages et les entreprises. D'autres services publics, dont les transports, les systèmes de distribution d'eau et des eaux usées, offrent des avantages directs aux ménages en termes de consommation, en plus de leur impact direct sur la capacité productive de l'économie. De même, si les données disponibles semblent indiquer que des soins de santé de qualité favorisent la croissance (voir par exemple Bloom et al., 2003), les arguments en faveur des dépenses publiques de santé ne reposent pas uniquement sur son impact potentiel sur la productivité du travail. De manière générale, les effets positifs de l'infrastructure publique en termes de consommation ont fait l'objet de peu d'études, en partie du fait de l'insuffisance de données disponibles sur le sujet et de la difficulté de mesurer la qualité de la vie⁹.

Une approche territorialisée est essentielle si l'on veut maximiser l'impact des investissements publics

Les déterminants clés de la croissance régionale varient en fonction de facteurs tels que la densité de la population et les niveaux de développement (OCDE, 2012c). Si certains facteurs, comme le capital humain, semblent avoir de l'importance partout, leur poids relatif varie d'un lieu à l'autre. Comme on pouvait s'y attendre, les obstacles à la croissance dans les zones rurales sont sensiblement différents des difficultés auxquelles sont confrontées les grandes villes, et les régions les plus développées, en termes de productivité, rencontrent des obstacles qui sont différents de ceux que les régions retardataires doivent surmonter. Cela révèle le besoin d'investissements qui reflète les besoins réels de lieux spécifiques.

Plusieurs études récentes de l'OCDE sur la croissance régionale mettent en évidence les avantages potentiels d'une approche de ce type, des éléments tant quantitatifs que tirés d'études de cas soulignant de quelle manière les complémentarités entre différents axes de l'action publique peuvent, si elles sont exploitées, favoriser une amélioration des performances (encadré 1.2). En revanche, si l'on ne remédie pas aux obstacles à la croissance de manière coordonnée, les interventions des pouvoirs publics par ailleurs souhaitables (en principe) peuvent avoir des effets imprévus et indésirables. Pour encourager la croissance régionale et l'innovation et faire en sorte que les gains économiques profitent au plus grand nombre, les investissements dans les infrastructures « immatérielles » et « physiques » doivent être adaptés aux contextes territoriaux spécifiques, modulés en fonction des connaissances locales et des liens entre les territoires (OCDE, 2009a, 2009b, 2011b ; Barca, 2009 ; Barca et al., 2012). Une telle approche, en mobilisant des actifs qui, sans cela, pourraient être négligés ou sous-utilisés, peut également se traduire par des performances globales accrues (Farole et al., 2011 ; OCDE, 2011b). Enfin, il est important de noter qu'une dimension territorialisée de l'investissement se justifie souvent, même lorsque les considérations de croissance en elles-mêmes ne sont pas primordiales : garantir un accès adéquat à des services publics de qualité, tels les soins de santé et l'éducation, pose souvent des problèmes différents d'un territoire à l'autre – en particulier, la fourniture de services en milieu rural peut fréquemment s'avérer compliquée (OCDE, 2010)¹⁰.

Même si le débat sur les avantages et rôles relatifs des politiques territorialisées et des politiques ne tenant pas compte de la dimension spatiale se poursuit (voir OCDE, 2011b, pour un aperçu), l'approche territorialisée a récemment gagné en popularité non

Encadré 1.2. Les déterminants de la croissance régionale et les complémentarités de l'action des pouvoirs publics

De récents travaux de l'OCDE s'appuyant sur des recherches antérieures (OCDE, 2009a, 2011b) et utilisant à la fois des modèles quantitatifs et une vingtaine d'études de cas ont été menés dans le but d'approfondir et d'étoffer les connaissances sur la manière dont les déterminants de la croissance varient d'une région à l'autre. Les principales conclusions de ces travaux peuvent être résumées comme suit :

- Les déterminants premiers de la croissance varient en fonction du niveau de développement, mais certains facteurs – éducation et formation, surtout – semblent jouer un rôle décisif dans tous types de régions. Voilà qui renforce les arguments en faveur de politiques différenciées de manière à s'attaquer aux obstacles divers auxquels sont confrontées des régions aux niveaux de développement variés.
- La proportion de main-d'œuvre peu qualifiée semble avoir un impact plus grand sur la croissance que la part de la population active qui est diplômée de l'enseignement supérieur. Les politiques destinées à améliorer la situation des travailleurs peu qualifiés sont peut-être aussi utiles pour la croissance que les politiques visant à développer l'enseignement supérieur. La dimension régionale est déterminante ici, dans la mesure où les travailleurs peu à moyennement qualifiés sont généralement moins mobiles que leurs homologues plus qualifiés. Les politiques destinées à remédier aux pénuries de compétences doivent donc être bien adaptées au contexte local.
- Les déficits d'infrastructure doivent être traités en liaison avec d'autres politiques ; lorsqu'ils sont gérés seuls, les résultats peuvent être décevants. De plus, dans la grande majorité des régions de l'OCDE, l'infrastructure physique traditionnelle ne semble pas être l'obstacle principal. On peut donc s'interroger sur la place importante donnée aux investissements dans l'infrastructure physique dans de nombreuses stratégies de développement régional. Dans la mesure où les investissements dans les infrastructures « immatérielles », dans des domaines tels que la promotion de l'entrepreneuriat et de l'innovation, sont généralement plus complexes que les projets traditionnels d'infrastructures physiques, on peut penser qu'il est d'autant plus important de mettre en place des processus d'investissement efficaces. Les complémentarités de l'action publique ont de l'importance. Si les constatations quantitatives sont éclairantes, plutôt que concluantes, les données tirées des études de cas présentées dans OCDE (2012c) laissent fortement supposer que des interactions entre politiques peuvent être déterminantes et que l'amélioration des performances des régions passe moins par l'exécution d'une séquence d'étapes individuelles que par l'identification d'une stratégie réaliste à même de traiter de manière coordonnée plusieurs obstacles à l'action publique. L'analyse met en évidence les inconvénients potentiels d'interventions isolées et de panoplies de mesures « déséquilibrées ».
- Les politiques à l'échelle de toute une économie peuvent avoir des effets différentiels dans l'espace. Par exemple, une réglementation anticoncurrentielle dans des secteurs « en amont » et une législation de protection de l'emploi stricte sont associées à une croissance plus lente de la productivité régionale. De plus, une législation de protection de l'emploi stricte et certaines formes de réglementation des marchés de produits à l'échelle de l'économie semblent affecter davantage les régions plus éloignées des frontières de la productivité que les autres. Ces constatations renforcent les arguments en faveur d'une réforme de la réglementation dans ces domaines et permettent de penser que de telles réformes structurelles peuvent permettre de réduire les disparités entre les régions, mais aussi d'améliorer la productivité.

Source : OCDE (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264174634-en ; D'Costa, S. et al. (à paraître), « Structure, Policies, Institutions and Regional Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE ; OCDE (2009), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264056541-fr ; OCDE (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Growth*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120983-en.

seulement dans l'UE, où elle est au cœur des politiques régionales de l'Union européenne, mais aussi dans des pays tels que l'Australie (Tomaney, 2010) et les États-Unis (Orszag et al., 2009).

La mise en œuvre d'une approche territorialisée pose néanmoins des problèmes majeurs. La volonté de favoriser des complémentarités entre les politiques accroît la complexité des décisions relatives aux investissements publics, et les institutions concernées se montrent souvent peu désireuses, voire incapables de coordonner leurs interventions pour répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire. Même les fédérations fortement décentralisées disposent fréquemment de processus d'intervention dans lesquels les interactions verticales sont profondément sectorielles. La coordination intersectorielle s'avère souvent faible aux niveaux central et infranational, et devient encore plus difficile lorsque les décisions concernent différents niveaux d'administration ainsi que différents secteurs. Une approche territorialisée en matière d'investissements publics en faveur du développement régional est donc très contraignante pour les systèmes de gouvernance en jeu.

Les approches territorialisées en matière d'investissement impliquent une certaine décentralisation de la prise de décision...

La décentralisation a souvent été présentée comme un moyen de faciliter une approche territorialisée, en rapprochant le processus de décision des besoins des localités. Les arguments théoriques expliquant pourquoi un certain degré de décentralisation de la prise de décision en termes d'investissement serait plus efficient ont longtemps été liés aux différences de choix de l'électorat d'un territoire à l'autre (Oates, 1972), aux avantages potentiels de certaines formes de concurrence entre juridictions (Tiebout, 1956) et à l'existence d'asymétries de l'information (Hayek, 1945). Tous les pays de l'OCDE ont, dans une plus ou moins large mesure, confié certaines fonctions administratives ou politiques associées à l'investissement public à l'échelon infranational dans l'espoir que cela se traduirait par un meilleur rendement des investissements et éventuellement par une amélioration des résultats en matière de croissance. Du point de vue empirique, les travaux de recherche sur le lien entre la décentralisation et la croissance ont donné des résultats ambigus. Si certaines études constatent un rapport positif (Lin et Liu, 2000, pour la Chine ; Akai et Sakata, 2002, pour les États-Unis), d'autres n'en trouvent aucun (Davoodi et Zou, 1998). Les difficultés méthodologiques liées à l'examen empirique de cette relation mettent en évidence la nécessité de travaux supplémentaires pour identifier l'impact réel de la décentralisation sur la croissance (voir Breuss et Eller, 2004, pour une analyse et une optique méthodologique).

L'une des raisons justifiant un certain degré d'administration décentralisée de l'investissement public concerne les asymétries de l'information qui sont en jeu : hormis dans un très petit pays, la planification et la gestion du développement de l'infrastructure sur l'ensemble du territoire par les gouvernements nationaux a peu de chances d'être efficiente. Les informations qui leur manquent, par ailleurs, ne sont pas uniquement des données techniques relatives au contexte local susceptibles de présenter un intérêt pour des projets d'investissement spécifiques. Comme Hooghe et Marks (2009) le constatent, cela peut être particulièrement important en ce qui concerne les informations « intangibles » qui ne peuvent être communiquées facilement en termes quantitatifs ou sous d'autres formes standardisées. La collecte, la communication et la vérification de ce type d'informations peuvent revenir cher, et ces coûts ont tendance à augmenter avec la distance. Les informations qui ont de l'importance concernent souvent les interactions

entre différents volets stratégiques, que les acteurs centraux peuvent avoir des difficultés à prévoir et qu'il est sans doute plus aisé d'observer, de comprendre et de gérer là où elles interviennent – dans des territoires donnés. Contrairement à des approches ignorant la dimension spatiale ou à des approches sectorielles, les politiques territorialisées visent donc non seulement à mobiliser des informations locales essentielles sur certaines décisions ou certains investissements, mais aussi à identifier les synergies ou les tensions entre eux, lesquelles doivent être gérées de façon constructive si l'on veut maximiser l'efficacité de leur panoplie de mesures générales (OCDE, 2011b).

... mais des contributions tant descendantes qu'ascendantes jouent un rôle déterminant

Si un certain degré de décentralisation est nécessaire pour favoriser le type de contribution ascendante qu'une approche territorialisée en matière d'investissement public exige, il serait une erreur de conclure que c'est une fonction que les pouvoirs publics peuvent, ou devraient simplement déléguer aux échelons inférieurs. Au contraire, il est surprenant de constater, comme indiqué plus haut, que l'investissement public dans les pays de l'OCDE est quasiment partout une responsabilité partagée. La présence d'effets d'entraînement, de contraintes de financement aux niveaux d'administration inférieurs, le besoin de coordination dans l'espace de certaines formes d'investissement et les possibilités d'économies d'échelle sont autant de facteurs qui justifient également l'intervention d'administrations de niveau supérieur. De ce fait, une très grande partie des investissements publics sont généralement réalisés sous forme d'activités conjointes, qui s'inscrivent dans un écheveau complexe de financements et de prises de décision de niveau central, régional et local. Si les administrations infranationales gèrent la plus grosse partie de ces investissements, le financement est le plus souvent mixte, réparti entre fonds nationaux, régionaux et locaux (ainsi que des ressources supranationales dans le cas des Fonds structurels de l'UE), et le processus, depuis la planification jusqu'à l'exécution, fait généralement intervenir de multiples niveaux d'administration, que ce soit dans les fédérations très décentralisées ou les États unitaires très centralisés. Cette situation engendre certains problèmes de coordination, notamment du fait de la présence d'effets d'entraînement et de la possibilité pour certains territoires d'« exporter » en pratique les coûts de nouveaux investissements publics, ce qui débouche sur une affectation des ressources inefficace (Haughwout, 2007).

Les administrations infranationales se retrouvent ainsi au cœur d'un processus d'action qui, pour bien fonctionner, exige une forte coordination entre niveaux d'administration et entre les différents acteurs intervenant à chaque échelon. Les capacités des autorités infranationales sont ainsi également très sollicitées. Souvent, les administrations régionales ou locales peuvent ne pas avoir les moyens de mettre en œuvre les politiques nécessaires pour favoriser la croissance régionale, mais leurs connaissances et leurs choix demeurent essentiels pour éclairer les politiques territorialisées (Barca, 2009). C'est l'une des raisons pour lesquelles les administrations de niveau supérieur interviennent souvent pour soutenir l'investissement public même dans des domaines dans lesquels il est judicieux de favoriser un degré très élevé de décentralisation de la prise de décision : faire intervenir différents niveaux d'administration devient un moyen de surmonter les déficits de capacités aux niveaux inférieurs. Cette collaboration intergouvernementale prend plus souvent la forme du partenariat que celle de la subordination, du moins en principe. En définitive, ce rapport est en grande partie consacré à l'examen de ces problèmes de coordination et de capacités et à l'identification des moyens permettant d'y remédier.

L'impact de la crise sur l'investissement public aux différents niveaux de gouvernement

Les administrations infranationales jouent un rôle central en matière d'investissement public...

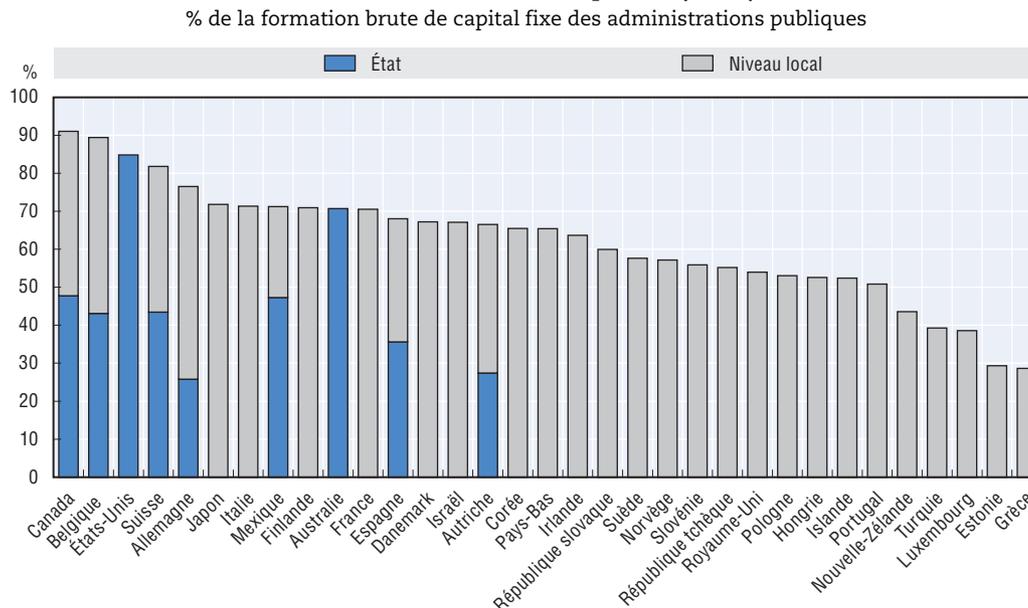
Comme nous l'avons indiqué précédemment, les administrations infranationales sont, en moyenne, à l'origine d'environ deux tiers de l'investissement public total, mais ce chiffre recouvre des différences considérables entre les pays (graphique 1.1). Si l'on prend en compte toutes les dépenses (les dépenses courantes comme l'investissement), les administrations infranationales représentent 60 % des dépenses publiques dans le domaine de l'éducation, 40 % dans celui de la santé, 30 % dans celui des affaires économiques (c'est-à-dire le développement régional) et 20 % dans le domaine de la protection sociale¹¹. En général, la part de l'investissement public représentée par les administrations infranationales est beaucoup plus importante dans les fédérations ou dans les pays à structure quasi fédérales, où il est généralement réparti entre les autorités locales et l'échelon administratif intermédiaire (comme les régions, les États ou les provinces) constitué par les unités fédérales. Comme on pouvait s'y attendre, elle est bien inférieure dans les pays traditionnellement centralisés ou très petits (Vammalle et Hulbert, 2013).

En outre, la part de l'investissement public représentée par les administrations infranationales augmente lentement mais régulièrement dans le temps (graphique 1.2). Cette augmentation peut s'expliquer par plusieurs facteurs : une diminution des dépenses nationales au titre de l'investissement public, une tendance à la décentralisation dans certains pays et la nature des compétences transférées, une augmentation du nombre de projets exécutés par les administrations infranationales, une augmentation du coût des projets menés à bien¹², et pour les pays de l'UE, l'impact des Fonds structurels, en particulier dans les nouveaux pays membres (Vammalle et Hulbert, 2013 ; Dexia, 2011). Étonnamment, pourtant, les divergences entre les pays à structure plus ou moins centralisée se sont accrues : la part de l'investissement public représentée par les administrations infranationales a augmenté dans les États fédéraux et à structure quasi fédérale depuis 2008, alors qu'elle a diminué dans les États unitaires (graphique 1.2). Si les séries de données chronologiques limitées permettent difficilement de confirmer qu'il s'agit d'une évolution générale, ces divergences sont frappantes, car, comme nous le verrons, il y a d'autres raisons de penser que la crise a en général accentué les tendances antérieures à la centralisation et à la décentralisation, notamment en raison des problèmes de capacités des administrations infranationales. Cela dit, le graphique 1.3 montre clairement l'existence de nombreuses exceptions à cette règle – la part de l'investissement public représentée par les administrations infranationales a reculé dans certains pays fédéraux (comme la Suisse), tandis qu'elle a augmenté dans d'autres traditionnellement centralisés (comme la Grèce).

... mais la crise et ses conséquences ont fait de l'investissement public une variable d'ajustement

La plupart des gouvernements de l'OCDE sont passés de plans de relance à grande échelle en 2008-09 à des mesures d'assainissement des finances ces dernières années. En dépit de problèmes de correspondance des moyens de mesure rendant difficiles les comparaisons entre pays (encadré 1.1), il paraît clair que l'investissement public est devenu une « variable d'ajustement » clé, dans les deux sens, dans tous les pays de l'OCDE.

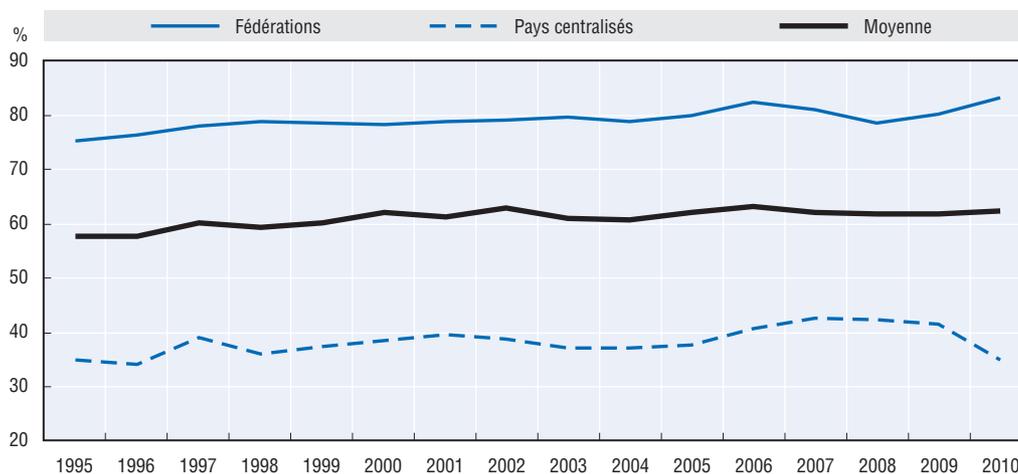
Graphique 1.1. **Parts des administrations infranationales (« locales ») dans l'investissement public (2011)**



Source : OCDE (2012), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912392>

Graphique 1.2. **Part des administrations infranationales dans l'investissement public total (formation brute de capital fixe) (1995-2010)**

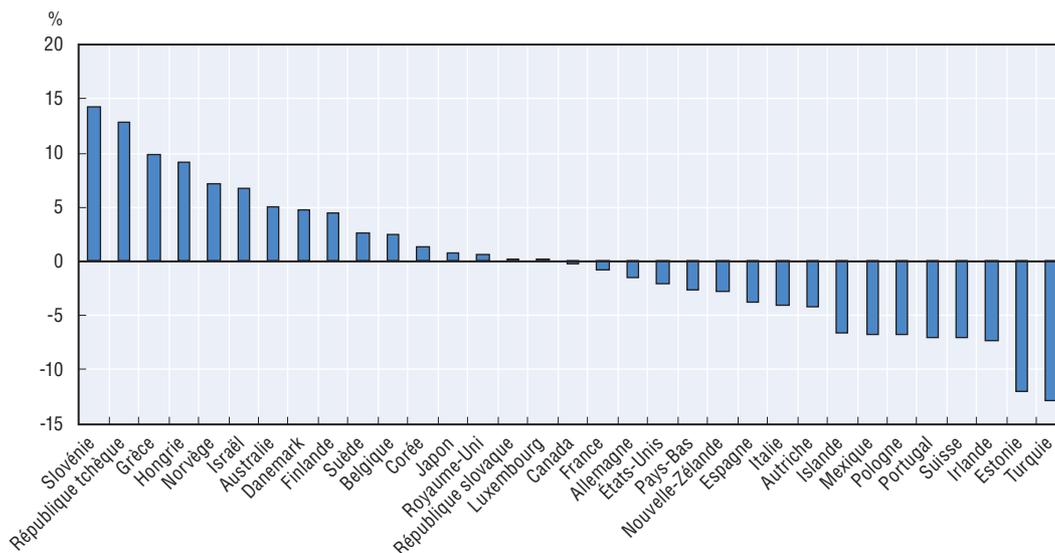


Source : OCDE (2012), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912411>

Les plans de relance adoptés au début de la crise incluait des programmes d'investissement public de grande envergure dans un certain nombre de pays de l'OCDE (OCDE, 2011a ; Vammalle et Hulbert, 2013). Ils ont permis, un temps, de compenser une partie du recul de l'investissement privé entamé en 2007. Les administrations infranationales ont tiré profit de mesures destinées à stimuler l'investissement par le biais de subventions et de dotations en capital, de procédures de passation de marchés publics

Graphique 1.3. **Évolution de la part des administrations infranationales dans l'investissement public total (2007-11)**

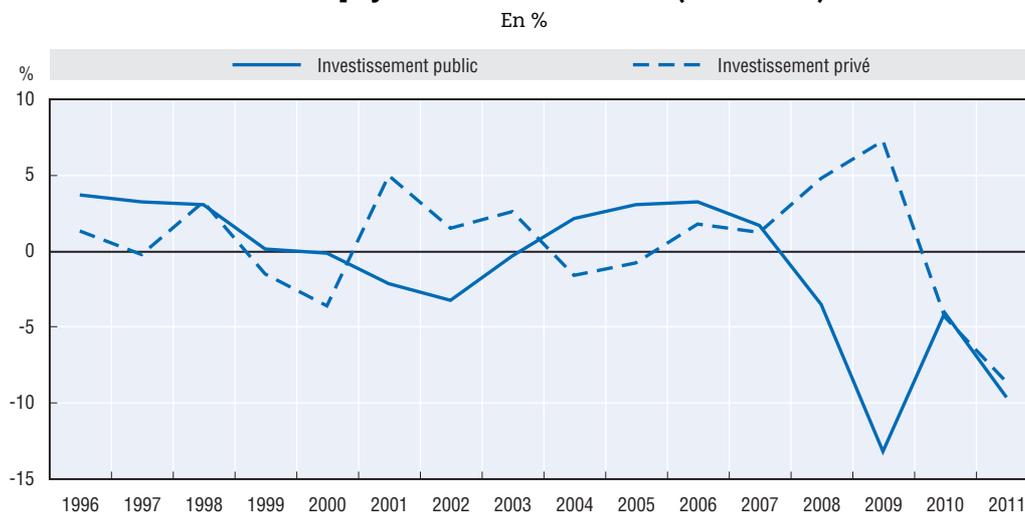


Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912430>

assouplies, et de restrictions allégées en matière de déficit et de dette (Dexia, 2011). Depuis 2010, cependant, des stratégies d'assainissement ont réduit les ressources disponibles pour l'investissement public, lequel a désormais adopté une trajectoire descendante, alors même que l'investissement privé dans de nombreux pays continue de se contracter (graphique 1.4). Cette situation a touché en particulier les pays les plus

Graphique 1.4. **Évolution annuelle de l'investissement public et privé dans les pays membres de l'OCDE (1996-2011)**



Source : Vammalle, C. et C. Hulbert (2013), « Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2013/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49m8c9kcf3-en, d'après OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (Base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912449>

duement frappés par la crise, notamment la Grèce, l'Irlande et l'Espagne. En effet, des objectifs concrets et significatifs de limitation des investissements publics ont été fixés dans certains pays (OCDE, 2012d) : l'Espagne a prévu de réduire les investissements d'infrastructure de l'équivalent de 3 % du PIB en 2011, tandis que la Grèce a décidé de diminuer l'investissement public global de 18 % du PIB de 2011. En 2011, l'investissement direct s'est contracté de 6.6 % en volume dans les pays membres de l'UE, la baisse la plus prononcée ayant été enregistrée en Espagne où il a reculé de 30 % en volume (Dexia, 2012). En moyenne, en 2011, l'investissement public mesuré en termes de formation brute de capital fixe des administrations publiques est resté inférieur à son niveau de 2007 partout dans les pays membres de l'OCDE.

Les fluctuations de l'investissement public en réaction à l'évolution de la conjoncture ne sont pas totalement surprenantes. Pour de nombreux gouvernements, c'est l'un des quelques postes majeurs du budget à être plus ou moins discrétionnaire. Les retraites, les prestations et les salaires du secteur public représentent une part significative des dépenses gouvernementales dans les pays développés ; l'investissement public apparaît donc comme l'un des rares postes qui puisse être réduit rapidement en période de crise et dont la réduction bénéficie d'une impopularité moindre que celle d'autres catégories de dépenses. Cette tendance est, en effet, typique des cycles précédents : de Haan et al. (1996) constatent que pendant les périodes de resserrement budgétaire, les gouvernements réduisent généralement plus les dépenses d'investissement que d'autres catégories de dépenses. L'OCDE (2007) met en évidence que l'assainissement commence généralement par des hausses d'impôts et des réductions des dépenses d'investissement, car ces mesures peuvent être exécutées rapidement et divulguer clairement le sérieux des intentions des pouvoirs publics, mais que les gouvernements qui se lancent dans l'ajustement budgétaire s'orientent ensuite vers une stratégie plus générale de réduction des dépenses courantes.

L'efficacité et l'efficacité avec laquelle les ressources limitées des États seront employées risquent fort de revêtir une importance croissante car les budgets publics des pays membres de l'OCDE resteront probablement serrés pendant un certain temps.

... et ont compromis la capacité des administrations infranationales à remplir leur rôle crucial en matière d'investissement public

Les événements des cinq dernières années ont eu de profondes répercussions sur les capacités financières des administrations infranationales. Le resserrement budgétaire qui a suivi la crise a entraîné une réduction des transferts de l'administration centrale, tandis que les recettes propres sont dans la plupart des cas restées en berne, du fait d'une croissance négative ou faible. En revanche, la pression à la hausse sur les dépenses sociales n'a pas cessé du fait d'un chômage élevé (Blöchliger et al., 2010 ; Vammalle et Hulbert, 2013). Dans certains pays, les efforts d'assainissement des finances incluaient l'introduction d'objectifs en matière de déficit ou d'obligations d'équilibre budgétaire au niveau infranational, tandis que dans d'autres les administrations infranationales ont été touchées par les effets domino des règles de niveau national.

Les difficultés engendrées par la crise ont aggravé les déficits des budgets de nombreuses administrations infranationales, faisant augmenter leur dette, qui est passée d'une moyenne de 10 % du PIB en 2007 à 13 % en 2010 (Vammalle et Hulbert, 2013). Ce chiffre moyen, même s'il est relativement bas, masque des différences considérables entre les pays. Dans plusieurs grands pays de l'OCDE, il est bien supérieur à la moyenne

Encadré 1.3. **Qu'est-ce qui fait une gouvernance de qualité et comment le mesurer ?**

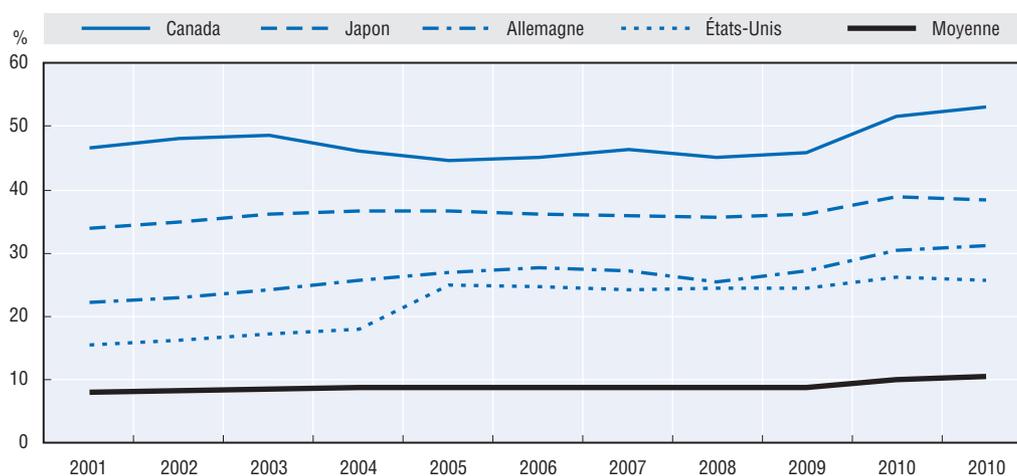
Définissant la gouvernance comme une tâche exécutive correspondant à la capacité des pouvoirs publics à élaborer et à faire appliquer des règles, ainsi qu'à fournir des services, Fukuyama (2013) affirme que c'est une question d'aptitude des mandataires à réaliser les souhaits des mandants, plutôt que les objectifs fixés par ces derniers. Dès lors qu'il n'existe pas d'indicateurs traditionnels permettant d'évaluer la qualité de la gouvernance, l'auteur propose un cadre préliminaire constitué des quatre catégories de mesures suivantes :

1. Mesures de procédure. Dérivées des principes du modèle de la bureaucratie wébérienne, trois mesures de la qualité de la gouvernance se dégagent dans cette catégorie : le recrutement et la promotion des agents de l'administration au mérite et non par favoritisme politique ; le niveau de compétences techniques que les agents de l'État devraient posséder pour remplir leurs fonctions ; et le niveau global de formalisme des procédures administratives. Cependant, dans la mesure où il n'existe pas forcément de corrélation entre les procédures et les résultats positifs en termes d'exécution des tâches des administrations, la deuxième catégorie est développée : les mesures de capacité.
2. Mesures de capacité. La mesure de capacité devrait évaluer la capacité de l'administration à mener à bien les tâches qui lui incombent. L'avantage que présentent les mesures traditionnelles, tel le taux de prélèvement (pourcentage des impôts par rapport au PIB ou nature des impôts), c'est que tous les pays doivent collecter des impôts, et qu'il existe des données d'évaluation. Outre cet indicateur, on peut mesurer le niveau de formation et de professionnalisation des agents de l'État. Puisqu'il est probable que les capacités soient différentes d'une fonction à l'autre, et d'un niveau d'administration à l'autre, il conviendrait d'évaluer tous les grands organismes gouvernementaux, et de mettre au point des indicateurs détaillés.
3. Mesures de résultat. En dehors de bonnes procédures et de capacités solides, la qualité de l'administration doit être mesurée en termes de résultats finaux, tels les taux d'alphabétisation, les résultats obtenus aux examens scolaires, etc. Il faut être prudent avec les mesures de résultats, car il y a des limites à ce que le secteur public peut faire pour agir sur les résultats. Les interventions du secteur public sont tributaires de l'environnement et peuvent donner lieu à de mauvaises mesures (par exemple, lorsque les enseignants commencent à trop personnaliser leur enseignement pour favoriser des résultats élevés aux examens). Il est proposé d'utiliser les mesures de résultat comme variables indépendantes plutôt qu'en tant que variables explicatives.
4. Autonomie de l'administration. Les agents de l'administration ne fixent pas leurs mandats généraux, ce sont leurs dirigeants politiques (mandants) qui les définissent. Les mandants peuvent néanmoins définir des mandats très vastes (construire un réseau routier par exemple) ou faire en sorte qu'ils soient très précis (passer un marché avec une entreprise de construction qui contribue à accroître l'emploi de travailleurs issus de minorités ethniques provenant d'une région spécifique). Les mandats sont souvent contradictoires et peuvent de ce fait donner lieu à des dysfonctionnements au sein de l'administration (par exemple, si les organismes locaux doivent rendre compte à la hiérarchie par l'intermédiaire des ministères nationaux, et en même temps aux administrations municipales ou provinciales, elles peuvent avoir des difficultés à savoir comment gérer les contradictions). Il faut qu'il y ait un équilibre entre des mandats généraux et des règles détaillées édictées par des niveaux d'administration supérieurs à l'intention des niveaux inférieurs. L'autonomie est plus difficile à mesurer, même si l'auteur propose quelques pistes, notamment le pourcentage de nominations de nature politique par rapport à celles liées au mérite. Le degré d'autonomie accordé aux niveaux d'administration inférieurs dépend du niveau des capacités disponibles : plus le niveau des capacités est élevé, plus l'autonomie accordée peut être importante.

Source : Fukuyama, F. (2013), « What is Governance? », *Center for Global Development Working Paper*, n° 314, Center for Global Development, Washington, DC, janvier.

(graphique 1.5), et au Canada, la dette des administrations infranationales était plus grande que celle de l'administration fédérale (graphique 1.6). De plus, comme Vammalle et Hulbert (2013) l'ont montré, les différences à l'intérieur même des pays sont parfois énormes : si les chiffres nationaux moyens laisseraient dans certains cas supposer que la plupart des administrations infranationales ont des difficultés mais restent solvables, il semblerait que quelques-unes soient au bord de la faillite. Comme l'ont montré les événements intervenus dans plusieurs économies membres de l'OCDE à la fin de l'année 2012, les difficultés financières des administrations infranationales peuvent rapidement créer des problèmes financiers et politiques pour les administrations centrales également, en particulier lorsque les marchés imputent le coût d'un plan de sauvetage à celui de la dette souveraine. Enfin, les administrations infranationales elles-mêmes rencontrent de plus en plus de difficultés pour accéder au crédit du fait de coûts d'emprunt accrus et d'une diminution du volume de crédits accordé par les intermédiaires financiers dans nombre des pays les plus touchés (OCDE, 2012d), ainsi qu'une réduction des flux d'investissements étrangers (Paulais, 2009).

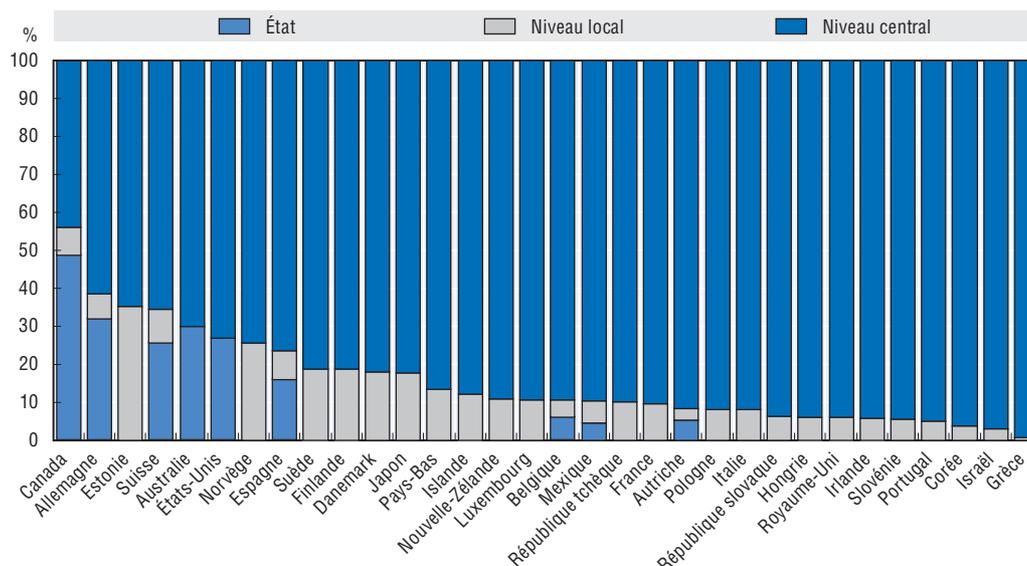
Graphique 1.5. **Part de la dette des administrations infranationales dans le PIB (2001-10)**



Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012 et OCDE (2011), « Fiscal decentralisation », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), doi : 10.1787/data-00580-en, consultées le 20 novembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912468>

Une marge de manœuvre limitée sur le plan des recettes, associée à des dépenses dominées par des postes qui sont difficiles, voire impossibles à réduire rapidement, a incité les administrations infranationales à diminuer les investissements publics. Il est peu probable que cette situation change prochainement, même si les programmes d'austérité actuels ont été quelque peu assouplis. Tous les niveaux d'administration vont donc devoir s'efforcer de « faire plus avec moins », ce qui va les obliger à développer leurs capacités tant individuelles que collectives à réaliser des investissements publics plus efficaces.

Graphique 1.6. **Composition de la dette publique par échelon d'administration (2009)**

Note : Données pour tous les pays correspondant à 2009 sauf la Suisse (2008) et la Nouvelle-Zélande (2007). Données consolidées pour l'Australie, Israël et la Nouvelle-Zélande.

Source : Vammalle, C. et C. Hulbert (2013), « Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2013/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49m8cqkcf3-en, d'après OCDE (2012), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données), www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consultées le 12 décembre 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912487>

Améliorer l'investissement public grâce à une gouvernance de qualité

« Faire mieux avec moins » exige d'améliorer la qualité des pouvoirs publics...

La qualité des *pouvoirs publics* peut être définie comme la capacité d'une administration publique à mener à bien les tâches qui lui sont assignées (encadré 1.3). Une grande quantité de travaux ont été réalisés ces dernières années pour évaluer la qualité des institutions et les différences entre les pays (voir Kaufmann et Kraay, 2008, pour une analyse sur le sujet), et la relation entre la qualité des institutions et les performances économiques a également donné lieu à un vaste débat. L'existence d'un lien entre les deux est désormais assez largement admise (Woolcock, 1998 ; North, 1990 ; Rodrik et al., 2004 ; Acemoglu et al., 2005, par exemple) mais une polémique subsiste pour savoir si l'on peut confirmer l'existence d'un lien de cause à effet et, dans l'affirmative, de quelle manière et dans quelle mesure. Si certains ont affirmé avec force que des institutions de meilleure qualité favorisent l'amélioration des résultats économiques, la qualité des institutions peut également résulter des performances économiques (c'est-à-dire qu'elle peut être une composante endogène du processus économique) ou ces deux facteurs peuvent être favorisés par un troisième, tel que le capital humain. Ceux qui défendent le premier point de vue insistent sur le fait que la mise en place d'institutions stables est une condition indispensable au développement économique, laissant entendre que les institutions jouent effectivement un rôle dans la croissance (Acemoglu et al., 2001 ; Easterly et Levine, 2003 ; Dollar et Kraay, 2003 ; Rodrik et al., 2004). Plusieurs stratégies d'identification ont été utilisées pour tenter de surmonter le problème d'endogénéité, à savoir un possible lien de cause à effet inversé, associé à cette argumentation. Mauro (1995), par exemple,

Encadré 1.4. **Qualité des pouvoirs publics à l'échelon infranational : utilisation des perceptions des citoyens comme base de mesure**

S'efforçant de rassembler des données sur la qualité des pouvoirs publics au niveau infranational, Charron et al. (2012) ont mené une enquête régionale représentative dans les 27 pays de l'UE, interrogeant les répondants sur leur perception de la qualité de leur administration infranationale. Les données de l'enquête ont ensuite été utilisées pour élaborer un indicateur composite de la qualité des pouvoirs publics pour 172 régions européennes (voir Quality of Government Institute, 2010, pour de plus amples détails). L'indicateur repose sur la perception par le public de quatre composantes de la gouvernance : i) l'État de droit ; ii) la corruption ; iii) la qualité des pouvoirs publics ; et iv) la démocratie et la solidité des structures électorales. Les données ont été collectées au cours d'une seule année d'enquête (2009) auprès de quelque 34 000 répondants dans 18 pays de l'UE.

L'utilisation de l'indicateur pour étudier le lien entre la qualité des pouvoirs publics et les performances économiques présente deux principales limites. La première est simplement que les données ont été collectées pour une seule année (2009). Il n'existe pas encore de séries de données chronologiques. La seconde est que l'indicateur repose entièrement sur les perceptions de la population, lesquelles peuvent être incomplètes ou erronées. Il y a lieu de penser que les perceptions publiques de la qualité des institutions peuvent rapidement se détériorer (par exemple en réaction à un scandale de corruption ou à la révélation des résultats très médiocres d'une partie du secteur public), mais qu'elles s'améliorent généralement lentement, souvent moins rapidement que l'évolution des performances réelles du secteur public. Cela est particulièrement vrai lorsque les acteurs du secteur public sont confrontés à des demandes et à des attentes croissantes de la population en matière de services. Néanmoins, les données sur la satisfaction du public captent au moins directement les exigences ultimes en matière de qualité des pouvoirs publics – les besoins des gouvernés – au lieu de s'appuyer sur des mesures plus synthétiques, ce qui doit être considéré comme un point fort. De plus, l'ensemble des données montre que si les mesures de la perception de la population peuvent s'écarter de la réalité, mais jusqu'à un certain point seulement. Les pays connus pour la corruption, par exemple, ont généralement de graves problèmes avec cela*.

L'utilisation d'une variable reposant sur la perception rend inévitable le problème d'endogénéité si l'on cherche à établir un lien entre la qualité des institutions et les résultats (Rodriguez-Pose, 2010 ; Ugur, 2010). Il est après tout très probable que la performance économique fasse partie des facteurs influant sur les perceptions de la qualité des institutions, mais elle n'est pas la seule, et le lien peut ne pas être si étroit que cela. Cela n'est pas non plus la seule source potentielle du problème d'endogénéité : il est également possible que les pays qui connaissent une croissance soutenue soient plus à même de mettre en place de bonnes institutions (comme le lien entre la qualité des institutions et les recettes pourrait le laisser supposer) ou que les pays dotés de bonnes institutions bénéficient également d'autres facteurs favorisant de meilleures performances (biais de variable omise). Les résultats cités dans ce chapitre devraient être interprétés en tenant compte de cette réserve. Les études futures devront trouver des variables instrumentales ou d'autres modèles de spécification (tel qu'un modèle de régression par discontinuité) pour surmonter ces problèmes méthodologiques. Il est à noter, cependant, que D'Costa et al. (à paraître) ne relèvent pas, ou quasiment pas, de corrélation entre l'évolution de la variable relative à la qualité des pouvoirs publics et l'évolution de la croissance économique. Cela semble indiquer qu'il est peu probable que les résultats de régression présentés dans ce chapitre découlent d'une covariance entre les deux variables.

* Pour un examen détaillé de ces publications, voir Mocan (2004) et Olken (2009).

Source : Charron, N. et al. (2012), « Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU », WP 01/2012, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles ; Quality of Government Institute (2010), « Measuring the Quality of Government and Subnational Variation », rapport destiné à la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne, Quality of Government Institute, Department of Political Science, université de Göteborg, Suède, décembre ; Rodriguez Pose, A. (2010), « Do Institutions Matter for Regional Development », *Imdea Working Paper Series*, Madrid ; Ugur, M. (2010), « Institutions and Economic Performance: A Review of the Theory and Evidence », non publié, université de Greenwich, octobre, <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/25909/> ; D'Costa, S. et al. (à paraître), « Structure, Policies, Institutions and Regional Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE ; Mocan, N. (2004), « What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data », *Document de travail n° 10 460 du NBER*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, mai ; et Olken, B. (2009), « Corruption Perceptions versus Corruption Reality », *Journal of Public Economics*, n° 93, août.

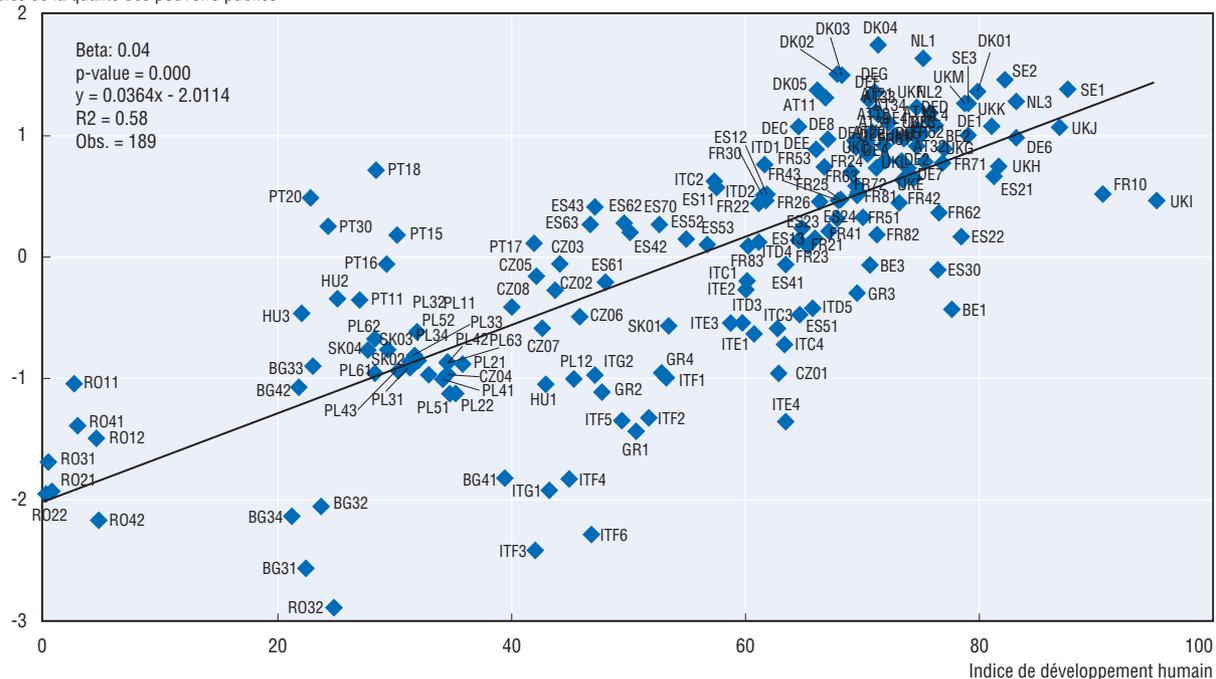
utilise le fractionnement ethnolinguistique comme variable instrumentale et constate qu'il existe une corrélation entre des institutions faibles et un investissement privé moins élevé, ce qui a pour conséquence de réduire la croissance économique. L'idée selon laquelle les institutions sont des déterminants clés de la croissance est remise en cause par des travaux de recherche qui semblent indiquer que les niveaux initiaux de capital humain ont un effet primordial tant sur la mise en place d'institutions de qualité qu'en termes de performances économiques (Glaeser et al., 2004). La préexistence d'un certain niveau de capital humain et physique est sans doute nécessaire à la création d'institutions stables.

À ce jour, ces questions ont été examinées essentiellement au niveau des États-nations. Les disparités territoriales en termes de développement socio-économique, de localisation et d'autres facteurs laissent supposer qu'il y a probablement d'importantes différences de qualité des pouvoirs publics à l'intérieur des pays, mais la qualité des institutions au niveau régional a été beaucoup moins étudiée et son rôle en tant que facteur susceptible d'influer sur les performances économiques régionales a été relativement ignoré. Si plusieurs études qualitatives se sont intéressées à l'impact des institutions locales sur la croissance, les tentatives empiriques pour évaluer cet effet n'ont eu lieu que récemment. Cela s'explique en partie par le manque de grands ensembles de données comportant des indicateurs de la qualité des administrations infranationales. De plus, ce désintéressement peut également refléter la tendance de la politique de développement régional traditionnelle à s'inscrire dans une approche descendante qui ne tient pas compte du rôle des institutions, en particulier celles de niveau infranational (Rodriguez-Pose, 2010). Il existe dorénavant au moins un indicateur pour l'Europe (encadré 3.1.4) : un indicateur composite reposant sur la perception de la qualité des pouvoirs publics. La dimension régionale du débat sur la qualité des institutions et les performances économiques a ainsi suscité un certain regain d'intérêt. Utilisant cet indicateur, Charron et al. (2012) constatent qu'il existe de grandes différences de perception de la qualité des pouvoirs publics, tant à l'intérieur des pays européens qu'entre eux. La Grèce, l'Italie et le Portugal, en particulier, affichent des différences significatives sur leur propre territoire (graphique 1.8). De manière plus importante, ils montrent que 60 % des écarts dans l'indice de développement humain dans les régions sont expliqués par ces différences de qualité de la gouvernance (graphique 1.7). Il est intéressant de constater qu'ils observent, tout comme Filipetti et Reggi (2012), que le degré de centralisation ou de décentralisation politique d'un pays ne se traduit pas par des différences plus ou moins grandes de qualité des pouvoirs publics.

Filipetti et Reggi (2012) vont encore plus loin, et utilisent l'indicateur de la qualité des pouvoirs publics pour analyser le lien entre celle-ci et les investissements publics et les résultats en matière de croissance. Ils constatent qu'il existe un lien positif entre la qualité des pouvoirs publics et l'impact des dépenses de cohésion de l'UE sur la croissance. Becker et al. (2011) utilisent l'indicateur pour examiner si la capacité d'absorption (mesurée en termes de dotation en capital humain et en qualité des pouvoirs publics) de l'Objectif 1 de l'UE relatif aux régions importe pour les résultats en matière de croissance. À l'aide d'un concept de régression par discontinuité avec des effets de traitement hétérogènes, ils montrent que le degré de dotation en capital humain et en qualité des pouvoirs publics joue un rôle significatif dans la transformation des transferts de l'UE en croissance économique. Il convient de considérer les résultats de ces travaux avec une certaine prudence, étant donné que l'analyse se limite aux régions européennes et, dans le

Graphique 1.7. **Indice de développement humain et qualité des pouvoirs publics**

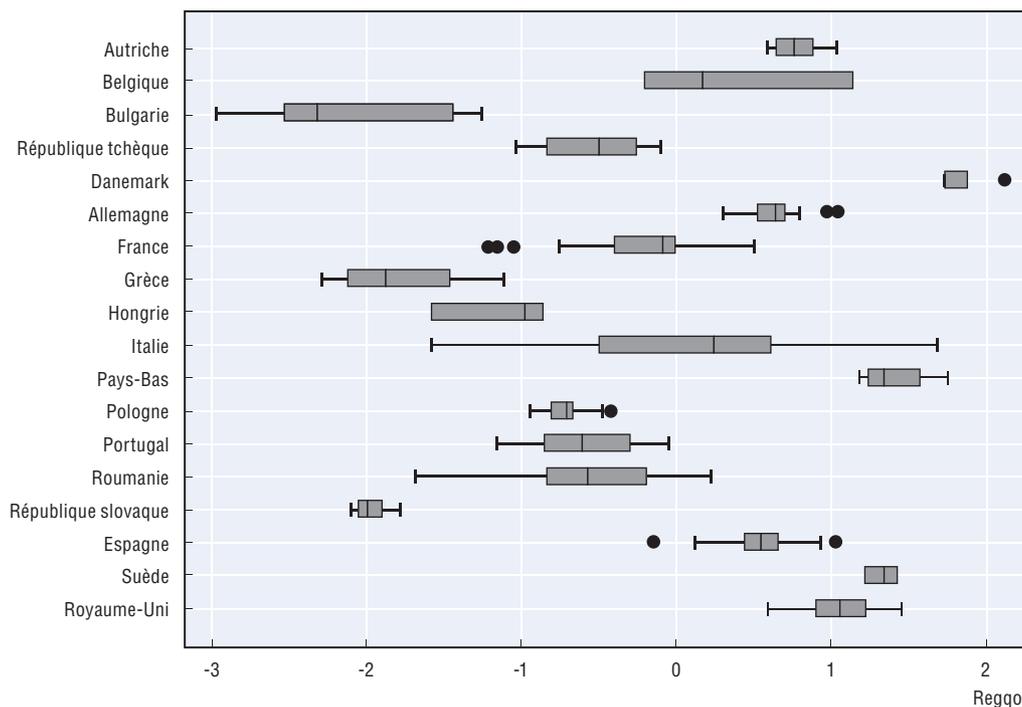
Indice de la qualité des pouvoirs publics



Source : Charron, N. et al. (2012), « Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU », WP 01/2012, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912506>

Graphique 1.8. **Qualité de l'administration régionale et différences infranationales**



Source : Données tirées de Charron, N. et al. (2012), « Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU », WP 01/2012, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932912525>

cas des investissements publics, qu'elle s'appuie sur les dépenses de cohésion plutôt que sur une mesure plus générale de l'investissement public. Ce dernier choix s'explique aussi par la disponibilité des données : les données portant sur les investissements publics financés par les régions et par les administrations nationales existent uniquement pour un nombre très limité de pays.

De récentes analyses de l'OCDE (Rodriguez-Pose et Garcilazo, à paraître ; D'Costa et al., à paraître) recourent elles aussi à l'indicateur de la qualité des pouvoirs publics pour évaluer l'impact de la qualité des institutions tant sur les résultats économiques en général (mesurés en termes de croissance du PIB) que sur le rendement des investissements publics, en utilisant les dépenses de cohésion de l'UE comme principale variable relative à l'investissement. Même si la qualité des pouvoirs publics ne semble pas avoir de répercussions sur le rendement des dépenses de cohésion dans l'ensemble de l'échantillon de régions concernées, elle joue bien un rôle majeur lorsqu'il s'agit de déterminer si les investissements de cohésion ont un rapport avec une accélération de la croissance dans les régions qui reçoivent les sommes les plus importantes par habitant. En ce qui concerne les régions qui touchent en moyenne plus de EUR 80 par habitant et par an au titre du Fonds de cohésion, la qualité des pouvoirs publics peut jouer un rôle déterminant dans la traduction ou non d'investissements de cohésion plus importants en croissance plus forte. L'importance de la qualité des pouvoirs publics semble croître à mesure que le niveau des dépenses de cohésion augmente. Dans les régions qui reçoivent des niveaux très élevés de dépenses de cohésion par habitant et qui ont en commun un niveau analogue de qualité des pouvoirs publics, des dépenses supérieures ne débouchent pas nécessairement sur une croissance économique plus forte – il existe un seuil de rendement décroissant pour ces dépenses qui dépend, en partie, de la qualité des institutions¹³.

Rodriguez-Pose et Garcilazo (à paraître) introduisent également un « terme d'interaction » dans l'analyse – une variable construite pour rendre compte du degré auquel l'évolution de la qualité des pouvoirs publics pourrait influencer sur l'impact de la modification des dépenses de cohésion sur les résultats en matière de croissance et d'investissement, et inversement. Leurs résultats confirment le rôle majeur joué par la variable de la qualité des pouvoirs publics pour déterminer le rendement des dépenses de cohésion (Rodriguez-Pose et Garcilazo, à paraître). Non seulement l'introduction du terme d'interaction¹⁴ renforce les coefficients positifs et significatifs associés à la variable relative à la qualité des pouvoirs publics utilisée seule, mais, en outre, elle rend la variable des dépenses publiques positive et significative, sauf dans le cas de la régression dans laquelle le seuil est fixé à EUR 150. Le coefficient de l'interaction est toujours négatif, toujours statistiquement significatif et très proche de zéro. Les résultats obtenus lorsque le terme d'interaction est présent permettent de dégager plusieurs conclusions. Premièrement, le rendement des investissements européens en faveur de la cohésion régionale s'accroît à mesure qu'augmente le seuil des investissements par habitant et par an – mais seulement jusqu'à un certain point. Le rendement est supérieur au seuil de EUR 100 qu'au seuil de EUR 80. Ensuite, les régions qui reçoivent plus de EUR 120 par habitant chaque année au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion obtiennent de meilleurs résultats en termes de croissance que ceux qui reçoivent EUR 100. Cependant, il n'y a quasiment aucune différence entre le rendement que connaissent les régions qui reçoivent plus de EUR 120 et celles qui touchent plus de EUR 150. Deuxièmement, dans toutes les catégories, les régions qui jouissent d'une qualité des pouvoirs publics supérieure obtiennent de bien meilleurs résultats pour un même niveau de dépenses de cohésion que celles dont la

qualité des pouvoirs publics est moindre. Troisièmement, même si le fait d'augmenter les dépenses de cohésion permet de réduire les différences de rendement entre les régions dotées de pouvoirs publics de qualité élevée et celles dont la qualité des pouvoirs publics est dite faible, cette réduction est marginale et ne suffit pas à compenser le déficit de qualité des pouvoirs publics. Au-delà d'un certain seuil de dépenses, il est probablement inutile de déboursier davantage (et il y a même des chances que cela se traduise par des niveaux de croissance inférieurs), à moins d'une amélioration significative de la qualité des pouvoirs publics dans la région qui reçoit les fonds.

De façon plus générale, la relation négative entre la qualité des pouvoirs publics et le PIB par habitant, qui est au cœur de l'affectation des Fonds structurels, laisse penser que le terme d'interaction exploite un lien négatif entre les deux variables indépendantes concernées. La corrélation entre les deux variables est à la fois négative et statistiquement significative, mais lorsque l'on tient compte de toutes les régions, le lien est quelque peu affaibli par le regroupement d'un si grand nombre de régions dans lesquelles les dépenses annuelles par habitant au titre de la politique de cohésion sont proches de zéro. La relation devient encore plus négative à mesure que les valeurs seuil utilisées dans les modèles (EUR 80, 100, 120 et 150) augmentent. Pour résumer, les régions les plus pauvres de l'UE affichent effectivement une qualité inférieure de pouvoirs publics.

Si l'on ventile les quatre composantes de l'indicateur de la qualité des pouvoirs publics – corruption, État de droit, écoute et responsabilité, et efficacité des pouvoirs publics – les résultats s'écartent peu de ceux présentés pour l'indicateur global dans les paragraphes précédents. Cependant, une variable se détache dans ces analyses : la corruption. Même si peu de données concrètes témoignent d'un impact significatif des niveaux de corruption sur le rendement des dépenses de cohésion dans les différentes régions, il semble que cela traduise l'impact sur les résultats du très grand nombre de régions où les dépenses de cohésion sont réduites au minimum : la force de l'interaction entre les dépenses de cohésion et la qualité des pouvoirs publics dans les régions bénéficiant de niveaux élevés de dépenses de ce type semble être la plus grande en cas de corruption. De plus, lorsque l'on introduit les niveaux de corruption dans l'analyse pour chaque niveau seuil de dépenses de cohésion (comme ci-dessus), la chute du rendement des investissements de cohésion allant de EUR 120 à EUR 150 par habitant est particulièrement frappante. Pour résumer, des niveaux de corruption élevés semblent avoir un effet particulièrement préjudiciable sur le rendement des dépenses de cohésion dans les régions qui reçoivent des Fonds de cohésion conséquents.

L'explication de la qualité des pouvoirs publics en termes de variables d'économie politique, comme la maximisation de la rente et la (faible) responsabilité est fréquente. Dans bien des cas, la faiblesse des institutions sert les intérêts de groupes puissants capables de gérer leurs intérêts en l'absence d'organismes publics efficaces. Non seulement ont-ils nul besoin d'une meilleure gouvernance publique, mais ils peuvent même la considérer comme une menace, dans la mesure où elle entrave leurs activités ou permet aux nouveaux venus de les concurrencer plus facilement sur le plan politique ou économique. Dans les cas extrêmes, on pourrait penser aux régimes qui ont été en place dans certains pays en développement pendant de longues périodes et dans lesquels le but principal des dirigeants était de s'approprier les richesses du pays (Wintrobe, 2000 ; Acemoglu et al., 2003). Dans les anciennes sociétés communistes, également, il y a eu des épisodes pendant lesquels les élites dirigeantes sont allées jusqu'à fragiliser les institutions de l'État à travers lesquelles ils gouvernaient afin de favoriser leur recherche de

rente personnelle (Ganev, 2005). Ces exemples ne sont guère représentatifs des pays membres de l'OCDE, mais les versions moins extrêmes de ce phénomène sont très répandues, tel que le montrent les travaux sur les machines politiques urbaines (Guterbach, 1980 ; Reid et Kurth, 1992). Partout où les clans formés par les élites et/ou les intérêts particuliers bien établis sont forts, il y a un risque que l'action publique soit détournée de la fourniture de biens publics au profit de la fourniture, du moins dans certaines sphères d'activité, de biens privés ou de biens dits « de club » destinés à des groupes spécifiques (des partisans actuels ou potentiels) et qu'elle soit retirée à d'autres (opposants actuels ou potentiels). Il apparaît donc clairement que de grands groupes d'intérêts peuvent être menacés par la réforme – ou du moins se montrer sceptiques à son sujet¹⁵.

Cela dit, la forte corrélation entre l'indicateur de la qualité des pouvoirs publics et des facteurs tels que le revenu et la formation met en évidence un deuxième lien de cause à effet, qui peut s'avérer plus important dans de nombreuses régions de l'OCDE retardataires. Une piètre qualité des pouvoirs publics peut dans bien des cas également être liée à des niveaux inférieurs de capital humain et physique, ainsi qu'à une technologie moins performante (La Porta et al., 1999 ; Botero et al., 2012 ; Chong et al., 2012). Les institutions publiques de certains lieux affichent une faible productivité pour les mêmes raisons que les entreprises privées qui s'y trouvent. Les deux explications ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent même se renforcer mutuellement. Premièrement, si les institutions sont faibles, quelle qu'en soit la raison, elles peuvent susciter la quête d'avantages personnels et la corruption, ce qui les affaiblira encore. Deuxièmement, les données disponibles semblent indiquer que des revenus et une formation en hausse sont également associés à des exigences plus hautes en termes d'écoute et de responsabilité et à des capacités plus grandes de bonne gestion (publique ou privée) (Almond et Verba, 1963 ; Dahl, 1971 ; Diamond, 1992 ; Hadenius, 1992 ; Helliwell, 1994). Pour résumer, il semblerait que la gouvernance et la croissance soient bénéfiques l'une pour l'autre, et que la formation soit bonne pour les deux.

Ces conclusions soulèvent des questions par rapport à ce qui peut être fait pour accroître la qualité des pouvoirs publics afin d'améliorer les résultats des investissements publics. Il est probable que cela exige une approche pluri-niveaux complexe comprenant à la fois des actions descendantes et des interventions communes. Lorsque des données concrètes semblent indiquer que le problème réside dans le fait que les élites locales profitent de la faiblesse des institutions, une partie de la solution peut consister à instaurer plus de transparence et de collégialité dans l'élaboration de la politique au niveau local, ainsi qu'une obligation plus stricte de rendre des comptes aux citoyens et aux niveaux d'administration supérieurs. Certaines réformes allant dans ce sens (concernant la passation de marchés publics par exemple) sont examinées dans les chapitres qui suivent. Remédier aux déficits de capital humain et de technologie, en revanche, exigera probablement des collaborations d'un autre ordre. Comme nous le verrons, ces interventions seront, dans bien des cas, associées à une meilleure coordination entre les niveaux d'administration et au renforcement des capacités aux niveaux infranationaux, les deux axes de travail qui constituent l'objet principal des chapitres 2 et 3, respectivement.

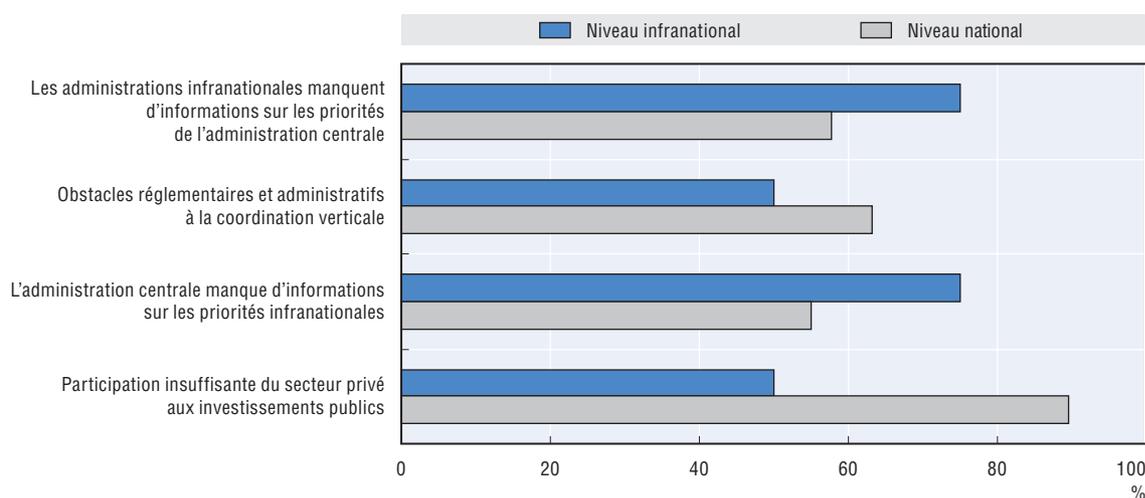
Des blocages importants existent dans la gouvernance des investissements publics

Les pays membres de l'OCDE peinent à parvenir à une coordination intergouvernementale des investissements qui soit efficace

Dès lors que les investissements publics sont une responsabilité partagée entre les différents niveaux d'administration, l'ensemble des acteurs qui y participent dans les pays membres de l'OCDE est vaste et complexe et, dans la plupart de ces derniers, il semble s'être étoffé au fil du temps. Le pouvoir d'élaboration des politiques (*policy making*) a été progressivement distribué entre niveaux d'administration, à la fois vers le bas, au profit des administrations infranationales, et vers le haut, au profit des autorités supranationales¹⁶. De plus, le rôle du secteur privé s'est accru du fait de la privatisation de nombreux services, de politiques de redistribution changeantes et du passage d'une gestion discrétionnaire à la réglementation du marché dans de nombreux domaines de l'action publique¹⁷. Les gouvernements ont également donné plus de place à la participation d'autres acteurs non-étatiques au processus politique, notamment aux citoyens et aux organisations de la société civile (OSC). De plus, les relations horizontales entre juridictions au niveau infranational entraînent également des exigences de coordination complexes et nécessitent différentes formes de gestion publique opérationnelle. La gestion des interdépendances entre niveaux d'administration et entre différentes parties prenantes qui en découlent représente par conséquent une partie importante de la gouvernance des investissements publics.

Les réponses à l'enquête de l'OCDE réalisée pour ce rapport donnent à penser que la gestion de ces interdépendances continue de poser de gros problèmes. Le graphique 1.9 montre que les gouvernements nationaux considèrent que des ressources financières limitées (pour cofinancer les investissements publics) au niveau infranational expliquent en partie la difficulté à faire fonctionner le système de responsabilités partagées. Des faiblesses à un niveau peuvent également empêcher les autres niveaux de fonctionner.

Graphique 1.9. **Problèmes de coordination intergouvernementale posés par les investissements publics**



Source : OECD (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912544>

Des travaux antérieurs de l'OCDE (Charbit et Michalun, 2009) ont identifié un ensemble de difficultés de coordination (des lacunes de la gouvernance pluri-niveaux) entre niveaux d'administration, et y ont associé les types de mécanismes qui pourraient être utilisés pour y remédier (tableau 1.1). Il est entendu que ces difficultés ne sont pas propres aux investissements publics : elles se posent également dans l'organisation de différents services publics. Cependant, le cas de l'investissement est encore compliqué par d'autres facteurs, notamment des horizons à long terme ou des informations limitées sur les résultats probables (ou réalistes). Une grande partie de l'examen qui suit traite de la manière dont ces lacunes apparaissent lors de la conception et de la mise en œuvre des projets d'investissement public, dans le but d'aider les pays et les régions à identifier les solutions possibles.

Tableau 1.1. **Difficultés de coordination entre niveaux d'administration**

Déficit de gouvernance	Description => Remède potentiel
Financement	Recettes irrégulières ou insuffisantes qui compromettent l'accomplissement efficace des responsabilités au niveau infranational ou mettent en cause les compétences partagées => Besoin de mécanismes de financement communs.
Administratif	Se produit lorsque l'échelle administrative à laquelle doivent être réalisés les investissements n'est pas pertinente du point de vue opérationnel, comme dans le cas du morcellement municipal => Besoin d'instruments pour parvenir à une « taille efficace » (outils de coordination entre unités infranationales, fusions).
Politiques	Se produit lorsque les ministères opérationnels adoptent des approches purement verticales en matière de politiques intersectorielles, destinées à être mises en œuvre au niveau territorial => Besoin de mécanismes pour créer des approches pluridimensionnelles/systémiques ; besoin de faire preuve de leadership et de détermination politique.
Information	Asymétries d'information (quantité, qualité, type) entre différentes parties prenantes, qu'elles soient volontaires ou non => Besoin d'instruments pour dégager et partager des informations.
Capacités	Apparaît lorsque les ressources humaines, les ressources en connaissances ou en infrastructure disponibles sont insuffisantes pour mener à bien les tâches => Besoin d'instruments pour renforcer les capacités locales.
Objectifs	Existe lorsque les motivations différentes qui animent les décideurs nationaux et infranationaux créent des obstacles à l'adoption d'objectifs convergents. Peut entraîner des problèmes de cohérence de l'action publique et d'objectifs contradictoires entre stratégies d'investissement => Besoin d'instruments pour harmoniser les objectifs.
Responsabilité	Témoigne des difficultés à garantir la transparence des pratiques entre différents groupes d'intérêts et niveaux d'administration. Concerne également les éventuels problèmes d'intégrité relatifs aux décideurs participant à la gestion des investissements => Besoin d'instruments à l'appui de la qualité des institutions => Besoin d'instruments pour renforcer le cadre d'intégrité au niveau local (importance accordée à la passation de marchés publics) => Besoin d'instruments permettant d'accroître la participation des citoyens.

Source : Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 14, Éditions OCDE, doi : 10.1787/221253707200 ; Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg883pkxkxhc-en.

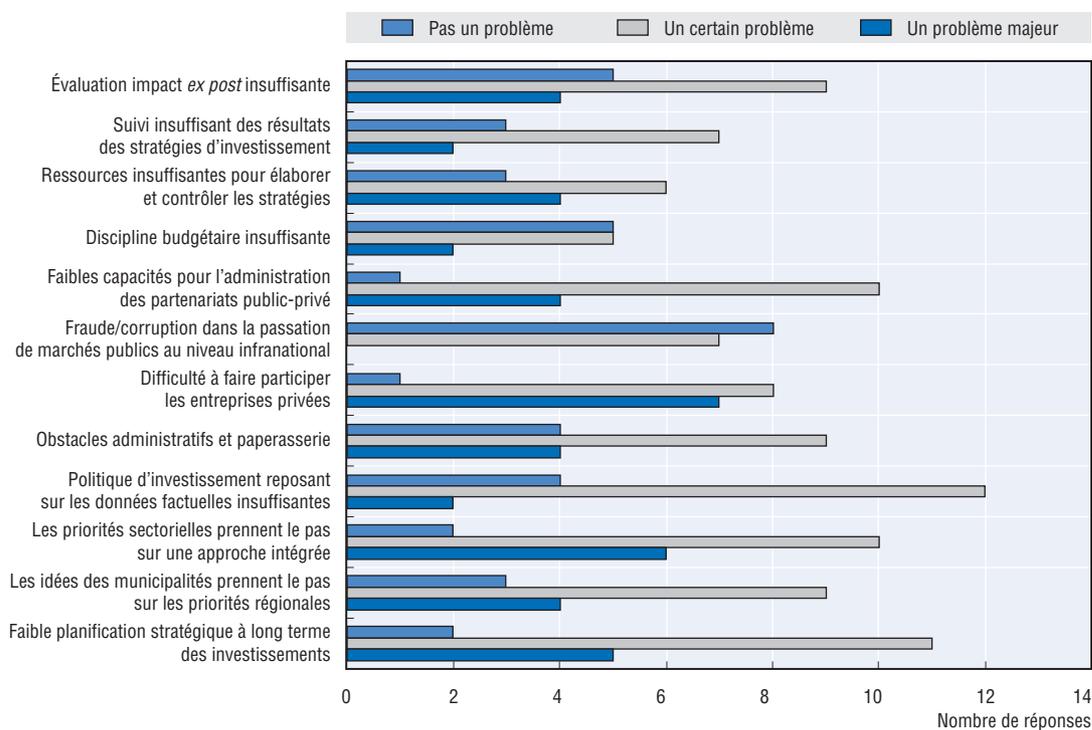
... et ils sont confrontés à des capacités infranationales insuffisantes pour mettre en œuvre les investissements publics

Les mécanismes de coordination sont des instruments d'une grande utilité pour faciliter la coopération en matière d'investissement entre niveaux d'administration. Cependant, lorsque les capacités infranationales nécessaires sont limitées ou non-existantes, les mécanismes de coordination n'atteindront pas leurs objectifs, peu importe la manière dont ils sont conçus. Par exemple, si des acteurs infranationaux sont chargés de

gérer la construction d'un pont, tandis que le niveau national en assure le financement, il se peut que les ressources soient gaspillées si le savoir-faire en matière de passation de marchés publics au niveau infranational est insuffisant. Les administrations infranationales doivent donc être en mesure de remplir efficacement les rôles qui leur sont assignés. Pour concevoir, financer et mettre en œuvre les projets d'investissement public, les administrations infranationales doivent avoir les moyens non seulement de les mener à leur terme (de l'identification du projet à son suivi), mais elles doivent aussi être capables de s'associer, au plan vertical, à des acteurs se situant à des niveaux d'administration supérieurs (ou parfois inférieurs) et, dans de nombreux cas, de coopérer au plan horizontal avec les juridictions « homologues » sur des programmes d'investissement public spécifiques. Ces capacités ne doivent pas être tenues pour acquises.

Des difficultés de taille demeurent en ce qui concerne les capacités infranationales (graphique 1.10). Du point de vue de l'administration centrale, une contrainte de capacité infranationale majeure réside dans la difficulté à adopter une vision intersectorielle de l'investissement public au niveau des collectivités territoriales, puisque les priorités sectorielles prennent le pas sur une approche territorialisée en matière d'investissements. Les difficultés à planifier à long terme dans le cadre de la gestion des investissements publics sont une autre contrainte de capacité apparente, qui peut avoir un rapport avec la première.

Graphique 1.10. Problèmes de capacité de gouvernance auxquels sont confrontées les administrations infranationales dans le cadre de la gestion des investissements publics (d'un point de vue national)



Source : OECD (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912563>

De récents travaux empiriques confirment ces inquiétudes, et montrent dans quelle mesure les faiblesses en matière de capacités infranationales et de coordination tant entre secteurs qu'entre niveaux d'administration continuent de faire obstacle à la conception et à la mise en œuvre d'investissements efficaces et efficients. En particulier, Allain-Dupré (2011) étudie l'expansion des investissements publics pendant la phase de relance de la crise et conclut que l'expérience de la mise en œuvre des plans de relance de plusieurs pays a cristallisé un certain nombre de problèmes de gouvernance rendant difficile la mise en œuvre rapide et efficace des stratégies d'investissement entre niveaux d'administration :

- le problème budgétaire, le plus souvent lié à la difficulté de cofinancer les investissements ;
- le problème de capacités, lié à des ressources, du personnel et/ou des processus inadaptés à la mise en œuvre rapide, efficiente et transparente de projets d'investissement ;
- le problème de stratégie, et la difficulté à harmoniser les incitations et les objectifs de manière à exploiter les synergies potentielles entre différents secteurs et domaines d'action ; et
- le problème administratif associé au morcellement des projets d'investissement au niveau local/municipal.

Ces conclusions représentent à la fois le point de départ et l'une des raisons d'être majeures de ce travail. Les questions du renforcement des capacités et de la coordination sont, bien entendu, inextricablement liées. De nombreux mécanismes de coordination dépendent de la présence au niveau infranational de capacités qui ne peuvent pas toujours être tenues pour acquises, tandis que d'autres peuvent être utilisés précisément pour remédier aux pénuries de moyens. Par exemple, des bases de données communes ou l'utilisation partagée de systèmes d'indicateurs de performances peuvent être des outils utiles de renforcement des capacités. De même, de solides capacités financières et en ressources humaines au niveau infranational sont nécessaires pour que la coordination fonctionne. Ces défis sont les mêmes dans les grands et les petits pays, les fédérations et les régimes politiques fortement centralisés. En effet, comme nous le verrons, si les solutions spécifiques appliquées dépendent dans une très large mesure de l'architecture institutionnelle du pays concerné, de nombreux mécanismes de base à l'œuvre restent les mêmes. Il convient d'insister sur ce point puisqu'il laisse supposer que même des pays dont les systèmes économiques et politiques sont très différents peuvent apprendre beaucoup les uns des autres, et aussi que les problèmes de coordination et de capacités peuvent être traités dans toutes sortes d'environnements. Ce qui compte, ce n'est pas de parvenir à un niveau idéal de centralisation ou de décentralisation des pouvoirs, mais plutôt d'apprendre à trouver le juste équilibre entre des outils descendants et des outils ascendants afin de remédier aux problèmes d'information, de responsabilité et de consentement tels qu'examinés au chapitre 2.

Méthodologie et structure du rapport

Ce projet s'appuie sur une méthode mixte et comporte trois piliers centraux : i) une enquête nationale menée auprès des pays membres de l'OCDE (voir l'annexe B) qui étudie les mécanismes et les problèmes existants, ainsi que les meilleures pratiques, en matière de coordination des investissements publics et de capacités infranationales disponibles à cet effet ; ii) sept études de cas régionales (voir l'annexe A), qui complètent les données quantitatives avec des informations qualitatives plus approfondies ; iii) une enquête quantitative sur l'impact de la qualité des pouvoirs publics sur les résultats économiques régionaux et, en particulier, sur le rendement des investissements publics. Les méthodes

utilisées pour cette dernière, ainsi que les résultats, résumés dans ce chapitre, sont présentés de façon plus détaillée dans D'Costa et al. (à paraître) et Rodriguez-Pose et Garcilazo (2013).

Le chapitre 2 s'intéresse aux questions de coordination horizontale et verticale. La très grande variété d'architectures institutionnelles des pays membres de l'OCDE observée, ainsi que le vaste éventail de défis de coordination à relever, font qu'il est irréaliste de concevoir un modèle unique. Cependant, cette diversité institutionnelle ne modifie en rien le fait que les problèmes fondamentaux se posent partout : harmoniser les mesures incitatives offertes aux mandataires, réduire les asymétries d'information, veiller à une responsabilisation appropriée, etc. Le chapitre 2 évaluera tout d'abord de manière systématique les divers mécanismes de coordination entre niveaux d'administration dans les différents pays membres de l'OCDE. Il se penchera ensuite sur l'examen et les expériences de mise en œuvre d'instruments spécifiques, notamment des mécanismes de contrats. Le chapitre 3 met l'accent sur les capacités clés dont disposent les administrations infranationales pour pratiquer et mettre en œuvre une gestion efficace des investissements publics, structurée autour des étapes du cycle d'investissement. Il a pour objet d'identifier les moyens par lesquels les pays et les régions peuvent évaluer les besoins de capacités dans des situations spécifiques et s'interroger sur les moyens permettant d'y répondre. Lorsque cela est possible, l'analyse identifie les types de régions, de pays, de secteurs ou de projets dans lesquels certaines questions peuvent présenter plus ou moins d'importance, mais son but est d'aider les régions et les pays à définir leurs propres besoins, plutôt que d'énoncer des recommandations fermes concernant un modèle spécifique, quel qu'il soit.

Notes

1. Tout au long du rapport, les termes « niveaux d'administration » et « niveaux de gouvernement » sont utilisés comme synonymes.
2. Les données sont tirées des Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux pour tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception du Chili. Les données portent sur 2011 (en PPP en USD de 2005), sauf en ce qui concerne le Canada, le Japon, la Corée, le Mexique et la Turquie (2010), ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande (2009). Dans la mesure où la formation brute de capital fixe n'inclut pas plusieurs formes de dépenses d'investissement (voir l'encadré 1.1), ce graphique sous-estime probablement le niveau réel de l'investissement public.
3. « Les termes d'administrations infranationales » et « gouvernement infranationaux » sont utilisés comme synonymes dans le rapport et correspondent à l'ensemble des échelons de gouvernement sous le niveau du gouvernement central.
4. Ces deux dimensions de la performance sont liées mais distinctes. L'« efficacité » concerne les performances par rapport aux objectifs fixés, sans tenir compte du coût. Les réformes centrées sur l'efficacité peuvent engendrer une augmentation des coûts, n'avoir aucune incidence en termes de coûts ou entraîner une diminution des coûts. L'« efficacité » fait référence au lien entre le coût et les résultats : les réformes centrées sur l'efficacité ont pour objectif de meilleurs résultats pour un niveau donné de dépenses.
5. Pour certaines des premières contributions majeures aux travaux publiés, voir Aschauer (1989a, 1989b), Congressional Budget Office (1991) et Gramlich (1994).
6. Cependant, ils ne considèrent pas que ces avantages sont garantis. Leurs résultats semblent indiquer que l'impact des investissements publics sur la croissance peut être négatif dans certaines circonstances, en particulier lorsque les niveaux initiaux de capital public sont déjà très élevés et/ou lorsque le financement via des impôts ayant un effet de distorsion ou un emprunt très coûteux réduit le rendement des investissements.

7. À propos du capital humain et de la R-D, voir également OCDE (2009) et Padoan (2009). Voir Irmen et Kuehnel (2009) et Del Bo (2009) pour des synthèses récentes des publications néoclassiques sur les investissements publics, qui tendent à mettre l'accent sur les circuits de l'offre tels que ceux examinés ici.
8. L'effet du taux d'intérêt est assez évident si les investissements publics sont financés par l'emprunt. L'impact des investissements publics sur le taux de change est plus complexe mais tient en grande partie à son incidence potentielle sur la demande globale et sur les prix intérieurs, particulièrement ceux des biens non échangeables. Voir Romp et Haan (2007).
9. Haughwout (2007) fournit toutefois des estimations qui semblent indiquer que la valeur des avantages que présentent certaines infrastructures de centre-ville pour les ménages en termes de consommation est supérieure à celle des avantages qui en découlent pour les entreprises.
10. À long terme, les investissements de ce type peuvent souvent avoir des conséquences majeures en matière de croissance, mais ils sont dans bien des cas réalisés à des fins d'équité et de bien-être et continueraient d'être des préoccupations valables pour les décideurs, même s'il n'y avait aucun lien avec la productivité ou le rendement.
11. Les chiffres pourraient sous-estimer leur poids car plusieurs biens et services publics fournis par les niveaux d'administration infranationaux ne sont pas intégralement pris en compte dans les indicateurs financiers publics infranationaux (OCDE 2011a ; Charbit, 2011).
12. Dans la mesure où une part importante des dépenses des administrations infranationales concerne le logement et l'environnement, la réglementation en matière d'écologie peut avoir eu un impact sur les coûts des projets d'investissement public.
13. D'autres facteurs peuvent également jouer un rôle ici, comme des dépenses nationales supérieures dans les régions retardataires.
14. Pour un examen détaillé de l'interprétation des effets d'interaction à double sens pour les variables non standardisées, voir Rodriguez-Pose et Garcilazo (à paraître) ; ils utilisent les procédures proposées par Aiken et West (1991) et Dawson et Richter (2006).
15. Les entreprises en place, par exemple, peuvent ne pas apprécier les règles publiques qui favorisent une concurrence plus loyale et un accès plus ouvert.
16. La dimension supranationale est, bien entendu, la plus visible dans les pays de l'UE, mais l'impact des règles supranationales sur la politique nationale s'est accru ailleurs également, grâce à l'appartenance à l'OMC, aux accords de libre-échange dans certaines parties de la zone OCDE et à la prolifération d'autres formes de normes juridiques internationales contraignantes et non contraignantes.
17. Dans certains secteurs (comme celui de l'eau, des banques), pendant la période qui a suivi la crise on a assisté à un renversement partiel de ce processus, puisque le rôle de l'État s'est accru.

Bibliographie

- Acemoglu, D. et al. (2001), « The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation », *American Economic Review*, vol. 91, n° 5.
- Acemoglu, D. et al. (2003), « Kleptocracy and Divide-and-Rule: A Model of Personal Rule », *CEPR Discussion Paper*, n° 4059, septembre.
- Acemoglu, D. et al. (2005), « Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth », dans P. Aghion et S. Durlauf (éd.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, North Holland.
- Agénor, P. et al. (2005), « Public Infrastructure and Private Investment in the Middle East and North Africa », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3 661, Banque mondiale, Washington, DC.
- Aiken, L. et S. West (1991), *Multiple Regression: Testing and Interpreting Interactions*, Sage, Newbury Park.
- Akai, N. et M. Sakata (2002), « Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section for the United States », *Journal of Urban Economics*, vol. 52, n° 1.
- Alesina, A. et S. Ardagna (2012), « The Design of Fiscal Adjustments », *NBER Working Paper*, n° 18423, www.nber.org/papers/w18423.pdf?new_window=1.
- Allain-Dupré, D. (2011), « Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/5, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg87n3bp6jb-en.

- Almond, G. et S. Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton.
- Arslanalp, S. et al. (2010), « Public Capital and Growth », *IMF Working Paper*, WP/10/175, Fonds monétaire international, Washington, DC, juillet.
- Aschauer, D. (1989a), « Is Public Expenditure Productive? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n° 2.
- Aschauer, D. (1989b), « Does Public Capital Crowd Out Private Capital? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n° 4.
- Atukeren, E. (2006), « Politico-Economic Determinants of the Crowding-in Effects of Public Investments in Developing Countries », *Swiss Institute for Business Cycle Research Working Paper*, n° 126, Swiss Institute for Business Cycle Research, Zurich.
- Barca, F. (2009), « An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations », rapport indépendant préparé pour la Commission européenne, DG Regio.
- Barca, F. et al. (2012), « The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, vol. 52, n° 1.
- Becker, S. et al. (2011), « Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Designs with Heterogeneous Treatment Effects », *CEPR Discussion Paper*, n° 8474.
- Blöchliger, H. et al. (2010), « Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 752, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kml6xq5bgwc-en.
- Bloom, D. et al. (2003), « The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach », *World Development*, vol. 32, n° 1.
- Bom, P. et J. Ligthart (2009), « How Productive is Public Capital? A Meta-Regression Analysis », *International Studies Working Paper*, n° 09-12, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Botero, J. et al. (2012), « Education and the Quality of Government », *NBER Working Paper*, n° 18119, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bruss, F. et M. Eller (2004), « Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is There Really a Link? », *CESifo DICE Report*, *Journal of Institutional Comparisons*, vol. 2, n° 1.
- Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg883pkxkhc-en.
- Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 14, Éditions OCDE, doi : 10.1787/221253707200.
- Charron, N. et al. (2012), « Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU », WP 01/2012, Direction générale de la politique régionale, Bruxelles.
- Chong, A. et al. (2012), « Letter Grading Government Efficiency », *Working Paper 18268*, NBER Working Paper Series, www.affaritaliani.it/static/upload/lett/0000/letter-grading-government-efficiency--2-.pdf.
- Congressional Budget Office (1991), *How Federal Spending for Infrastructure and Other Public Investments Affects the Economy*, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- Congressional Budget Office (2010), *Public Spending on Transportation and Water Infrastructure*, Congressional Budget Office, Washington, DC.
- Creel, J. et G. Pilon (2008), « Is Public Capital Productive in Europe? », *International Review of Applied Economics* vol. 22, n° 6.
- Crescenzi, R. et A. Rodriguez-Pose (2012), « Infrastructure and Regional Growth in the European Union », *CEPR Discussion Paper*, n° 8882, Londres.
- Cullison, W. (1993), « Public Investment and Economic Growth », *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, vol. 79, n° 4.
- D'Costa, S. et al. (à paraître), « Structure, Policies, Institutions and Regional Growth », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE.
- Dahl, R. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven.

- Davoodi, H. et H. Zou (1998), « Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study », *Journal of Urban Economics*, n° 43.
- Dawson, J. et A. Richter (2006), « Probing Three-Way Interactions in Moderated Multiple Regression: Development and Application of a Slope Difference Test », *Journal of Applied Psychology*, n° 91.
- De Haan, J. et al. (1996), « Government Capital Formation: Explaining the Decline », *Weltwirtschaftliches Archiv*, n° 132.
- Del Bo, C. (2009), « Recent Advances in Public Investment, Fiscal Policy and Growth », *Working Paper*, n° 2009-25, DEAS Università degli Studi di Milano, Milan, Italie.
- Delorme, C. et al. (1999), « Public Infrastructure and Private Productivity: A Stochastic Frontier Approach », *Journal of Macroeconomics*, vol. 2.
- Demetriades, P. et T. Mamuneas (2000), « Intertemporal Output and Employment Effects of Public Infrastructure Capital: Evidence from 12 OCDE Economies », *Economic Journal*, n° 110.
- Dexia (2011), « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », Paris.
- Dexia (2012), « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », Dexia-CCRE.
- Diamond, L. (1992), « Economic Development and Democracy Reconsidered », dans G. Marks et L. Diamond (éd.), *Re-examining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Dollar, D. et A. Kraay (2003), « Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence » *Policy Research Working Paper*, Series 3 004, Banque mondiale, Washington, DC, <http://ideas.repec.org/s/wbk/wbrwps.html>.
- Easterly, W. et R. Levine (2003), « Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development » *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 50, n° 1.
- Everhart, S. et M. Sumlinski (2001), « The Impact on Private Investment of Corruption and the Quality of Public Investment », *International Finance Corporation Discussion Paper*, n° 44, Banque mondiale, Washington, DC.
- Farole, T. et al. (2011) « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 5.
- Fedelino, A. et R. Hemming (2005), « A Fiscal Policy Framework to Safeguard Public Investment », *Fonds monétaire international*, Washington, DC.
- Filipetti, A. et L. Reggi (2012), « Multi-level Governance in European Union Cohesion Policy and the Quality of Regional Governments », document préparé pour l'Association internationale des centres d'études du fédéralisme, conférence « Federalism, Regionalism and Territory », 19-21 septembre.
- Fukuyama, F. (2013), « What is Governance? », *Center for Global Development Working Paper*, n° 314, Center for Global Development, Washington, DC.
- Futagami, K. et al. (1993), « Dynamic Analysis of an Endogenous Growth Model with Public Capital », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 95.
- Ganev, V. (2005), « Postcommunism as an Episode of State-Building: A Reversed Tillyan Perspective », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 38, n° 4.
- Glaeser, E.L. et al. (2004), « Do Institutions Cause Growth? », *Journal of Economic Growth*, vol. 9.
- Gramlich, E. (1994), « Infrastructure Investment: A Review Essay », *Journal of Economic Literature*, n° 32.
- Gutierrez, T. (1980), *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago*, Chicago University Press, Chicago.
- Hadenius, A. (1992), *Democracy and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Haughwout, A. (2007), « Public Investment: Statement Before the Financial Services Committee, United States House of Representatives », Federal Reserve Bank of New York, 23 mars.
- Hayek, F. (1945), « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, vol. 35, n° 4.
- Helliwell, J. (1994), « Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth », *British Journal of Political Science*, vol. 24, n° 2.
- Hooghe, L. et G. Marks (2009), « Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government? », *Annual Review of Political Science*, n° 12.

- Hooghe, L. et al. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, Londres.
- Irmen, A. et J. Kuehnel (2009), « Productive Government Expenditure and Economic Growth », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 4.
- Kaufmann, D. et A. Kraay (2008), « Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? », *The World Bank Research Observer*, vol. 23.
- La Porta, R. et al. (1999), « The Quality of Government », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 15, n° 1.
- Lin, J.Y. et Z. Liu (2000), « Fiscal Decentralization and Economic Growth in China », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 49, n° 1.
- Lucas, R. (1988), « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1.
- Mauro, P. (1995), « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3.
- Mintz, J. et M. Smart (2006), « Incentives for Public Investment Under Fiscal Rules », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3860, Banque mondiale, Washington, DC.
- Mocan, N. (2004), « What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data », *NBER Working Paper*, n° 10460, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Munnell, A. (1990), « How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? », dans A. Munnell (éd.), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OCDE (2007), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2007/1, Éditions OCDE, doi : 10.1787/eco_outlook-v2007-1-fr.
- OCDE (2008), « Les infrastructures à l'horizon 2030: Synthèses », Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/0307032e4.pdf.
- OCDE (2009a), *Régions et croissance : une analyse des tendances*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264056541-fr.
- OCDE (2009b), *Reprise économique, innovation et croissance durable : le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264076549-fr.
- OCDE (2010), *Strategies to Improve Rural Service Delivery*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264083967-en.
- OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264114470-en.
- OCDE (2011b), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011: bâtir des régions solides pour une économie plus forte*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120983-en.
- OCDE (2012a), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- OCDE (2012b), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données)*, www.oecd-ilibrary.org/economics/data/statistiques-de-l-ocde-sur-les-comptes-nationaux_na-data-fr, consulté le 12 décembre 2012.
- OCDE (2012c), *Promoting Growth in All Regions*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264174634-en.
- OCDE (2012d), *Redresser les finances publiques, 2012 Update*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264179455-en.
- OCDE-Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OCDE Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264167001-en.
- Olken, B. (2009), « Corruption Perceptions versus Corruption Reality », *Journal of Public Economics*, n° 93.
- Orszag, P. et al. (2009), « Developing Effective Place-Based Policies for the FY 2011 Budget: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies », White House Office of Management and Budget, Washington, DC.
- Padoan, P. (2009), « Fiscal Policy in the Crisis: Impact, Sustainability, and Long-Term Implications », *ADB Working Papers Series*, n° 178.

- Paulais, T. (2009), *Local Governments and the Financial Crisis: An Analysis*, Cities Alliance, Washington, DC.
- Perée, E. et T. Väilä (2007), « A Primer on Public Investment in Europe, Old and New », *Economic and Financial Reports 2007/1*, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.
- Quality of Government Institute (2010), « Measuring the Quality of Government and Subnational Variation », rapport pour la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne, Quality of Government Institute, Department of Political Science, Université de Gothenburg, Suède.
- Reid, J. et M. Kurth (1992), « The Rise and Fall of Urban Political Patronage Machines » dans C. Goldin et H. Rockoff (éd.), *Strategic Factors in Nineteenth Century American Economic History*, Chicago University Press, Chicago.
- Rodriguez-Pose, A. (2010), « Do Institutions Matter for Regional Development », *Imdea Working Paper Series*, Madrid.
- Rodriguez-Pose, A. et E. Garcilazo (à paraître), « Quality of Government and the Returns to Cohesion Expenditure in the European Union », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, Éditions OCDE, Paris.
- Rodrik, D. et al. (2004), « Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development », *Journal of Economic Growth*, n° 9.
- Romer, P. (1990), « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5.
- Romp, W. et J. de Haan (2007), « Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 8.
- Sutherland, D. et al. (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 686, Éditions OCDE, doi : 10.1787/225678178357.
- Tanzi, V. et H. Davoodi (1998), « Corruption, Public Investment and Growth », dans H. Shibata et T. Ichori (éd.), *The Welfare State, Public Investment and Growth*, Springer-Verlag, Tokyo.
- Tiebout, C. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, n° 64.
- Tomaney, J. (2010), « Place-Based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications », rapport pour la Australian Business Foundation.
- Ugur, M. (2010), « Institutions and Economic Performance: A Review of the Theory and Evidence », non publié, University of Greenwich, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/25909/>.
- Vammalle, C. et C. Hulbert (2013), « Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49m8c4kcf3-en.
- Wintrobe, R. (2000), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Woolcock, M. (1998), « Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis of Policy Framework », *Theory and Society*, vol. 27, n° 1998.

Chapitre 2

Coordonner les investissements entre les différents niveaux de gouvernement

Le financement et le déploiement des investissements publics s'inscrivent généralement dans un ensemble complexe d'interdépendances verticales (entre différents niveaux d'administration) et horizontales (entre secteurs mais à un seul et même niveau), qui nécessitent une coordination poussée entre les acteurs pour garantir l'harmonisation des politiques et la qualité des investissements. Ce chapitre approfondit l'analyse des insuffisances de la gouvernance pluri-niveaux précédemment identifiées en matière de coordination des investissements publics, en étudiant systématiquement leur prévalence dans les pays membres de l'OCDE et les solutions élaborées pour y remédier. Il examine également un instrument global employé pour répondre simultanément à de multiples problèmes de coordination : le contrat entre niveaux de gouvernement. Enfin, nous nous pencherons sur les enseignements à tirer de notre analyse et qui sont susceptibles de contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des investissements.

Introduction

Comme noté dans le chapitre 1, les investissements publics supposent généralement l'engagement actif de plusieurs niveaux d'administration¹. Cependant, ces interactions ne sont pas exclusivement descendantes : les collectivités territoriales (ou administrations infranationales²) gèrent des projets bénéficiant le plus souvent de financements nationaux ou supranationaux, mais il leur arrive également de contribuer à la fixation des priorités et au financement de projets exécutés par les autorités centrales³. Généralement, la gestion des investissements publics suppose d'intenses interactions horizontales et la participation d'autres juridictions et acteurs (dont le secteur privé), en vue de collaborer sur des programmes ou des projets spécifiques. Par ailleurs, si les décideurs politiques cherchent à réaliser des complémentarités potentielles entre les différents secteurs, une seconde forme d'engagement horizontal sera requise : la collaboration entre acteurs et institutions en charge des diverses politiques sectorielles des administrations à différents niveaux.

La gestion des interdépendances intervenant dans la conduite de projets d'investissement entre plusieurs niveaux d'administration a un fort impact sur le rendement des investissements publics à l'appui du développement régional. Ce chapitre se fonde sur des travaux antérieurs de l'OCDE consacrés aux possibles insuffisances de la coordination dans un contexte de gouvernance pluri-niveaux (voir tableau 1.1) et procède à une évaluation systématique de la prévalence de ces insuffisances et des problèmes posés dans les pays membres de l'OCDE. Il sera également l'occasion de voir si et comment certains pays peuvent avoir identifié un certain nombre de solutions pour y remédier.

Après une brève explication de la méthodologie, nous nous pencherons sur les différents mécanismes actuels de coordination interadministrations. Nous traiterons d'abord des mécanismes de coordination verticale, notamment les instruments de cofinancement et de conditionnalité appliqués entre les niveaux d'administration. Puis nous procéderons à une évaluation des mécanismes de coordination horizontale, entre secteurs et entre juridictions. Enfin, nous détaillerons un instrument plus transversal : les contrats interadministrations, susceptibles de servir de cadre pour relever simultanément de multiples défis en matière de coordination. Il peut être rationnel, pour les acteurs, de convenir de collaborer entre niveaux d'administration, mais ce n'est pas toujours le cas. C'est pourquoi nous aborderons les dispositifs de mise en œuvre dont disposent les responsables politiques avant d'en venir au besoin d'information indispensable pour que la coordination fonctionne. En conclusion, nous discuterons de l'application, en mettant en lumière plusieurs considérations à prendre en compte par les décideurs politiques pour garantir une conception efficace des mécanismes de coordination.

Méthodologie

Les conclusions du présent chapitre et du suivant reposent sur une double approche. Dans un premier temps, afin d'évaluer les problèmes et les solutions mises en œuvre pour

corriger des défauts de coordination, l'OCDE a adressé un questionnaire aux administrations du niveau national. Il comportait un ensemble de questions structurées et semi-structurées relatives à des mécanismes de coordination, verticale et horizontale, générale et sectorielle, des investissements publics, évalués sous l'angle national (le questionnaire complet figure en annexe B). Les conclusions présentées ici reposent sur les réponses de 22 des 34 pays membres de l'OCDE⁴. Et cette démarche a été complétée par des questionnaires au niveau régional et des études de cas approfondies menées dans sept régions de l'OCDE, représentatives des divers contextes institutionnels et niveaux de dynamisme économique⁵. Dans la mesure du possible, les réponses des niveaux national et régional ont été comparées. Cependant, la prudence s'impose quant à l'interprétation de ces comparaisons, car l'échantillon régional se limite à quelques observations seulement. Pour que ces comparaisons soient véritablement exploitables il aurait fallu un échantillon régional nettement plus large. Enfin, d'autres enseignements et expériences sont tirés d'examens précédents de pays membres de l'OCDE et de travaux thématiques menés sur des objets connexes.

La nécessité d'une coordination entre les niveaux de gouvernement

Les problèmes de coordination sont courants...

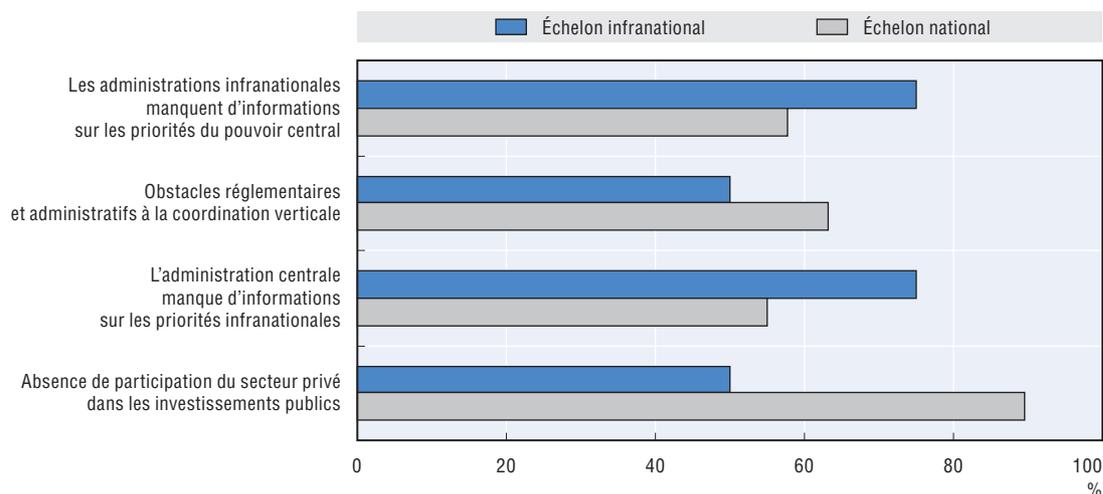
De manière générale, le questionnaire de l'OCDE adressé aux administrations nationales a révélé qu'en dépit du large éventail de mécanismes utilisés par l'administration centrale pour faire coïncider les incitations et les objectifs et partager les informations et la responsabilité entre les niveaux d'administration, la plupart des personnes ayant répondu ont jugé ces mécanismes insuffisamment efficaces pour améliorer les résultats des investissements publics. La plupart des difficultés identifiées concernent des défauts classiques de coordination (voir chapitre 1), mais les problèmes de flux d'informations bidirectionnels ont été particulièrement mis en avant (graphique 2.1). Ont également été évoqués les problèmes de capacité des administrations infranationales, autre aspect fondamental du point de vue de l'efficacité des investissements publics entre niveaux d'administration. Le chapitre 3 fournira une boîte à outils d'évaluation et de diagnostic permettant aux administrations infranationales de juger de l'état actuel de leurs capacités.

... mais perçus assez différemment par les administrations centrales et infranationales

Si les réponses à l'enquête reflètent la réalité, les administrations centrales, en dépit des nombreux organes de coordination et des voies de communication inter-administrations en place dans la plupart des pays – sont mal informées des besoins et des objectifs des administrations infranationales et vice versa (graphique 2.1). De manière plus surprenante encore, alors que le niveau central considère généralement que les principaux obstacles à une coordination verticale efficace sont le manque d'implication et de capacités de cofinancement, les niveaux infranationaux pointent le manque d'incitation à s'engager et les conditionnalités trop contraignantes imposées par le niveau central (graphique 2.2).

Les nombreux mécanismes de coordination abordés dans les sections à suivre s'expliquent non seulement par la diversité des acteurs engagés mais aussi par la complexité de beaucoup de projets d'investissement public. C'est tout particulièrement le cas des projets à horizon lointain ou à fort niveau de risque et d'incertitude, par exemple

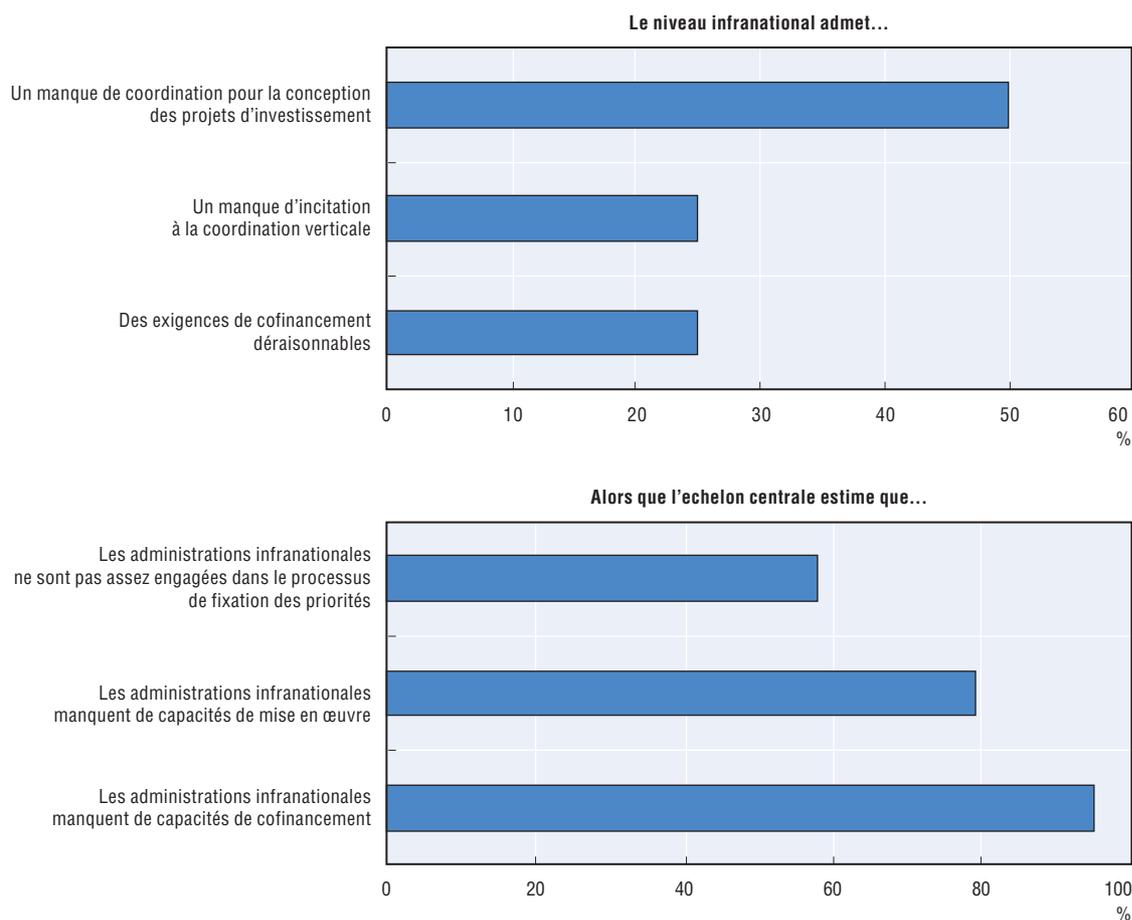
Graphique 2.1. Perception des difficultés de la coordination verticale



Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912582>

Graphique 2.2. Différences de perception des difficultés de la coordination



Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912601>

les investissements « immatériels » ou dans des activités hautement techniques, orientés vers des objectifs de développement économique. Par ailleurs, même lorsque les divers acteurs impliqués conviennent de soutenir ensemble un projet donné, ils le font avec des priorités différentes. Concilier le tout de manière optimale nécessite des mécanismes de coordination efficaces.

La coordination des acteurs des divers échelons est essentielle à chaque étape du cycle d'un projet d'investissement, depuis l'estimation *ex ante* jusqu'à l'évaluation *ex post*. Contrairement au chapitre 3, qui propose un cadre analytique pour l'évaluation des capacités essentielles d'investissement au niveau infranational à chaque étape du cycle d'un projet/investissement, le présent chapitre explore l'éventail des mécanismes de coordination disponibles en fonction des acteurs impliqués. Il distingue les interactions verticales entre les divers niveaux d'administration, abordant les instruments tels que le cofinancement et la conditionnalité, et les interactions horizontales entre acteurs de différents secteurs dans le cadre d'un même niveau de juridiction. Enfin, nous aborderons le contrat, véritable instrument de coordination global.

Le défaut d'information entre niveaux d'administration est extrêmement fréquent...

Les acteurs au niveau central reconnaissent leur méconnaissance des besoins et des préférences du niveau infranational, tout en estimant que leurs homologues infranationaux pourraient, eux aussi, être mieux informés des priorités politiques du niveau central (graphique 2.1). Cet avis contredit les réponses du niveau infranational qui révèlent que toutes les régions étudiées reconnaissent être impliquées et consultées dans le processus de détermination des priorités des investissements publics au plan national. Cependant, près de la moitié des personnes ayant répondu déclarent méconnaître les priorités politiques du niveau central, et pire encore, soulignent le manque d'incitation à s'impliquer dans le processus, ce qui peut laisser entrevoir un défaut d'information (graphique 2.2).

... mais moins aigu si les acteurs sont incités à rechercher ou à partager l'information

Les mesures incitant les administrations infranationales à s'impliquer dans les processus politiques sont, en partie, déterminées par l'architecture institutionnelle du pays : plus les administrations infranationales ont besoin de s'assurer le soutien de l'administration centrale pour leurs investissements prioritaires, plus elles sont incitées à s'informer de l'ordre du jour des décideurs politiques à l'échelon central. Cette démarche peut en effet s'avérer décisive pour obtenir des fonds centraux en faveur de projets régionaux ou permettre à la région d'influer davantage sur l'élaboration des projets d'investissement de l'administration centrale (Allemagne et Suède par exemple). Bien évidemment, il n'est pas surprenant que le niveau d'administration disposant de moins de ressources soit davantage enclin à comprendre les priorités du niveau mieux loti. Le risque, en revanche, est que les priorités de développement des régions soient faussées par la nécessité de converger vers les programmes centraux : toutes les régions sont susceptibles au final de poursuivre les mêmes priorités (centrales), qu'elles soient adaptées ou non, ce qui va à l'encontre de l'objectif de capitaliser sur les atouts locaux (l'approche « territorialisée », OCDE, 2011c). L'éventualité de voir les acteurs centraux se concentrer sur les partenaires infranationaux les plus à même de répondre, au plan politique ou administratif, aux signaux relatifs aux priorités centrales – ceux qui savent le mieux « jouer le jeu » – est un risque supplémentaire. Cette préoccupation se vérifie dans les résultats de

l'étude susmentionnée, qui laissent entrevoir des disparités importantes dans la connaissance qu'ont les administrations infranationales des priorités nationales. Cependant, ces risques sont contrebalancés par le fait qu'un certain niveau d'harmonisation avec les priorités centrales permet aux stratégies de développement régional de contribuer à la performance globale et à l'atteinte d'objectifs politiques plus larges comportant une dimension territorialisée (comme ceux d'Europe 2020 dans les États membres de l'UE).

Mécanismes de coordination verticale

L'harmonisation de la politique d'investissements publics et de sa mise en œuvre entre les échelons administratifs suppose une coordination tout au long du processus. Pour que celle-ci fonctionne, les divers niveaux d'administration impliqués ont trois problèmes à résoudre, liés à l'information, à la responsabilité et au consentement, qui sont au cœur de la discussion qui suit. Les diverses instances administratives doivent assurer un échange efficace d'informations relatives à leurs difficultés, leurs préférences politiques et leurs modalités de mise en œuvre respectifs. En parallèle, des mécanismes sont indispensables pour garantir une véritable implication des partenaires des investissements publics dans la coopération et leur responsabilité personnelle, mutuelle et envers les citoyens. Enfin, les faits montrent que ces arrangements fonctionnent mieux lorsqu'ils reposent sur le consentement plutôt que d'être imposés d'en haut. Il en va ainsi même si des mécanismes de sanction sont nécessaires. Manifestement, le défi consiste à surmonter les tensions susceptibles de naître entre ces trois objectifs. Le conflit potentiel entre la responsabilité et le consentement est évident dans une coordination verticale, notamment si le niveau supérieur opère sur une base très hiérarchique. Mais les tensions peuvent également survenir entre information et responsabilité (la première étant essentielle pour la seconde), en particulier lorsque les administrations sont confrontées à des mécanismes de responsabilité multiples – envers les échelons administratifs hiérarchiquement supérieurs mais aussi envers leurs citoyens. Cette situation est à l'origine de bon nombre des problèmes dans l'utilisation de conditionnalités, évoquées ci-après.

La création de plates-formes dédiées peut faciliter la communication verticale

L'importance et la prévalence des lacunes en termes d'information et d'objectif ont poussé les pays membres de l'OCDE à mettre en place un large éventail d'institutions et de mécanismes destinés à faciliter la communication et à assurer la convergence des intérêts autour d'objectifs communs. La coordination des politiques de développement régional entre les divers échelons administratifs passe généralement par des organes nationaux en charge de la coordination verticale et des forums réunissant les représentants de l'administration infranationale. La plupart des pays fédéraux ont mis en place des plates-formes d'échange d'informations à propos des objectifs politiques entre les divers échelons. Ainsi, l'Allemagne organise des « conférences » sectorielles, dans le domaine des sciences ou du développement régional par exemple, au sein desquelles les différents niveaux d'administration se réunissent régulièrement pour déterminer les priorités politiques. Aux États-Unis, plusieurs organes existent, dont le Conseil rural de la Maison Blanche et des commissions régionales, et la planification des investissements au niveau national repose sur des plans d'investissement élaborés à l'échelon infranational. Pour sa part, le Canada dispose de deux instruments, l'un horizontal et l'autre vertical. Les provinces se réunissent pour déterminer les investissements prioritaires, alors que les

instances administratives fédérales sont représentées dans les provinces par l'intermédiaire de structures telles que des conseils régionaux-fédéraux ou des agences de développement régional. Ces instances fédérales ont pour rôle de représenter les priorités de l'administration centrale dans les provinces mais aussi de faire remonter les préférences des provinces aux autorités fédérales. En Australie, le Conseil des gouvernements australiens est bien connu au sein de l'OCDE en tant que forum de dialogue efficace entre Fédération et États. En Italie, le dialogue politique est mené par l'intermédiaire d'une arène de négociation permanente : la Conférence État-Régions.

Des pays davantage centralisés créent également des mécanismes plus ou moins stables de consultation et même en l'absence d'organes officiels, on y trouve toujours des forums de discussion informels. En Norvège par exemple, le Ministère des autorités locales et du développement régional réunit l'ensemble des administrations et parties prenantes régionales pour les informer des politiques centrales en matière de développement régional et discuter des questions importantes pour les régions.

L'efficacité de ces systèmes connaît toutefois des limites. En Pologne par exemple, des comités de coordination verticale ont pour objectif de renforcer les échanges d'informations sur les priorités politiques, alors même que les régions semblent élaborer leurs programmes régionaux de manière isolée. En dépit de l'existence de comités regroupant les parties prenantes des divers échelons administratifs en charge du développement régional, la région de la Grande-Pologne a conçu son programme régional opérationnel en ayant à l'esprit des programmes gérés au niveau central mais sans réellement les définir de manière coordonnée.

Les accords de cofinancement sont largement employés...

Les accords de cofinancement entre échelons central et infranational sont très fréquemment employés dans les relations budgétaires verticales interadministrations. Ils vont bien au-delà de la simple mobilisation de financements pour les administrations infranationales et sont également un outil important de coordination :

- Ils garantissent l'implication des divers acteurs dans le succès du projet. Ceux qui y ont investi sont davantage incités à choisir des projets de qualité et à proposer d'autres formes de soutien (par exemple une assistance technique).
- Ils sont un moyen d'encourager les autorités infranationales à se lancer dans des projets générant des effets d'entraînement positifs sur les régions voisines ou à mutualiser des ressources avec leurs voisins : l'offre de cofinancement des échelons supérieurs de l'administration peut aider à surmonter les obstacles à la collaboration horizontale décrits dans la section précédente.
- Ils peuvent aider à modifier les priorités de dépenses d'autres acteurs, notamment lorsqu'ils sont liés à de nouvelles activités (par exemple la fourniture de nouveaux services, les investissements dans de nouvelles infrastructures, etc.). Ils peuvent aussi aider à protéger les dépenses d'investissement en cas de pressions visant à privilégier les dépenses de consommation publique au détriment des investissements. Yuill et al. (2010), par exemple, évoquent l'utilisation du cofinancement national pour garantir la prise en compte des priorités nationales dans les projets de développement régional. L'inverse peut également se produire : comme le montre l'étude de cas de la région de Scanie, en Suède, la participation régionale et municipale au financement, aussi modeste soit-elle, peut aider les administrations infranationales à faire en sorte

que leurs priorités soient reflétées dans la conception et l'exécution des projets entrepris par l'administration nationale.

- Un mécanisme important de partage des risques devrait en principe permettre une plus grande latitude d'expérimentation. Cependant, il s'agit d'un point sensible : compte tenu de la réticence des responsables publics à engager l'argent public dans des opérations à risque (et le caractère politiquement sensible de telles opérations), le partage des risques peut en fait freiner l'expérimentation et la prise de risque⁶. En particulier, les donateurs opposés à toute prise de risque (généralement des administrations de niveau supérieur) privilégieront systématiquement les projets à haute probabilité de succès⁷. Dans l'ensemble, le partage des risques est plus attirant lorsque les participants sont moins informés *ex ante* des résultats réalisables – ce qui est le cas de bon nombre des facettes du développement régional.

... mais continuent de rencontrer des difficultés dans la pratique

Les réponses aux questionnaires à l'échelon national montrent que le cofinancement d'investissements publics par le niveau infranational est fréquemment vu comme un problème pour des investissements publics interadministrations véritablement efficaces. Les administrations infranationales se plaignent souvent de la difficulté à satisfaire aux exigences du cofinancement, qui dépassent leurs capacités financières (graphique 2.2). Les administrations, quel que soit leur niveau admettent que dans le contexte budgétaire actuel, il est particulièrement ardu de financer les investissements. Le problème est encore plus aigu dans les pays les plus touchés par la crise. En Espagne, par exemple, l'incertitude des financements a sapé la capacité des régions à engager des investissements publics. En dépit du ralentissement économique sévère et de la chute des recettes locales et des transferts de l'administration centrale, la Galice s'est efforcée de respecter ses engagements de dépenses courantes mais a vu sa dette régionale pratiquement doubler entre 2007 et 2012. Les Investissements publics ont diminué de 54 % entre 2008 et 2011. La dette a atteint 12.8 % du PIB régional en 2012 et l'introduction récente par l'administration centrale d'objectifs stricts de déficit pour les régions ne fera que renforcer les pressions exercées sur les finances de la Galice dans le futur. Cependant, la situation désespérée de la Galice – et de bien d'autres régions et pays membres de l'OCDE – met en lumière un autre aspect du cofinancement : la mesure dans laquelle la disponibilité de cofinancement peut influencer sur les choix quant aux secteurs et à la façon de diminuer les dépenses, un élément qu'il s'agit de garder à l'esprit lors de la conclusion d'accords de cofinancement.

Ces pressions budgétaires ont très normalement incité les administrations infranationales de l'ensemble de l'OCDE à chercher des mécanismes de financement de substitution. Dans bien des cas, cette approche a suscité un regain d'intérêt pour l'implication du secteur privé, un aspect que nous étudierons plus tard, mais a également montré combien des obstacles réglementaires et politiques peuvent entraver l'utilisation d'autres sources de financement. Il ne s'agit pas toujours de choisir entre recettes budgétaires (impôts et subventions) ou financements privés : des options telles que les péages ou les redevances payées par les usagers interviennent de plus en plus dans les projets d'infrastructure et peuvent même s'avérer décisifs pour attirer la participation du secteur privé. Cela étant, beaucoup d'administrations infranationales semblent réticentes à recourir à des redevances car les citoyens ont des idées et des attentes très arrêtées quant à la gratuité de certains services et infrastructures. Il est intéressant de noter que ces attentes varient – dans certains pays les péages autoroutiers sont acceptés sans problème

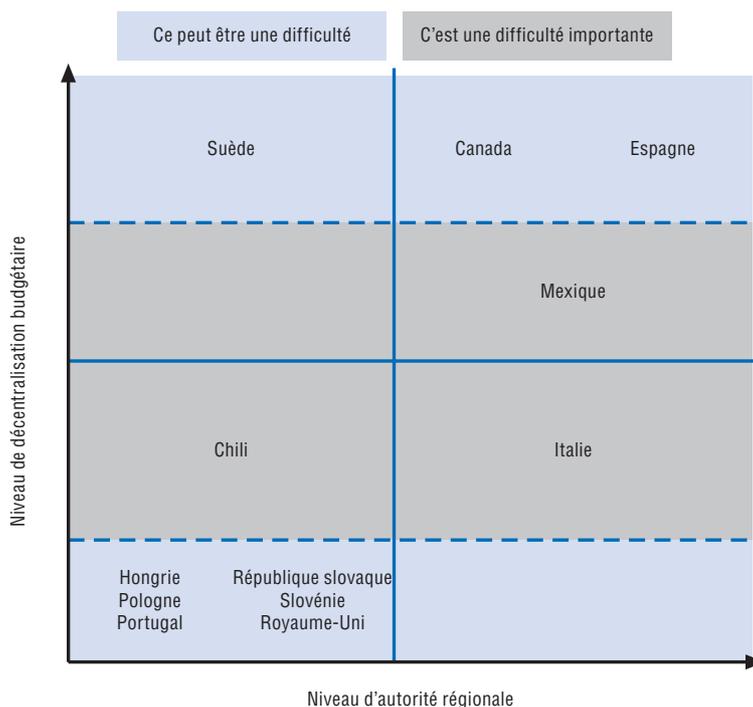
mais ce n'est pas le cas du paiement à plein tarif des services d'approvisionnement en eau, alors que dans d'autres pays c'est l'inverse. Des obstacles réglementaires et juridiques peuvent également se dresser : à titre d'exemple, aux États-Unis, à l'exception d'un programme fédéral pilote permettant à trois États d'instaurer un péage pour financer la réparation des routes, la réglementation fédérale interdit les nouveaux péages sur les autoroutes inter-États (Thomasson, 2012).

Le contexte territorial joue un rôle important

Les pays les plus centralisés semblent rencontrer davantage de difficultés en matière de cofinancement (graphique 2.3). La Pologne par exemple a mis en place une vaste réforme de la décentralisation au cours de la dernière décennie, mais n'a accordé qu'une autonomie financière très limitée à ses régions (démontrée par le faible niveau de décentralisation budgétaire), tout en leur confiant de larges responsabilités, dont l'aménagement du territoire, l'enseignement supérieur, les soins de santé, les transports régionaux et la gestion du patrimoine. Ainsi, même une région relativement puissante comme la Grande-Pologne se plaint d'un sous-financement permanent et de sa trop grande dépendance à l'égard des ressources de l'administration centrale. À l'inverse, dans des pays où les échelons infranationaux disposent d'un niveau comparativement plus élevé d'autonomie et de décentralisation budgétaire, tels que l'Allemagne ou la Suisse, les réponses à l'étude montrent que le cofinancement des administrations infranationales ne pose pas de problème particulier.

L'intégration du secteur privé dans le cofinancement des investissements publics continue de poser problème

D'après les réponses au questionnaire national, plusieurs pays estiment que le secteur privé pourrait jouer un plus grand rôle dans le cofinancement des investissements publics entre les divers niveaux d'administration (graphique 2.1). Les parties prenantes infranationales soulignent également, mais dans une mesure moindre, l'intérêt d'impliquer le secteur privé. La méconnaissance de cette option et de la manière dont les acteurs privés peuvent être associés à des projets d'investissements publics explique en partie cet écart. Une implication fructueuse du secteur privé peut débloquer de nouvelles sources de financement et offrir d'autres avantages en termes de conception et de gestion de projets. Cependant, des difficultés sérieuses restent à surmonter. En Allemagne, par exemple, tout est fait pour décourager la participation du secteur privé dans le financement d'investissements régionaux. En cas de participation d'un acteur privé au financement d'infrastructures publiques régionales, la quote-part de fonds publics versée par l'administration centrale peut passer de 80 % à 20 %, d'où une augmentation dramatique des besoins de cofinancement pour l'administration infranationale. C'est pourquoi les infrastructures sont généralement financées par l'argent public, même si elles sont par la suite gérées et entretenues par des entreprises privées (par exemple sur la base d'un contrat de concession). Une autre difficulté apparaît dans les pays où l'impact de la crise sur le système financier a fortement limité l'aptitude des entreprises privées à obtenir des prêts et autres financements, et où la situation budgétaire des autorités publiques a réduit leur capacité à aider les entreprises à obtenir ces financements en prolongeant les cautionnements, etc. Cet aspect est souvent cité comme l'une des causes de l'absorption limitée des Fonds structurels européens dans certaines régions.

Graphique 2.3. **Autorités régionales, décentralisation et difficultés du cofinancement**

Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm. Niveau d'autorité régionale d'après Hooghe, L. et al. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, Routledge, Londres, et niveau de décentralisation budgétaire d'après OCDE (2012), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/data/statistiques-regionales-de-l-ocde_region-data-fr, consulté le 20 novembre 2012.

Le partenariat public-privé (PPP) est une solution de cofinancement souvent évoquée dans les réponses au questionnaire et le dialogue avec les parties prenantes régionales. Cependant, au final, les expériences de PPP menées au sein de l'OCDE ont été relativement mitigées et beaucoup de décideurs nationaux ou infranationaux restent méfiants à cet égard. Si dans certaines circonstances, ils peuvent assurer une meilleure optimisation des ressources que l'exécution traditionnelle par l'État, ils ont parfois été employés pour financer des dépenses qui, sans cela, n'auraient pas été approuvées compte tenu de la situation budgétaire. Il est également arrivé que des autorités publiques peu familiarisées avec leur fonctionnement et leurs pièges y recourent. Certains ministères des Finances ne les apprécient pas en raison de leur impact à long terme sur les dépenses futures. D'autre part, dans bien des pays, ils ont été considérés comme de simples instruments de financement alternatifs, à l'instar des obligations ou des prêts bancaires – bien que plus contraignants en termes d'administration et plus onéreux que d'autres choix financiers (par exemple en Allemagne et en Suède). Les taux d'intérêt extrêmement bas dans une bonne part des pays membres de l'OCDE réduisent clairement l'attrait des PPP en tant que source de financement, mais ces partenariats présentent d'autres avantages potentiels méconnus. Leur emploi est plus judicieux pour régler d'autres aspects, dont le partage des risques, l'expertise technique ou encore la conception et la gestion de projets. Leur gestion nécessite d'importantes ressources techniques, et le manque de capacités, notamment à

l'échelon infranational, explique certainement en partie le peu d'engouement suscité (voir chapitre 3 pour une discussion à propos de la capacité des PPP à l'échelon infranational).

L'une des conclusions les plus paradoxales tirées des questionnaires à l'échelon national traduit bien les difficultés liées à l'implication effective du secteur privé. La grande majorité des personnes ayant répondu (90 %) a indiqué que le manque d'implication des entreprises du secteur privé était un problème. Pourtant, parmi les 22 pays qui ont répondu aux questions concernant les instruments de coordination verticale, seuls neuf ont tenté d'imposer aux administrations infranationales la participation du secteur privé dans les projets d'investissements publics. Ce peut être le signe que les administrations nationales ont conscience des difficultés que pose cette approche et sont peu enclines à pousser les administrations infranationales à nouer des relations auxquelles certaines d'entre elles ne sont peut-être pas préparées. Dans certains pays, les partenariats public-privé sont clairement découragés : au Brandebourg (Allemagne) par exemple, le niveau de cofinancement de 80 % octroyé par le *Land* tombe à 20 % ou 50 %, selon les circonstances, en cas de participation du privé ; autant dire que le fardeau qui pèse sur les municipalités s'en trouve grandement alourdi et qu'il peut à lui seul suffire pour décourager tout recours à un financement privé. Par ailleurs, la législation exige même des entreprises privées qu'elles agissent en conformité avec certaines dispositions de la Loi sur les marchés publics lorsqu'elles perçoivent plus de EUR 50 000 d'aide du budget du *Land*. Aux États-Unis, en revanche, la participation du secteur privé est devenue progressivement une exigence pour pouvoir bénéficier d'une aide fédérale.

En conséquence, de nouveaux modèles de coopération public-privé émergent

Des modèles plus innovants de participation du privé ont été développés dans plusieurs pays, ne serait-ce qu'en réponse aux exigences de cofinancement trop contraignantes posées aux administrations infranationales. Ainsi, au Canada, la rigueur de ces exigences a amené divers acteurs infranationaux à collaborer avec des partenaires privés qui ne participaient pas au préalable au financement d'investissements publics, grâce à des subventions de contrepartie ou d'autres contributions en nature. Les subventions de contrepartie ont représenté jusqu'à une fois et demie le montant des transferts de l'administration centrale aux entités infranationales. En Colombie-Britannique (Canada), le secteur privé est devenu un partenaire clé de la plupart des projets de grande envergure (par exemple les infrastructures aéroportuaires, ferroviaires ou portuaires).

Si, comme évoqué précédemment, certains pays ont refusé les PPP, d'autres y ont eu grandement recours. Dans l'État de Victoria en Australie, par exemple, les PPP ont représenté 10 % des investissements régionaux d'infrastructure depuis que cet État a commencé à les utiliser, en 2000. Les PPP n'y sont pas employés uniquement comme sources de financement des investissements, mais plutôt comme un moyen de bénéficier de l'expertise du secteur privé en matière de conception, de réalisation, de maintenance et de remise à neuf des actifs d'investissement sur le long terme. Le contrat d'alliance, également employé en Australie, est une autre forme de financement innovant du secteur privé pour les investissements régionaux (voir encadré 2.1).

Le cofinancement restera un défi dans la collaboration interadministrations en matière d'investissements publics, car les budgets serrés continueront probablement d'être de mise dans les prochaines années, même en cas d'assouplissement des politiques d'austérité actuelles. Dans ce contexte, le secteur privé apparaîtra de plus en plus comme

Encadré 2.1. **Contrat d'alliance**

Les alliances sont une méthode de passation de marché, et parfois de gestion d'immobilisations majeures. Par le contrat d'alliance, l'agence d'État (en qualité de propriétaire) collabore avec des acteurs du secteur privé à la réalisation d'un projet. En principe, les alliances sont utilisées dans le cadre d'opérations complexes (d'un coût en capital de plus de AUD 50 millions ou EUR 40 millions) pour lesquelles le propriétaire a la capacité de fournir des compétences et une expertise particulières, et qui, pour une raison ou une autre, sont difficiles à déterminer avec précision à l'avance. Dans le contrat d'alliance, en comparaison d'autres méthodes, l'accent est placé davantage sur des relations stratégiques de confiance entre les parties que sur la compétitivité des prix. Par essence, il s'agit d'une coopération public-privé faisant plus appel à la notion de contrat relationnel que de contrat transactionnel (OCDE, 2007)*. Dans un contrat plus traditionnel, voire un PPP, les dispositions concernant les entreprises et les personnes sont pour la plupart établies dans le contrat proprement dit et régies ensuite dans le cadre juridique applicable. Dans une alliance, les obligations sont moins spécifiques et les mécanismes de mise en œuvre bien moins importants : l'ensemble repose sur la volonté plutôt que sur des obligations, les parties convenant de travailler ensemble et de ne pas engager de procédure les unes contre les autres. Les différends doivent être réglés entre les parties, qui se sont engagées dans une collaboration à long terme – et un apprentissage commun, car les alliances sont généralement employées dans des domaines où de fortes incertitudes rendent difficile la conclusion de contrats transactionnels classiques *ex ante*. En dépit de ses points forts, l'alliance ne va pas sans poser de problèmes, et d'aucuns ont le sentiment qu'elle est souvent employée dans des situations où des contrats plus traditionnels feraient également l'affaire, car les parties prenantes n'en saisissent pas toujours bien les contraintes ou voient un avantage à conclure de « fausses alliances ».

* Voir la section consacrée aux contrats pour plus d'informations sur la distinction entre les contrats transactionnels et les contrats relationnels.

Sources : Lowe, K. (2012), « The Troubled Rise of Volition – Alliance Dynamics, Alliance Leadership, and the Alliance Advisory Field Perspective », *Alliance Contracting in Focus*, www.alliancecontractingiq.com/download/SecureContent.cfm?ID=224, Bounds, G. (2012), « Public Investment Across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm et OCDE (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264008755-en.

une option potentielle pour combler les lacunes et il incombe aux administrations infranationales de l'impliquer davantage dans des projets d'investissement (voir chapitre 3). Dans bon nombre de pays, les contraintes du cofinancement seront difficiles à surmonter et d'autres moyens de renforcer l'efficacité des investissements publics restent à trouver.

La conditionnalité est un outil bien établi de coordination verticale

La conditionnalité est un type d'accord contractuel par lequel l'administration mène ou s'engage à mener des actions politiques ou institutionnelles, en contrepartie de la fourniture par une autorité administrative de niveau supérieur ou une institution internationale d'un volume spécifié d'assistance technique et/ou d'aide financière. En général, la conditionnalité a été employée pour régler des problèmes tels que l'asymétrie des mesures incitatives, les contraintes pesant sur le flux d'informations et les insuffisances dans la chaîne des responsabilités. Elle a été utilisée dans beaucoup de

relations interadministrations, y compris pour la coordination des investissements de développement régional. Bien que le terme suscite souvent de vives réactions, du fait de son association avec des pressions financières destinées à imposer des changements politiques, beaucoup de formes de conditionnalité sont plus coopératives que coercitives. Ce point est important car la conditionnalité est plus souvent analysée au travers du prisme du modèle « principal-agent », en dépit des nombreuses raisons qui devraient nous inciter à en remettre en cause le bien-fondé. Si certains aspects des relations inter-administrations sont caractérisés par la logique d'une structure « principal-agent », ce n'est probablement pas le meilleur modèle pour comprendre ces relations (voir encadré 2.2). L'analyse qui suit passe en revue l'éventail complet de ces mécanismes, depuis des exigences strictes imposées de l'extérieur jusqu'à des arrangements plus coopératifs.

Encadré 2.2. D'une relation « principal-agent » à une « dépendance mutuelle » entre niveaux d'administration

La plupart des études consacrées à la conditionnalité – sur le plan théorique aussi bien que pratique – sont axées sur les relations principal-agents. Il s'agit d'une relation hiérarchique qui n'envisage pas la coopération entre égaux. Le postulat de départ est généralement que le donateur/l'échelon supérieur de l'administration dispose d'objectifs et de compétences supérieures à celles du bénéficiaire/du niveau inférieur. Ce modèle part de l'hypothèse que les objectifs du principal sont légitimes, alors que ceux de l'agent, s'ils ne sont pas étroitement alignés sur ceux du principal, ne le sont pas. L'échelon supérieur fournit à l'échelon inférieur les moyens d'être l'agent de mise en œuvre de ses politiques. La principale préoccupation de l'échelon supérieur est de faire en sorte que l'agent poursuive bien les objectifs du principal et non ses objectifs personnels (l'agent ne doit pas faire « défection »). Trois problèmes majeurs peuvent être mis en lumière :

- Des asymétries d'informations préjudiciables pour le principal. L'administration d'échelon supérieur ne sait pas toujours ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs au niveau inférieur, car elle a une compréhension incomplète ou faussée des véritables préférences des citoyens, des capacités de la gouvernance locale et/ou des contraintes spécifiques dans la fourniture de biens et de services publics, etc. Ce sont ces asymétries d'informations qui justifient, pour des raisons d'efficience, que l'échelon supérieur délègue certaines tâches à l'échelon inférieur, mais pose également le risque de « défection » si le programme de l'agent ne concorde pas avec celui du principal.
- La complexité de la fixation des objectifs. Les politiques de développement régional territorialisé comportent de multiples facettes et nécessitent l'identification de complémentarités potentielles entre les divers domaines politiques. Les administrations étant organisées en départements fonctionnels et bureaucraties, le risque d'une action incohérente existe toujours. Dans le cadre d'une relation multi-niveaux, apparaît également le danger de voir l'autorité locale (l'agent) adopter une démarche stratégique et faire jouer les acteurs centraux (par essence, un groupe de principaux) les uns contre les autres.
- Le danger d'une « défection » au cours de la mise en œuvre. Le problème central a trait aux nombreuses stratégies qu'un agent peut déployer durant la phase d'exécution pour poursuivre ses propres objectifs plutôt que ceux du principal. Les administrations infranationales peuvent par exemple ne pas respecter les conditions établies avant que les fonds soient mis à leur disposition, notamment si l'accumulation des conditionnalités ou des programmes se traduit par un ensemble opaque et incohérent d'obligations. Elles décident de ce fait de satisfaire uniquement certaines conditions et de renégocier les autres *ex post*.

Encadré 2.2. D'une relation « principal-agent » à une « dépendance mutuelle » entre niveaux d'administration (suite)

Les relations entre les échelons administratifs sont encore plus complexes en raison d'un « principal » supplémentaire qui vient interférer dans le jeu : les citoyens. La relation entre les deux niveaux ne peut être comprise si l'on fait abstraction de la relation entre l'échelon inférieur et ses mandants (sa base). En fait, l'échelon inférieur de l'administration essaie toujours de trouver un juste équilibre entre ses deux « contrats d'agent ». Il peut de ce fait revenir sur son engagement vis-à-vis de l'autorité supérieure par souci de donner satisfaction à ses citoyens (ou du moins de limiter leur mécontentement) ou pour éviter que l'opposition locale ne joue de cet engagement pour tenter de démettre les responsables en place.

Enfin, la responsabilité des administrations de niveau inférieur envers les citoyens remet en question l'utilité du modèle principal-agent pour dépeindre les relations interadministrations : les administrations régionales ou locales peuvent être subordonnées, de par la constitution, aux administrations nationales et pourtant, dans la mesure où elles tirent leur légitimité et leur autorité de leurs citoyens, il est inapproprié de les concevoir principalement comme des agents de l'administration centrale. Après tout, leurs objectifs peuvent être tout aussi légitimes sous l'angle démocratique ou constitutionnel, même s'ils ne coïncident pas parfaitement avec les objectifs centraux. À l'exception des cas où les administrations de niveau inférieur ont pour rôle explicite d'exécuter des fonctions déléguées particulières, la relation est davantage une relation coopérative, même si ce n'est pas entre égaux. Dans la pratique, une approche descendante trop contraignante risquera de paraître abusive et de susciter l'opposition, ou – au mieux – la passivité des échelons inférieurs. D'où la nécessité d'un contrat relationnel et d'une approche coopérative pour pouvoir mettre en œuvre des mécanismes de conditionnalité.

Note : Voir la section consacrée aux contrats pour plus d'informations sur la distinction entre les contrats transactionnels et les contrats relationnels.

La conditionnalité est pertinente pour la politique de développement régional car elle est au cœur des relations budgétaires interadministrations. Elle constitue un élément de tout transfert financier autre qu'un don. Même les subventions à caractère général, sans aucune prescription particulière, sont octroyées en partant du principe qu'elles seront utilisées à des fins légitimes de politique publique qui, elles, sont définies.

Pour aborder l'application des conditionnalités en tant que mécanismes de gouvernance des investissements publics pour le développement régional, il convient d'établir une distinction entre les différents types de conditionnalités. Plutôt que de les classer selon un ensemble de modalités comme d'autres l'on fait (voir Schüring, 2010), le tableau 2.1 distingue les conditionnalités d'abord en fonction de leur conception (modalités et timing), puis de leur intégration et application dans les mécanismes institutionnels.

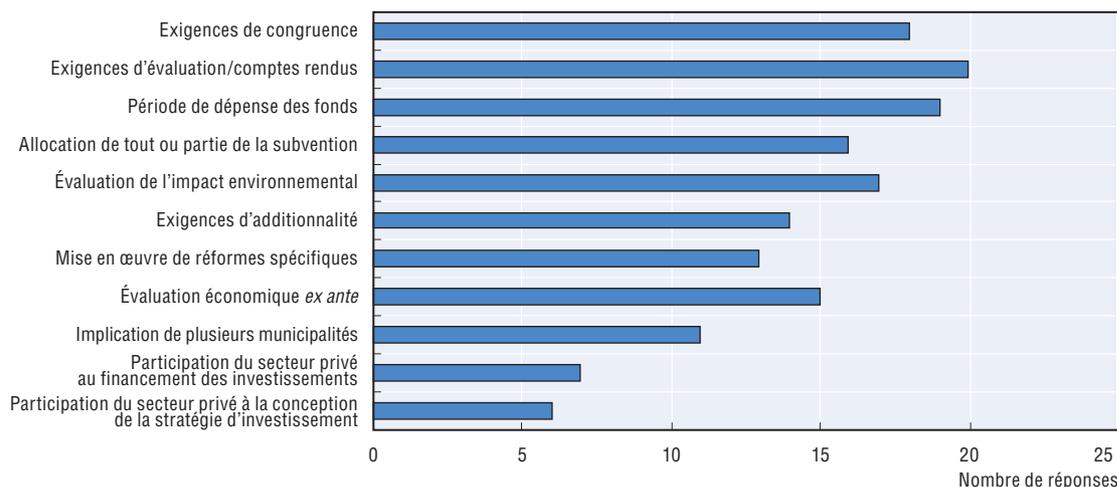
Le recours aux conditionnalités varie grandement selon les pays et les régions de l'OCDE

La majorité des pays ayant répondu au questionnaire de l'OCDE indique que l'administration centrale attache certaines conditionnalités aux transferts interadministrations pour le développement régional, tout comme le fait la Commission européenne au sein de l'UE. Les conditions les plus fréquentes imposées aux financements centraux portent sur des exigences de congruence (cofinancement) et de rapports, ainsi que des délais prédéfinis pour la dépense des fonds d'investissement. Dans la plupart des pays ayant répondu à l'enquête, des conditions d'affectation, d'évaluations environnementales et d'additionnalité sont également souvent requises (graphique 2.4).

Tableau 2.1. **Types de conditionnalités**

Type	Description	Exemples dans un contexte de développement régional
Timing (<i>ex ante</i> ou <i>ex post</i>)	Conditionnalités <i>ex ante</i> : politiques et actions convenues après négociations entre les donateurs et les bénéficiaires, avant octroi de l'assistance. Conditionnalités <i>ex post</i> : liées à un processus convenu ou à un ensemble d'étapes sur la voie des objectifs d'un programme, ou critère de performance, sur la base des résultats.	<i>Ex ante</i> : planification réglementaire, stratégique, infrastructurelle ou conditions institutionnelles pour la mise en place de certaines politiques ou institutions ; ou procédures visant à garantir le contrôle et la responsabilité de l'utilisation des fonds ; pour des subventions soumises à des conditions de performance, par exemple, certaines conditions <i>ex ante</i> minimum peuvent s'avérer nécessaires afin de garantir l'existence des capacités de gestion et d'absorption requises pour gérer les fonds. <i>Ex post</i> : s'applique lorsque les bénéficiaires sont récompensés (ou sanctionnés) en fonction des progrès accomplis dans l'atteinte d'objectifs spécifiques du programme.
Explicitation	Des exigences « informelles » sont l'une des formes les moins contraignantes des conditionnalités. Avantage : flexibilité. Risque : inefficacité, si les bénéficiaires répondent à ce qu'ils estiment être des conditions tacites d'une manière différente de celle prévue par le donateur.	Les conditions peuvent être plus ou moins tacites, notamment lorsque le non-respect peut être sanctionné à l'occasion d'interactions futures (jeu répété), indépendantes du contexte du projet ou du programme actuel. Les arrangements budgétaires interadministrations peuvent inclure des engagements qui n'ont pas à être satisfaits avant l'octroi de la subvention ou liés aux actions subséquentes du donateur (action de déclenchement).
Couverture	La conditionnalité peut être limitée à une certaine zone géographique ou à un sous-ensemble d'objectifs cibles.	Conditionnalités couvrant uniquement des domaines politiques ou secteurs géographiques choisis, et non les pays dans leur ensemble : une administration nationale peut conditionner ses transferts aux régions à la mise en œuvre de certains changements de politique régionale ; les organisations supranationales (par exemple l'UE) peuvent imposer des politiques structurelles à l'échelle de l'économie, censées accroître l'efficacité des investissements financés par des fonds régionaux (par exemple une réglementation des petites entreprises ou des politiques ou une exigence d'achats publics sans intérêt particulier pour les objectifs de développement régional ou l'efficacité de la politique régionale).
Fréquence	Les conditions peuvent être appliquées en une fois ou à intervalle régulier.	La programmation régulière sur des périodes répétées (appels d'offres ou procédures d'attribution annuels, périodes de programmation de l'UE, etc.). Tout dépend du lien éventuel entre les performances au cours d'une période et les résultats dans une autre.
Performances escomptées	Les conditionnalités de performance établissent un lien entre l'obtention du financement et l'atteinte d'objectifs politiques. Avantage : confère davantage de liberté au bénéficiaire quant à la façon d'atteindre des objectifs donnés ; la consultation préalable requise entre les donateurs et les bénéficiaires potentiels est déjà en soi une réalisation importante et contribue à la communication et au partage d'informations. Risque : peut s'avérer onéreux, car il faut un système robuste de contrôle pour évaluer les performances.	À titre d'exemple, fixer les taux de croissance économique régionaux comme objectif poserait un sérieux problème, car la croissance n'est pas un facteur sur lequel la région a une influence décisive. Si les objectifs sont plus ou moins sous le contrôle du bénéficiaire, il peut tout simplement apprendre à « manipuler le système ».
Application	Formes strictes de conditionnalités caractérisées par la présence de sanctions en cas de non-respect. Les relations budgétaires interadministrations sont généralement caractérisées par des instruments plus « souples », les conditions n'étant pas imposées mais relevant de la responsabilité du bénéficiaire ; le non-respect pourra cependant être sanctionné lors d'interactions futures.	Conditionnalités strictes : la sanction peut aller jusqu'au retrait de tout ou partie des fonds alloués par le donateur au bénéficiaire, comme lorsque le FMI suspend ses décaissements à un pays pour cause de mauvaise performance. Conditionnalités souples : si une administration de niveau inférieur gaspille ou utilise à mauvais escient les fonds alloués par une administration d'échelon supérieur, ces financements peuvent être arrêtés ou réduits pour la période suivante.

Source : Bergvall, D. et al. (2006), « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 5/4, Éditions OCDE, doi : 10.1787/budget-v5-art24-en; Blöchliger, H. et al. (2010), « Sub-Central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 752, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kml6xq5bgwc-en; Commission européenne (2012), Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, Commission européenne, Bruxelles ; Roller, E. et P. Berkowitz (2011), « Conditionality: A Sheep in Wolf's Clothing? », présentation lors de la Conférence de l'Association d'études régionales « Quel avenir pour la politique de cohésion? – Un débat académique et politique », 16-18 mars, Bled, Slovénie ; Smart, M. et R. Bird (2009), « Earmarked Grants and Accountability in Government », dans J. Kim et al. (éd.), *General Grants versus Earmarked Grants: The Copenhagen Workshop 2009*, Institut coréen de finances publiques et ministère danois de l'Intérieur et de la Santé, Copenhague ; Steffensen, J. (2010), « Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience », Fonds d'équipement des Nations Unies, <http://uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf>, consulté le 28 mars 2013.

Graphique 2.4. **Types de conditionnalités associés au financement d'investissements publics**

Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

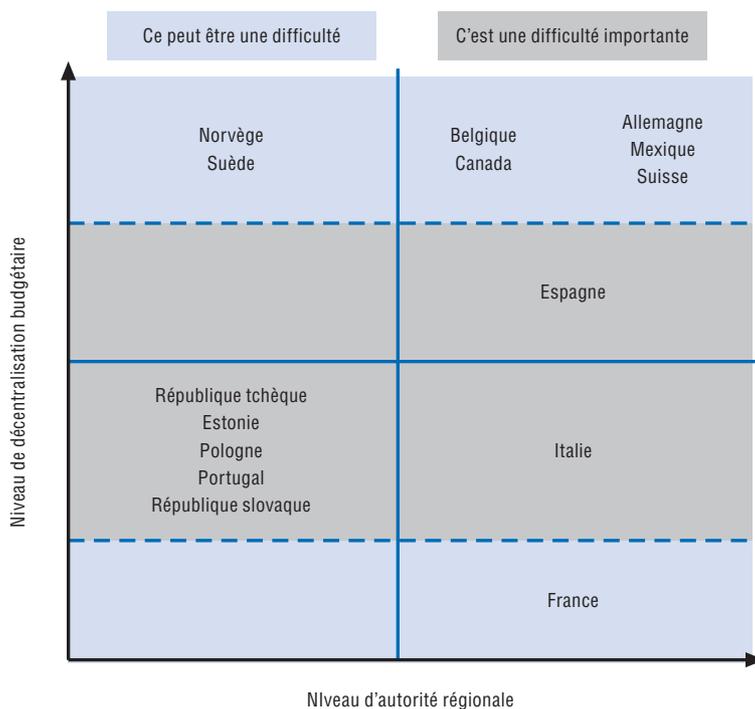
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912620>

Le recours à ces exigences pose problème dans bon nombre des pays ayant répondu, quelle que soit leur organisation territoriale (graphique 2.5). L'Estonie, la Norvège et la Suisse sont des exemples de pays où ces conditions ne posent pas problème.

Si les administrations nationales ayant répondu au questionnaire de l'OCDE reconnaissent rencontrer des difficultés nombreuses et importantes, elles voient également un avantage à recourir aux conditionnalités pour la politique de développement régional (graphique 2.6). Un peu plus de la moitié des réponses fait état d'exigences entraînant un alourdissement de la charge administrative, sans pour autant accroître la qualité des projets d'investissements publics. Plusieurs pays ont reconnu que des conditionnalités, y compris celles relatives au calendrier des dépenses, à l'allocation et aux exigences de contreparties, ainsi que les évaluations *ex ante*, constituaient des outils efficaces de formulation de politiques et de planification stratégique, dans la mesure où, grâce à elles, l'échelon central a pu mieux appréhender la situation locale (en Estonie, Italie, République slovaque par exemple). Au Canada et en Estonie, ces conditionnalités ont permis de renforcer l'évaluation systématique des impacts probables et réels des investissements, et de réduire ainsi l'incidence des « mauvais » investissements. En Italie et en Norvège, les conditionnalités ont encouragé la concentration des ressources, facilitant ainsi la promotion et l'anticipation des mesures jugées essentielles pour le développement régional.

Les autorités infranationales ont, elles aussi, connu des succès et des échecs dans l'utilisation des conditionnalités. Dans les études de cas, les régions (notamment la région de Basilicate en Italie et celle de la Grande-Pologne en Pologne) reconnaissent que certaines exigences de conditionnalités ont facilité la coordination avec l'échelon central et la conception rapide de projets d'investissement. Cependant, certaines autorités régionales, dont celles de Colombie-Britannique (Canada), de Victoria (Australie) et de la Grande-Pologne (Pologne), les considèrent comme des restrictions posées à leur liberté d'entreprendre des projets d'investissement.

Graphique 2.5. Niveau de difficulté dans le respect des conditionnalités

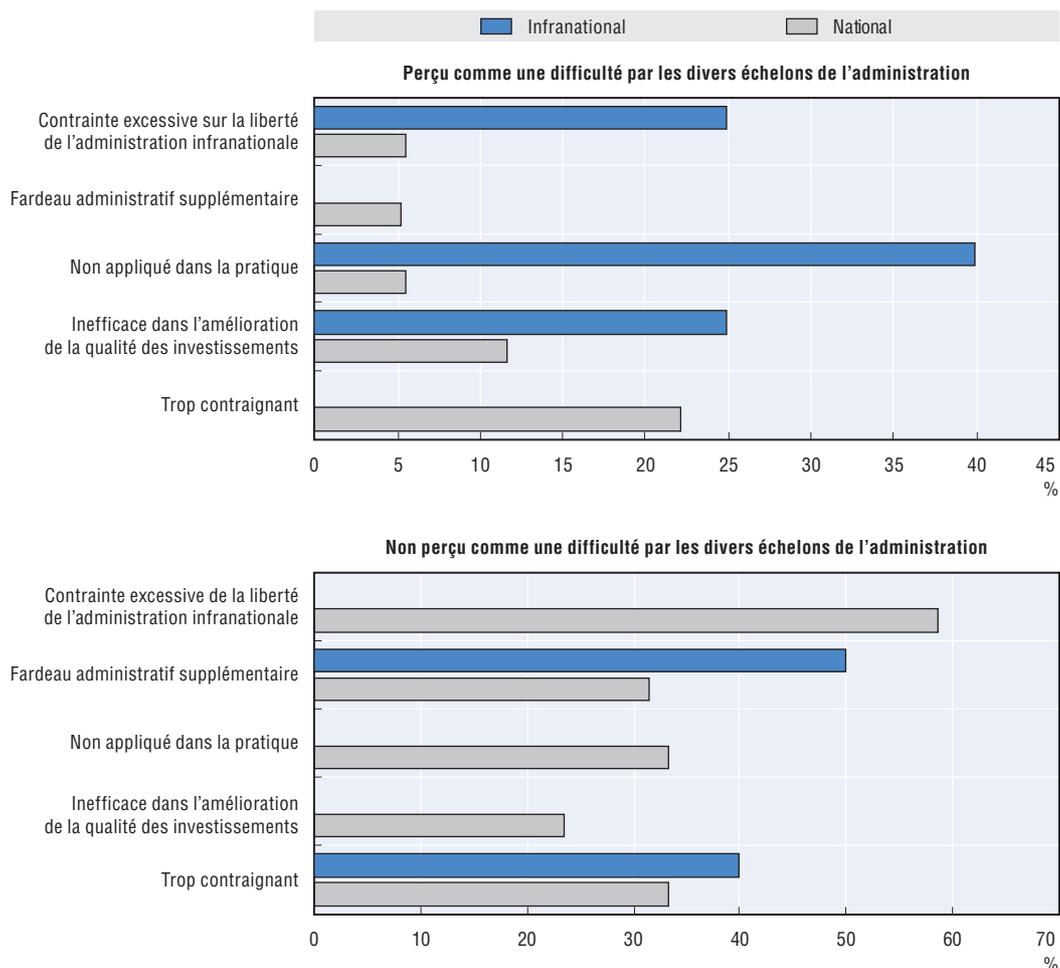


Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm. Niveau d'autorité régionale d'après Hooghe, L. et al. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, Routledge, Londres, et niveau de décentralisation d'après OCDE (2012), *Statistiques régionales de l'OCDE* (base de données), www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/data/statistiques-regionales-de-l-ocde_region-data-fr, consulté le 20 novembre 2012.

L'utilisation des conditionnalités a beaucoup évolué dans certains pays membres de l'OCDE depuis le déclenchement de la crise économique mondiale en 2008. Durant la phase de relance, certaines conditions ont été assouplies dans un effort délibéré d'accélérer les décaissements ; dans d'autres cas, elles ont été renforcées pour la même raison. Au Canada, en Estonie et au Royaume-Uni, par exemple, les exigences entre les échelons administratifs ont été rationalisées de manière à accélérer l'atteinte des résultats escomptés des investissements (par exemple la croissance économique, la création d'emplois, etc.). Ces mesures se sont accompagnées d'un raccourcissement des délais d'exécution des projets d'investissements publics dans le souci de décaisser les fonds plus rapidement. Pour accélérer encore davantage le processus de mise en œuvre, certains types d'investissement ont été dispensés d'évaluation environnementale.

Le durcissement de la situation budgétaire depuis 2010 et la nécessité concomitante d'améliorer l'efficacité des investissements publics ont renforcé le besoin de resserrer les liens entre la conception et la mise en œuvre des politiques et leurs principaux objectifs. Certains pays ont déjà pris des mesures en ce sens, par exemple en évaluant les propositions de projet sur la base de leur contribution au redressement économique et en privilégiant ceux intégrant des mesures en faveur de la création d'emplois. D'autres ont renforcé les exigences de contrôle afin d'améliorer la gestion des projets d'investissement. La Grèce a mené une réforme de l'administration locale et régionale accompagnée de l'obligation pour les régions et les ministères de signer des accords sur des exigences de rapport plus strictes. Le non-respect de ces obligations peut entraîner une réaffectation des

Graphique 2.6. Difficultés que pose l'utilisation des conditionnalités : perspective nationale contre perspective infranationale



Note : Les pourcentages des échelons national et infranational incluent des réponses « C'est une difficulté importante » et « Ce n'est pas une difficulté », et ne tiennent pas compte des autres réponses possibles, ce qui explique que les pourcentages n'égalent pas 100 %.

Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912639>

financements. De même, la Norvège et le Portugal ont renforcé leurs exigences de contrôle suite à la crise. La République tchèque et la Pologne continuent de développer leurs méthodologies d'évaluation et d'en élargir la portée. Il est de plus en plus fréquent de voir les méthodes d'évaluation de l'UE appliquées en dehors des programmes financés par l'Union.

L'utilisation des conditionnalités par les organismes de crédit internationaux comporte quelques pièges potentiels...

Avant d'examiner comment ces conditionnalités pour le développement régional ont été conçues dans le passé et comment elles pourraient l'être dans le futur, il convient de tirer les enseignements d'autres domaines politiques susceptibles de présenter un intérêt pour la gouvernance des investissements publics. Au plan international, l'utilisation des conditionnalités par les institutions financières internationales a donné lieu à un certain

nombre de débats et de préoccupations qu'il convient de garder à l'esprit lorsque l'on discute de leur application dans le contexte de politiques de développement régional.

L'efficacité est au cœur du débat. Les conditionnalités traditionnelles appliquées par les institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque mondiale ont souvent été critiquées pour leur inefficacité, s'agissant en particulier de la promotion de la croissance économique et de la protection sociale⁸. Cependant, certains éléments factuels laissent à penser qu'elles peuvent être des outils utiles de promotion des réformes structurelles, notamment lorsque des facteurs intérieurs entravent la mise en œuvre de politiques qui bénéficient du soutien de l'administration (Babb et Carruthers, 2008)⁹. Souvent la volonté de couvrir tous les aspects de la politique jugée essentielle pour le succès d'un programme s'oppose à la nécessité de minimiser l'ingérence dans le processus décisionnel de l'autorité bénéficiaire. Les évaluations de l'efficacité des conditionnalités du FMI et de la Banque mondiale par exemple concluent qu'un nombre trop important de conditions détaillées alourdit les programmes, les rend conflictuels, trop longs à négocier et à administrer, et inefficaces (IFIAC, 2000)¹⁰. Ces préoccupations peuvent prendre une dimension particulière dans un contexte de développement régional, lorsque le développement régional territorialisé implique la coordination d'ensembles complexes de mesures entre un grand nombre d'acteurs autonomes.

Si les bénéficiaires jugent que les conditionnalités sont « des contraintes imposées de l'extérieur », les agents du pays concerné seront peu enclins à défendre une politique ou des changements constitutionnels prêtant à controverse. Le fondement interne de la politique et les incitations à s'y conformer s'en trouvent affaiblis, la politique en question n'ayant plus pour objectif de procéder à des changements durables, mais simplement de satisfaire aux exigences du donateur. De ce fait, au cours des dernières années, les conditionnalités associées aux prêts à l'appui des réformes ont de plus en plus été axées sur l'appropriation nationale et la réduction au strict minimum des prescriptions générales. La Banque mondiale (2005) a conclu à une efficacité maximale lorsque les conditionnalités complètent les efforts de développement local plutôt que de s'y substituer. Les questions d'appropriation et de responsabilité sont d'une importance particulière pour la politique régionale car le succès de l'approche territorialisée du développement régional dépend dans une large mesure de la mobilisation d'initiatives ascendantes, et non d'une discipline imposée d'en haut, ce qui a des implications à la fois sur les types de conditions appliquées et sur la façon dont elles sont négociées et gérées. En clair, l'appropriation locale est probablement un facteur décisif pour le succès des initiatives de développement régional, mais, comme l'affirment Mold et Zimmerman (2008), l'imposition de conditions peut aller à l'encontre de la notion d'appropriation, surtout en cas d'application d'accords de conditionnalité plus « coercitifs ». Quelles que soient les conditions appliquées, elles doivent être parfaitement acceptées à l'échelon local et considérées comme telles. Ce dernier point souligne la nécessité d'éviter la situation par trop courante dans laquelle les administrations des échelons inférieurs reconnaissent en privé la nécessité de ces conditions mais jugent politiquement utile de tenir les autorités supérieures responsables de tous les coûts induits. Au final, la logique de partenariat et de contribution de la base est au cœur de toute approche territorialisée de la politique régionale et l'utilisation des conditionnalités doit être gérée avec prudence pour ne pas saper cette logique.

Des questions de légitimité technique se posent eu égard au contenu des conditionnalités. Il a été avancé que le contenu des conditionnalités reflète souvent des

postulats dénués de véritable fondement et non des connaissances scientifiques (Babb et Carruthers, 2008; OCDE, 2009b). Il peut être particulièrement difficile de négocier des conditionnalités de performance strictes et néanmoins efficaces (et dont les effets de distorsion sont minimes ou inexistantes) en cas de grande incertitude quant aux liens entre les mesures politiques et les résultats économiques souhaités. Ce point s'avère particulièrement pertinent lorsqu'il s'agit d'appliquer des conditionnalités dans le contexte d'une approche territorialisée du développement régional, pour la simple raison que les politiques territorialisées prennent tout leur sens compte tenu de l'importance des spécificités régionales et de l'inadéquation fréquente des solutions toutes faites. Une telle approche doit cependant permettre l'expérimentation et les tâtonnements.

... comme le montrent les expériences des pays membres de l'OCDE en matière de développement régional

Cette section évalue l'ampleur de l'utilisation des mécanismes de conditionnalité pour remédier aux défauts de coordination évoqués précédemment. Elle s'appuie sur les réponses au questionnaire de l'OCDE, les études de cas menées dans le contexte de ce projet et des ouvrages de moindre importance consacrés aux relations budgétaires entre niveaux d'administration. Bon nombre des exemples émanent de domaines autres que la politique régionale, principalement parce que dans la plupart des pays les conditionnalités axées sur la performance n'ont pour l'heure presque pas été appliquées aux instruments de politique régionale. L'approche traditionnelle de type « compensatoire » de la politique régionale ne privilégie habituellement pas la performance, et s'accompagne généralement de conditions ayant plutôt trait au respect des exigences de rapport et d'audit. Mais les choses évoluent et certains signes laissent entrevoir que cette tendance est en train de s'accélérer dans le contexte de l'austérité budgétaire (OCDE, 2011a; Allain-Dupré, 2011), les administrations cherchant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et stimuler la croissance par le biais de la politique régionale. En Europe, l'actuelle révision de la politique de cohésion en préparation pour la période de programmation 2014-2020 (voir encadré 2.3) vise à conférer aux conditionnalités une place plus importante qu'auparavant dans la politique régionale européenne.

Les conditionnalités peuvent faciliter l'harmonisation des objectifs entre les divers niveaux d'administration...

Comme évoqué précédemment, des conflits de préférence peuvent naître lorsque, en matière d'investissements publics régionaux, les acteurs infranationaux poursuivent des objectifs différents (mais pas forcément contradictoires) de ceux de l'administration centrale, sans que cela suppose nécessairement un comportement opportuniste de l'une ou l'autre partie. Cette situation reflète simplement l'éventail des acteurs engagés et la complexité des nombreux projets d'investissements publics. Si l'ensemble des acteurs tient compte de considérations d'efficacité – parvenir au meilleur résultat pour un niveau donné de dépenses, compte tenu des objectifs définis – les priorités accordées aux divers objectifs peuvent légitimement varier et ce parce que les différents acteurs impliqués mènent des programmes interconnectés mais distincts, dont certains risquent d'avoir des implications pour l'efficacité. Exemple tout simple : une coopération multi-niveaux pour la construction d'une nouvelle infrastructure de transport majeure peut traduire la volonté de l'administration centrale d'alléger les contraintes pesant sur les échanges commerciaux. Pour elle, l'essentiel est de construire l'infrastructure au plus vite et au

Encadré 2.3. Propositions de politique de cohésion 2014-20 de l'UE

Dans ses propositions de politique de cohésion 2014-20, la Commission européenne a suggéré un ensemble de modifications visant à mieux cibler sa politique, à mettre davantage l'accent sur les résultats et à en maximiser l'impact. Les mesures cherchent le juste équilibre entre le renforcement de mécanismes de contrôle descendants (par exemple un recours plus large à des exigences de conditionnalités et des indicateurs) et un certain niveau de décentralisation de la gestion. Parmi les changements envisagés :

- exigence d'une plus forte concentration thématique sur des facteurs de compétitivité, afin de réduire la dispersion des ressources entre un trop grand nombre de priorités concurrentes ;
- introduction de conditionnalités *ex ante* liées à des domaines spécifiques (« conditionnalités thématiques ») et d'exigences transversales appliquées à tous les domaines (par exemple en matière de capacités administratives) ;
- promotion de l'utilisation d'instruments de financement innovants, y compris un bonus pour les instruments de financement innovants et le développement pris en charge par les acteurs locaux ; et
- réduction du fardeau administratif par l'adoption de règles communes pour gérer les fonds alloués au titre de la politique de cohésion, le développement rural, et les affaires maritimes et la pêche, introduction d'une limitation de la fréquence des audits de la Commission pour les opérations individuelles et d'exemptions de certaines obligations de rapport pour quelques programmes, notamment ceux de petite envergure et ceux qui ont toujours livré de bons résultats.

Le renforcement des conditionnalités a été de loin l'aspect le plus controversé de la réforme. Les conditionnalités thématiques, liées à des interventions dans certains domaines spécifiques, incluent des éléments tels que la mise en œuvre de la Loi sur les petites entreprises, la transposition dans la législation nationale des exigences de l'UE en matière de bâtiments économes en énergie et l'adoption de plans nationaux exhaustifs de transport. Les conditionnalités générales, qui n'ont pas à être satisfaites lors de la signature du contrat de partenariat, incluent des références à certains aspects d'efficacité tels que le développement de systèmes de gestion de la qualité ainsi que de procédures et d'outils de contrôle et d'évaluation.

La logique consiste à soumettre l'utilisation des fonds européens à des conditions encourageant et soutenant les « bonnes pratiques » dans la politique régionale. Ceci suppose de prendre en compte non seulement des modalités spécifiques de mise en œuvre de la politique régionale, mais également d'évaluer la cohérence (ou non) des programmes financés par ces fonds avec d'autres politiques poursuivies par les pays. Elle traduit également l'accent renouvelé porté sur certaines « conditions minimales » destinées à garantir la disponibilité, au sein des autorités bénéficiaires, des capacités d'absorption et administratives nécessaires pour gérer ces fonds de manière efficace et avec le degré de responsabilité requis.

Source : Union européenne (2012), « The Partnership Contracts – How to Implement Multilevel Governance and to Guarantee the Flexibility of Cohesion Policy », Direction générale des politiques internes de l'Union, Bruxelles ; Commission européenne (2012), Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, Commission européenne, Bruxelles.

meilleur coût sans compromettre la qualité. En revanche, la région verra davantage les choses sous l'angle de la promotion de ses PME grâce aux marchés publics liés au projet. Et enfin, les autorités locales peuvent se concentrer sur la réduction du bruit et des autres externalités locales négatives.

Les choses se compliquent encore lorsque les incitations à une concurrence interjuridictionnelle sont plus fortes. Ainsi, les autorités locales peuvent être réticentes à participer à des projets d'extension d'infrastructures majeures si ces projets se résument à établir les principales installations (et les emplois) dans une autre juridiction. Même en cas d'économies d'échelle potentielles, si les améliorations devaient se traduire par le transfert d'emplois et autres avantages ailleurs, les autorités locales préféreront peut-être des services locaux moins efficaces. L'administration centrale, en ce qui la concerne, peut simplement souhaiter réaliser l'investissement le plus efficace possible, ce qui suppose une collaboration entre les municipalités¹¹.

Dans ces circonstances, les exigences de conditionnalité peuvent servir à orienter les administrations infranationales vers l'objectif : l'administration centrale peut conditionner son soutien au projet à la participation intermunicipale. Contrairement à un système incitatif visant à encourager la municipalité à coopérer (par exemple en offrant des avantages complémentaires si des juridictions multiples sont impliquées), dans cette situation un mécanisme de conditionnalité soumettra probablement l'aide de l'administration centrale à l'acceptation de la coopération. Cependant, les deux ne s'excluent pas mutuellement et les conditionnalités établies par les autorités de gestion nationales peuvent inclure des incitations positives. À titre d'exemple, les critères d'évaluation du programme opérationnel régional pour la Grande-Pologne sont conçus de manière à encourager les projets communs d'investissements intermunicipaux.

Pour garantir l'harmonisation des objectifs et la prise en compte des priorités des administrations donatrices, des conditionnalités ont été appliquées dans les pays membres de l'OCDE sous la forme d'un contrôle de performance. En Italie par exemple, cette approche a été mise en œuvre de manière positive grâce à la création d'une réserve de performance venant récompenser les régions les plus performantes par des subventions complémentaires en fonction de l'atteinte de cibles et d'indicateurs prédéfinis. Le système italien récompense même l'échelon local, dans les cas où la région dans son ensemble n'a pas atteint les cibles déterminées. Ce système italien est pour l'heure considéré comme un succès en dépit de certaines lacunes (voir encadré 2.4). À l'inverse, un système similaire employé par les agences de développement régional anglaises aujourd'hui disparues a été dans l'ensemble considéré comme un échec, principalement en raison du montant trop faible de la réserve, et donc des incitations, et du caractère trop descendant du système, qui ne permettait pas de véritable coordination intersectorielle. En 2007, l'Agence de développement économique américaine (EDA) a décidé de récompenser les bénéficiaires d'investissements dont les performances atteignaient ou dépassaient des objectifs préétablis. Des fonds, précédemment utilisés comme bonus pour les récipiendaires des districts de développement économique, ont été employés pour récompenser les bénéficiaires d'investissements qui avaient achevé leurs projets dans les délais impartis et atteint les objectifs en termes de création d'emplois et d'obtention de fonds du secteur privé. Ces indicateurs sont suivis pour tous les bénéficiaires grâce à un tableau de bord régional équilibré. Les bénéficiaires touchent leur récompense, qui ne peut dépasser 10 % du montant total du projet, à l'issue de ce dernier (OCDE, 2009a). Cela étant, l'expérience de l'OCDE montre que les indicateurs de

Encadré 2.4. Le cas de la réserve de performance en Italie

Dans le budget du cadre stratégique national de référence (MENR) 2007-13 pour le Mezzogiorno, l'Italie a mis de côté une réserve de performance de EUR 3 milliards pour la politique régionale (*Obiettivi di servizio*), soit près de 3 % du budget global, afin de récompenser les régions les plus performantes*. À l'instar de la réserve de performance instaurée par l'UE pour la période de programmation 2000-06, la réserve italienne de performance est destinée à encourager des améliorations durables de la gouvernance régionale dans les régions éligibles à l'objectif 1 (régions les moins favorisées), et à renforcer certaines administrations opérant à l'échelon central. La réserve mettait de côté 6 % supplémentaires des fonds, conditionnant ainsi 10 % des fonds destinés au développement régional à la performance. Si l'objectif global de la réserve était de promouvoir le renforcement des capacités institutionnelles, ses objectifs spécifiques étaient de moderniser l'administration publique, promouvoir et anticiper les réformes dans certains secteurs primordiaux afin d'atteindre les objectifs de développement prévus, et contrebalancer la contrainte d'exécution rapide des dépenses financées par les Fonds structurels, due à la règle de dégageant d'office, en incitant à la sélection et à l'organisation de projets plus complexes et de plus grande qualité. L'extension de la réserve jusqu'en 2013 était axée sur des indicateurs de résultats et d'équité, assurant ainsi un accès uniforme et la qualité des services publics, notamment dans l'éducation, la prise en charge des enfants et des personnes âgées, le service de l'eau et la gestion des déchets urbains.

Cette pratique présentait plusieurs avantages. D'abord, elle introduisait une approche de la programmation fondée sur les résultats à tous les échelons de gouvernance. La séquence logique de programmation part ainsi des résultats escomptés pour déterminer les actions requises, et non plus l'inverse. Deuxièmement, elle a encouragé les décideurs à coordonner les ressources financières, les facteurs contextuels et les responsabilités. Troisièmement, elle a renforcé le rôle des pratiques de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, elle a fourni des règles de transparence et de responsabilité. Enfin, le système ne s'est pas contenté de récompenser des régions : en cas de non atteinte de l'objectif par une région, ses municipalités les plus performantes pouvaient néanmoins percevoir jusqu'à 50 % des ressources allouées à un indicateur, les 50 % autres allant à des autorités régionales plus performantes.

Selon une évaluation récente (Anselmo, 2012), bon nombre des enseignements tirés de l'expérience italienne présentent un intérêt plus général. D'abord, les incitations financières ont été efficaces car elles renforcent la motivation liée à la réputation dans un contexte de responsabilité plus claire. Mais elles ne conduisent pas obligatoirement à elles seules l'ensemble des acteurs à adopter une attitude axée sur les résultats. Deuxièmement, le système a en partie bien fonctionné car il était axé sur quelques secteurs et indicateurs, à l'exclusion des domaines dont le cadre institutionnel est trop complexe ou la causalité trop difficile à évaluer. Troisièmement, il est important que les résultats finaux dépendent largement des actions entreprises par les autorités de gestion sur lesquelles portent les incitations ; si les résultats dépendent trop fortement des actions d'autrui, les incitations auront probablement peu d'effet. Quatrièmement, le choix quant à la manière d'atteindre les résultats escomptés a largement relevé du pouvoir discrétionnaire des autorités régionales. Cependant, l'assistance technique du centre a parfois été requise pour appuyer l'élaboration de plans d'actions. Enfin, la révision des jalons/cibles durant la mise en œuvre peut s'avérer délicate mais toutefois nécessaire.

L'expérience italienne a pour l'heure donné des résultats satisfaisants et montré que les incitations financières d'une réserve de performance peuvent être efficaces pour améliorer la qualité et la responsabilisation des autorités impliquées. Cependant, il convient de veiller à ce que ces systèmes de performance s'accompagnent d'un renforcement des capacités méthodologiques régionales et des ressources d'assistance techniques afin de garantir la qualité des indicateurs et la collecte des données.

Encadré 2.4. Le cas de la réserve de performance en Italie (suite)

* L'éducation, la prise en charge des enfants et des personnes âgées, la gestion des déchets urbains et les services de l'eau étaient les quatre objectifs. Chaque objectif a fait l'objet de deux ou trois indicateurs.

Source : Venanzi, D. et C. Gamper (2012), « Public investment Across Levels of Government: The Case of Basilicata, Italy », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm; Anselmo, I. (2012), « The 2007-2013 Italian Performance Reserve – Measurable Objectives for Public Services Provision in Mezzogiorno », ministère du Développement économique, Rome; OCDE (2009), *Conduire les politiques de développement régional : les indicateurs de performance*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264058385-fr; Mizell, L. (2008), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-Central Spending », *Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 5, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k97b11g190r-en.

performance ont un effet incitatif même en l'absence de récompense ou de sanction spécifique : le suivi et les rapports sur les performances suffisent comme encouragement, ne serait-ce qu'en raison de l'impact sur la réputation du bénéficiaire. C'est pourquoi ces indicateurs, à l'utilité incontestable, doivent être conçus et employés avec prudence.

Dans les États membres de l'UE, les administrations centrales ajoutent parfois leurs propres exigences en matière de distribution et d'utilisation des fonds de l'UE destinés au financement des projets régionaux d'investissements publics, ne serait-ce que pour s'assurer que les programmes opérationnels régionaux sont en cohérence avec les priorités centrales. En Pologne par exemple, les projets d'investissement des autorités locales peuvent être financés à la condition qu'ils s'intègrent dans une stratégie de développement pluriannuelle. Dans les faits, la gestion de la politique de développement sur la base d'un document stratégique à moyen terme, par exemple une stratégie de développement régional, est une obligation statutaire pour les régions polonaises. Ce plan doit par ailleurs s'inscrire dans des plans stratégiques de plus haut niveau de l'administration centrale et être cohérent avec eux. Cependant, les conditions attachées aux subventions, par exemple une affectation précise, sont affaire de négociations, dans lesquelles la région peut avoir une influence, et non pas des éléments établis unilatéralement par les autorités centrales. L'administration régionale de Grande-Pologne indique que ces conditions ont eu un impact positif sur l'efficacité du programme et la durabilité du financement du projet. Cette expérience montre que les conditions convenues par les deux parties sont plus efficaces que celles imposées unilatéralement.

En Allemagne, les transferts de l'administration centrale sont explicitement assortis de conditionnalités. Cependant, les conférences sectorielles régulières organisées entre le centre et les régions sont destinées à permettre aux autorités régionales de discuter et de s'impliquer dans les objectifs de l'administration centrale. Cette approche devrait réduire les défauts d'information des deux côtés et permettre des choix plus efficaces en matière d'investissements régionaux de la part de l'administration centrale.

En Australie, l'introduction de la nouvelle politique en faveur de la concurrence en 1995 (voir encadré 2.5) a permis à l'administration centrale de concevoir un programme de réforme en collaboration avec les administrations des États, et de renforcer sa mise en œuvre avec des conditionnalités et un cadre de performance liés aux transferts de l'administration centrale. L'expérience australienne montre que les montants des incitations financières n'ont pas besoin d'être très élevés, surtout si les conditions reposent sur un large consensus et ne sont pas imposées d'en haut, et si des motivations liées à la réputation interviennent. Un mécanisme similaire, le système de paiements au titre du partenariat national, a été introduit sous l'égide du COAG (Conseil des gouvernements australiens) en 2009.

Encadré 2.5. La nouvelle politique en faveur de la concurrence de l'Australie

En avril 1995, les autorités du Commonwealth et des États ont convenu de mettre en œuvre un train de mesures qui devait permettre de faire bénéficier de politiques en faveur de la concurrence (NCP) des secteurs de l'économie qui en avaient été écartés auparavant. La réforme comportait également trois accords intergouvernementaux sur certains aspects de la politique de la concurrence. Aux termes du troisième, le Commonwealth s'engageait à subventionner les États et Territoires respectant leurs obligations au titre de ces accords ainsi que de leurs engagements à réformer les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau et des transports routiers. Les subventions accordées au titre de la NCP étaient assez faibles comparées au budget des États (moins de 0.1 % du PIB tout au long de la période considérée), et elles ont été rarement suspendues ou refusées. Bien plus de 95 % des fonds réservés à cet effet ont effectivement été versés aux gouvernements des États au cours de la période 1997-2006. Néanmoins, ces subventions ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de la réforme, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, la publicité accordée au bilan annuel du NCP a été ressentie par les fonctionnaires des États comme une incitation à respecter leurs engagements ; aucun homme politique ne souhaitait être tenu pour responsable du non-versement de millions de dollars, excepté dans les rares cas où un tel agissement avait pour but de résister à l'introduction de mesures très impopulaires. Deuxièmement, les sommes en question, bien que très minimes en proportion des dépenses totales des États, représentaient une fraction nettement supérieure des dépenses discrétionnaires des États. Troisièmement, parce que les premières années, aucune sanction n'a été exercée, les États en étaient venus à compter sur ces fonds lorsqu'ils établissaient leurs budgets de sorte que toute déduction ou suspension devenait particulièrement perturbante. Enfin, les subventions versées au titre de la NCP donnaient au ministère des Finances et au service du Premier ministre de chaque État, habituellement à l'origine des réformes, des pouvoirs par rapport aux autres ministères. Les reports et déductions étaient souvent opérés sur les budgets des ministères « fautifs » des États, ce qu'aucun ministre n'acceptait volontiers.

Source : Tompson, W. (2009), *L'économie politique de la réforme: Retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264073135-fr.

... et renforcer la responsabilisation

Dans certaines situations, les mécanismes de conditionnalité peuvent s'avérer nécessaires dans les transferts interadministrations pour réduire les risques liés à l'accaparement des ressources par les élites, au clientélisme, à la recherche de rentes de situation et aux problèmes de disparités entre travailleurs intégrés et travailleurs exclus survenant lorsque les personnes chargées de gérer les financements externes ne sont pas suffisamment responsables. La responsabilité a des effets dans les deux directions. Les administrations infranationales doivent rendre des comptes aux échelons supérieurs en ce qui concerne l'exécution des tâches qui leur sont assignées, mais sont également responsables envers les citoyens, qui sont les clients de leurs investissements et de leurs services. Les exigences de contrepartie et les réserves de performance ont été employées, entre autres, pour faire respecter le principe de responsabilité, comme ce fut le cas dans certains pays qui ont conditionné les transferts à la satisfaction de telles exigences.

Pour s'assurer que les administrations infranationales répondent de leurs actes devant les citoyens, il est également possible de relier les conditions au processus politique associé à un projet – par exemple, demander aux administrations infranationales de

consulter leurs citoyens. En Pologne, les autorités locales sont tenues par la loi d'élaborer les stratégies locales de développement en consultation avec des parties prenantes locales. Cependant, si les acteurs infranationaux considèrent ces exigences comme un fardeau administratif imposé par l'administration centrale (ce qui est fréquemment le cas en Pologne), la conditionnalité peut s'avérer inefficace et encourager des consultations *pro forma* sans réel intérêt pour le processus politique.

Les mécanismes de coordination horizontale

Comme évoqué au début de ce chapitre, dans un contexte multi-niveaux la coordination est essentielle sur le plan vertical, entre les secteurs des échelons central et infranational, mais aussi horizontal entre les juridictions de même niveau.

Les défauts de coopération intersectorielle restent largement répandus

La tentative d'identification et d'exploitation des complémentarités potentielles des politiques d'investissement entre les secteurs, qui sont nécessaires pour un développement régional territorialisé, renforce encore la complexité de la coordination. Ces complémentarités font référence aux effets de différentes actions, qui se renforcent mutuellement et contribuent ainsi à l'atteinte d'un résultat donné, comme évoqué dans le tableau 2.2. En d'autres termes, pour optimiser les résultats, différents secteurs doivent coordonner leurs politiques pour des territoires donnés. Au Japon, par exemple, la Loi de 2012 de promotion de la ville à faible émission de carbone encourage les administrations locales à mettre au point un plan de développement urbain à faible émission de carbone, territorialisé et intersectoriel, soutenu par trois ministères sectoriels différents, identifiant des projets à faible émission de carbone relevant de secteurs divers (santé, transport, logement public, etc.) susceptibles d'être financés par l'administration centrale. Même des systèmes fédéraux hautement décentralisés ont démontré leur capacité à opérer de manière profondément sectorielle et figée, rendant difficile non seulement la coordination intersectorielle centrale mais également la coordination inter-administrations et intersectorielle. En l'absence de coordination, certains avantages potentiels des interventions politiques risquent de ne pas être exploités ou des investissements hautement souhaitables sont susceptibles d'avoir des conséquences inattendues ou indésirables (OCDE, 2011b).

La coordination intersectorielle reste faible dans beaucoup des pays membres de l'OCDE. En Pologne par exemple, les informations sur les décisions des administrations relatives aux investissements dans divers secteurs impactant l'aménagement du territoire régional sont dispersées entre plusieurs ministères sectoriels ; les acteurs régionaux sont obligés de déployer de gros efforts pour trouver et collecter les informations nécessaires afin d'assurer la coordination avec les plans nationaux. Les synergies entre un vaste éventail de politiques territoriales, par exemple des transports, de l'environnement ou de l'eau, sont d'autant plus difficiles à réaliser. Les autorités régionales doivent également collaborer avec chacun des ministères sectoriels lors de la conception de leurs plans d'aménagement du territoire. En Slovénie, la déconnexion entre l'aménagement du territoire et la politique régionale est due au manque de capacité de gestion stratégique et à la non-prise en compte du rôle stratégique de l'aménagement du territoire (OCDE, 2011d).

Cependant, il existe des exemples de données pratiques. Le Conseil de la Maison Blanche du projet « Villes fortes, Communautés fortes » est un exemple de collaboration intersectorielle visant au développement économique à long terme des villes. L'initiative a

Tableau 2.2. **Complémentarités de certaines politiques urbaines**

Politique	Impact		
	Utilisation des sols/Zonage	Transport	Ressources naturelles
Utilisation des sols/Zonage L'utilisation des sols et le zonage déterminent la densité, la hauteur des immeubles et la proportion de terrains non bâtis sur chaque propriété.	–	La ségrégation d'utilisations des terrains impacte les distances et la fréquence des transports ; les zones de développement orientées vers le transit encouragent l'utilisation des transports en commun.	Le zonage consiste à ne pas construire certaines zones de ressources naturelles pour réduire la vulnérabilité aux inondations ou aux effets des flots thermiques urbains.
Transport Les politiques de transport déterminent le développement et l'extension des réseaux routiers et de transport en commun.	Les politiques d'infrastructures de transport façonnent la demande de terrain et l'acceptation de l'augmentation de la densité.	–	Les systèmes de transport impactent les ressources naturelles et les zones préservées.
Ressources naturelles Les politiques en matière de ressources naturelles déterminent les zones préservées par le développement et les utilisations acceptables qui peuvent en être faites.	Les politiques en matière de ressources naturelles déterminent les limites des zones d'occupation des sols et peuvent améliorer la qualité des zones à haute densité.	Les politiques en matière de ressources naturelles affectent le tracé des routes et l'implantation des infrastructures de transport en commun.	–

Source : D'après Kamal-Chaoui, L. et A. Robert (2009), « Competitive Cities and Climate Change », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2009/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/218830433146.

réuni un nombre important de ministères sectoriels de l'administration centrale afin de développer le programme dans six villes pilotes. Elle dispose d'une enveloppe budgétaire de USD 11 millions susceptible d'augmenter en allégeant les formalités administratives, en réduisant la durée des transactions et en mobilisant des financements complémentaires au niveau fédéral (Administration du développement économique des USA, 2012).

Bien souvent, les régions tentent de remédier à ces lacunes

Dans certains cas, les régions ont tenté de compenser les défauts perçus de la coordination intersectorielle au niveau national. La Galice fait part de l'absence totale de coordination multisectorielle entre l'administration centrale et les autorités régionales. Des accords bilatéraux entre les régions et le centre (*convenios de colaboración*), qui structurent en grande partie leur coopération, sont généralement sectoriels et répartis entre les ministères centraux. Cela étant, la Galice a élaboré un plan stratégique pluriannuel qui s'efforce d'intégrer les politiques de divers secteurs et de remédier aux problèmes à l'échelon régional. Ce plan maître rassemble plusieurs plans sectoriels régionaux, dont ceux consacrés aux infrastructures routières, aux transports, à l'eau et à l'innovation, dans le but d'éviter les objectifs contradictoires et d'améliorer les résultats.

En Allemagne, le Brandebourg s'est efforcé de regrouper les diverses sources de financement (telles que les « tâches communes »¹², les fonds de l'UE, etc.) qui représentent à peu près 10 % du budget à son entière discrétion¹³, de façon à garantir une cohérence maximum entre les différentes politiques. De plus, des groupes de travail interministériels impliquant les ministères du *Land* ont été mis en place. Un des défis auxquels le Brandebourg est confronté pour l'heure a trait aux périodes de programmation différentes des instruments de financement des tâches communes et de l'UE. Cependant, un problème bien plus grave sera à relever dans le futur : la réduction significative des financements en provenance des deux sources. Il lui faudra non seulement trouver de nouveaux

mécanismes de financement mais aussi de nouveaux moyens d'assurer la cohérence du développement régional. À l'échelon central, une approche institutionnalisée de la coordination entre le centre et les *Länder* semble pratiquée, mais elle est à caractère essentiellement sectoriel, avec quelques mécanismes de coordination entre secteurs aussi institutionnalisés que les mécanismes de coordination verticale.

Cependant, en l'absence de coordination nationale entre secteurs, les efforts des régions pour exploiter les complémentarités risquent de rester vains. La région de Skåne dispose de stratégies de développement régional à la fois sectorielles (par exemple transports, innovation) et entre secteurs. Elles sont les résultantes d'un vaste travail de définition d'une politique de développement régional holistique et territorialisée. Cependant, l'impact en est limité car la région manque de ressources pour la financer et le plan n'est pas lié à des engagements financiers des budgets sectoriels centraux et locaux. Tant que la stratégie régionale n'est pas accompagnée d'un plan de mise en œuvre concret soutenu par des engagements financiers, les complémentarités escomptées ne seront probablement pas exploitées.

Ces exemples confortent l'idée selon laquelle il est préférable de gérer les interactions entre les politiques sectorielles à la source – là où elles se produisent, pour garantir un fonctionnement optimum des politiques territorialisées. À l'exception des très petits pays, les administrations centrales ne parviendront pas à mettre en place le type de coordination entre secteurs requise par une approche territorialisée, précisément parce que la situation varie d'une région à l'autre. Ceci laisse entrevoir que le comblement des lacunes politiques qui entravent le développement régional pose probablement un défi particulier dans les pays fortement centralisés. Cela ne veut pas dire qu'il faille systématiquement mettre en place une administration régionale puissante – elle ne se justifie pas dans tous les pays (OECD, 2011d) – mais nécessite la création de structures, rattachées à des ressources réelles, contribuant à l'intégration efficace des politiques sectorielles.

Comme noté au chapitre 1, les avantages (et/ou les effets négatifs) des investissements publics sont rarement cantonnés aux frontières administratives prédéfinies. À titre d'exemple, la construction d'un pont pour faciliter la circulation dans une commune peut profiter à d'autres communes adjacentes – mais peut aussi détourner le trafic qui passait par d'autres communes et réduire ainsi leur croissance. Les retombées économiques positives (et négatives) peuvent remettre en cause la gestion traditionnelle des investissements publics dans les limites administratives fixées, certaines localités étant incitées à en tirer profit sans contrepartie. L'autre problème a trait aux économies d'échelle : il n'est pas question de construire et d'entretenir deux systèmes d'égout distincts pour deux petites communes adjacentes dès lors que la technologie permet facilement de desservir simultanément les deux. Bien sûr, il ne sera peut-être pas possible d'entreprendre certains investissements à très petite échelle – l'échelle minimale de faisabilité risque de dépasser la taille des juridictions concernées. Les retombées économiques et les économies d'échelle sont de ce fait des moteurs essentiels de la planification et de la mise en œuvre des projets d'investissement coopératifs entre les juridictions, afin de garantir une approche en matière d'élaboration des politiques reflétant les économies fonctionnelles plutôt que les limites administratives (voir encadré 2.6).

Encadré 2.6. Définir des régions fonctionnelles

Les régions fonctionnelles peuvent être définies comme des espaces où se déroule le gros des processus économiques et sociaux ou dans lesquelles les divers flux et liens économiques s'agglomèrent pour former un tout. Les régions fonctionnelles sont identifiables en analysant les divers types d'interactions entre les unités territoriales, des habitudes de transport à la dynamique du marché du logement.

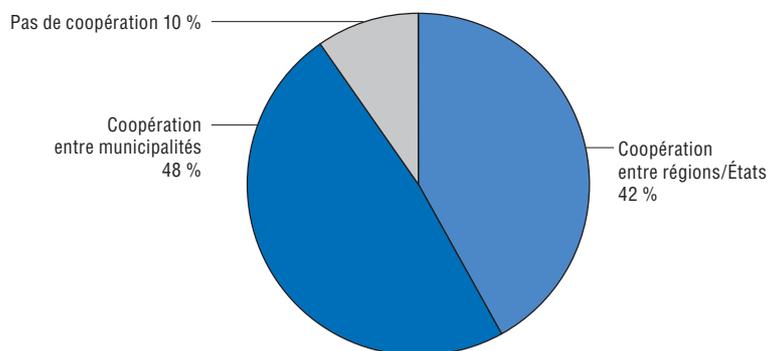
On considère généralement que l'intégration fonctionnelle entre régions urbaines et rurales est propice à l'efficacité économique. Cependant, elle peut avoir un impact différent sur les populations et les territoires, et nécessiter une approche intégrée des politiques sociales et économiques. Les tentatives de création de mécanismes de coordination, par exemple au travers de partenariats régionaux représentant les intérêts des citoyens de municipalités adjacentes, devraient être taillées sur mesures en fonction des différentes formes spatiales et fonctionnelles d'interactions entre les zones urbaines et les zones rurales. À certains égards, la mesure dans laquelle une région élabore ses politiques sur la base d'une vision intégrée du territoire, dépassant la perspective sectorielle et micro-territoriale, permet de caractériser « l'identité territoriale » d'une région, contribuant ainsi à la détermination de la capacité des régions à fournir des biens publics à partir de leurs compétences et ressources endogènes.

Source : Veneri, P. (2011), « Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A Methodological Framework », Note de réflexion pour le Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux, 22^e Session du Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux, 11 décembre 2011, OCDE, Paris.

Les administrations nationales cherchent activement à promouvoir la coopération entre juridictions...

Les deux tiers des pays ayant répondu au questionnaire ont mentionné la présence de mécanismes visant à inciter la collaboration entre régions ou entre collectivités territoriales (graphique 2.7). Certains encouragent les deux types de collaboration. Presque tous les pays fédéraux ou quasi fédéraux évoquent l'existence de tels mécanismes entre les unités fédérales. Les résultats de l'étude montrent que certains pays traditionnellement centralisés tendent généralement à accorder moins d'importance à la collaboration horizontale, en dépit de certaines exceptions notables, dont la Finlande et la France (voir encadré 2.7). Le renforcement de cette collaboration dans les pays où elle a été

Graphique 2.7. Coopération entre les niveaux d'administration



Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912658>

Encadré 2.7. Mesures incitatives pour promouvoir la coopération entre communes : le cas de la France

La France est composée de plus de 36 000 *communes* (l'unité de base de la gouvernance locale), alors que les pays de taille similaire n'en comptent généralement qu'environ 8 000. Néanmoins, la France a longtemps résisté aux rapprochements de communes. Bien que de nombreuses communes soient trop petites pour être efficaces, elles sont considérées comme un élément essentiel de la démocratie française. Depuis plus de trois décennies, l'administration centrale a encouragé la coopération entre les communes, à la fois pour permettre aux petites communes rurales d'atteindre les seuils minimum, nécessaires pour assurer certains services publics et pour permettre une gestion cohérente des zones urbaines, souvent fragmentées entre plusieurs municipalités. Près de 19 000 structures intercommunales, regroupant près de 88 % des communes, sont spécifiquement destinées à faciliter la coopération horizontale. Les structures supracommunales sont de trois types principaux : les « communautés de communes » (groupement de plusieurs petites communes rurales), les « communautés d'agglomérations » (regroupement de 50 000 habitants soumis à une taxe professionnelle à taux unique dans la communauté) et les « communautés urbaines » (regroupant 500 000 habitants ou plus). Chaque groupement de communes constitue un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). L'EPCI assume des pouvoirs limités, spécialisés et exclusifs, qui lui sont transférés par les communes membres. Contrairement aux communes proprement dites, l'EPCI n'est pas administré par des élus, mais par des délégués des conseils municipaux. Bien que les EPCI soient créés directement par les communes, l'administration centrale y joue un double rôle. D'abord, pour avoir une existence juridique, l'EPCI doit être approuvé par l'État. Deuxièmement, pour inciter les municipalités à former un EPCI, l'administration centrale accorde une subvention de base ainsi qu'une dotation d'intercommunalité aux communes qui acceptent le taux unique de taxe professionnelle. Ceci permet d'éviter toute concurrence à propos des taux de taxe parmi les municipalités participantes. Le financement de ces structures repose sur des contributions budgétaires des communes membres (pour les syndicats) et/ou leurs propres recettes fiscales (pour les EPCI).

Source : Charbit, C. and C. Vammalle (2010), « Modernising Government », dans *Making Reform Happen: Lessons for OECD Countries*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264086296-9-en ; OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264022669-en.

historiquement faible fait naître certains risques, du fait d'une confiance envers les institutions publiques limitée, voire inexistante, dans l'échelon infranational, résultant de la tradition de planification (à l'instar de la Pologne) qui incite les localités à privilégier la coopération verticale et à se tourner vers le centre.

... mais rencontrent des difficultés sérieuses

Une large autonomie et des niveaux de capacités infranationales variés en fonction des juridictions sont les principaux défis qui viennent compliquer la collaboration horizontale. Au Mexique par exemple, les États sont autonomes dans leurs domaines particuliers de compétence, ce qui rend difficile la coordination des programmes, des priorités et des ressources budgétaires. Par ailleurs, plusieurs réponses soulignent un sentiment de manque de capacités pour la collaboration horizontale au plan régional (par exemple la Suède)¹⁴. L'insuffisance de capacités de planification stratégique au niveau local a entravé la collaboration intermunicipale dans des pays aussi différents que le

Canada et la Slovaquie. Les municipalités voisines ont du mal à prendre des décisions d'investissement collectives en raison des différences de taille, de richesse et de priorités, surtout si les écarts sont importants. Les grandes agglomérations s'interrogeront sur l'intérêt pour elles de collaborer avec leurs voisines plus petites et hésiteront à porter leur fardeau alors que les petites municipalités douteront de leur capacité à défendre leurs propres intérêts dans un partenariat aussi inégal. La coopération peut aussi être difficile en cas d'écart important de recettes entre des juridictions adjacentes. Des pressions concurrentielles voient le jour même dans des partenariats entre égaux.

Dans bien des pays, la concurrence entre juridictions est un autre obstacle à la promotion de la collaboration horizontale au plan local. La concurrence entre les régions pour l'obtention des financements nationaux a souvent tendance à éclipser les incitations à la collaboration (par exemple en Allemagne et en Suisse). En Estonie, les municipalités rivalisent pour décrocher les financements octroyés par les échelons supérieurs. S'agissant d'immobilisations indivisibles telles que des écoles ou des hôpitaux, la collaboration peut être plus délicate. Ainsi, dans des régions ou des pays à faible densité tels que la Slovaquie (OCDE, 2011d) ou le sud-est de la Suède, les municipalités ont parfaitement conscience des économies d'échelle à réaliser grâce à la collaboration dans des domaines comme l'éducation et les soins de santé, mais redoutent que leur viabilité et leur attractivité à long terme dépendent en partie de la localisation des installations clés (et des emplois qui y sont liés) sur leur propre territoire. À l'inverse, les administrations infranationales peuvent être incitées à collaborer pour renforcer leur influence à l'échelon central, comme par exemple en Suède où la région de Skåne et ses voisines plus petites de la région du sud se sont efforcées de coopérer sur la base de priorités communes. Leur poids cumulé leur confère davantage d'influence dans les négociations au plan national. Cette approche est particulièrement importante pour les infrastructures de transport. L'extension des lignes ferroviaires vers Stockholm en est un exemple récent.

Enfin, des obstacles réglementaires peuvent se dresser. À titre d'exemple, les obligations statutaires imposées aux municipalités peuvent les empêcher de confier par contrat certaines fonctions à des municipalités voisines ou à des organes communs, alors même qu'une telle démarche serait pleinement efficace. La législation nationale peut augmenter les coûts associés à l'organisation d'actions communes à plusieurs municipalités (OCDE, 2011d; 2012b). Les responsables du Brandebourg soulignent l'effet inhibant des règles régissant certains Fonds structurels de l'UE. Le Brandebourg est une région de convergence en vertu de la politique de cohésion de l'UE (lui donnant accès à beaucoup plus de financements que Berlin), contrairement à Berlin – entièrement enclavée dans le Brandebourg. Ceci empêche l'État du Brandebourg d'utiliser ses ressources de cohésion pour des projets conjoints avec la capitale, même si les deux sont confrontés à de nombreux problèmes communs. Enfin, le Brandebourg estime que des financements conjoints avec Berlin peuvent mettre en danger ses propres intérêts, du fait du lien potentiel de subordination à la capitale.

Divers mécanismes ont été employés pour promouvoir la collaboration horizontale...

Les mécanismes employés pour favoriser la collaboration entre juridictions sont très nombreux, allant d'incitations juridiques ou financières « contraignantes » à des mécanismes de collaboration beaucoup plus souples. Parmi les incitations contraignantes, on peut citer par exemple les obligations juridiques de collaborer entre échelons infranationaux, telles que celles inscrites dans la loi relative à la planification du Mexique,

qui prescrit explicitement la collaboration entre ses États. Les préférences financières accordées au plan national aux propositions infranationales communes d'investissements publics, comme celles pratiquées en Estonie, en Norvège et en Espagne, en sont un autre exemple. En Slovénie, le remboursement par l'administration centrale de 50 % du coût de personnel des organes communs de gestion municipale a mené à une augmentation significative du nombre de ce type de partenariats. En Suisse, un tiers des financements infranationaux de l'administration centrale est réservé à des projets d'investissement intercantonaux. De plus, près de 800 accords de collaboration de divers domaines ont été conclus entre des cantons, par exemple dans les secteurs de la pêche, des services de soins de santé et des réseaux routiers et de police intercantonaux. La réforme de décentralisation budgétaire de 2008 a renforcé encore davantage ces accords, permettant à l'administration centrale d'interdire aux cantons de se retirer des accords particuliers. Les incitations contraignantes ont fréquemment été utilisées par les organes supranationaux, comme la Commission européenne. Au Portugal, des subventions sont octroyées pour la période de programmation 2007-13 de l'UE afin d'établir et de mettre en œuvre des plans de développement territoriaux entre les municipalités qui collaborent. Parmi les mesures moins contraignantes, citons les politiques visant à faciliter les échanges et le dialogue entre les municipalités en matière de politique d'investissement (par exemple au Canada ou en Suède). Les plates-formes transfrontières destinées à des fins spéciales telles que la Région économique du Pacifique Nord-Ouest (qui incorpore des provinces canadiennes et des États des USA) en sont un autre exemple. Enfin, aux États-Unis, les districts de développement économique et les stratégies globales de développement économique encouragent les comtés à coopérer sur des plans stratégiques à long terme, et l'initiative « Économies plus fortes ensemble » vise à modifier la culture du cloisonnement qui a prévalu dans la politique d'investissement des États-Unis jusqu'à ce jour.

La Colombie-Britannique est en mesure de créer des institutions intermunicipales, d'obliger les municipalités à y adhérer et réviser si nécessaire leurs mandats, ceci dans une politique descendante. La Colombie-Britannique a créé un certain nombre d'institutions en vue de faciliter la coordination entre les municipalités et de parvenir à la taille critique en matière de prestations de services et d'investissements publics (districts régionaux, Trans Link, chemins de fer de Colombie-Britannique, etc.), ainsi que des autorités chargées de fournir des services publics spécifiques pour les municipalités. Une fois créées, elles sont gérées indépendamment de la province, dirigées par un conseil représentant les intérêts concernés par leur mandat (municipalités, districts régionaux, société civile, etc.). Elles sont financées par des taxes et des redevances spécifiques, ne peuvent être en déficit mais sont habilitées à souscrire des emprunts pour financer des investissements en capital. L'offre de services à un ensemble de municipalités permet de réaliser des économies d'échelle et d'appliquer des tarifs plus bas. L'Autorité des finances municipales (AFM) en est un exemple, qui finance la majeure partie de la dette à long terme des districts régionaux et des municipalités, et englobe toutes les collectivités locales de Colombie-Britannique hormis la ville de Vancouver¹⁵.

En Allemagne, le Brandebourg a cherché à combiner des éléments ascendants et descendants afin de favoriser la coordination intermunicipale. L'administration du *Land* a identifié 16 « pôles de croissance » autour du Brandebourg, principalement des municipalités chefs de file de diverses parties du territoire, autour desquelles les autres municipalités peuvent s'organiser. Pour accéder aux ressources disponibles pour le soutien de projets dans ces pôles de croissance, les municipalités doivent s'affilier à l'un de ces

pôles et être prêtes à participer au financement. Le *Land* accorde la priorité aux projets censés avoir des retombées économiques positives par-delà les frontières municipales. Cette approche encourage les municipalités à collaborer et leur impose de justifier les demandes de soutien adressées au *Land* par un potentiel de croissance et non des besoins. Les pôles de croissance entretiennent également un dialogue privilégié avec le *Land* sur diverses questions.

... et parvenir à l'efficacité d'échelle

Beaucoup de pays membres de l'OCDE ont recherché l'efficacité d'échelle par le renforcement des capacités des municipalités et la réduction de la fragmentation au niveau infranational, en mettant en œuvre des politiques de fusion ou de suppression de municipalités. Le Danemark a par exemple engagé en 2007 une réforme réduisant le nombre de ses municipalités de 271 à 98 et celui des régions de 16 à 5. Beaucoup d'autres pays ont préféré encourager les fusions volontaires de municipalités avec, toutefois, un impact limité dans la plupart des cas (par exemple en Finlande). La Suède a tenté d'encourager une consolidation ascendante de ses 22 comtés, mais le résultat n'est pas encore probant (OCDE, 2010). La France, pays membre de l'OCDE le plus fragmenté au niveau des communes, a eu largement recours aux mécanismes contractuels pour favoriser la coopération entre ses 36 000 communes (voir encadré 2.7).

L'évolution démographique a été un moteur important des efforts destinés à encourager les économies d'échelle au niveau local, notamment dans les régions à faible densité telles que la province de Småland, au sud-est de la Suède, où le vieillissement de la population et l'exode ont rendu le maintien de certains services extrêmement délicat. Cependant, la coopération reste irrégulière et la collaboration intermunicipale sujette à certaines entraves (OCDE, 2012b). En Allemagne, après une vague de fusions municipales imposées d'en haut et destinées à réduire les effectifs de l'administration locale après l'unification, le Brandebourg a été contraint au cours des dernières années de réagir à l'évolution démographique en rationalisant la fourniture de services publics au plan local. La chute du nombre d'habitants dans certaines municipalités a entraîné une explosion du coût par habitant des investissements et des services. C'est pourquoi en 2011, le ministère de l'Intérieur du Brandebourg a publié une directive relative à l'aide financière accordée en cas de fusion volontaire de municipalités. Grâce à cette incitation financière, le ministère espère renforcer l'efficacité et la qualité de la fourniture des services à l'échelon municipal. En 2012, une enveloppe globale de EUR 10 millions a été allouée aux fusions de municipalités, dont EUR 50 000 offerts aux municipalités regroupant certaines fonctions administratives, et jusqu'à EUR 500 000 pour une fusion complète des administrations des municipalités concernées. Les villes et les municipalités adjacentes ont été parmi les premières à profiter de cette initiative.

En un mot, la coordination horizontale nécessite souvent une dimension verticale

Les faits montrent que la collaboration horizontale, entre secteurs et entre juridictions, est difficile même dans des situations où les acteurs impliqués reconnaissent clairement sa nécessité. Les coûts de transaction, les pressions concurrentielles, les contraintes de ressources, les divergences de priorités et la crainte d'inégalités dans la répartition des coûts et des bénéfices, sont autant de facteurs susceptibles d'entraver les efforts pour réunir les administrations locales ou régionales, même face à des défis communs. C'est pourquoi, une impulsion par une instance supérieure est souvent

essentielle pour résoudre les problèmes collectifs posés par ce type de coopération. Les moyens d'y parvenir sont variés mais il est frappant de constater qu'il s'agit généralement d'incitations financières, applicables de manière systématique, en réservant une part du financement infranational exclusivement à des investissements collaboratifs, ou sur une base ad hoc. Occasionnellement, l'impulsion peut venir de la base, lorsque des investissements collaboratifs sont proposés au financement à l'échelon administratif supérieur. Les instruments de politique régionale en particuliers sont souvent conçus de manière à encourager la collaboration entre secteurs ou entre juridictions pour les investissements (par exemple le Brandebourg, la Politique de cohésion de l'UE). Bien que les mécanismes d'incitation financière semblent une condition nécessaire, ils ne sont pas suffisants en eux-mêmes. Le renforcement des capacités des échelons infranationaux à collaborer avec d'autres agents administratifs et l'instauration d'une culture de collaboration menant à un engagement interjuridictionnel sont essentiels pour faciliter la coordination horizontale et verticale (voir chapitre 3).

Suivi et évaluation : l'information est indispensable au bon fonctionnement de la coordination

Tous les niveaux disent suivre les performances de leurs investissements...

L'information est indispensable au bon fonctionnement de la coordination entre les divers niveaux de l'administration. Elle est essentielle à l'harmonisation des objectifs et l'évaluation des projets, la responsabilité mutuelle et la transparence. Les informations recueillies lors du suivi et de l'évaluation des investissements publics sont également au cœur des efforts visant à renforcer l'efficacité et l'efficacé des investissements publics au niveau infranational.

Le suivi est devenu un outil standard pour assurer le succès d'un projet d'investissement ; toutes les administrations nationales et régionales ayant répondu au questionnaire font état d'un suivi sous une forme ou une autre, la grande majorité précisant qu'un certain contrôle des performances des projets d'investissements publics est mené à l'échelon central. Ceci inclut l'utilisation d'indicateurs de performance ainsi que la formulation d'objectifs définis sous forme de valeurs-cibles (OCDE, 2009a). Étonnamment, parmi les exceptions à cette règle, on compte autant de pays fédéraux très décentralisés, dans lesquels le suivi au niveau fédéral peut enfreindre les droits des unités fédérales, que de pays fortement centralisés, où les montants disponibles à l'échelon régional pour le développement régional sont extrêmement faibles (même si des montants plus importants sont versés aux administrations locales qui font l'objet du suivi).

... et les évaluations ex post robustes sont de plus en plus fréquentes...

Plus de la moitié des régions qui ont fait l'objet de l'étude ont mentionné qu'elles menaient des évaluations ex post. Le Brandebourg, par exemple, est en train d'analyser l'efficacité d'un programme de chèques-innovation par l'intermédiaire d'une enquête auprès des bénéficiaires, dont les résultats seront repris lors la conception de programmes similaires à l'avenir. Par ailleurs, un programme de soutien aux entreprises est en cours d'évaluation sur la base d'une approche aléatoire. L'efficacité du programme est, elle, analysée en comparant un certain nombre de caractéristiques d'entreprises bénéficiaires et non bénéficiaires. La région de Basilicate est un exemple d'approche institutionnalisée de l'évaluation des impacts politiques à l'échelon infranational. Son unité régionale d'évaluation des investissements publics, au sein du Département des Fonds structurels,

est en charge du suivi et de l'évaluation de tous les investissements publics de la région et de la vérification de la cohérence des projets stratégiques avec le plan de développement régional et le plan financier annuel. L'unité effectue également des évaluations d'impact des projets d'investissements publics, et de leurs effets sur l'emploi et la production au niveau régional.

Comme nous le verrons au chapitre 3, le suivi et l'évaluation ne deviennent des outils efficaces de coordination que si les informations générées facilitent l'apprentissage. Le fait que les évaluations soient menées à l'échelon régional montre bien l'intérêt des administrations infranationales à comprendre, dans leur propre contexte, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Cette dynamique devrait être positivement renforcée par un soutien de l'administration centrale sous la forme de capacités, d'outils et de ressources (par exemple un organe central proposant un savoir-faire aux régions) pour aider les administrations infranationales à évaluer leurs propres programmes, en mettant à profit les ressources existantes dans la région.

Nous allons aborder maintenant l'instrument global que sont les contrats inter-administrations, applicables aussi bien à la coordination verticale qu'horizontale et incorporant des éléments d'autres instruments tels que le cofinancement ou les conditionnalités.

Les contrats en tant que mécanismes de coordination transversaux

Les contrats interadministrations sont des mécanismes globaux et transversaux de coordination. Ils peuvent aider les acteurs de différents niveaux d'administration à régler simultanément plusieurs problèmes de coordination et faire intervenir en même temps plusieurs mécanismes de coordination. Conçus et convenus mutuellement entre plusieurs niveaux d'administration, ces contrats sont en mesure d'améliorer la base d'informations relatives aux priorités communes, de clarifier les objectifs et d'en renforcer la transparence, et d'engager tous les échelons dans la collecte et l'exploitation d'informations sur les performances des investissements publics. Comme c'est fréquemment le cas, les contrats peuvent venir en appui d'autres mécanismes, par exemple des conditionnalités. Ils font avancer la coordination en créant un accord de partenariat crédible entre des échelons différents d'administration décidés à unir leurs efforts pour accroître l'efficacité et l'efficacé des investissements publics. Ils peuvent englober des instruments et des projets spécifiques, de la conception à la mise en œuvre en passant par le suivi et l'évaluation, ainsi qu'un accord sur des objectifs et des stratégies plus larges.

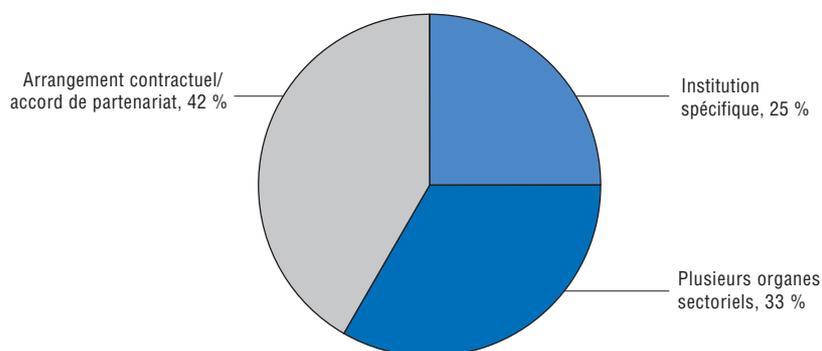
Les contrats peuvent être un outil complémentaire incorporant nombre d'autres mécanismes

Les sections précédentes ont mis en lumière divers mécanismes et instruments que les administrations à différents niveaux peuvent utiliser et/ou ont utilisé pour interagir et collaborer à la gestion d'investissements publics. Plusieurs arrangements informels (par exemple des plates-formes d'échange ou des groupes de travail où les politiques sont discutées de manière officieuse), et d'autres plus formels (par exemple les conditionnalités) ont été évalués. Nous avons constaté que la relation de collaboration interadministrations pour le développement régional devrait reposer, et en fait repose déjà souvent, sur le principe du « partenariat » plutôt que sur celui de la subordination. Cette section aborde un autre instrument global, lié à la conditionnalité mais différent, en

l'occurrence les contrats interadministrations pour le développement régional. Ils constituent des outils venant compléter les arrangements formels et informels évoqués précédemment, même si les deux peuvent parfois être imbriqués. Les contrats se distinguent des autres instruments de coordination par le fait qu'il s'agit de mécanismes formels permettant aux administrations de divers échelons d'entreprendre des actions conjointes ou de déléguer des actions, en tant qu'entités indépendantes, et de clarifier la complexité des processus et des responsabilités en matière d'investissements publics régionaux. Cette section nous permettra de découvrir en quoi ces accords contractuels vont au-delà des mécanismes analysés précédemment et les enseignements que nous pouvons tirer des contrats interadministrations en vigueur dans les pays membres de l'OCDE.

Les contrats sont fréquemment employés comme instruments de coordination de la politique de développement régional entre niveaux d'administration dans les pays membres de l'OCDE (graphique 2.8), qu'ils soient fédéraux ou unitaires (par exemple le Canada, la France, l'Italie, le Portugal, l'Espagne). La moitié des régions couvertes par les études de cas ont déclaré avoir recours à de tels contrats. Il s'agit d'instruments puissants de coordination interadministrations : ils sont conclus le plus souvent par des acteurs politiques de haut niveau, et comprennent fréquemment à la fois un budget de mise en œuvre et des mécanismes clairement définis pour le règlement d'éventuels litiges (graphique 2.9).

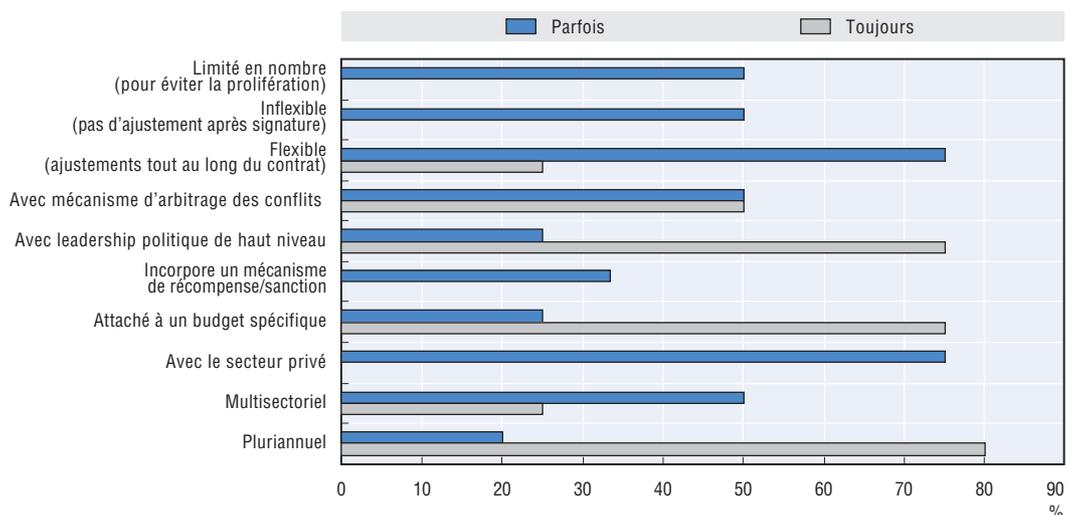
Graphique 2.8. **Mécanismes de coordination interadministrations pour le développement régional**



Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912677>

Les contrats entre niveaux d'administration permettent l'adoption d'une approche souple et « sur mesure » pour attribuer les responsabilités de divers aspects spécifiques de la politique régionale. Cette approche peut s'avérer utile en raison des interdépendances inhérentes aux échelons administratifs impliqués dans la conception et l'exécution d'une politique régionale territorialisée, mais également en raison de l'imperfection potentielle de l'affectation des responsabilités entre échelons. Des chevauchements peuvent apparaître, menant à des responsabilités partagées et par voie de conséquence à la nécessité de coopérer et de clarifier les rôles. D'un autre côté, certains domaines risquent de n'être affectés à aucun échelon administratif.

Graphique 2.9. **Caractéristiques des contrats**

Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912696>

Les contrats permettent également d'adapter les politiques de développement régional à divers contextes territoriaux. Ils présentent l'avantage d'éviter une approche universelle et de préserver une marge de manœuvre pour adapter les politiques aux spécificités du territoire. Ils aident ainsi à remédier aux asymétries d'information et aux différences potentielles de capacités. Les contrats sont utiles dans un contexte tant fédéral qu'unitaire. Dans les pays unitaires, ils sont souvent employés dans le cadre des politiques de décentralisation, pour autonomiser les échelons infranationaux de l'administration ou déléguer la mise en œuvre des tâches d'investissements publics. Dans ces cas, il s'agit généralement d'accords à long terme. Ils peuvent aussi être efficaces pour gérer des processus politiques qui se déroulent en plusieurs étapes sur une longue période, notamment lorsqu'ils sont de nature innovante ou expérimentale et nécessitent un retour d'information et des ajustements périodiques. Dans un État fédéral, les contrats sont davantage complémentaires et précisent la coopération pour l'exécution de tâches qui ne sont pas définies par les constitutions ou un cadre juridique existant. Ce peut être le cas pour des mesures nouvelles ou intermittentes, par exemple des politiques d'innovation ou la mise en œuvre de mesures de relance (comme durant la crise économique). Ces contrats sont généralement ciblés et à court terme (OCDE, 2007).

Les contrats interadministrations pour le développement régional sont généralement relationnels et non transactionnels

Les travaux précédents de l'OCDE sur les contrats à l'appui du développement régional ont mis en lumière la distinction entre les contrats « transactionnels » et « relationnels ». Les contrats « transactionnels » font intervenir une détermination *ex ante* de l'ensemble des droits et devoirs contraignants et à caractère exécutable des parties, y compris les arrangements en matière de coordination. Le problème majeur a trait aux mesures incitatives nécessaires pour encourager les parties à s'acquitter de leurs obligations. Les contrats qui s'ensuivent sont « contingents » et « complets » (du moins en théorie), souvent accompagnés d'un dispositif incitatif et supervisés par des tierces parties extérieures à la

relation, par exemple le système judiciaire. À l'inverse, les contrats « relationnels » impliquent des parties s'engageant à coopérer *ex post* (après signature de l'accord). La supervision du respect du contrat est généralement bilatérale et se déroule dans un esprit coopératif. En d'autres termes, leur but premier n'est pas de lier les parties par un ensemble complet d'engagements contraignants et à caractère exécutable mais plutôt de servir de mécanisme de prise de décision collective, générant confiance et facilitant coopération, partage d'informations et renforcement des capacités. Dans la pratique, la plupart des contrats se situent quelque part sur le continuum allant des contrats purement transactionnels aux contrats purement relationnels (OCDE, 2007).

Divers facteurs influent sur le choix du contrat :

- Le contexte institutionnel est décisif. Dans un contexte interadministrations, il arrive fréquemment qu'aucune partie ne soit en mesure de menacer de quitter et de négocier avec une autre contrepartie potentielle (absence de régulation concurrentielle). Par ailleurs, les administrations centrales et infranationales sont généralement engagées dans un jeu répété dont l'un comme l'autre ne peut que difficilement sortir (blocage institutionnel). Elles n'ont d'autre choix que d'interagir. Au final, lorsque l'autonomie des administrations infranationales est fortement enracinée, l'absence de moyens d'intégration verticale pour résoudre les problèmes de coordination incite l'autorité centrale à négocier. Tous ces facteurs favorisent des contrats plus relationnels (OCDE, 2007).
- Le choix du contrat dépend des capacités présentes ou absentes aux divers niveaux d'administration. Comme l'a observé Steffensen (2010), les faiblesses en matière de capacités administratives sapent souvent l'efficacité d'autres mécanismes de coordination, par exemple les subventions fondées sur la performance, et doivent être corrigées parallèlement aux efforts de coordination. Dans le cas de capacités infranationales limitées, le contrat devrait être conçu sur une base évolutive autonomisant d'abord l'échelon infranational et créant ainsi le fondement d'un contrat plus optimal à conclure ultérieurement. Cette approche souligne l'un des avantages des contrats plus relationnels : en cas de limitation des capacités de l'administration centrale, les contrats devraient servir de moyen d'expérimentation et d'apprentissage en encourageant les parties prenantes à partager leurs connaissances.
- Le choix du contrat dépend du degré de complexité de la politique concernée. Plus les défis à relever sont complexes et leur portée large, plus les contrats devront être relationnels, car il est difficile de spécifier *ex ante* les détails de ce qui sera requis des parties. De plus, lorsque les parties ne savent pas précisément comment aborder une question politique, il leur faut coopérer en identifiant plus clairement comment régler le(s) problème(s). La seule certitude réside dans le fait que les parties sont impliquées dans une entreprise commune, de laquelle elles partageront les coûts et les bénéfices. Ceci souligne aussi la pertinence de l'approche fondée sur les contrats relationnels pour le développement régional. Lorsque les stratégies de croissance régionale font intervenir des trains de mesures multisectorielles et que les liens de causalité sont difficiles à évaluer *ex ante*, il devrait être possible d'intégrer leurs éléments clés dans des contrats relationnels de développement régional.
- Si des administrations contractualisent dans des domaines d'action correspondant à un partage de pouvoirs entre les administrations centrale et locale, elles recourent généralement à une logique de coopération et mettent en œuvre un contrat plutôt

incomplet. Ceci étant, le flou des obligations de chacune des parties qui en découle peut être exploité par l'une ou l'autre des parties pour se soustraire à sa responsabilité politique. C'est pourquoi il est primordial de rendre l'engagement bilatéral aussi « vérifiable » que possible, soit en s'assurant d'un contrôle efficace par le système judiciaire ou une autre tierce partie, soit en s'assurant d'une responsabilité électorale. La complexité de l'évaluation de ce type de contrat a trait à la vérifiabilité des comportements coopératifs plutôt qu'au respect d'engagements techniques précis.

- Le caractère exécutable des contrats dépend grandement de l'organisation du système judiciaire (notamment de son indépendance) et de la responsabilité politique des divers niveaux d'administration. Les difficultés d'exécution et les dispositions relatives à une application par une tierce partie doivent être anticipées lors de la conception du contrat (OCDE, 2007).

Au vu des considérations précédentes, il n'est pas étonnant que les contrats en matière d'investissements publics pour le développement régional aient tendance à être davantage relationnels, en mettant l'accent sur la coopération, que transactionnels. La responsabilité de la politique de développement régional est partagée entre les échelons central et régional de l'administration. La nature de ce partage varie mais elle est généralement marquée par de fortes interdépendances entre les niveaux d'administration en termes de décisions à prendre, de tâches à exécuter et de conséquences du succès (ou de l'échec) de la politique. C'est pourquoi la politique de développement régional, qui nécessite une coordination *ex ante* entre les niveaux d'administration, emploie souvent des mécanismes contractuels pour répondre aux besoins de coordination. En raison des informations limitées et du degré d'incertitude quant à la meilleure option à choisir, aux objectifs à atteindre et aux stratégies à adopter, les politiques de développement régional sont complexes. D'où la nécessité de recourir à des types de contrats relationnels plutôt que transactionnels. Les contrats à l'appui du développement régional sont habituellement relationnels, mais ils englobent souvent des tâches à exécuter à caractère plus transactionnel (OCDE, 2007).

Les contrats relationnels peuvent être flexibles tout en offrant des mécanismes robustes de contrôle de la mise en œuvre

Si les contrats relationnels peuvent paraître « légers » compte tenu de l'absence de contraintes exécutoires, l'OCDE (2007) estime qu'ils peuvent aider à soutenir la dynamique de coopération entre les niveaux d'administration sur le long terme. Bachtler et Ferry (2011) font observer qu'ils peuvent également contribuer au renforcement des capacités locales. Malgré sa flexibilité, une approche fondée sur des contrats relationnels n'est pas nécessairement dénuée d'obligations fortes et n'exclut nullement un accord sur des conditionnalités contraignantes spécifiques ou des engagements liés à des indicateurs précis de performance (OCDE, 2009a). Les conditions attachées au transfert de ressources, par exemple, devraient rester obligatoires et exécutables. Compte tenu de la nécessité d'une approche ascendante permettant souplesse et expérimentation, les obligations les plus strictes devraient en principe s'appliquer aux procédures plutôt qu'au contenu de la politique. En fait, plus on attache de poids à la flexibilité et à la marge de manœuvre dans les politiques régionales, plus il est important de disposer de procédures de prise de décision (et de règlement des litiges) clairement établies, transparentes et robustes. C'est tout particulièrement essentiel pour leur légitimité. L'approche territorialisée reposant sur le principe qu'un ensemble unique de normes, de définitions et

d'objectifs ne peut (pour de bonnes raisons) s'appliquer à toutes les régions, la meilleure façon de garantir l'équité de traitement des divers territoires est de mettre en place des procédures décisionnelles transparentes.

Des enseignements précieux sont à tirer de certains contrats de développement régional...

À l'occasion de travaux précédents, l'OCDE s'est penchée sur des contrats de développement régional interadministrations spécifiques au Canada, en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne (OCDE, 2007). L'objectif était de comprendre la finalité de ces contrats, ainsi que les divers types d'échelons administratifs concernés et leur implication. Depuis, le recours à ces contrats s'est répandu (voir tableau 2.3). Cette section repose sur ces travaux antérieurs et cherche à en tirer des enseignements quant aux résultats obtenus et aux difficultés rencontrées.

Les exemples du tableau 2.3 ne donnent pas une image complète de l'ensemble des contrats existants entre les divers niveaux d'administration, mais permettent de dégager quelques enseignements importants susceptibles d'éclairer l'élaboration future de contrats interadministrations à l'appui du développement régional :

- Les contrats territoriaux d'emploi en **Autriche** se sont avérés efficaces en réunissant tous les acteurs du marché de l'emploi des différents échelons administratifs pour relever les défis de l'emploi (Comité des régions, 2012). Ces contrats visent à mettre en œuvre le plan national de réforme pour la croissance et l'emploi et à coordonner divers secteurs politiques dont l'emploi, l'éducation, les politiques économiques et structurelles régionales, en appliquant une approche intégrée et territorialisée.
- Le nouveau gouvernement du **Royaume-Uni** a aboli les contrats locaux de territoire (*Local Area Agreements*, LAA) et les contrats multiterritoires (*multi area agreements*, MAA) pour les remplacer par les partenariats stratégiques locaux. Cependant, plusieurs leçons ont été tirées des contrats précédents. Les contrats entre niveaux d'administration au Royaume-Uni ont eu tendance à rester relationnels et non contraignants, laissant une marge de manœuvre substantielle aux autorités infranationales. Bien que les contrats locaux de territoire aient réussi à favoriser une approche fondée sur un partenariat entre acteurs locaux, ils n'ont pas su promouvoir la responsabilité locale. Ils ont au contraire renforcé la responsabilité des acteurs locaux envers leurs instances centrales. Il en a résulté une responsabilité ambiguë en ce qui concerne la production des résultats (ministère des Communautés et des collectivités territoriales, 2011). Une évaluation des contrats multiterritoires a conclu à des difficultés similaires. La centralisation persistante, et par voie de conséquence la fragmentation des mécanismes de financement au plan local (plusieurs flux de financement distincts) ont nui à la coordination centrale et locale entre les secteurs. En dépit de la stratégie locale intégrée, les financements fragmentés s'accompagnaient de mécanismes de ciblage distincts, ce qui a encore affaibli la coordination à l'échelon local. Par ailleurs, les contrats multiterritoires ont posé aux acteurs nationaux et locaux de gros problèmes de capacités en temps et en ressources et de développement d'une culture de collaboration et d'une meilleure compréhension mutuelle (Russell, 2010).
- Les contrats régionaux initiaux en **Pologne** servaient de mécanisme d'apprentissage destiné à préparer les autorités régionales à la gestion des Fonds structurels de l'UE dans un contexte multi-niveaux (OCDE, 2008). Ces contrats ont créé un cadre stable et

Tableau 2.3. Accords contractuels interadministrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE

	Autriche	Belgique	Finlande	Pays-Bas	Pologne	Suède	Royaume-Uni
Nom du contrat (année de création)	Contrats territoriaux d'emploi (1997)	Pacte 2020 pour la Flandre	Accord de croissance d'Oulu (2002)	Contrats ruraux (2006)	Contrats régionaux (2001)	Accords régionaux de croissance (2000)	Partenariats stratégiques locaux
En quoi cette étude de cas est-elle intéressante ?	Contrats relationnels « modèles » axés sur un domaine spécifique et appliqués dans une structure fédérale	Accords contractuels horizontaux à l'échelon infranational, coopération essentiellement au niveau stratégique, accent également placé sur des objectifs quantifiables et l'évaluation des performances	Accord contractuel au sein d'une structure institutionnelle hautement fragmentée, rôle clé joué par les municipalités plutôt que par les autorités régionales, exemple de politique d'innovation et de partenariat	Exemples rares de contrats transactionnels, axés sur la politique rurale qui opère aux Pays-Bas, avec de fortes interdépendances entre zones urbaines et rurales	Contrats conçus sur le modèle du <i>contrat de projets État-région</i> (CPER) français, appliqués dans un environnement décentralisé (mais avec de fortes traditions de centralisation) ; exemple d'Europe centrale et orientale où la régionalisation et la politique régionale ont encore un caractère relativement nouveau et où sont alloués la plupart des Fonds de cohésion de l'UE	Dispositions contractuelles appliquées dans un cadre ascendant, régionalisation expérimentale et en cours dans une Suède traditionnellement centralisée	Exemples de contrats relationnels peu contraignants mis en œuvre dans le contexte d'une décentralisation institutionnalisée
Type de contrat	Relationnel	Relationnel	Relationnel	Fermé, transactionnel	Relationnel, avec des éléments transactionnels	Relationnel, avec des éléments transactionnels	Relationnel
Acteurs gouvernementaux (principale unité de coordination en gras)	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration nationale (ministère fédéral de l'Économie et du Travail) ● États fédéraux ● Autorités locales/de district ● Fonds social de l'UE ● Partenaires sociaux et économiques (dont la Chambre d'agriculture, des syndicats, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration flamande ● Conseil socio-économique de Flandre (représentant les principaux partenaires sociaux et économiques) ● Associations unies (organisation faitière d'organisations de la société civile) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Municipalité d'Oulu ● Municipalités de la région d'Oulu ● Centre d'expertise de la région d'Oulu ● Comité régional de gestion d'Ostrobotnie du Nord ● Partenaires régionaux : groupes industriels régionaux ● Établissements d'enseignement supérieur 	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration nationale ● Autorités provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Administrations régionales ● Administration centrale ● UE (indirectement) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Autorités régionales ● Conseil d'administration du Comté ● Administration centrale (ministère du Commerce et de l'Industrie) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conseils locaux ● Administration centrale (divers départements) ● Acteurs du secteur public, privé, bénévole et communautaire
Objectif du contrat	Renforcer la coordination des politiques d'emploi entre les niveaux d'administration afin d'améliorer les performances du marché de l'emploi	Fournir un cadre de coopération et d'évaluation des progrès dans l'atteinte des priorités stratégiques de la Flandre et d'Europe 2020	Renforcer la coordination au niveau régional afin d'améliorer l'efficacité des politiques industrielles et de l'innovation et garantir un meilleur usage des Fonds structurels de l'UE	Renforcer la coordination de la politique rurale entre les divers échelons administratifs en transférant des compétences à l'échelon provincial	En théorie, un outil destiné à coordonner la politique de développement régional entre les niveaux de l'administration. Dans la pratique, cependant, il s'agit d'un cadre juridique pour les transferts inter-administrations en vue de la mise en œuvre des programmes opérationnels régionaux	Renforcer la coordination entre les différents niveaux tout en stimulant la réflexion sur les priorités régionales au niveau infranational et en introduisant une « perspective régionale » dans toute une série de politiques sectorielles de l'administration centrale	Renforcer la coordination pour les priorités de développement local grâce à la conception d'une stratégie communautaire durable (et des accords locaux/multisectoriels)

Tableau 2.3. **Accords contractuels interadministrations pour la politique régionale dans des pays membres de l'OCDE (suite)**

	Autriche	Belgique	Finlande	Pays-Bas	Pologne	Suède	Royaume-Uni
Description du contrat	Coordonne la coopération entre les acteurs de la politique de l'emploi : améliore le flux d'informations et harmonise les politiques stratégiques et opérationnelles du marché de l'emploi entre les autorités fédérales, du <i>Land</i> et du district ; inclut l'élaboration d'une stratégie et d'un programme commun et une coordination financière	Un instrument fondé sur un partenariat opérationnalisant et transposant les grands objectifs stratégiques de la région en cibles mesurables, tout en offrant un cadre de suivi des progrès dans l'atteinte de ces objectifs	Instrument fondé sur un large partenariat destiné à coordonner les stratégies des municipalités, des autorités régionales et des principaux acteurs du monde de l'entreprise et de l'éducation ; fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs ainsi qu'un système de suivi des progrès réalisés ; étroitement lié aux Fonds structurels de l'UE – établit des conditionnalités pour les projets destinés à bénéficier des fonds de l'UE	Instrument de transposition des objectifs du « Programme pour une campagne vivante » de l'administration centrale en cibles mesurables à atteindre au plan provincial ; négociation de subventions pour les interventions des autorités provinciales dans la politique rurale. Suivi strict du respect des objectifs, fondé sur des sanctions plutôt que sur des récompenses pour bonnes performances	Instrument de coordination de la politique régionale et des investissements publics régionaux entre les niveaux d'administration, avec une forte propension à employer les fonds structurels de l'UE	Instrument destiné à renforcer coordination horizontale et entre les échelons, en harmonisant les priorités des programmes stratégiques régionaux et les objectifs d'ensemble de l'administration centrale ; alignement sur le cadre des Fonds structurels de l'UE ; accent placé sur la coordination stratégique ; peu d'attention portée à la mise en œuvre et au suivi	Les stratégies et accords locaux pour la mise en œuvre devraient conforter les efforts à l'échelon local grâce à l'élaboration de priorités communes, ainsi que de cibles et d'indicateurs à l'aune desquels ces priorités sont évaluées et donnent lieu à récompense en fonction des performances

Source : Autriche: Huber, P. (2001), « Territorial Employment Pacts in Austria », Institut autrichien de recherche économique, Note de réflexion ; Comité des régions (2012), « Troisième rapport de suivi sur la stratégie Europe 2020 », rapport final, Comité des régions, Bruxelles ; Royaume-Uni : Bailey, N. (2003), « Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance », *Planning Theory & Practice*, vol. 4, n° 4 ; Russell, H. (2010), *Research into Multi-area Agreements: Long-term Evaluation of LAAs and LSPs*, ministère des Communautés et des Collectivités territoriales (2011), Londres ; *Long Term Evaluation of Local Area Agreements and Local Strategic Partnerships 2007-2010: Final Report*, ministère des Communautés et des Collectivités territoriales, Londres ; Pologne : Regulski, A. et al. (2012), *Kontrakty terytorialne jako instrument polityki rozwoju. Optymalizacja kontraktów terytorialnych w kontekście wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, Instytut Badań Strukturalnych, Varsovie ; Ferry, M. (2003), « The EU and Recent Regional Reform in Poland », *Europe-Asia Studies*, vol. 55 ; Svensson, B. et A. Östhol (2001), « From Government to Governance: Regional Partnerships in Sweden », *Regional & Federal Studies*, vol. 11, n° 2.

pluriannuel de coordination verticale, permettant aux autorités régionales de mener à bien leurs plans d'investissement à long terme. Néanmoins, certains leur ont reproché de rester figés dans ce qui était auparavant un cadre centralisé et de ne pas placer les régions au cœur de l'élaboration des politiques de développement régional. Au lieu d'introduire une approche coordonnée et territorialisée, les contrats servaient d'outil de mise en œuvre locale des programmes nationaux, dont la nécessité est apparue du fait de l'inadéquation de la décentralisation budgétaire aux responsabilités assignées aux régions. La dépendance financière des régions à l'égard de l'administration centrale s'en est trouvée renforcée. L'approche adoptée par le centre en matière de gestion des Fonds structurels de l'UE a affaibli le rôle des régions, et les contrats régionaux sont devenus un simple instrument des programmes financés par l'UE et non pas un instrument de planification et de coordination de la politique régionale (Ferry, 2003; Regulski et al., 2012). La Stratégie nationale de développement régional pour 2010-2016¹⁶, qui remplace les contrats existants, vise à introduire une approche plus intégrée et territorialisée afin de créer des synergies entre tous les instruments de politique régionale ayant une dimension territoriale à tous les niveaux d'administration, notamment en précisant les sources de financement des interventions prévues dans la stratégie.

- L'expérience des accords régionaux de croissance (OCDE, 2010) a permis l'émergence de nouvelles formes de gouvernance dans les régions de **Suède**, fondées sur la longue tradition du pays en matière de coopération et d'intégration. Néanmoins, le système pâtissait d'un flou dans les responsabilités et de conflits dus à l'absence d'autorités établies et institutionnalisées à l'échelon régional (Svensson et Östhol, 2001; Svensson, 2001), ainsi que d'un contrôle trop strict exercé par l'administration centrale sur les priorités des accords régionaux de croissance, qui au final n'accordaient pas suffisamment de place aux besoins et demandes régionales. Suite à cela, le système a été arrêté et remplacé par des programmes de développement régional, des documents stratégiques conçus au niveau régional et s'appuyant sur des programmes de croissance régionale faisant office de sous-programmes opérationnels volontaires et précisant de manière plus détaillée les priorités et les mesures décrites dans les programmes de développement régional. Ces derniers étant fondamentalement ascendants et conçus par les acteurs régionaux, ils ne répondent que fort peu à la définition d'un contrat compte tenu de l'absence de mécanismes robustes d'application et des maigres ressources dédiées. D'autres instruments ont de ce fait été requis pour la coordination.

Les exemples susmentionnés de contrats interadministrations pour le développement régional (local) mettent en lumière trois enseignements communs. D'abord, les contrats semblent constituer un instrument efficace pour introduire une approche coordonnée dans les politiques de développement régional (local) intégrées. Ils parviennent à rassembler divers acteurs pour l'élaboration d'une stratégie commune. Deuxièmement, beaucoup de contrats ne sont pas en mesure de modifier les structures fragmentées et compartimentées existantes, car les compétences pertinentes qui devraient accompagner les stratégies font souvent défaut. De plus, les contrats ne sont peut-être pas suffisamment intégrés aux processus budgétaires, ce qui fait que le financement – et donc la mise en œuvre – ne sont pas assurés (OCDE, à paraître). Troisièmement, si des dispositions contractuelles peuvent être employées pour renforcer les capacités, il leur arrive aussi de limiter les capacités existantes, tant à l'échelon local que national. Elles peuvent créer des structures parallèles aux processus administratifs en place, d'où un alourdissement de la bureaucratie et la nécessité d'un « savoir-faire » à l'échelon local et supérieur pour

participer à ces nouvelles structures. C'est pourquoi, il est essentiel de faire en sorte que les arrangements contractuels soient, autant que possible, en phase avec les moyens de fonctionnement existants et accompagnés d'une formation de tous les échelons administratifs sur la façon de les mettre en œuvre.

... et à prendre en compte pour l'élaboration de contrats de partenariat avec l'UE

Les projets des futurs contrats de partenariat avec l'UE prennent en considération les enseignements tirés des arrangements contractuels passés. Le développement de ces contrats pour la prochaine période de financement 2014-2020, en remplacement des anciens cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) (voir encadré 2.8), reflète les leçons susmentionnées. D'abord, les contrats prendront en compte la situation souvent difficile des autorités locales et régionales. Deuxièmement, la Commission propose d'introduire des mesures d'accompagnement destinées à renforcer les capacités des divers niveaux d'administration afin de favoriser une mise en œuvre plus efficace des contrats. Troisièmement, les contrats, comme envisagés à l'heure actuelle, seront conçus autour d'une approche intégrée du développement territorial, avec un accent fort placé sur la coordination entre secteurs et les engagements financiers envers des contrats évolutifs.

Encadré 2.8. Le rôle des contrats de partenariat de l'UE

Les propositions législatives de Politique de cohésion de l'UE 2014-20 prévoient que les contrats de partenariat soient préparés à l'échelon national, en étroite coopération avec les partenaires, puis conclus entre la Commission et l'État membre. Si, dans le cadre actuel, les États membres et la Commission conviennent d'un CRSN, décrivant les modalités d'utilisation des fonds de l'UE, les contrats de partenariat iront plus loin et incluront des conditionnalités et des cibles fondées sur des indicateurs convenus. Selon la proposition de la Commission, les contrats de partenariat incluront :

- la contribution de fonds de l'UE au programme national de réforme et à l'atteinte des objectifs thématiques choisis par l'État membre dans une liste de 11 objectifs conformes à Europe 2020 ;
- les priorités d'investissement pour chacun de ces objectifs ;
- les cibles à atteindre à l'issue de la période de programmation ainsi que les indicateurs de performance et les jalons de l'évaluation des progrès ;
- les modalités de mise en œuvre efficace : implication de partenaires, conditionnalités *ex ante*, mise en place d'un cadre de performance (indicateurs, rapport annuel des progrès, sanctions), additionnalité, etc. ; et
- les modalités de mise en œuvre efficaces : renforcement des capacités administratives, réduction des formalités administratives.

Les contrats de partenariat sont conçus comme de véritables mécanismes d'engagement sur l'utilisation des fonds et les performances. Si aucun progrès n'est enregistré dans l'atteinte des objectifs fixés dans le contrat, des sanctions sévères sont possibles : suspension ou retrait du financement.

Source : Union européenne (2012), « The Partnership Contracts – How to Implement Multilevel Governance and to Guarantee the Flexibility of Cohesion Policy », Direction générale des politiques internes de l'Union, Bruxelles.

Assurer l'efficacité des mécanismes de coordination

Les acteurs des divers échelons administratifs peuvent décider, très rationnellement, de ne pas se coordonner avec les acteurs des échelons supérieurs ou inférieurs, ou ceux des autres juridictions du même niveau. Les mécanismes de coordination discutés précédemment risquent donc de ne pas atteindre les objectifs prévus. Si des acteurs peuvent tirer avantage de l'engagement d'autres acteurs dans un investissement sans y contribuer eux-mêmes, ils seront tentés d'en profiter sans contrepartie. Dans le même temps, si les acteurs ne se font pas mutuellement confiance ou s'ils ont le sentiment que les autres peuvent faire défection, ils risquent de ne pas coopérer. Ceci peut conduire à des défauts de coordination et des comportements stratégiques non coopératifs qui se solderont par des résultats inférieurs aux attentes ou indésirables, et à une inefficacité des investissements publics. L'économie comportementale permet une meilleure compréhension des interactions stratégiques coopératives susceptibles d'intervenir dans le cadre de la politique d'investissement entre les différents niveaux d'administration (voir encadré 2.9). Les décideurs politiques doivent de ce fait comprendre les incitations et les incertitudes en jeu pour les divers acteurs et s'assurer que les mécanismes de coordination parviendront à les surmonter.

La confiance joue un rôle important dans le travail de coordination. Elle permet de réduire les risques liés à la coopération car les acteurs sont davantage confiants dans la volonté de participer des autres. L'incitation à profiter du système sans contrepartie, autre obstacle à la coordination, est plus difficile à surmonter, même dans un environnement empreint d'une grande confiance.

Les arrangements contractuels sont capables d'offrir une certaine assurance contre le risque de déviation de l'action collaborative, mais tout dépend de leur vérifiabilité (par une tierce partie) et de leur exhaustivité. Le risque de non-coopération peut être atténué grâce aux informations incluses dans les contrats. Ces derniers sont moins efficaces si la tentation de resquiller est très forte. Enfin, les engagements souscrits dans un contrat doivent être crédibles, faute de quoi le contrat perd tout intérêt. Deux conclusions peuvent être tirées de tout ceci. D'abord, si l'incitation à profiter du système prévaut, le contrat doit être élaboré autour de la crédibilité et de la vérifiabilité. En revanche, si ce risque est faible, les contrats servent davantage d'instruments flexibles d'échange d'informations et de promotion de la collaboration entre les acteurs (Bartolini, 2013). Le degré de prévalence des éléments « relationnels » par rapport aux éléments « transactionnels » dans un contrat interadministrations (sachant que les deux peuvent être présents) dépend de ce fait de l'évaluation du risque par les parties. Des sanctions crédibles et des mécanismes d'application seront d'autant plus importants que le risque est élevé.

Les incitations financières et transferts conditionnels sont des moyens efficaces pour réduire le risque lié à la coopération. Tant que la tentation de ne pas coopérer est relativement faible, les incitations financières permettront efficacement d'induire la coopération. À l'inverse, si la tentation est forte, le faible risque associé à la coopération peut ne pas suffire à contrebalancer les avantages tirés de la dérogation à la stratégie de coopération (Bartolini, 2013). À titre d'exemple, s'il est plus onéreux pour une commune de demander à l'échelon central un financement et de se conformer aux exigences imposées par le centre pour la mise en œuvre du projet d'investissement, il peut être logique d'en faire profiter aussi la municipalité voisine. Dans ce cas, l'incitation financière peut devenir inutile. Cela étant, les coûts de la coopération avec le centre peuvent dans certains cas faire

Encadré 2.9. **Inciter les acteurs à la coordination : analyse comportementale tirée de la théorie des jeux**

L'interaction des différents acteurs dans l'économie peut être modélisée en adoptant une approche tirée de la théorie des jeux. Dans leurs caractéristiques les plus basiques, les modèles de la théorie des jeux offrent des récompenses (gains) aux acteurs (joueurs) suite à des interactions avec d'autres joueurs tenant compte d'un certain nombre de règles. Les incitations à coopérer dépendent par conséquent des gains escomptés de chaque joueur. Les approches fondées sur la théorie des jeux vont au-delà de l'analyse de l'impact de l'environnement institutionnel sur les décisions des acteurs en modélisant ces dernières à partir du comportement ou de la volonté de coopérer des autres acteurs. De ce fait, il est possible de distinguer les situations stratégiques (ou jeux) suivantes :

- **Jeu de coordination** : situations dans lesquelles le gain maximum est associé à la décision de l'ensemble des joueurs de collaborer entre eux. Cependant, un défaut potentiel de collaboration peut naître de l'incertitude des acteurs quant au comportement des autres acteurs, c'est-à-dire leur choix de collaborer ou non. Il n'y a pas de conflit entre leurs résultats préférés mais il est essentiel qu'ils se coordonnent pour arriver aux meilleurs résultats possibles. Les règles de circulation routière en sont un exemple : le fait que les voitures roulent à gauche ou à droite n'a pas d'importance, l'essentiel étant que tous les conducteurs appliquent la même règle d'arrêt au feu rouge. Ces jeux sont intéressants dans des situations de forte complémentarité, par exemple, les effets positifs qui se renforcent mutuellement de l'harmonisation de politiques complémentaires afin d'optimiser leur impact positif à l'échelon infranational.
- **Bataille des sexes** : le gain le plus important est attribué aux joueurs s'ils décident de coopérer. Contrairement au jeu de coordination, dans ce jeu les acteurs souhaitent coopérer de différentes manières. Le jeu tire son nom de la situation d'un couple planifiant une sortie pour le vendredi soir : l'un souhaite aller au cinéma, l'autre préférerait aller danser, mais chacun préfère l'option de l'autre plutôt que de rester à la maison à ne rien faire ; ils sont donc fortement motivés à trouver un moyen de coopérer. Une dynamique similaire peut être observée lorsque des acteurs conviennent d'un projet d'investissement mais ont des préférences différentes s'agissant de la façon de le mettre en œuvre. Potentiellement, cette situation peut aboutir à un défaut de collaboration.
- **Dilemme du prisonnier** : c'est dans ce type de jeu que les interactions stratégiques posent le plus souvent problème. Les joueurs ont intérêt à choisir eux-mêmes de ne pas coopérer, alors que d'autres s'efforcent de le faire. Cependant si tous les acteurs refusent de coopérer, tous sont perdants. Ainsi chaque partie individuelle incite à resquiller. La protection de l'environnement en est un exemple classique du monde de la politique. Les politiques de réduction des effets néfastes des émissions de CO₂ profitent aux pays qui les mènent mais aussi à d'autres pays. Si un pays bénéficie de plus de retombées positives des actions de réduction des émissions menées par d'autres pays que s'il les mettait lui-même en œuvre, il sera tenté de « resquiller ». Cette situation peut donner lieu à des stratégies de non-coopération produisant des résultats inefficients.

Chacune de ces dynamiques met en lumière des difficultés de coordination. Si, dans le premier cas, il suffit d'assurer la communication et de convenir d'une norme commune, le deuxième suppose de parvenir à un compromis, notamment si l'action est répétée. Avec une relation présentant certains aspects de la dynamique du « dilemme du prisonnier », les acteurs peuvent apprendre à coopérer dès lors que l'interaction est répétée, car des motivations liées à la réputation entrent en jeu et les agents sont en mesure de réagir à la non-coopération des autres (sanctions). Néanmoins, il est plus rapide, facile et efficace de mettre en œuvre des mécanismes permettant aux acteurs de s'engager en faveur de la coopération et rendant une éventuelle défection plus difficile (contrats, application par une tierce partie, etc.).

Source : Bartolini, D. (2013), « The Role of Incentives in Co-ordination Failures », projet non publié, Division des politiques de développement régional, OCDE, Paris.

office de mécanismes de filtrage, du moins jusqu'à un certain point : les localités qui peuvent supporter ces coûts et profiter de l'investissement sont probablement mieux placées pour accueillir le projet que les autres, et leurs voisins peuvent néanmoins en profiter. Cependant, si toutes les autorités locales d'une région jugent le coût de conformité très élevé, elles préféreront toutes laisser aux autres le soin d'investir et aucune d'elle n'entreprendra le projet.

Conclusions

Ce chapitre nous a permis d'examiner et d'apprécier dans quelle mesure les difficultés de coordination entre niveaux d'administration identifiées précédemment persistent dans les pays membres de l'OCDE. En dépit des nombreux mécanismes mis en œuvre par les administrations supranationales, nationales et infranationales, les dispositifs employés semblent ne pas fonctionner aussi bien que les administrations le souhaiteraient.

Malgré ces difficultés à instaurer une coordination efficace entre niveaux d'administration pour les investissements publics, ce chapitre a également mis en lumière un certain nombre de bonnes pratiques susceptibles d'aider à surmonter les difficultés à l'avenir. Le tableau 2.4 résume les recommandations à l'intention des décideurs politiques désireux d'améliorer les résultats des investissements publics grâce à une meilleure coordination.

Tableau 2.4. **Lignes directrices préliminaires pour la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre niveaux d'administration**

Type de mécanisme de coordination	Recommandation
Coordination verticale	
Harmonisation entre les niveaux d'administration	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les administrations centrales devraient consulter les administrations infranationales pour élaborer les stratégies nationales d'investissement public. ✓ Des plates-formes ou des organes nationaux peuvent faciliter, de manière structurée, l'échange d'informations entre les niveaux d'administration à propos des politiques d'investissements publics. ✓ Il est important que les administrations infranationales se consultent au préalable, de manière à renforcer leur influence sur l'élaboration des politiques au plan national.
Cofinancement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les exigences de cofinancement devraient être adaptées aux contraintes des administrations infranationales. Ces administrations devraient pouvoir exploiter des sources innovantes de financement. ✓ L'administration centrale peut encourager les acteurs infranationaux à chercher des façons novatrices de s'assurer la contribution du secteur privé, non seulement pour l'entretien et le fonctionnement de services, mais aussi pour le cofinancement d'investissements publics. ✓ Les partenariats public-privé ne sont pas à considérer simplement comme une source de cofinancement de remplacement, éventuellement plus onéreuse, mais comme un moyen de s'assurer l'expertise du secteur privé. ✓ Pour le succès des partenariats public-privé, des investissements substantiels dans le renforcement des capacités du secteur public s'avèreront peut-être nécessaires. Toutes les administrations infranationales ne disposent pas de l'expertise technique et financière requise.
Conditionnalité	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les conditionnalités ne doivent pas être trop strictes, compte tenu de la nécessité d'une contribution ascendante dans la conception des interventions de la politique de cohésion. ✓ Les conditionnalités devraient, dans toute la mesure du possible, refléter un consensus entre les parties prenantes, fruit de négociations entre les divers échelons de l'autorité publique. ✓ Les conditionnalités devraient reposer sur des données factuelles, être appréciables, et permettre des vérifications pendant et après les investissements. ✓ Tout mécanisme de mise en œuvre doit être crédible et tenir compte des réalités politiques et institutionnelles de la situation.
Coordination horizontale	
Coordination entre secteurs	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les règles de financement de portée nationale ne devraient pas empêcher la mise en commun des ressources en raison de prés carrés ministériels, et encourager la collaboration entre ministères. ✓ Les régions peuvent compenser les approches sectorielles trop figées à l'échelon national ; cependant, si les budgets ne sont pas harmonisés avec ces priorités, ces efforts risquent d'être vains. ✓ Si les échelons supérieurs de l'administration souhaitent favoriser une approche territorialisée, il leur faut engager des ressources en conséquence.

Tableau 2.4. **Lignes directrices préliminaires pour la mise en œuvre de mécanismes de coordination entre niveaux d'administration (suite)**

Type de mécanisme de coordination	Recommandation
	Coordination horizontale
Coordination entre juridictions	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le leadership est important pour résoudre les problèmes d'action collective que peut poser la coordination horizontale. Il faut qu'il existe les mécanismes permettant de surmonter les tensions concurrentielles, les contraintes de ressources, les divergences dans les priorités et les craintes que les coûts et avantages ne soient pas également répartis. ✓ Fournir des incitations financières ou, au besoin, imposer des fusions entre juridictions. ✓ Lever les obstacles et offrir un cadre juridique et réglementaire pour permettre une collaboration interjuridictionnelle ascendante. ✓ Le renforcement des capacités des administrations infranationales à collaborer avec d'autres agents gouvernementaux et l'établissement d'une culture de la collaboration sont des facteurs essentiels pour faciliter la coordination horizontale.
	Instruments globaux de coordination
Contrats	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les contrats doivent être assortis de mesures d'accompagnement claires allouant à l'échelon infranational les capacités financières lui permettant de satisfaire aux obligations du contrat. ✓ La nature complémentaire des dispositions contractuelles peut dépasser les limites des capacités administratives existantes tant au plan local que national. C'est pourquoi il est essentiel de veiller, autant que faire se peut, à l'harmonisation des dispositions contractuelles et des modes de fonctionnement traditionnels, et que ces dispositions s'accompagnent, à tous les niveaux d'administration, de formations à leur mise en œuvre. ✓ Pour surmonter la fragmentation des structures et clarifier les responsabilités à tous les niveaux de l'administration, les contrats doivent être des engagements non seulement crédibles mais aussi vérifiables.

Notes

1. Tout au long du rapport, les termes « niveaux d'administration » et « niveaux de gouvernement » sont utilisés comme synonymes.
2. « Les termes d'administrations infranationales » et « gouvernement infranationaux » sont utilisés comme synonymes dans le rapport et correspondent à l'ensemble des échelons de gouvernement sous le niveau du gouvernement central.
3. À titre d'exemple, voir la discussion à propos des investissements dans les transports de l'étude de cas de la région de Skåne.
4. Les pays suivants ont répondu à l'enquête : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Chili, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Grèce, Hongrie, Italie, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse.
5. Les études de cas ont porté sur la région de Basilicate (Italie), le Brandebourg (Allemagne), la Colombie-Britannique (Canada), la Galice (Espagne), la région de Skåne (Suède), l'État de Victoria (Australie), la Grande-Pologne (Pologne). Les études de cas sont disponibles sur : www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
6. Les responsables des organes canadiens en charge du développement régional considèrent qu'il s'agit d'un des principaux freins à un recours plus fréquent à des emprunts remboursables en tant qu'instrument politique : en cas de défaillance de l'emprunteur, si les impayés s'accumulent, l'agence de prêt fera l'objet de critiques. Mais une politique de prêt très conservatrice ne permettra pas de remédier aux lacunes du marché qu'elle est censée corriger. L'ironie dans tout ceci est qu'une telle politique peut être considérée comme moins dangereuse qu'une intervention similaire sur la base de subventions, la perspective du remboursement rend les défaillances plus visibles et plus rapidement identifiables que des subventions allouées à mauvais escient.
7. Des entrepreneurs en Fédération de Russie, par exemple, se plaignent de cette sélectivité de la part des organes publics créés pour stimuler le développement du capital risque (voir OCDE, 2011c).
8. Voir Babb et Carruthers (2008), Dreher (2008) et chapitre 4 d'OCDE (2009b) sur les conditionnalités imposées aux administrations nationales par le FMI. Les éléments sont cependant quelque peu équivoques, peut-être en raison du fait que les pays soumis aux conditionnalités du FMI connaissent généralement des difficultés sérieuses au début du prêt.
9. Kapur (2005) attire l'attention sur le fait que les bénéficiaires de l'aide peuvent demander plus de conditionnalités pour renforcer leur pouvoir national de négociation et limiter les options à la disposition de leurs successeurs en cas de maintien au pouvoir incertain.
10. Le nombre de conditions, notamment structurelles, ayant augmenté progressivement durant les années 80 et rapidement durant les années 90, le taux de conformité des États membres avec les

programmes soutenus par le Fonds a été marqué par un déclin parallèle et non moins remarquable. Les taux des programmes menés à terme avec succès ou conformes sont passés de plus de 50 % à la fin des années 70 et au début des années 80 à moins de 30 % au cours des années 90, lorsqu'étaient jugés conformes les programmes permettant le décaissement de plus de 75 % du montant du prêt, et à 16 % lorsque le test de conformité est le décaissement intégral du prêt (Buirra, 2003).

11. Ceci suppose que la décision du centre ne soit pas entachée de considérations politiques (par exemple le désir de canaliser les investissements vers un district électoral particulier) ou d'autres objectifs politiques, comme le souhait de canaliser les investissements vers une région défavorisée.
12. Les « tâches communes » incluent le financement par l'administration fédérale et les *Länder* de certaines responsabilités partagées, par exemple le développement régional.
13. L'essentiel du budget du *Land* se compose de transferts, de salaires et d'autres dépenses imposées par la loi. Bien que le *Land* les gère, il n'en a dans la pratique que peu le contrôle, surtout dans le court terme.
14. Voir le chapitre 3 pour une discussion plus détaillée.
15. La ville n'emprunte pas auprès de l'Autorité des finances municipales, mais reste caution solidaire, car elle fait partie du district régional du Grand Vancouver.
16. La stratégie est en cours de développement et peut encore faire l'objet de modifications.

Bibliographie

- Allain-Dupré, D. (2011), « Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/05, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg87n3bp6jb-en.
- Anselmo, I. (2012), « The 2007-2013 Italian Performance Reserve – Measurable Objectives for Public Services Provision in Mezzogiorno », Ministère de Développement économique, Rome.
- Babb, S. et B. Carruthers (2008), « Conditionality: Forms, Function, and History », *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2008.
- Bachtler, J. et M. Ferry (2011), « EU Cohesion Policy in a Global Context: Comparative Study on EU and Third Country and International Economic Development Policies », rapport pour la DG Regio, European Policies Research Centre, Université de Strathclyde, Glasgow.
- Bailey, N. (2003), « Local Strategic Partnerships in England: The Continuing Search for Collaborative Advantage, Leadership and Strategy in Urban Governance », *Planning Theory & Practice*, vol. 4, n° 4.
- Banque mondiale (2005), *Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bartolini, D. (2013), « The Role of Incentives in Co-ordination Failures », non publié, Division des politiques de développement régional, OCDE, Paris.
- Benz, A. et B. Eberlein (1999), « The Europeanisation of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2.
- Bergvall, D. et al. (2006), « Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5/4, doi : 10.1787/budget-v5-art24-en.
- Blöchliger, H. et al. (2010), « Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 752, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kml6xq5bgwc-en.
- Bounds, G. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », report for the 28th OCDE Comité des politiques de développement territorial, 4-5 décembre, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Buirra, A. (2003), « An Analysis of IMF Conditionality », rapport préparé pour la réunion du XVI Technical Group, Inter-governmental Group of 24, Port of Spain, Trinidad et Tobago, 13-14 février.
- Charbit, C. (2011), « Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2011/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/kg883pkxkhc-en.

- Charbit, C. et M. Michalun (2009), « Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 14, Éditions OCDE, doi : 10.1787/221253707200.
- Charbit, C. et C. Vammalle (2010), « Modernising Government », dans OCDE, *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264086296-9-en.
- Commission européenne (2012), Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, Commission européenne, Bruxelles.
- COAG (Council of Australian Governments), www.coag.gov.au, consulté le 8 décembre 2012.
- Comité des régions (2012), « Third CoR Monitoring Report on Europe 2020 », rapport final, Comité des régions, Bruxelles.
- Department for Communities and Local Government (2011), *Long Term Evaluation of Local Area Agreements and Local Strategic Partnerships 2007-2010: Final Report*, Department for Communities and Local Government, Londres.
- Dreher, A. (2008), « IMF Conditionality – Theory and Evidence », *Working Paper n° 188*, KOF Centre de recherches conjoncturelles, EPF Zurich.
- EPRC (European Policies Research Centre) (2009), « Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF Work Package 11 – Task 5 Mini-Case Study – Finland », European Policies Research Centre, Glasgow.
- Ferry, M. (2003), « The EU and Recent Regional Reform in Poland », *Europe-Asia Studies*, vol. 55.
- Frey, B. et R. Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Hooghe, L. (1996), « Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission », dans L. Hooghe (éd.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Hooghe, L. et G. Marks (2001), « Types of Multi-Level Governance », *European Integration online Papers*, vol. 5, n° 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.
- Hooghe, L. et G. Marks (2003), « Contrasting Visions of Multi-Level Governance », dans I. Bache et M. Flinders (dirs. pub.), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, Oxford University Press.
- Hooghe, L. et al. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, Routledge, Londres.
- Huber, P. (2001), « Territorial Employment Pacts in Austria », Austrian Institute for Economic Research (WIFO), document de travail.
- IFIAC (International Financial Institution Advisory Committee) (2000), « International Financial Institution Advisory Commission Report », Washington, DC.
- Kamal-Chaoui, L. et A. Robert (2009), « Competitive Cities and Climate Change », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional* n° 2009/02, Éditions OCDE, doi : 10.1787/218830433146.
- Kapur, D. (2005), « Conditionality and Its Alternatives », in A. Buira (éd.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, Anthem, Londres.
- Land Brandenburg (2011). « Innenminister legt Richtlinie für die finanzielle Förderung freiwilliger Gemeinde-Fusionen vor », Communiqué de presse n° 078/11, 31 mai 2011, Potsdam, Brandenburg, www.mi.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.253080.de.
- Lowe, K. (2012), « The Troubled Rise of Volition – Alliance Dynamics, Alliance Leadership, and the Alliance Advisory Field Perspective », *Alliance Contracting in Focus*, www.alliancecontractingiq.com/downloadSecureContent.cfm?ID=224.

- Mizell, L. (2008), « Promoting Performance – Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-Central Spending », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 5, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k97b11g190r-en.
- Mold, A. et F. Zimmerman (2008), « La fin de la conditionnalité des politiques ? », *Centre de développement de l'OCDE – Repères*, n° 74, Éditions OCDE, doi : 10.1787/238354283445.
- National Territorial Forum (2012), Présentation au cours du National Territorial Forum, 15 mars, www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/System_zarzadzania_rozwojem/Debata_Strategiczna_Krajowe_Forum_Terytorialne/Stromy/Spotkanie_KFT_Kontrakt_190312.aspx, consulté le 3 octobre 2012.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovic, New York.
- Oates, W.E. (2005), « Towards a Second Generation Theory of Fiscal Federalism », *International Tax and Public Finance*, vol. 12, n° 4.
- OCDE (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264022683-fr.
- OCDE (2007), *Régions et gouvernement central : des contrats pour le développement régional*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264007680-fr.
- OCDE (2008), *Examens territoriaux de l'OCDE : Pologne 2008*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264049611-fr.
- OCDE (2009a), *Conduire les politiques de développement régional : les indicateurs de performance*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264058385-fr.
- OCDE (2009b), *Appropriation et conditionnalité de l'aide : une revue critique à la lumière de la crise financière*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264075542-fr.
- OCDE (2010), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264081888-en.
- OCDE (2011a), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multilevel Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264114470-en.
- OCDE (2011b), *Perspectives régionales de l'OCDE 2011: bâtir des régions solides pour une économie plus forte*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120983-en.
- OCDE (2011c), *OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264113138-en.
- OCDE (2011d), *OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120587-en.
- OCDE (2011e), *Regions and Innovation Policy*, *OCDE Reviews of Regional Innovation*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264097803-en.
- OCDE (2012a), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- OCDE (2012b), *OECD Territorial Reviews: Småland-Blekinge, Suède 2012*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264169517-en.
- OCDE (2012c), *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264174108-en.
- OCDE (à paraître), *OECD Territorial Reviews: Ukraine*, Éditions OCDE.
- Piattoni, S. (2004), « Multi-Level Governance in the EU. Does it Work? », *Globalisation and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*, MIT, 8-9 mai, Boston.
- Regulski, A et al. (2012), *Kontrakty terytorialne jako instrument polityki rozwoju. Optymalizacja kontraktów terytorialnych w kontekście wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, Instytut Badań Strukturalnych, Varsovie.
- Roller, E. et P. Berkowitz (2011), « Conditionality: A Sheep in Wolf's Clothing? », présentation à la conférence de la UK Regional Association « What Future for Cohesion Policy? An Academic and Policy Debate », 16-18 mars, Bled, Slovénie.
- Russell, H. (2010), *Research into Multi-area Agreements: Long-term Evaluation of LAAs and LSPs*, Department for Communities and Local Government, Londres.
- Schüring, E. (2010), « Strings Attached or Loose Ends? The Role of Conditionality in Zambia's Social Cash Transfer Scheme », document d'orientation, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht.

- Shah, A. (2009), « Autonomy with Accountability: The Case for Performance-Oriented Grants », dans J. Kim et al. (dirs. pub.), *General Grants versus Earmarked Grants: The Copenhagen Workshop 2009*, Korea Institute of Public Finance et Danish Ministry of Interior and Health, Copenhagen.
- Shah, A. (2010), « Sponsoring a Race to the Top: The Case for Results-Based Intergovernmental Finance for Merit Goods », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 5 172, Banque mondiale.
- Smart, M. et R. Bird (2009), « Earmarked Grants and Accountability in Government », dans J. Kim et al. (dir. pub.), *General Grants Versus Earmarked Grants: The Copenhagen Workshop 2009*, Korea Institute of Public Finance et Danish Ministry of Interior and Health, Copenhagen.
- Steffensen, J. (2010), « Performance-Based Grant Systems: Concept and International Experience », Fonds d'équipement des Nations Unies, <http://uncdf.org/sites/default/files/Download/pgbs.pdf>, consulté le 28 mars 2013.
- Svensson, B. (2001), « Regional Growth Agreements: A New Tool in Swedish Industrial Policy », *The Rural Transfer Network Dossiers*.
- Svensson, B. et A. Östhol (2001), « From Government to Governance: Regional Partnerships in Sweden », *Regional & Federal Studies*, vol. 11, n° 2.
- Thomasson, S. (2012), *Renewing America*, Council on Foreign Relations Policy Innovation Memorandum n° 17.
- Tompson, W. (2009), *L'économie politique de la réforme : retraites, emplois et déréglementation dans dix pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264073135-fr.
- Union européenne (2008), « Travailler pour les régions : la politique régionale de l'Union européenne », DG Regio, Bruxelles.
- Union européenne (2012), « The Partnership Contracts – How to Implement Multilevel Governance and to Guarantee the Flexibility of Cohesion Policy », Direction générale des politiques internes de l'Union, Bruxelles.
- US Economic Development Administration (EDA) (2012), « Obama Administration Announces Winners of Strong Cities, Strong Communities Challenge to Spur Economic Growth », communiqué de presse, US EDA, Washington, DC, 20 septembre.
- Venanzi, D. et C. Gamper (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Basilicata, Italy », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre, www.ocde.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Veneri, P. (2011), « Assessing and Monitoring Rural-Urban Linkages in Functional Regions: A Methodological Framework », document de travail pour la 22^e session du Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux, 11 décembre, OCDE, Paris.
- Yuill, D. et al. (2010), « Regional Policy Under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway », *EPRC Research Paper*, n° 71.
- Zimmerman, F. (2007), « Ownership in Practice », rapport d'un workshop informel d'experts, Sèvres, France, 27-28 septembre 2007, Forum mondial de l'OCDE sur le développement, www.ocde.org/dataoecd/36/63/39782992.pdf, consulté le 4 avril 2011.

Chapitre 3

Les capacités des gouvernements infranationaux pour des investissements publics efficaces

Investir ensemble entre niveaux de gouvernement implique de doter les administrations infranationales des capacités nécessaires pour coopérer avec d'autres niveaux de gouvernement et exécuter efficacement des programmes et des projets d'investissement public. Le présent chapitre recense les principales capacités de gouvernance dont les administrations infranationales ont besoin tout au long du cycle d'investissement pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies solides d'investissement public en faveur du développement régional. Il examine également combien les besoins diffèrent au niveau infranational en termes de capacités, non seulement entre les pays membres de l'OCDE, mais aussi entre leurs propres régions. Il propose ensuite des orientations pratiques pour évaluer et renforcer ces capacités. Un cadre d'évaluation est présenté à la fin du chapitre dans le but d'aider les gouvernements infranationaux à évaluer leurs propres besoins en termes de capacités et de mettre au point un ensemble de mesures adaptées pour les renforcer.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

L'importance des capacités infranationales pour l'investissement public

Améliorer les mécanismes de coordination entre les différents niveaux de gouvernement¹ dans le domaine de l'investissement public est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour en garantir la qualité. Des *capacités* de gouvernance sont en outre requises, non seulement pour procéder aux échanges qu'exige tout processus de coordination (comme nous l'avons vu dans le chapitre 2), mais aussi pour respecter la qualité de l'investissement public tout au long du cycle. La mise en œuvre de mesures de relance au sein de l'OCDE a montré que les acteurs à la fois nationaux et territoriaux ne disposaient pas toujours des outils appropriés et de capacités de gouvernance suffisantes pour optimiser l'utilisation des fonds d'investissement public (Allain-Dupré, 2011 ; OCDE, 2011b). Contrairement à une idée largement répandue, l'amélioration des capacités de gouvernance pour l'investissement public devrait être une priorité pour tous les pays et tous les types de régions, et pas uniquement pour les régions en retard. En effet, même dans les régions enregistrant de bons résultats économiques, il est toujours possible de renforcer davantage les capacités.

Le terme « capacité » peut avoir des significations différentes en fonction du contexte. Il correspond ici à l'aptitude à appliquer de bonnes pratiques dans la conception et la mise en œuvre de l'investissement public. Il fait plus particulièrement référence aux bonnes pratiques en termes de dispositifs institutionnels, de compétences techniques, de ressources financières et de stratégies, lesquelles sont susceptibles d'aider les administrations infranationales² à atteindre des objectifs importants à différentes étapes du cycle d'investissement. Le présent rapport s'intéresse principalement aux capacités des collectivités territoriales (gouvernements infranationaux), ce qui ne signifie pas que les enjeux en matière de capacités ne concernent que ces niveaux d'administration. L'insuffisance des capacités des gouvernements infranationaux a été moins étudiée que les difficultés au niveau national ; il était par conséquent intéressant d'évaluer et d'examiner cette problématique.

Le présent chapitre s'articule autour de deux axes : le premier consiste à recenser les capacités de gouvernance qui permettent aux gouvernements infranationaux de définir et d'appliquer des stratégies pertinentes d'investissement public, y compris en coopérant avec d'autres juridictions pour coordonner les politiques d'investissement public et leur mise en œuvre. Le second consiste à proposer des orientations pratiques pour évaluer et renforcer ces capacités. Pour ce faire, il se fonde sur de multiples sources d'information : les enquêtes et les études de cas régionales réalisées pour la présente analyse (voir la présentation de la méthodologie dans le chapitre 2)³, les études territoriales de l'OCDE, un examen de la littérature et des documents pertinents présentés à deux ateliers d'experts de l'OCDE. Chacune des capacités examinées ici mériterait un chapitre propre, mais le but du présent chapitre est d'offrir un cadre analytique permettant de comprendre les besoins en termes de capacité globale, et de déterminer les enquêtes plus approfondies qui pourront être menées à l'avenir.

Recenser les capacités infranationales clés pour l'investissement public

La présente partie examine les capacités de gouvernance infranationales qui sont susceptibles de renforcer l'investissement public, ainsi que les difficultés actuellement rencontrées dans ces domaines. Pour limiter le nombre de capacités essentielles, la priorité est accordée à celles qui facilitent l'élaboration et la mise en œuvre d'un portefeuille d'investissements favorable au développement régional, qui reflètent le contexte de gouvernance ou de coordination multi-niveaux de l'investissement public infranational, qui représentent les bonnes pratiques en matière de gestion de l'investissement public et les principes de l'OCDE relatifs à la bonne gouvernance, et qui sont applicables de manière générale, tout en permettant de fixer les priorités dans des régions aux caractéristiques différentes. L'analyse qui suit portera sur 15 capacités de gouvernance (tableau 3.1), organisées autour des 5 buts suivants :

1. Concevoir un portefeuille d'investissements favorable au développement régional ;
2. Garantir des ressources suffisantes ;
3. Veiller à la transparence et la responsabilité concernant les ressources publiques ;
4. Promouvoir les résultats et l'apprentissage ;
5. Accompagner toutes les étapes du cycle d'investissement.

Tableau 3.1. **Capacités infranationales pour une gestion efficace de l'investissement public**

Objectif	Étape du cycle d'investissement	Capacité
1. Concevoir un portefeuille d'investissements favorable au développement régional	Planification et choix du projet	1. Entreprendre une planification stratégique qui soit adaptée aux besoins, axée sur les résultats, réaliste, tournée vers l'avenir et cohérente avec les objectifs nationaux ★
		2. Coordonner les activités des différents secteurs pour obtenir une approche intégrée axée sur les régions
		3. Coopérer avec d'autres juridictions pour assurer des complémentarités et parvenir à des économies d'échelle par-delà les frontières
		4. Associer les parties prenantes à la planification pour améliorer la qualité et soutenir les choix d'investissement – tout en prévenant les risques de captation par des groupes d'intérêt spécifiques
		5. Effectuer des évaluations <i>ex ante</i> rigoureuses ★
2. Garantir des ressources suffisantes	Financement et budgétisation	6. Établir un lien entre les plans stratégiques et les budgets pluriannuels
		7. Exploiter les sources de financement traditionnelles et novatrices pour l'investissement public ★
		8. Faire appel au financement par le secteur privé, sans amoindrir la durabilité financière à long terme des projets d'investissement public
3. Garantir la transparence quant à l'utilisation des ressources publiques et	Mise en œuvre	9. Engager des processus de passation de marchés publics transparents et concurrentiels avec des systèmes de contrôle interne correspondants ★
		4. Promouvoir les résultats et l'apprentissage
11. Mener des évaluations <i>ex post</i> régulières et rigoureuses		
12. Utiliser les données d'évaluation et de suivi pour renforcer la prise de décisions		
5. Accompagner toutes les étapes du cycle d'investissement	Tout au long du cycle	13. Suivre et gérer les risques qui menacent l'intégrité et la transparence tout au long du cycle d'investissement
		14. Mettre en place des « réglementations renforcées » au niveau infranational, qui soient cohérentes à tous les niveaux de gouvernance
		15. Garantir la qualité et la disponibilité de l'expertise technique et de gestion nécessaire pour planifier et exécuter les investissements publics ★

★ = Capacité essentielle dans tous les types de régions (voir ci-dessous).

Sources : Mizell, L. et D. Allain-Dupré (2013), « Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-National Capacities in a Multi-Level Governance Context », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49j2cju5mq-en ; et inspiré d'une étude de Rajaram, A., et al. (2010), « Framework for Reviewing Public Investment Efficiency », *Document de travail stratégique de la Banque mondiale*, n° 5 397, Banque mondiale, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/09/000158349_20100809092806/Rendered/PDF/WPS5397.pdf ; Dabla-Norris, E., et al. (2011), « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », *Document de travail du FMI*, n° 11/37, Fonds monétaire international, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf, et Milio, S. (2007), « Can Administrative Capacity Explain Differences in Implantation Performances? », *Regional Studies*, vol. 41, n° 4, entre autres.

À bien des égards, les capacités décrites dans le tableau 3.1 représentent un idéal. Dans la pratique, les administrations infranationales rencontrent des difficultés importantes dans divers domaines, même si la façon dont elles envisagent l'importance relative des différents enjeux diffère de la vision des autorités centrales (tableau 3.2). Les réponses des pays au questionnaire de l'OCDE soulignent les difficultés relatives à la planification et à la coordination. En revanche, les régions ont tendance à avancer des problèmes de mise en œuvre liés aux ressources financières et humaines. Les deux niveaux de gouvernement attirent l'attention sur les enjeux spécifiques liés à la participation du secteur privé. La présente section se poursuit par une description de chacune des 15 capacités susceptibles de renforcer l'investissement public infranational, tout en présentant les défis relevés par les gouvernements infranationaux et les bonnes pratiques appliquées dans chaque domaine.

Tableau 3.2. **Principales difficultés des gouvernements infranationaux en termes de capacités pour l'investissement public**

Du point de vue des autorités nationales	Du point de vue des administrations régionales
<ul style="list-style-type: none"> ● Les priorités sectorielles priment sur une approche intégrée ● Faiblesse de la planification stratégique à long terme de l'investissement public ; accent mis sur les priorités à court terme ● Difficultés à faire participer le secteur privé ● Capacités insuffisantes pour gérer des partenariats public-privé 	<ul style="list-style-type: none"> ● Participation insuffisante du secteur privé ● Capacités budgétaires réduites pour l'investissement public ● Incapacité à gérer les passations de marchés publics ● Procédures administratives et bureaucratiques excessives ● Les salaires de la fonction publique ne sont pas compétitifs avec ceux du secteur privé

Source : OCDE (2012), « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

Objectif n° 1 : Concevoir un portefeuille d'investissements favorable au développement régional

La capacité d'une collectivité territoriale à évaluer ses besoins et à choisir un portefeuille d'investissements approprié est essentielle à la fois pour garantir une offre suffisante de services de base et pour encourager la croissance. La phase de planification de l'investissement compte parmi les aspects les plus importants de la gestion de l'investissement public en raison de la durée dans laquelle s'inscrit l'exécution du projet et du long cycle de vie des biens produits (Dorotinsky, 2008). Pour être efficace, la planification doit prévoir les étapes suivantes : sélection rigoureuse du projet, établissement du budget, création de partenariats et suivi. Ce stade du cycle d'investissement exige cinq capacités relatives à la planification : planification stratégique, coordination intersectorielle, coordination entre juridictions, implication des parties prenantes et évaluation *ex ante*.

Capacité n° 1 : Planification stratégique

La planification stratégique et financière de l'investissement public devrait aboutir à une combinaison de mesures garantissant une offre suffisante de services publics et favorisant la croissance. Même si les régions empruntent des chemins différents vers la croissance, le processus de planification devrait leur permettre de mettre en place un ensemble de mesures d'investissement qui soit conforme à quelques principes communs. D'abord, le portefeuille devrait être adapté aux besoins et correspondre à une stratégie de développement fondée sur une évaluation des caractéristiques régionales (ou locales) et sur des facteurs de compétitivité spécifiques⁴. Non seulement cette réflexion est importante pour élaborer une approche cohérente de l'offre de services et de la croissance économique, mais elle indique aussi aux éventuels investisseurs privés que les possibilités

d'investissement correspondent à des besoins réels et que, en tant que telles, elles sont davantage susceptibles de bénéficier de l'adhésion du public et de la classe politique⁵. Ensuite, le portefeuille devrait être axé sur les résultats : conçu en fonction des objectifs de développement nationaux et infranationaux, des complémentarités et des conflits éventuels entre les divers investissements sectoriels. De plus, les priorités d'investissement devraient être réalistes et éclairées : évaluées avec rigueur, correctement hiérarchisées et financées au moyen d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle. Il faudrait veiller à ce que l'établissement des priorités ne soit pas déterminé par l'inertie de projets ou d'hypothèses passés et dépassés, ni par des considérations politiques étriquées (Banque mondiale, 2008). Enfin, la combinaison de mesures d'investissement devrait être tournée vers l'avenir, grâce à des investissements susceptibles de positionner les régions de manière compétitive dans l'économie mondiale.

Les capacités infranationales pour la planification stratégique de l'investissement mériteraient d'être renforcées dans les pays membres de l'OCDE. La grande majorité des pays (89 %) ayant répondu au questionnaire de l'OCDE estime que les plus grandes difficultés rencontrées par les régions et les municipalités en termes de capacités sont liées à la planification stratégique (voir aussi le chapitre 1).

Le renforcement des compétences de planification stratégique et financière aura des effets positifs sur d'autres aspects examinés dans le présent document. Une planification stratégique efficace ne porte pas seulement sur les projets eux-mêmes, mais aussi sur le processus : les parties prenantes qu'il réunit, les connaissances qu'il génère et la base qu'il peut fournir pour gérer les risques tout au long du cycle d'investissement. Cette approche est bien illustrée par l'expérience de la région de la Grande-Pologne (Wielkopolska), en Pologne, ou celle des agences britanniques de développement régional, où les stratégies de développement régional sont élaborées conjointement par les autorités nationales et les acteurs territoriaux, y compris les citoyens.

Capacité n° 2 : Coordination intersectorielle

Des capacités sont nécessaires pour valoriser les complémentarités des politiques d'investissement public dans les régions. Les chapitres précédents ont montré combien ces complémentarités sont essentielles. Les acteurs territoriaux sont souvent les mieux placés pour recenser les besoins locaux et exploiter les synergies en fonction des priorités d'investissement. Pour qu'une région puisse bénéficier d'une nouvelle route, d'une nouvelle école ou de tout autre investissement public, certaines conditions doivent être remplies en termes de complémentarité des services ou des infrastructures au niveau local (OCDE, 2011b). L'investissement dans les infrastructures aura un impact limité sur la croissance régionale s'il n'est pas associé à du capital humain et à de l'innovation (OCDE, 2009b).

Les complémentarités intersectorielles peuvent être recherchées aussi bien au niveau global (en harmonisant les investissements dans le logement et les transports) qu'au niveau local/du projet (en construisant dans une région un centre technologique doté de chercheurs qualifiés, et/ou en créant des entreprises désireuses de bénéficier d'une aide à l'innovation). Même si des conditions favorables sont créées au niveau (supra)national pour la coordination intersectorielle (c'est-à-dire que des fonds sont affectés en fonction de priorités stratégiques plutôt que simplement sur la base d'un programme sectoriel, voir le chapitre 2), la capacité à mettre en œuvre une telle coordination intersectorielle peut représenter un défi important pour les gouvernements infranationaux. Au niveau régional,

ce processus est facilité par la présence d'une stratégie globale d'investissement ou de comités mixtes dans les différents secteurs. Les administrations infranationales peuvent également tirer parti d'une aide extérieure, apportée par exemple par des agences de développement régional, pour adopter plus facilement une approche intégrée de la planification dans ce domaine.

Parmi les régions examinées, la plupart disposent d'un plan d'investissement stratégique régional qui définit leurs priorités d'investissement, même si la plupart du temps celui-ci n'est pas contraignant. Dans l'Union européenne, les régions ont été priées d'affecter leur financement de manière équilibrée entre des priorités infrastructurelles concrètes (tangibles) et immatérielles (capital humain). En Pologne, par exemple, sur la période 2007-2013, les régions ont dû affecter au moins 40 % de leurs ressources à la réalisation des objectifs de Lisbonne axés sur l'innovation, auxquels la plupart des régions de l'Europe de l'Ouest ont consacré plus de 60 % de leurs financements.

Capacité n° 3 : Coordination entre juridictions

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, les problèmes d'échelle et de retombées font de l'investissement public un enjeu interjuridictionnel important, qui exige une attention appropriée, notamment pendant la phase de planification. Même si les niveaux supérieurs de l'administration ont un rôle important à jouer pour encourager les économies d'échelle et éviter les incitations potentielles à des comportements opportunistes (voir le chapitre 2), il importe également que les administrations infranationales soient en mesure de mener des activités au-delà de leurs frontières et de renforcer les synergies avec les politiques d'investissement des juridictions voisines (ou avec lesquelles elles entretiennent des liens d'une autre nature). Cette coordination entre juridictions mérite une attention particulière compte tenu des données empiriques récentes selon lesquelles, à certains endroits, les effets externes de l'investissement public, qui s'étendent au-delà des frontières administratives, sont plus importants pour la croissance régionale que l'investissement public direct dans chaque région (Rodríguez-Pose et al., 2012). Elle est essentielle à la mise en place d'infrastructures matérielles dans lesquelles les économies d'échelle des projets transcendent les frontières régionales. Elle peut également rapporter des bénéfices dans des domaines tels que le développement du capital humain et l'innovation, à condition que les économies de fonctionnalité traversent les frontières administratives.

Les gouvernements infranationaux peuvent développer des capacités spécifiques pour faciliter la coordination entre juridictions. Il est nécessaire, par exemple, de recenser et d'évaluer les domaines de collaboration possibles, d'estimer la valeur de la collaboration, ainsi que les avantages et les inconvénients d'un modèle approprié pour ce faire. L'évaluation comparative d'autres exemples de coordination entre juridictions dans l'investissement public dans le même secteur ou dans des régions similaires peut aussi être utile. Il peut également être intéressant d'évaluer la volonté politique et d'y avoir recours pour faire avancer de tels projets (Oftelie, 2010). Cela étant dit, la disposition des gouvernements infranationaux à collaborer varie en fonction du type d'investissement envisagé. Par exemple, il leur est vraisemblablement plus facile de collaborer dans le cadre d'investissements visant à mettre en place des infrastructures et des services de base (par exemple pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées), que pour des investissements « stratégiques » dans lesquels elles risquent d'être en concurrence (par exemple dans l'enseignement supérieur, l'innovation). Malgré ces obstacles, leurs capacités ont été renforcées pour exécuter des projets d'investissement collaboratifs.

Les problèmes d'échelle peuvent être particulièrement importants dans les pays où la fragmentation administrative est élevée. En effet, celle-ci influence, surtout au niveau local, le type d'investissements considérés comme étant prioritaires, lesquels seraient généralement des projets à plus petite échelle et au rendement moindre. Les investissements qui génèrent des revenus à plus grande échelle (c'est-à-dire qui entraînent des effets externes positifs) risquent d'être sous-développés. C'est en tout cas ce qui a été observé lors de la mise en œuvre de plusieurs batteries de mesures visant à stimuler l'investissement en 2008-2009 : ce sont en effet les municipalités, et non des niveaux supérieurs de gouvernance, qui ont été les principales responsables des fonds censés stimuler l'investissement en France et en Espagne. En Espagne, même si le Fonds national pour l'investissement local a autorisé les candidatures mixtes, seules six communautés de communes sur 1 022 ont présenté un projet commun de financement. En France, des instruments de coopération existent entre 36 000 municipalités, mais ils n'ont pas été beaucoup utilisés au lendemain de la crise (OCDE, 2011b).

Capacité n° 4 : Implication des parties prenantes

La participation d'acteurs tels que les citoyens, les universités et le secteur privé améliore la qualité des projets de planification. Elle permet d'établir une vision commune du développement, enrichie l'évaluation des besoins d'investissement, révèle l'importance des relations transfrontalières, renforce la confiance dans les administrations et développe l'adhésion envers certains projets d'investissement. Elle peut également entraîner des améliorations, déterminées par la demande, des capacités de gestion de l'investissement public. Concrètement, cela signifie que les gouvernements infranationaux devraient être en mesure d'associer différents acteurs à l'élaboration de leurs politiques et à l'évaluation de leurs besoins dès les premières phases du cycle d'investissement, ainsi qu'au retour d'informations et à l'évaluation lors des phases ultérieures. Parmi les capacités nécessaires à l'efficacité de cette démarche figurent notamment : i) recenser les parties prenantes, comprendre leurs enjeux ainsi que leur droit et leur capacité à participer ; ii) définir les possibilités d'information et de consultation des groupes de partenaires ; iii) choisir la bonne méthode de participation ; iv) élaborer une stratégie de communication avec les parties prenantes (compte rendu des projets d'investissement accessible au public, état d'avancement des travaux de mise en œuvre et résultats) ; et v) gérer les réclamations⁶ (OCDE, 2004 ; Société financière internationale, 2007).

Les données issues des régions examinées montrent que la participation à la planification de l'investissement mériterait d'être renforcée chez certains groupes. Dans la plupart des régions des études de cas, il est courant de consulter les municipalités pour élaborer une stratégie de développement régional. Il est toutefois moins fréquent de faire participer les citoyens, les universitaires et les ONG à ce processus, et il s'avère que les banques et les acteurs du secteur privé sont les moins impliqués dans la conception de ces stratégies. Il pourrait être utile à cet égard de partager les bonnes pratiques et les expériences. Aux États-Unis, il n'est pas rare que la planification des transports régionaux et locaux inclue des projets de participation de la population qui définissent les modalités d'un tel processus⁷. L'encadré 3.1 présente un exemple de participation publique à la planification économique régionale en Angleterre.

Les acteurs du secteur privé jouent des rôles divers aux différents stades du cycle d'investissement public, mais il convient de gérer les risques de captation par certains groupes d'intérêt. Dans de nombreuses régions examinées, le secteur privé participe à

Encadré 3.1. Associer les citoyens et les entreprises à la planification économique régionale

Dans le cadre d'un mouvement de décentralisation en Angleterre à la fin des années 90, le gouvernement a créé neuf Agences de développement régional (ADR) qui avaient notamment pour objectif de renforcer la compétitivité et le développement économiques dans les régions. Pour ce faire, les agences ont notamment dirigé l'application d'une stratégie économique régionale (SER) de trois ans en coopération avec des partenaires dans leurs régions. La stratégie énonçait les principales priorités des régions en matière de développement économique, proposait une évaluation stratégique de leurs difficultés et de leurs possibilités, et définissait un cadre d'action pour les partenaires.

En 2003, l'agence pour l'Angleterre du Nord-Est a lancé le projet SHiNE (Shaping Horizons in the North East), censé élaborer, sur 14 mois, des scénarios d'avenir en exploitant les connaissances locales et en créant de nouveaux appuis pour la stratégie de 2006. La SER précédente avait été mise au point à l'aide de stratégies de planification plus traditionnelles, c'est pourquoi SHiNE a représenté une nouvelle approche visant à recueillir des points de vue plus vastes que par le passé. Le projet – dont le coût est estimé à GBP 250 000 – a fait participer plus de 1 000 partenaires dans le cadre d'entretiens, d'ateliers et d'exposés sur les enjeux et les facteurs ayant une influence sur la région et son développement économique. SHiNE a associé ou a atteint les secteurs privé, public et bénévole, ainsi que les universitaires, les étudiants, les communautés religieuses et d'autres. Aucun mécanisme spécial n'a été mis en place pour recueillir l'opinion des citoyens, mais le site Internet du projet mentionnait un numéro d'appel gratuit qui mettait la population en relation avec l'équipe du projet.

D'après une évaluation *ex post*, SHiNE a influencé la stratégie de 2006 à plusieurs égards. D'abord, le projet a mis en lumière les domaines où la stratégie précédente avait échoué. L'attention insuffisante portée à la question de l'initiative politique, l'approche autocentrée, l'absence de priorités clairement définies et la non-prise en considération des atouts et des possibilités propres aux régions dans la première SER sont autant d'éléments auxquels la stratégie de 2006 a tenté d'apporter une réponse. Ensuite, huit domaines prioritaires recensés par SHiNE ont contribué à la structure de la stratégie révisée. SHiNE a eu le mérite de révéler l'importance de la devise « Business, people, place », trois thèmes sur lesquels reposent la stratégie et les documents connexes. Certaines propositions émanant de SHiNE ont cependant été jugées trop radicales pour être incluses dans la stratégie, ce qui donne à penser que le processus a repoussé les limites de la réflexion sur le développement économique régional. L'utilité de SHiNE a en outre été démontrée dans les références au processus et aux résultats qui ont été faites dans de multiples documents stratégiques de « One North East » (nom de l'agence pour la région de l'Angleterre du Nord-Est), comme son Plan pour les entreprises (Corporate Plan 2005-2008). Enfin, l'évaluation a mis en avant les effets positifs sur la pensée stratégique et l'intérêt de rassembler diverses parties prenantes pour échanger des idées.

En 2012, les ADR anglaises ont été supprimées et remplacées par des partenariats d'entreprises locales pour réaliser des économies. SHiNE reste toutefois un exemple ambitieux de participation des acteurs régionaux à la planification économique.

Source : Extraits légèrement modifiés de Mizell, L. (2009), « Building Future Scenarios for Regional Development in Northeast England, United Kingdom », dans OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264048874-10-en.

l'élaboration de l'investissement public, notamment dans les secteurs du transport et de l'environnement, et dans une moindre mesure dans l'innovation et le développement régional. Dans certaines régions, il participe à des projets d'investissement dans des hôpitaux, des établissements scolaires, des infrastructures pour les technologies de l'information et de la communication, et dans la culture. Les acteurs du secteur privé, en participant aux décisions d'investissement public, peuvent fournir des informations importantes pour la planification du développement régional et la mise en œuvre des stratégies d'investissement. L'accapement de ces fonds peut toutefois poser problème, en particulier si des entreprises privilégient la création de marchés futurs pour elles-mêmes par rapport à des stratégies optimales pour la région (OCDE, 2009c). Une fois que les contrats privés ont été attribués, les partenaires privés contribuent également aux stratégies de communication et de consultation de la population. Les autorités publiques les encouragent à adopter un niveau élevé de transparence, à fournir des informations exhaustives sur les paramètres du projet et l'exploitation des infrastructures, et à se préoccuper de l'impact environnemental et social de leurs activités (OCDE, 2007).

Capacité n° 5 : Évaluation ex ante

Une évaluation *ex ante* est indispensable pour choisir les projets de manière rigoureuse, puisqu'elle détermine les choix d'investissement. Les évaluations doivent par conséquent être solides sur le plan technique, les projets de grande envergure nécessitant des analyses plus approfondies (Dabla-Norris et al., 2011). Elles permettent aussi de sélectionner les investissements en fonction de leur valeur économique, après considération des autres solutions d'investissement pour atteindre tel ou tel objectif (Posner, 2009 ; Laursen et Myers, 2009). L'évaluation *ex ante* devrait également tenir compte des éventuelles complémentarités avec d'autres stratégies ou projets. Si elle est de qualité élevée, une telle évaluation offre des avantages considérables dans le cadre du processus décisionnel. Comme le font observer Florio et Myles (2011), « l'examen rigoureux des décisions d'investissement permettra de contrer les distorsions dues aux contraintes budgétaires et à un environnement institutionnel insuffisant ». Les outils de l'évaluation *ex ante* pour les projets d'investissement comprennent l'analyse des coûts-avantages, l'évaluation de l'impact économique, l'analyse de la rentabilité et l'évaluation des risques. La plupart des régions de l'étude de cas utilisent l'analyse des coûts-avantages de leur propre initiative, et non sur instruction de l'administration centrale ou d'une organisation supranationale.

Malheureusement, même lorsque des évaluations *ex ante* sont menées, non seulement elles ne sont pas forcément utilisées de manière systématique par les gouvernements infranationaux dans leur processus décisionnel, mais en plus elles ne sont pas toujours de qualité suffisante. Aux États-Unis, par exemple, le Bureau national d'audit (Government Accountability Office, GAO) indique que même si les coûts et/ou les avantages sont généralement évalués, « de nombreuses agences de transport nationales et locales n'utilisent pas systématiquement une analyse économique formelle dans le cadre de leur processus décisionnel d'investissement pour évaluer d'autres projets [investissement dans les autoroutes et l'amélioration du trafic] » (US General Accountability Office, 2005). Même dans l'Union européenne où les analyses coûts-avantages sont obligatoires pour les grands projets d'investissement financés par des Fonds de cohésion, les incitations à lancer de nouveaux projets ou à absorber des fonds européens peuvent éclipser celles à la rentabilité de l'investissement public. La qualité de l'analyse *ex ante* n'est pas nécessairement bonne, et les pays peuvent être encouragés à

financer des projets qui ne sont pas optimaux mais qui sont prêts à être exécutés, afin d'éviter de perdre des fonds. Un examen indépendant de l'évaluation *ex ante* peut, et devrait être effectué afin de renforcer l'assurance de la qualité (Banque mondiale, 2008 ; Rajaram et al., 2010 ; Dabla-Norris et al., 2011).

La difficulté de l'évaluation *ex ante* réside vraisemblablement dans l'incertitude liée aux facteurs qui influent sur le rendement des investissements. L'analyse des coûts-avantages est la plus efficace quand de nombreuses informations sont disponibles sur le projet, le contexte et les risques encourus tout au long du cycle d'investissement. Par exemple, il pourrait s'avérer relativement facile d'évaluer les gains potentiels de l'assouplissement d'une contrainte de circulation sur un itinéraire fréquenté. En revanche, une analyse beaucoup plus approfondie est nécessaire pour les nouvelles infrastructures d'envergure, qui modifient les flux existants ou en génèrent de nouveaux. L'État de Victoria en Australie a mis au point un processus novateur appelé « High Value High Risk », qui souligne l'importance (et la difficulté) de mener une évaluation *ex ante* rigoureuse de certains projets d'investissement (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **Le processus « High Value High Risk » de l'État de Victoria, Australie**

Le ministère du Trésor et des Finances de l'État de Victoria est directement responsable de la qualité des principales propositions d'investissement public. Le gouvernement fédéral a récemment mis en place un processus appelé « High Value High Risk » (HVHR), dans le cadre duquel le responsable du Trésor (c'est-à-dire le ministre des Finances) doit, pour les projets d'investissement dont la valeur dépasse un seuil défini ou dont les risques sont jugés élevés même si le seuil financier n'est pas dépassé, examiner et approuver personnellement les propositions d'investissement à des étapes cruciales avant leur soumission pour décision finale. Par rapport à son ancienne fonction qui consistait à évaluer *ex post* les propositions de dépenses, ce processus associe le ministère du Trésor et des Finances au processus décisionnel directement et en temps réel. Les nouvelles dispositions nationales relatives à l'assurance de la qualité privilégient le renforcement des contrôles *ex ante* – pour consolider l'analyse de rentabilité des grands investissements. Ces derniers exigent désormais beaucoup plus d'efforts et d'expertise de la part du ministère concerné, et font l'objet d'un examen rigoureux à la fois sur les plans technique et stratégique. Le processus HVHR a quasiment tari une source importante d'échec des investissements, à savoir la tendance des projets d'investissement à élargir leur montant à mesure qu'ils se développent, sans approbation expresse.

Source : Bounds, G. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

Parce que la valeur des évaluations *ex ante* dépend des capacités techniques des individus et des organisations qui les réalisent (Rajaram et al., 2010), il est utile d'évaluer et de renforcer la présence de ces compétences au niveau infranational. Déterminer la disponibilité, en interne, de compétences techniques au sein de la fonction publique est également utile à cet égard, ainsi que les indications officielles telles que celles proposées par le « Guide de l'analyse coûts-avantages des projets d'investissement » de l'Union européenne⁸. Pour les projets d'envergure particulièrement complexes à évaluer, il importe également d'apprécier l'expertise technique disponible dans les organisations ou les unités

(publiques ou privées), de manière indépendante et rigoureuse. Pour ce faire, les administrations sont encouragées à créer des organismes publics spécialisés, indépendants et distincts de la fonction publique centrale.

Objectif n° 2 : Garantir des ressources suffisantes

L'une des principales difficultés des gouvernements infranationaux des pays membres de l'OCDE est de garantir des ressources suffisantes pour les projets d'investissement public. Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires, l'investissement public est devenu une variable d'ajustement (voir le chapitre 1). À court terme, une certaine compression des investissements est normale, et probablement inévitable ; d'autres postes de dépenses sont plus difficiles à ajuster rapidement. Toutefois, la perspective d'une période prolongée d'austérité dans de nombreux pays membres de l'OCDE risque d'engendrer un niveau élevé de sous-investissement, avec des conséquences délétères à long terme à la fois pour la croissance et pour l'offre de services. Dans les années à venir, les régions devront faire preuve d'imagination pour trouver les moyens de soutenir les investissements nécessaires dans les domaines où les besoins en capital sont importants et les temps de retour longs, comme dans les infrastructures des transports et des communications. La présente partie examinera les trois capacités que l'on considère essentielles pour garantir des ressources suffisantes dans le cadre des projets d'investissement public : budgétisation pluriannuelle, financement traditionnel et novateur, et financement par le secteur privé.

Capacité n° 6 : Budgétisation pluriannuelle

La budgétisation est le lien fondamental entre la planification et les ressources. Il est indispensable que les coûts des projets d'investissement public soient calculés avec précision⁹ pour la période d'investissement prévue, et que ces coûts soient pris en compte dans la stratégie budgétaire des gouvernements infranationaux et leur processus d'affectation des ressources. Le manque de rigueur dans le calcul des coûts et des budgets affaiblit la capacité des administrations à établir des priorités au sein de leurs programmes d'investissement. Il peut également entraîner une sous-capitalisation chronique de certains projets. Inscrire les projets d'investissement public dans un cadre budgétaire à moyen terme donne une certaine visibilité concernant la prédictibilité et la disponibilité des ressources (Rajaram et al., 2010 ; Banque mondiale, 2009). Cela vaut particulièrement pour les projets à long terme qui devront survivre à des changements de gouvernement. Une budgétisation pluriannuelle exige notamment des flux de revenus et des engagements de dépenses prévisibles et stables, lesquels peuvent dépendre du système budgétaire national. Aux États-Unis, la plupart des États ont recours à une forme de budgétisation bisannuelle qui fixe les revenus et les dépenses pour deux ans. Les administrations locales utilisent souvent des prévisions pluriannuelles dans le cadre du processus budgétaire (Boex et al., 1998). Dans l'Union européenne, le cycle prévisionnel de sept ans des Fonds structurels et des Fonds de cohésion a largement incité les régions européennes à passer à une budgétisation pluriannuelle. Dans les régions examinées, les dépenses d'investissement sont prévues sur une période de plusieurs années dans le budget annuel régional.

Capacité n° 7 : Financement traditionnel et novateur

Les gouvernements infranationaux doivent renforcer leurs capacités pour exploiter des sources de financement à la fois traditionnelles et nouvelles dans le cadre des

investissements publics. Les sources de financement traditionnelles – revenus propres, transferts entre niveaux de gouvernement et emprunts – vont continuer à jouer un rôle fondamental pour les administrations infranationales. Les revenus propres sont importants non seulement pour l'autofinancement et le cofinancement des investissements, mais aussi parce que, comme le font observer Kappeler et al. (2012), la décentralisation des revenus encourage les administrations régionales à dépenser davantage dans les infrastructures (économiques) favorables à la croissance, que dans les infrastructures (sociales) redistributives – une incitation potentiellement amoindrie par les subventions financières. Les dons entre niveaux de gouvernement jouent un rôle crucial dans l'investissement public infranational, mais dans certains pays la crise financière a entraîné une contraction des transferts. Même en période d'embellie, des problèmes de capacités peuvent apparaître. Pour accéder à de tels dons, les gouvernements infranationaux doivent posséder d'importantes capacités administratives, ce qui met éventuellement de côté les collectivités territoriales les plus démunies qui sont les moins capables d'accéder à ces fonds. Enfin, la capacité budgétaire peut être renforcée par le biais d'emprunts, même si ces derniers peuvent être limités par des règles budgétaires et par la situation économique globale. Outre les limites imposées aux emprunts des collectivités territoriales, l'accès au crédit est déterminé par plusieurs facteurs, notamment les propres atouts et faiblesses des administrations infranationales, le pays dans lequel elles se situent (c'est-à-dire la situation économique générale, la solvabilité) et la santé générale des banques et du secteur financier. Actuellement, même les gouvernements infranationaux les plus performants, qui sont sains d'un point de vue budgétaire, rencontrent des difficultés pour contracter des prêts en raison de la faiblesse du système bancaire dans plusieurs pays (par exemple en Espagne).

Il est actuellement très difficile dans certaines régions de l'OCDE de mettre en œuvre des mécanismes de financement traditionnel pour l'investissement public. Avec les mesures de restriction budgétaire qui sont prises, les gouvernements infranationaux chercheront sans doute à créer un espace budgétaire du côté des dépenses. Diverses pratiques telles que la budgétisation fondée sur les résultats ou les « examens stratégiques » permettent de recenser l'épargne et de créer un espace budgétaire plus important pour répondre aux priorités d'investissement. Cet espace budgétaire peut toutefois être limité par des engagements de dépenses importants et non discrétionnaires au niveau des administrations infranationales.

Des solutions novatrices sont nécessaires pour financer les investissements, mais leur complexité peut exiger des capacités que certaines administrations ne possèdent pas. Les capacités des gouvernements infranationaux doivent leur permettre d'exploiter pleinement les outils traditionnels (collecte efficace, compétences techniques pour accéder aux dons, organe de contrôle et volonté politique suffisante pour lever des droits et des taxes), ainsi que les formes de financement plus récentes (utilisation de technologies pour améliorer l'imposition de taxes directement aux usagers (voir, par exemple, Wachs, 2010), les taxes de récupération des plus-values ou le financement carbone des investissements écologiques). Les administrations infranationales doivent posséder des capacités spécifiques pour être en mesure d'utiliser certains outils de financement récents. Il est important qu'elles comprennent les avantages et les inconvénients des différents moyens de financement ainsi que leurs besoins en termes de situation financière locale, gestion des risques, frais de transaction et situation du marché (Chan et al., 2009). C'est pourquoi, dans une certaine mesure, les nouveaux outils peuvent créer de nouveaux besoins en termes de capacités. Un cercle vicieux pourrait apparaître,

dans lequel les régions les plus démunies seraient les moins à même d'utiliser ces nouveaux instruments financiers.

Capacité n° 8 : Financement par le secteur privé

Si l'on peut penser que le financement par le secteur public restera un élément central des projets d'investissement (OCDE, 2008b), la nécessité d'un financement privé est néanmoins indéniable (Forum économique mondial, 2010). La capacité à comprendre, garantir et optimiser la valeur du financement privé est par conséquent essentielle pour les administrations en général, et en particulier pour les gouvernements infranationaux qui gèrent un portefeuille d'investissements ayant un intérêt commercial. Les administrations infranationales doivent être en mesure de déterminer la valeur et la meilleure approche de la participation du secteur privé, laquelle devrait intervenir après un examen rigoureux d'autres modes de financement et d'exécution ; l'attribution des risques devrait se fonder sur une évaluation de l'intérêt public. Cette démarche inclut la capacité à démontrer que les partenariats public-privé, par exemple, fournissent des avantages plus importants que les investissements purement publics (Banque mondiale, 2009).

Les partenariats public-privé (PPP) sont une bonne solution pour inclure des acteurs du secteur privé dans les projets d'investissement (voir le chapitre 2) et pour obtenir un financement privé. Ces accords contractuels à long terme entre des acteurs privés et une entité publique sont utilisés pour financer des investissements, partager les risques et améliorer le rendement des investissements (encadré 3.3). Ce qui différencie les PPP les uns des autres réside dans le rôle et les responsabilités des acteurs publics et privés, allant de modèles de construction-cession (où le secteur public conserve la responsabilité) à des processus de désinvestissement (dans lesquels l'administration transfère la totalité ou une partie d'un bien au secteur privé). Des modèles hybrides sont également apparus pour répondre aux difficultés rencontrées dans différents secteurs (Deloitte Research, 2007). Les diverses formes de PPP ont des implications financières différentes pour les administrations et les consommateurs. C'est pourquoi les décisions relatives aux PPP devraient être prises en coordination avec le processus budgétaire et en conformité avec une stratégie globale relative aux catégories d'investissement dont la mise en œuvre est la plus réussie via un financement public, un PPP ou un financement privé (Banque mondiale, 2009).

Encadré 3.3. Les partenariats public-privé dans trois régions : bonnes pratiques et difficultés

État de Victoria (Australie)

L'État de Victoria a été un pionnier en matière de PPP, et ses pratiques ont servi de modèles aux États australiens et à d'autres. Depuis 2000, date à laquelle les premiers PPP ont été mis en œuvre dans l'État de Victoria, ils couvrent environ 10 % des investissements en infrastructure. Actuellement 22 projets PPP sont en cours d'exécution, ce qui représente un investissement total de AUD 11.5 milliards. Le ministère du Trésor et des Finances a mis en place l'unité « Partnerships Victoria » qui définit les normes et élabore les politiques. La mise en œuvre d'un projet PPP se caractérise par l'obligation d'établir un « comparateur du secteur public » (CSP), c'est-à-dire une estimation des coûts de chaque projet, contrôlée de manière indépendante, sur la base d'une procédure traditionnelle de passation de marché. Le CSP sert alors de point de repère pour évaluer la rentabilité d'une proposition de PPP. Au cours des dix dernières années, les ministères ont dû approfondir leurs connaissances du secteur privé dans chaque domaine afin de mieux calibrer les incitations à conclure ce type de contrats.

Encadré 3.3. Les partenariats public-privé dans trois régions : bonnes pratiques et difficultés (suite)

La philosophie et la politique générale des autorités de Victoria concernant les PPP sont du domaine public, ce qui offre une grande transparence au secteur privé quant aux objectifs, aux stratégies et aux procédures applicables à la mise en œuvre des PPP, renforce la confiance du marché et réduit le temps et les coûts associés à la participation du secteur privé. Les autorités ont toutefois noté qu'il était très difficile de déterminer les niveaux appropriés de production et de résultat des PPP étant donné que ces contrats étaient axés sur les résultats. En outre, certains des projets PPP parmi les plus complexes dans le domaine de l'eau, comme la construction d'une usine de désalinisation pour approvisionner Melbourne en eau en cas de sécheresse prolongée, ont suscité l'intérêt de la population, mais ont également nécessité la gestion de risques politiques importants.

Grande-Pologne (Wielkopolska) (Pologne)

Les PME de la région de la Grande-Pologne sont désireuses de profiter des financements proposés dans le cadre des programmes de l'Union européenne (depuis avril 2012, 1 208 projets de PME ont été financés par le biais de mesures émanant d'un programme régional d'exploitation). Dans la grande majorité des cas pourtant, les PME obtiennent des fonds pour des projets qu'elles exécutent elles-mêmes. Les projets PPP restent rares. Ils sont en effet difficiles à exécuter en Pologne en raison de l'absence de cadre juridique approprié et du faible niveau de confiance entre les secteurs public et privé. Il existe cependant quelques exemples de PPP. L'un d'eux est le projet « Galeria Goplana », qui vise à redynamiser une friche industrielle dans le centre de Leszno, en vue de la transformer en un centre commercial. L'investisseur privé mettra gratuitement l'un des bâtiments redynamisés à la disposition de la municipalité, qui pourra y créer une bibliothèque publique multimédias ou un office du tourisme. La valeur totale du projet s'élève à PLN 178 millions, tandis que le prêt est de PLN 50 millions. Un autre exemple est le soutien apporté à la reconversion d'un bâtiment postindustriel en un espace de bureaux (Centre d'affaires « Podwale » à Poznan). L'investisseur privé proposera d'y organiser des formations et des ateliers gratuits pour les habitants. La valeur de l'investissement s'élève à PLN 30 millions, et le prêt accordé par le Fonds de développement urbain à PLN 22.5 millions.

Galice (Espagne)

Les PPP sont relativement peu nombreux en Galice, et n'ont été utilisés jusqu'à présent que pour des projets à grande échelle. Deux projets PPP sont actuellement exécutés et trois sont en cours d'exploitation. Avec la crise financière, il est devenu plus difficile de mettre en œuvre des PPP parce que l'accès à un financement privé est plus compliqué et plus onéreux qu'avant la crise. La Galice a récemment lancé deux appels d'offres mais n'a pas été en mesure de trouver des entreprises à qui confier l'exécution des travaux. Aucun autre PPP n'est prévu pour le moment.

Source : Extraits légèrement modifiés de Bounds, G. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm ; Dabrowski, M. et D. Allain-Dupré (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Wielkopolska, Poland », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm et Hulbert, C. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Galicia, Spain », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

Il se peut que les PPP soient particulièrement complexes et que les administrations infranationales ne possèdent pas les capacités techniques nécessaires pour les évaluer, les concevoir et les gérer. Les difficultés dans la capacité des gouvernements infranationaux à gérer les PPP ont été qualifiées de « défi » ou de « défi majeur » par 16 pays (sur un total de 19 ayant répondu à la question) dans le questionnaire national de l'OCDE. Plusieurs éléments peuvent renforcer les capacités infranationales : une évaluation comparative,

une formation ciblée, la création d'unités PPP spécialisées et la promulgation de bonnes pratiques. Les administrations nationales peuvent également améliorer les capacités infranationales grâce à la formation et à des unités PPP spécialisées (comme celles qui existent déjà en Australie, en Belgique, au Canada et en Allemagne, au niveau fédéral/provincial ; voir OCDE, 2010a). Les collectivités territoriales sont également invitées à examiner et à adopter la récente recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé (OCDE, 2012c).

D'après les données tirées du questionnaire de l'OCDE, la participation du secteur privé à l'investissement public infranational, malgré ses avantages potentiels, reste relativement limitée. Associer des acteurs privés à des projets d'investissement public est considéré comme un défi par la plupart des régions de l'étude de cas, et par 84 % des administrations nationales. Ces difficultés peuvent découler en partie des contraintes budgétaires imposées aux partenaires privés potentiels, mais aussi de la capacité limitée de quelques acteurs infranationaux à évaluer le rôle du secteur privé et à l'associer aux projets. Les gouvernements infranationaux envisagent plusieurs facteurs importants lorsqu'ils cherchent à réunir les conditions propices à attirer des fonds privés. Parmi ces facteurs figurent une politique claire d'investissement, une politique transparente et concurrentielle de marchés publics, une réserve de possibilités, un contexte réglementaire bien défini, des projets pionniers, des potentialités importantes, des calendriers crédibles de projet, un soutien politique et une capacité administrative suffisante (Forum économique mondial, 2010).

Objectif n° 3 : Garantir la transparence quant à l'utilisation des ressources publiques dans le cadre de marchés publics

Capacité n° 9 : Procédures transparentes et compétitives de passation de marchés publics

L'obligation de rendre des comptes quant à l'utilisation des ressources publiques est une responsabilité essentielle à tous les niveaux de gouvernance (voir le chapitre 1). L'idée principale ici est que les procédures de passation de marchés publics au niveau territorial doivent être saines. La qualité de ces procédures est importante parce que les passations de marchés influencent à la fois l'investissement public et « les activités des collectivités les plus exposées au gaspillage, à la fraude et à la corruption » (OCDE, non disp.). L'insuffisance des capacités et les pratiques de corruption (tableau 3.3) au niveau infranational affaiblissent la confiance, dissuadent les investissements extérieurs, augmentent les coûts d'emprunt et d'investissement, nuisent potentiellement à la qualité, et perturbent l'utilisation des fonds. Par exemple, les principales erreurs relatives à l'absorption des fonds européens sont liées à des passations de marchés publics (41 % des erreurs quantifiables cumulées en 2006-09) et sont concentrées dans un nombre relativement faible de programmes (régionaux) dans quelques pays membres (Commission européenne, 2011). De bonnes pratiques devraient exister tout au long du cycle de passation de marchés – depuis la conception du projet jusqu'à l'attribution du contrat et sa gestion. Il importe d'appliquer efficacement et dans les délais impartis des procédures globales et transparentes pour attirer des investisseurs privés (Forum économique mondial, 2010).

Pour quatre des régions étudiées, l'insuffisance des capacités infranationales en matière de passations de marchés publics est perçue comme un obstacle majeur à l'efficacité des stratégies d'investissement public. Une telle insuffisance est plus lourde de

Tableau 3.3. **Signaux d'alerte sur un risque de corruption dans la passation de marchés publics**

Signal d'alerte	Description
Plaintes des soumissionnaires	Les plaintes de la part des soumissionnaires et des autres parties peuvent indiquer qu'il est utile d'enquêter sur une éventuelle faute déterminante, même si celle-ci n'est pas mentionnée dans les plaintes.
Plusieurs contrats dont la valeur est tout juste inférieure aux seuils d'adjudication	Les responsables publics peuvent modifier un contrat pour faire en sorte que son montant arrive juste en dessous du seuil d'adjudication, ou le diviser en plusieurs petits contrats (on parle de fractionnement). Ce faisant, ils suppriment l'intérêt d'organiser un appel d'offres concurrentielles ou de mener un examen à un niveau supérieur tout en dirigeant les contrats vers des entreprises données.
Schémas de soumission inhabituels	La collusion dans le cadre des soumissions peut être indiquée par des schémas inhabituels tels que (liste non exhaustive) des offres qui diffèrent les unes des autres par un pourcentage systématique, des soumissionnaires ayant perdu le marché qui deviennent des sous-traitants, la rotation des soumissionnaires retenus ou des prix de soumission largement supérieurs aux estimations des administrations.
Commissions des agents vraisemblablement gonflées	Des intermédiaires inutiles peuvent être utilisés pour établir ou exécuter un contrat. Leurs commissions peuvent cacher des pots-de-vin, des rétrocessions de commissions, etc.
Soumissionnaire suspect	Des individus peuvent soumettre des offres par le biais de sociétés écrans ou fictives. Un examen attentif permettra de mettre au jour l'absence de locaux d'activités permanents, d'une cotation en bourse et de biens commerciaux.
L'offre la plus avantageuse n'est pas retenue	Un trucage des soumissions peut être suspecté si l'offre évaluée comme étant la plus avantageuse est déclarée inappropriée par le comité d'évaluation, sans justification.
Attribution répétée des contrats au même sous-traitant	Les demandes d'exception à un projet approuvé de passation de marché public dans le but d'attribuer sans justification appropriée de multiples contrats à un sous-traitant unique peuvent cacher des attributions réalisées sur la base de fausses justifications, ou un fractionnement de contrat.
Modification de la valeur ou des modalités du contrat	Des modifications apportées à un contrat après le choix d'un sous-traitant mais avant la signature du contrat peuvent indiquer une tentative d'augmentation de la rentabilité en ajustant la portée, la qualité (par exemple le personnel), les prix unitaires ou d'autres modalités du contrat.
Modifications multiples d'un contrat	Les modifications apportées après la signature du contrat ou pendant son exécution peuvent être justifiées, mais peuvent aussi mettre en évidence une tentative d'augmentation de la valeur du contrat sans changer le produit ou les services fournis.
Travaux/services de mauvaise qualité	Des biens ou des services de mauvaise qualité ou non livrés peuvent indiquer qu'un sous-traitant a tenté de récupérer les montants des pots-de-vin, des rétrocessions de commissions ou des pratiques collusoires avec d'autres entreprises en diminuant la qualité des biens/services produits ou en fournissant des biens/services de qualité insuffisante par rapport à ce qui avait été initialement convenu.

Note : Dans la source ci-dessous, ces signes avant-coureurs font référence à des indicateurs de fraude et de corruption dans des projets financés par la Banque mondiale. Ils sont cependant une référence utile pour les passations de marchés en général.

Source : Banque mondiale (non disp.), « Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement », pamphlet, Operations Policy and Country Services, Integrity Vice Presidency, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf.

conséquences dans les régions ou les municipalités de taille modeste sur le plan économique, qui ne possèdent qu'un bureau à effectif réduit pour les passations de marchés publics, quand il existe, ou qui connaissent une pénurie de responsables qualifiés en la matière. La passation de marchés publics est trop souvent considérée comme une tâche administrative, au lieu d'un projet stratégique ; des administrations ont ainsi multiplié les procédures d'attribution de contrats dans différents domaines, créant des risques de collusion entre agents économiques et limitant le développement des marchés infranationaux. Au niveau territorial justement, il se peut que les petites unités chargées des passations de marchés publics ne soient pas suffisamment spécialisées ou ne possèdent pas les compétences juridiques, économiques et techniques nécessaires.

Les passations de marchés publics risquent également de poser problème aux gouvernements infranationaux dont les dispositifs de contrôle interne sont faibles, en raison, dans certains cas, de la décentralisation qui a pris de l'avance sur le renforcement des capacités administratives. Les régions étudiées mentionnent d'autres obstacles aux

Encadré 3.4. **Les défis de la passation de marchés publics dans la région de la Grande-Pologne (Wielkopolska), en Pologne**

Les passations de marchés publics sont un enjeu dans le cadre de l'application du Programme régional d'exploitation (stratégie régionale pour tous les projets d'investissement cofinancés) en Grande-Pologne. La première difficulté recensée est l'instabilité du cadre juridique applicable aux passations de marchés publics, lequel a connu de nombreuses modifications ces dernières années. Ces changements fréquents ont contraint les investisseurs à ajuster leur façon de faire et ont entraîné des coûts additionnels. Une autre difficulté concerne les vérificateurs qui évaluent les procédures appliquées. Des responsables régionaux avancent que ces derniers, qui ont tendance à être méticuleux, imposent de lourdes sanctions en cas d'irrégularité, même mineure, dans les appels d'offres, et que ces irrégularités sont qualifiées comme telles, ou non, en fonction de leur interprétation personnelle. Ce manque d'uniformité tel qu'il est ressenti crée un climat d'insécurité et de méfiance qui oblige les investisseurs à déployer des efforts accrus pour évaluer chaque détail des projets et qui entrave le bon déroulement des appels d'offres. Les procédures de contrôle effectuées par les vérificateurs polonais sont plus rigoureuses que celles menées ultérieurement par les vérificateurs de l'Union européenne. Quelques administrations ayant répondu au questionnaire de l'OCDE ont mentionné d'autres obstacles à l'efficacité des procédures de passations de marchés publics, à savoir les contraintes administratives, les spécifications restrictives figurant dans l'appel d'offres et un savoir-faire limité en matière d'organisation des appels d'offres.

Source : Dabrowski, M. et D. Allain-Dupré (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Wielkopolska, Poland », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

passations de marchés publics : trois signalent des procédures administratives excessives (encadré 3.4), deux des contraintes de temps et une les spécifications trop restrictives figurant dans les soumissions, qui créent des contraintes administratives.

Des initiatives visant à améliorer les procédures dans ce domaine sont prises à la fois aux niveaux national et infranational. Au niveau national, plusieurs pays de l'OCDE ont récemment modifié la législation applicable aux passations de marchés publics en vue de simplifier les procédures ou d'améliorer la rentabilité. Le Portugal a par exemple adopté en 2008 un nouveau Code des contrats publics qui prévoit diverses réglementations pertinentes. La Slovénie a simplifié les procédures de passations de marchés publics et a renforcé l'assistance technique fournie aux municipalités. Au niveau régional, la Galice a mis au point une plate-forme Internet pour les procédures de passations de marchés publics à l'intention de toutes les entités publiques, y compris les municipalités (voir le chapitre 2). L'objectif est d'intégrer toutes les entités publiques et privées dans un organisme centralisateur pour les passations de marchés publics. Les passations de marchés collaboratives à différents niveaux de gouvernance ainsi qu'au niveau régional peuvent également contribuer à renforcer les capacités dans ce domaine (par exemple, alliances d'acheteurs, réseaux, accords-cadres et centrales d'achat). Dans le secteur de la santé en Italie, en France et au Royaume-Uni, par exemple, la mise en place d'unités spécialisées dans les passations de marchés publics pour un certain nombre d'organismes de santé s'est avérée très utile (encadré 3.5).

Encadré 3.5. Secteur de la santé en Italie, en France et au Royaume-Uni : passations de marchés publics dans un contexte décentralisé

En Italie, les régions mènent leurs activités par le biais d'un réseau de *Aziende Sanitarie* et *Ospedaliere* (ci-après « agences de soins de santé »), au nombre d'environ 800. L'État conserve la compétence législative concernant la « concurrence » et par conséquent les règles régissant l'attribution des marchés publics, tandis que les régions ne sont compétentes sur le plan législatif que pour la composition et les fonctions du jury qui participe à l'application des critères d'attribution. L'autonomie régionale a un impact sur le modèle organisationnel des services de soins de santé. Même si de nombreux modèles sont considérés comme novateurs et, dans une certaine mesure, performants (par exemple ESTAV en Toscane), la diffusion de différents modèles permet au pouvoir politique de guider les choix ainsi que les relations avec le secteur privé et les fournisseurs. Un autre point faible, plus structurel, de la passation de marchés publics en Italie réside dans les réticences à modifier les procédures administratives « familières », donc « rassurantes », qui sont normalement appliquées dans le contexte des appels d'offres publiques, lesquels sont concernés par un nombre anormalement élevé de procédures judiciaires. Enfin, les passations de marchés collaboratives sont apparues ultérieurement en Italie, par rapport à d'autres pays européens, mais les Italiens prennent de plus en plus conscience de la nécessité de créer des groupes et des centrales d'achat. La législation spéciale sur le crime organisé (L. 13 août 2010, n° 136, art. 13) indique comment mettre en place une ou plusieurs centrales d'achat au niveau régional. Cette disposition prévoit également l'attribution de contrats publics et le contrôle de la phase d'exécution au niveau territorial (régional, provincial, interprovincial, municipal et inter-municipal) avec les autres entités administratives concernées. Il existe un risque de chevauchement ou de répétition des activités contractuelles avec d'autres centrales d'achat sur le même territoire, et de difficultés pour regrouper les besoins des administrations locales. La menace faite à l'intégrité est grande puisque la somme des différents marchés publics, au lieu d'être une véritable procédure de passation de marchés collaborative, augmente la valeur des contrats et place le pouvoir entre un nombre limité de mains, sans favoriser l'acquisition des nouvelles compétences et capacités nécessaires à une stratégie de collaboration. Cette situation peut induire une vaste corruption.

En France, outre les centrales d'achat ayant des compétences générales (comme l'*Union des groupes d'achat public* qui gère plus de 20 % des dépenses totales des blocs opératoires), il existe plusieurs centrales d'achat compétentes pour les services et les produits de santé au niveau local (par exemple RESAH – Réseau des acheteurs hospitaliers d'Ile-de-France et Assistance publique des Hôpitaux de Paris) et au niveau national (*Consortium achat de la Fédération des Centres de lutte contre le cancer* et UNI.H.A). Les centrales d'achat sont parfois spécialisées dans les secteurs à la fois des soins de santé et de la médecine sociale, et elles aident d'autres régions par le biais de formations et d'évaluations comparatives (par exemple, RESAH). Les économies réalisées se sont avérées importantes, surtout si l'on considère que ces expériences ont débuté au niveau infranational il y a environ cinq ans. Les centrales d'achat peuvent aussi jouer un rôle majeur dans les marchés publics pour l'innovation (MPI) qui organisent des réseaux pour acquérir des produits novateurs (par exemple, projet pilote Happi soutenu par la Direction générale Entreprises et Industrie de la Commission européenne sur les marchés publics dans le secteur de la santé). On estime à 25 % la valeur des passations de marchés publics réalisées dans le cadre de procédures conjointes.

Au Royaume-Uni ces dernières décennies, les initiatives visant à regrouper et à rationaliser les dépenses pour les produits et les services de santé se sont multipliées. Celles-ci ont une caractéristique commune : elles ne sont pas obligatoires. Face à la nécessité de contrôler et de réorganiser les dépenses liées aux produits et aux services de santé dans un système largement décentralisé, les autorités britanniques ont d'abord encouragé les regroupements volontaires au niveau régional (organisations et centres de passations de marchés collaboratives), propres à réaliser des économies d'échelle. Les résultats ont été faibles en raison des difficultés liées à l'harmonisation des pratiques établies, des préférences cliniques et

Encadré 3.5. **Secteur de la santé en Italie, en France et au Royaume-Uni : passations de marchés publics dans un contexte décentralisé** (suite)

des intérêts locaux. Les autorités ont ensuite évité de recourir à des instruments contraignants pour centraliser les activités d'achat et ont développé les possibilités offertes par l'acquisition de savoir-faire et de compétences professionnelles par le biais de collaborations et de partenariats avec des agents économiques, créant ainsi des centrales d'achat (parmi lesquelles certaines proposent des services de consultation, d'analyse du marché et de gestion de la chaîne d'approvisionnement), un système national pour coordonner les achats de produits pharmaceutiques, une base de données nationale pour évaluer les besoins en termes d'efficacité, plusieurs services d'information technologique et des directives sur la rédaction des documents contractuels.

Si les administrations centrales continuent à jouer un rôle important dans la législation applicable aux passations de marchés, voire dans les différentes phases du cycle d'approvisionnement (par exemple l'évaluation des fournisseurs), les administrations infranationales doivent rester impliquées dans l'évaluation des besoins, l'analyse des marchés visés et la recherche de solutions novatrices. L'expérience internationale fournit deux enseignements clés concernant les capacités infranationales relatives à la passation de marchés :

- Pour mettre en place le niveau de capacités approprié, il est indispensable de surmonter les obstacles liés à l'utilisation des nouveaux outils juridiques, techniques et électroniques au niveau infranational. Les responsables locaux devraient cesser de travailler dans des entités isolées et chercher au contraire à intégrer de plus grandes équipes coordonnées. Cette démarche garantirait que les passations de marchés au niveau infranational sont réalisées en faveur des nouveaux entrants économiques, de l'innovation et de la durabilité. Les passations collaboratives de marchés peuvent favoriser à la fois la rationalisation et la simplification de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement depuis la définition des besoins jusqu'aux réalisations finales. La centrale d'achat peut aider les administrations locales grâce à une analyse du marché, une stratégie d'approvisionnement et la négociation de contrats-cadres avec les agents économiques. Cette méthode permet, par exemple, de résoudre un problème souvent sous-estimé au niveau infranational : les coûts de stockage et de logistique liés à l'achat de biens.
- Les gouvernements infranationaux doivent organiser les passations de marchés de façon à réduire au minimum les déficits de capacités : des éléments tels que la transparence, le suivi, le partage des meilleures pratiques et la coordination devraient être développés au niveau infranational.

Objectif n° 4 : Promouvoir les résultats et l'apprentissage

Les processus de suivi et d'évaluation jouent un rôle crucial en améliorant l'efficacité et l'efficacé de l'investissement public dans le développement régional grâce aux résultats et à l'apprentissage. Il ne s'agit pas seulement d'un instrument majeur de coordination (comme nous l'avons vu dans le chapitre 2) ; les activités bien conçues de suivi permettent aux acteurs territoriaux de suivre la mise en œuvre des projets d'investissement et l'accomplissement des obligations contractuelles, d'encourager les résultats, de procéder à des ajustements à mi-parcours et de déterminer les résultats à moyen terme. L'évaluation permet de recenser les effets du processus et de fournir des

informations utiles pour les décisions d'investissement futures. Ces deux activités sont indispensables, eu égard à la responsabilité et à l'apprentissage, pour transférer des connaissances entre les parties et améliorer les performances en intégrant le retour d'informations pendant et entre les cycles d'investissement. Certaines capacités spécifiques peuvent renforcer la valeur des systèmes de suivi et d'évaluation pour les administrations infranationales : systèmes bien conçus de suivi, évaluation régulière des résultats *ex post* et utilisation des informations sur les résultats.

Capacité n° 10 : Systèmes de suivi robustes¹⁰

La première capacité requise pour que le suivi des activités infranationales d'investissement public soit efficace est un système bien conçu de suivi disposant d'un nombre limité d'indicateurs axés sur les objectifs régionaux et nationaux. Un tel système devrait favoriser la communication, en temps voulu, d'informations crédibles sur les dépenses et les résultats. Les indicateurs doivent être pertinents (liés aux objectifs nationaux et régionaux), valides (évaluation des éléments concernés), fiables et utiles (fourniture aux administrateurs et aux responsables politiques d'informations susceptibles de donner lieu à une action en justice). Le système de suivi de l'investissement public est cependant difficile à gérer, et par conséquent long et coûteux. Il est donc utile de souligner l'importance de disposer d'un ensemble ciblé d'indicateurs fournissant des informations susceptibles de donner lieu à une action en justice.

Parce que la combinaison des investissements est différente d'une région à l'autre, les indicateurs de suivi devraient également varier, pour refléter les choix stratégiques, les objectifs et les décisions de planification. Il est nécessaire de rassembler et de comparer les données horizontalement à différents niveaux de gouvernance ; cette démarche peut être facilitée en encourageant les acteurs locaux et régionaux à adapter leurs activités de suivi à leur combinaison d'investissements, en choisissant à partir d'un menu d'indicateurs aux définitions normalisées et en exigeant la création d'une base d'indicateurs commune. Pour renforcer la compréhension du suivi et la participation, le menu d'indicateurs devrait être mis au point conjointement par les acteurs territoriaux, nationaux et supranationaux, lesquels communiqueront des informations, suivront l'avancée des travaux et utiliseront les résultats du système d'indicateurs. Le choix final des indicateurs devrait inclure les ressources utilisées, les volumes de production et l'évaluation des résultats. Recenser les indicateurs pertinents pour différentes catégories d'investissement est une tâche qui va au-delà de la portée du présent rapport ; des recommandations ont été formulées ailleurs¹¹.

La conception et la gestion d'un portefeuille d'investissements axé sur les résultats exigent également que les administrations infranationales fixent des objectifs de résultats¹². Pour ce faire, elles doivent déterminer les indicateurs qui devraient être associés à tel ou tel objectif, établir des valeurs de départ, fixer des objectifs, définir le calendrier de l'évaluation et de la communication d'informations, et déterminer dans quelle mesure la responsabilité liée à la réalisation des objectifs sera mise en œuvre – en veillant à réduire au minimum les distorsions souvent créées par les systèmes axés sur la performance. Comme nous l'avons fait observer dans le chapitre 2, le suivi est relativement courant dans les pays et les régions de l'OCDE, y compris l'utilisation d'indicateurs de performance et d'informations financières (c'est-à-dire que le suivi s'étend bien au-delà du simple audit financier). Toutefois, il est également manifeste que l'évaluation est un processus moins répandu que le suivi, ce qui donne à penser que les possibilités pour que

de tels indicateurs servent de base à l'élaboration des stratégies et améliorent les résultats au fil du temps ne se concrétiseront pas dans de nombreuses régions de l'OCDE, sinon la plupart.

Capacité n° 11 : Évaluation des résultats ex post

L'évaluation *ex post* est aussi cruciale à la fin du cycle d'investissement que la planification stratégique au début du cycle. Elle permet de fournir aux responsables politiques des données importantes sur les effets (« résultats ») des choix d'investissement, sur leur contribution au développement économique et sur les contextes dans lesquels des défaillances (ou des synergies) se sont produites. Si elles sont bien réalisées, ces évaluations permettent aux responsables politiques de contrôler l'obtention des résultats escomptés tout en apprenant comment améliorer ultérieurement la qualité des décisions d'investissement. Les gouvernements infranationaux ne doivent pas mener leurs propres évaluations *ex post*, mais devraient avoir accès à des organes indépendants (par exemple des centres de recherche, des universités, des bureaux de conseil) capables de réaliser des évaluations de qualité élevée dans le cadre d'un contrat. Tandis que de nombreuses régions étudiées indiquent évaluer les résultats, les données tirées du questionnaire national de l'OCDE montrent que, pour les gouvernements nationaux, les capacités nécessaires à l'évaluation *ex post* sont insuffisantes. Quatorze pays (sur un total de 20) considèrent que l'absence d'évaluation de l'impact *ex post* des projets d'investissement public pose problème.

Les difficultés relatives à l'évaluation *ex post* dépendent dans une certaine mesure des secteurs concernés. Il est indispensable que les évaluations soient liées aussi étroitement que possible aux objectifs de l'investissement, qui peuvent englober divers éléments de la croissance (de la production ou de l'emploi) ou de la prestation de services (échelle, efficacité ou efficience). Par exemple, en ce qui concerne les infrastructures matérielles, la difficulté consiste à déterminer les impacts économiques réels (en termes de flux de trafic, d'activités commerciales et de déplacements domicile-travail, etc.), et à ne pas croire, comme c'est parfois le cas, que le projet a réussi dès que l'extension donnée d'une infrastructure est achevée dans les délais et le budget impartis. Il se peut que les investissements dans les infrastructures moins tangibles (capital humain, systèmes d'innovation) soient encore plus difficiles à évaluer, puisqu'une analyse relativement poussée est nécessaire pour apporter la preuve de leur « additionnalité » (c'est-à-dire le niveau d'activité générée qui n'aurait pas été produit si l'investissement n'avait pas eu lieu).

Capacité n° 12 : Exploiter les informations sur les résultats

Les mécanismes de communication des résultats jouent un rôle important car ils permettent au suivi et à l'évaluation d'avoir un effet positif sur la qualité des investissements publics. Un système bien conçu de suivi et d'évaluation perdra toute utilité si les données qu'il produit ne sont pas exploitées. L'apprentissage n'est efficace que si les données produites initialement sont utilisées ultérieurement. La capacité à exploiter de façon productive les informations générées par ce biais est donc indispensable. Parmi les utilisateurs potentiels des informations issues du suivi et de l'évaluation figurent les gestionnaires du programme, les responsables politiques à tous les niveaux de gouvernance, les entreprises et les citoyens. Il est important de noter que la disponibilité de telles informations n'aboutit pas nécessairement à leur exploitation productive. Des éléments devraient indiquer que les informations sur les résultats sont à la fois à la

disposition des parties prenantes et utilisées dans le processus décisionnel. Un exemple d'utilisation de ces données vient de Galice, Espagne, où des éléments de budgétisation en fonction des résultats ont été introduits dans le processus budgétaire de 2011 (encadré 3.6). Le premier objectif est d'utiliser les données de sortie et les résultats obtenus par les secteurs publics comme données d'entrée dans le processus de négociation du budget de 2013.

Encadré 3.6. **Suivi des performances en Galice (Espagne) et dans l'État de Victoria (Australie)**

Quelques principes de budgétisation liée à la performance ont été appliqués par l'administration régionale de Galice (sans qu'aucune demande ou directive n'ait été formulée par le gouvernement central) dans le processus budgétaire de 2011. L'objectif est d'utiliser les données de sortie et les résultats obtenus par les secteurs publics comme données d'entrée dans le processus de négociation du budget de 2013. Des indicateurs sont en cours d'établissement pour l'ensemble des stratégies d'investissement et visent à améliorer la gestion et l'efficacité budgétaires et à recenser les dépenses superflues dans un contexte de crise et d'austérité budgétaire. Pour développer le système, les administrations régionales se sont inspirées de leur expérience dans la gestion des fonds de l'Union européenne. La Galice est l'une des régions européennes pilotes qui utilisent des indicateurs liés aux données de sortie et aux résultats dans le cadre d'un mécanisme central de gestion des investissements publics financés à l'aide de fonds européens. L'adoption d'une telle approche a été facilitée par le climat politique créé par la récente crise financière et les pressions budgétaires qui en ont découlé. Les administrations régionales cherchent à réorienter la gestion de l'investissement public depuis les dépenses vers les « performances » (données de sortie et résultats).

Dans l'État de Victoria, l'essentiel des évaluations a tendance à intervenir avant le début du projet. La priorité des nouvelles dispositions centrales relatives à l'assurance de la qualité est de renforcer les contrôles *ex ante* – ce qui renforcera l'analyse de rentabilité des grands investissements. Ces derniers exigent aujourd'hui davantage d'efforts et d'expertise de la part du ministère compétent, et sont soumis à un examen rigoureux à la fois sur le plan technique et stratégique (voir l'encadré 3.2). Le processus visant à renforcer l'analyse de rentabilité inclut l'élaboration d'indicateurs de performance qui servent de base au suivi une fois que l'infrastructure est opérationnelle. Dans le cadre du système de services publics de l'État de Victoria, l'évaluation *ex post* des investissements incombe en premier lieu au ministère compétent. Il existe relativement peu d'exemples de telles évaluations, et certaines publications universitaires ont émis des critiques quant au fait que les partenariats public-privé faisaient très rarement l'objet d'évaluations.

Source : Hulbert, C. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Galicia, Spain », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm ; Bounds, G. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

Compte tenu de l'étendue des informations disponibles, les responsables politiques et les planificateurs à tous les niveaux de gouvernance devraient anticiper les besoins en termes de données, prévoir leur utilisation et chercher à réduire au minimum la charge que constituent leur collecte et leur communication. Un volume trop important de données peut submerger les processus de planification, de suivi et d'évaluation, créer une charge

administrative conséquente, et aboutir à la non-utilisation de la plupart des informations. Les besoins en termes de données devraient être évalués à un stade précoce du cycle d'investissement, et leur collecte comme leur utilisation planifiées, examinées et actualisées à intervalles réguliers (la priorité étant d'apporter le moins de modifications possible).

Objectif n° 5 : Accompagner toutes les étapes du cycle d'investissement

Certaines capacités ne sont pas utiles qu'à une étape du processus uniquement, mais bel et bien tout au long du cycle d'investissement. Parmi celles-ci figurent la promotion de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité, l'application de « réglementations renforcées », et la garantie que les compétences professionnelles et techniques nécessaires sont disponibles tout au long du cycle.

Capacité n° 13 : Gérer les risques pour l'intégrité et la transparence

L'intégrité est menacée tout au long du cycle d'investissement, et ces menaces sont susceptibles d'entraver la réalisation du premier objectif de l'investissement, à savoir l'amélioration des résultats de la croissance infranationale et/ou de l'offre de services publics (tableau 3.3). Les investissements publics sont extrêmement vulnérables face à la corruption, puisqu'ils font intervenir d'importantes sommes d'argent pour des projets souvent très spécifiques, ce qui ne facilite pas l'évaluation de leurs coûts et de leurs spécifications techniques, entre autres, par les non-initiés. La corruption peut être le fait d'acteurs à la fois publics et privés, et peut entraîner des coûts politiques, économiques et sociaux assez conséquents (tableau 3.4). Les menaces faites à l'intégrité ne sont pas toutes contraires à la loi. Les entreprises privées peuvent, par exemple, influencer les décisions stratégiques, la législation et les réglementations qui façonnent l'environnement dans lequel elles évoluent. Elles agissent parfois légalement en exerçant des pressions, en participant à des campagnes de grande ampleur et en changeant sans cesse de propriétaires (en anglais « revolving door ») (Svensson, 2005 ; Kaufmann, 2005). Dans les autres cas, leurs comportements sont incontestablement illicites.

Les actes de corruption incluent, sans s'y limiter, les pots-de-vin, les rétrocessions de commissions, les détournements de fonds, le vol, le népotisme, la distribution de faveurs, l'accaparement par l'État ou l'élite et l'extorsion de fonds (Svensson, 2005 ; Chêne, 2009 ; UNODCCP, 2002). Quelques exemples de ces formes de corruption figurent dans le tableau 3.4. Sur le plan financier, le coût des pots-de-vin est estimé à environ USD 1 000 milliards chaque année dans le monde (Banque mondiale, 2004 ; Kaufmann, 2005)¹³. Dans l'Union européenne, la corruption coûterait EUR 120 milliards par an (Malmström, 2013).

La relation qui existe entre la décentralisation et la corruption est complexe¹⁴. D'une part, la décentralisation réduit les possibilités de commettre des actes de corruption parce qu'elle accroît la responsabilité des hommes politiques vis-à-vis des citoyens dont ils servent les intérêts, et parce qu'elle met les administrations en concurrence pour obtenir les services d'entreprises et d'individus mobiles (Kolstad et Fjeldstad, 2006 ; Weingast, 2007). En revanche, l'échelon local présenterait davantage de possibilités et moins d'obstacles à la corruption qu'au niveau national, en raison de la marge de manœuvre accrue des responsables locaux, de la séparation moins nette entre ces derniers et les bureaucrates, de capacités de gouvernance plus faibles, et de fonctions moins développées de suivi et de contrôle (Prud'homme, 1995 ; Kolstad et Fjeldstad, 2006). De plus, « dans un contexte de décentralisation, les responsables politiques et les élites au niveau local

Tableau 3.4. **Types de corruption et de fraude tout au long du cycle d'investissement**

Phase du cycle d'investissement	Types de corruption
Planification	<ul style="list-style-type: none"> ● Pots-de-vin (cadeaux) versés aux responsables politiques afin qu'ils orientent les dépenses publiques vers tel ou tel projet ● Pots-de-vin/rétrocessions de commissions pour la conception d'un projet favorisant telle ou telle entreprise ● Fausse justification d'un investissement ● La « captation » aboutit à des choix d'investissement qui apportent des avantages à tel ou tel groupe/intérêt plutôt qu'à la société dans son ensemble
Financement et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> ● Détournement de fonds, vol
Choix du projet	<ul style="list-style-type: none"> ● Les entreprises versent des pots-de-vin (commissions) pour obtenir un contrat public ● Les responsables publics violent les lois relatives à l'occupation des sols pour s'assurer que les projets avancent ● Les responsables publics exigent des pots-de-vin pour délivrer des permis et autres autorisations ● Les responsables publics et/ou les entreprises participent au trucage des soumissions, au fractionnement des contrats, au court-circuitage injustifié d'offres concurrentielles, à des fuites d'informations auprès d'un soumissionnaire favorisé ● Les soumissionnaires s'entendent secrètement pour partager le marché (collusion) ● Les fournisseurs s'entendent secrètement pour maintenir les coûts des matériaux à un niveau artificiellement élevé (collusion) ● Déclaration stratégiquement inexacte des coûts et des avantages en vue d'obtenir un contrat
Mise en œuvre du projet	<ul style="list-style-type: none"> ● Falsification de documents pour déclarer des valeurs erronées concernant les coûts, la qualité ou la quantité ● Substitution par des matériaux ou des services de qualité moindre que ceux mentionnés dans le contrat ● Les entreprises certifient ou versent des pots-de-vin pour obtenir l'approbation de travaux inexistantes, inachevés, défectueux ou de mauvaise qualité ● Modifications illégitimes des modalités ou de la valeur des contrats attribués ● La « captation » aboutit à des choix de mise en œuvre qui apportent des avantages à tel ou tel groupe/intérêt plutôt qu'à la société dans son ensemble ● Recrutement de travailleurs illégaux ● Plaintes fausses ou exagérées contre un sous-traitant afin de différer ou de réduire la rémunération d'un contrat
Exploitation et entretien du projet	<ul style="list-style-type: none"> ● L'exploitant privé surfacture le service final (par exemple l'électricité) ● Pots-de-vin pour obtenir des contrats d'exploitation et d'entretien, éventuellement auprès de l'entreprise de construction ● Les exploitants peuvent exiger des pots-de-vin aux clients pour avoir accès à leurs services

Sources : D'après le GIACC (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre) (2013), « How Corruption Occurs », site Internet du GIACC, www.giacentre.org/how_corruption_occurs.php et le Chartered Institute of Building (CIOB) (2006), « Corruption in the UK Construction Industry, Survey 2006 », CIOB, Ascot, Berkshire, Royaume-Uni, www.ciob.org.uk/sites/ciob.org.uk/files/WEB-INF/files/documents/CIOBCorruption.pdf.

consolident leur accès aux ressources, lesquelles peuvent être orientées vers la satisfaction d'intérêts particuliers plutôt que celle des besoins des citoyens (Chêne, 2010). Les procédures à haut risque telles que les passations de marchés publics peuvent devenir encore plus risquées en raison de la proximité des responsables locaux et d'une réserve potentiellement limitée de fournisseurs (Chêne, 2010).

Les données limitées qui sont disponibles sur la corruption au niveau infranational indiquent que quelques régions enregistrent des résultats plus mauvais que d'autres dans ce domaine. En Europe en particulier, les régions aux revenus les plus faibles, qui reçoivent les aides financières les plus importantes de l'Union, ont des niveaux plus élevés de corruption supposée (voir le chapitre 1 pour une analyse de cette relation). En outre, les régions enregistrant le plus grand nombre de transferts entre niveaux de gouvernement seraient plus enclines à la corruption que celles dont la plupart des financements s'appuient sur leurs propres recettes (Goodspeed, 2011)¹⁵.

Les gouvernements infranationaux peuvent améliorer l'intégrité des procédures d'investissement et la mise en œuvre de la responsabilité dans l'utilisation des fonds

Tableau 3.5. **Coût potentiel de la corruption**

Politique	Affaiblit l'État de droit, la confiance dans les autorités et la légitimité des institutions publiques
Économique	Gaspile les fonds publics et privés Détourne les ressources publiques d'une utilisation plus/très productive Réduit les recettes publiques Fausse la concurrence Dissuade l'investissement privé Limite le rendement de l'investissement public Diminue la qualité Augmente les coûts d'exploitation des infrastructures
Stratégique	Altère et compromet la réalisation des objectifs stratégiques
Social	Aboutit à une distribution inéquitable des biens et des services Limite l'accès des plus démunis Entraîne une qualité inférieure et des risques potentiels pour la sécurité publique Détourne les ressources des projets socialement utiles (par exemple dans l'éducation) au profit d'investissements moins utiles mais plus spectaculaires
Environnemental	Dégrade l'environnement et entraîne un appauvrissement des ressources

Source : D'après Mauro, P. (1997), « Why Worry About Corruption? », *Economic Issues*, n° 6, FMI, www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf ; Tanzi, V. et H. Davoodi (1997), « Corruption, Public Investment, and Growth », Document de travail du FMI, WP/97/139, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf ; Svensson, J. (2005), « Eight Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20\(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005).pdf) ; Collier, P. et A. Hoeffler (2005), « The Economic Costs of Corruption in Infrastructure » dans *Global Corruption Report 2005*, Transparency International, Berlin ; Klitgaard, R. (1998), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley ; Transparency International (2013), « FAQs on Corruption », Transparency International, Berlin, www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2.

publics en renforçant leurs capacités à identifier et à gérer les risques tout au long du cycle d'investissement. Par exemple :

- Au stade de la planification, les intérêts de certaines parties prenantes qui sont bien organisées et bien dotées en ressources pourraient exercer une influence disproportionnée (« captation ») sur l'orientation des investissements.
- Au stade de la sélection du projet, Flyvberg (2006, 2009) met en garde contre toute « fausse déclaration stratégique » des coûts et des avantages afin qu'un projet soit choisi. Il évoque aussi l'existence potentielle d'un « biais d'optimisme » entraînant une surestimation des avantages et une sous-estimation des coûts.
- Pendant la phase de mise en œuvre, les procédures frauduleuses de passation de marchés publics et les modalités de financement mal choisies ou mal conçues peuvent présenter des risques importants pour les investissements publics.
- L'efficacité du suivi du portefeuille d'investissements peut être compromise par la communication d'informations inexactes, ainsi que par des comportements stratégiques visant à atteindre les objectifs de résultats sans nécessairement contribuer beaucoup à la réalisation des objectifs stratégiques.

Les cycles électoraux peuvent également influencer l'investissement public, et potentiellement conduire à des attributions de contrats qui ne soient pas optimales (Sutherland et al., 2009).

Les administrations infranationales peuvent améliorer la qualité de la mise en œuvre des projets en examinant régulièrement leurs propres pratiques et en surveillant en permanence certains risques et signes avant-coureurs. Les bonnes pratiques recensées ici sont nombreuses à réduire les menaces faites à l'intégrité et à la responsabilité tout au long du cycle d'investissement. Les gouvernements infranationaux pourraient envisager de créer un registre des risques pour récapituler les plus importants, mais aussi leurs

éléments déclenchant, et pour anticiper les conséquences éventuelles à différentes étapes du cycle d'investissement. Un tel registre pourrait également mentionner le niveau de gravité des risques et les stratégies d'atténuation que les administrations infranationales pourraient appliquer. Ces dernières pourraient également veiller à ce que des mécanismes existent pour gérer les conflits d'intérêts.

Capacité n° 14 : Qualité de la réglementation

La qualité et la cohérence des réglementations aux différents niveaux de gouvernance jouent un rôle majeur dans l'investissement public infranational (Rodrigo et Allio, 2012). Parce que les stratégies de développement régional impliquent des secteurs et des niveaux de gouvernance multiples, les acteurs doivent gérer une multitude de réglementations. Il existe différents types d'obstacles à l'investissement, comme le chevauchement, la répétition ou la contradiction des réglementations entre les niveaux de gouvernance, et le stock et le flux croissants de réglementations qui rendent leur respect difficile et coûteux. Pour le secteur privé, « l'absence de lois et de réglementations utiles » ou une « procédure de passation de marché qui n'est pas conforme aux lois et aux réglementations en vigueur » risque de dissuader l'investissement, d'entraîner des retards, voire d'inciter les investisseurs à abandonner un projet (WEF, 2010). Dans les régions frontalières, la situation peut devenir plus complexe, puisque les différences au niveau de la législation primaire et secondaire, même si elles sont relativement mineures, peuvent compliquer la coopération transfrontalière en la matière (par exemple dans le domaine de la santé entre la Scanie et la région de la capitale du Danemark).

Même si les acteurs territoriaux ne sont pas les seuls responsables du cadre réglementaire, leur capacité à appliquer des « réglementations renforcées » contribue largement à améliorer l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre des investissements publics. En plus de réduire au minimum les réglementations inutiles du marché des produits au niveau infranational et de renforcer la transparence des réglementations locales (de Mello, 2010), les gouvernements infranationaux peuvent mettre en place un certain nombre de bonnes pratiques, notamment mais pas exclusivement : réduire les charges administratives (en donnant la priorité aux petites et moyennes entreprises), évaluer *ex ante* les coûts et les avantages des réglementations (en utilisant des outils tels que l'évaluation de l'impact, des *checklist*, l'évaluation de l'impact sur les petites entreprises ou des commissions de délibération) et procéder à des consultations proprement dites (par exemple des enquêtes informelles, la diffusion de propositions réglementaires pour recueillir les commentaires de la population, des avis publics, des audiences et des organes consultatifs) (García Villarreal, 2010).

La capacité à appliquer des « réglementations renforcées » varie selon les pays et les gouvernements infranationaux. Les pays de l'OCDE sont peu nombreux à posséder des capacités bien développées pour gérer les réglementations à tous les niveaux de gouvernance (Rodrigo et Allio, 2012). Dans les régions où la décentralisation a pris de l'avance sur l'acquisition des capacités correspondantes, les administrations infranationales sont prises au dépourvu face aux responsabilités à assumer. De même, le nombre croissant de réglementations et les modifications fréquentes qui y sont apportées ne facilitent pas leur application. Les gouvernements infranationaux possédant de petites administrations, particulièrement dans les zones rurales, disposent parfois de capacités suffisantes pour mettre en œuvre un nombre accru de réglementations. Par exemple, en France, un rapport de 2011 a indiqué que plus de 55 % des articles du Code général des

Encadré 3.7. L'enjeu des capacités administratives pour la politique de cohésion de l'UE

La capacité des régions à dépenser les fonds européens selon un calendrier bien défini peut constituer un obstacle majeur à l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union européenne. La situation varie considérablement d'un pays membres à l'autre, la Roumanie ayant reçu en novembre 2011 20 % des fonds européens disponibles pour la période 2007-2013, et le Portugal presque 60 %. En 2011, le Parlement européen a énuméré les raisons expliquant de telles difficultés d'« absorption », parmi lesquelles figurent :

- l'insuffisance des moyens pour cofinancer les projets ;
- les retards dans la définition et l'instauration de règles de l'Union et nationales ou dans les orientations afférentes, et les règles lacunaires ou peu claires ;
- les procédures nationales trop compliquées, trop strictes et fréquemment modifiées ;
- l'association insuffisante des échelons régional et local à l'élaboration des programmes opérationnels ;
- l'effectif limité, l'insuffisance des qualifications du personnel et les difficultés à fidéliser le personnel ;
- la disproportion entre le degré de contrôle et l'ampleur du projet ; et
- l'insuffisance de la préparation initiale de la mise en œuvre des projets et l'absence d'une réserve de projets.

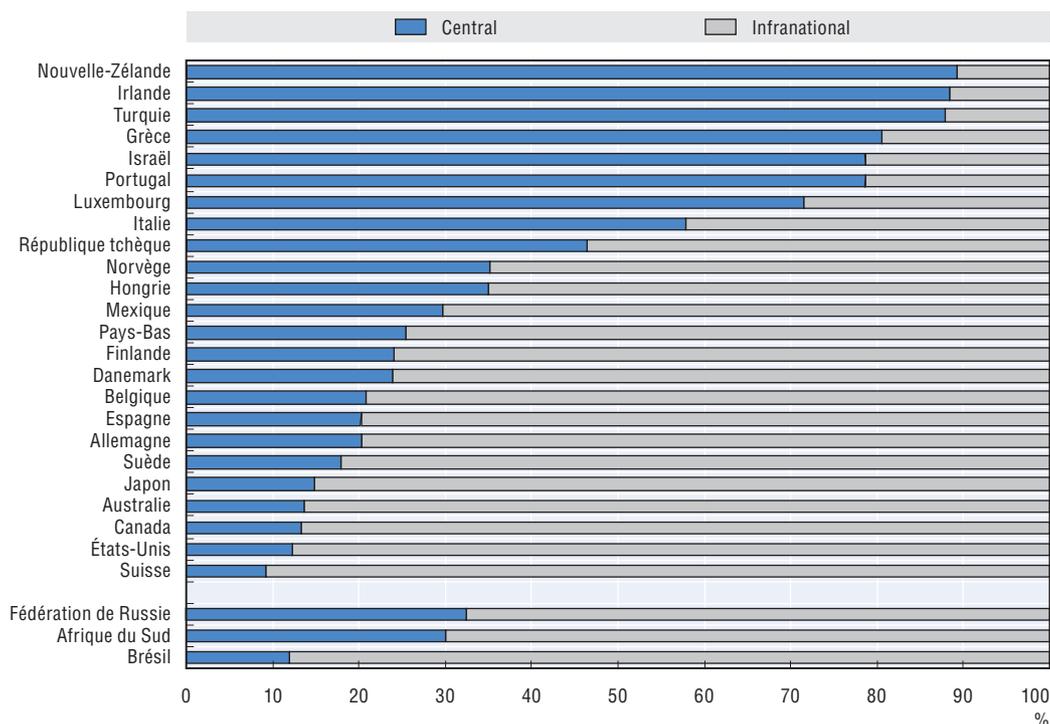
Source : Parlement européen (2011), « Report on Absorption of Structural and Cohesion Funds: Lessons Learnt for the Future Cohesion Policy of the EU », 2010/2305(INI), séance plénière, A7-0287/2011, Bruxelles, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0287+0+DOC+PDF+V0//EN ; Commission européenne (CE) (2012), « Percentage of Funds Allocated per MS Paid by the Commission (08/11/2012) », Direction générale de la politique régionale et urbaine, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm.

administrations infranationales avaient été modifiés en moins de dix ans. Cette inflation réglementaire aurait coûté EUR 1 milliard entre 2009 et 2010 (Sénat, 2011).

Capacité n° 15 : Compétences professionnelles et techniques

La plupart des effectifs du secteur public se situe au niveau infranational (graphique 3.1), et doit répondre à des demandes de plus en plus complexes en termes d'expertise technique et de gestion. Avec la décentralisation, les administrations infranationales sont devenues responsables de certains domaines pour lesquels elles manquent d'expertise. Elles doivent également faire face à des pressions les incitant à réduire la taille de leurs effectifs. Les missions à effectuer, par exemple encourager l'innovation, faire face à des problèmes sociaux comme les changements climatiques, ou utiliser des instruments financiers plus complexes, requièrent de nouvelles compétences. Les nouvelles approches de la gouvernance exigent de par leur nature des compétences davantage axées sur le travail en réseau, y compris la capacité individuelle à consulter différents niveaux de l'administration ainsi que des partenaires extérieurs, mais aussi à négocier avec eux et à coordonner leurs activités. Les grandes régions, en particulier celles établies de longue date qui jouissent d'une certaine autonomie et d'un personnel nombreux, peuvent exploiter une grande diversité de compétences professionnelles. Mais cela ne vaut pas forcément pour les régions ou les municipalités plus petites, celles récemment créées ou les administrations infranationales dans lesquelles la

Graphique 3.1. Part de l'emploi public infranational



Note : Les pays énumérés ici apparaissent dans l'ordre des pays membres de l'OCDE (liste établie en fonction de la part de l'emploi du secteur public en régions), suivis de trois pays non membres, à savoir la Fédération de Russie, l'Afrique du Sud et le Brésil.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/gov_glance-2011-en d'après des données de l'Organisation internationale du travail (OIT), base de données LABORSTA. Les données concernant la Turquie sont fournies par le ministère des Finances et l'Institut statistique de Turquie. Les données sur le Japon viennent du recensement japonais des établissements et des entreprises.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932912715>

décentralisation a distancé le renforcement correspondant des capacités administratives. Ces difficultés risquent de frapper très sévèrement les zones rurales¹⁶.

Les collectivités territoriales doivent relever des défis uniques en matière de gestion des ressources humaines si elles veulent répondre aux besoins du secteur public en termes de capacités techniques (voir, par exemple, OCDE, 2008a). De nombreuses régions ont du mal à attirer les compétences nécessaires dans le secteur public, étant donné que l'échelle des salaires n'est pas compétitive par rapport au secteur privé. Les régions examinées dans l'étude de cas indiquent qu'elles rencontrent des difficultés à la fois pour attirer et pour retenir la main-d'œuvre qualifiée. La rotation des effectifs du service des approvisionnements de la région de la Scanie, par exemple, a concerné environ un tiers du personnel en 2011 en raison de la concurrence du secteur privé. Les régions indiquent qu'il leur est très difficile de proposer des salaires compétitifs. Les administrations locales rivalisent également entre elles et avec les autorités centrales pour attirer des travailleurs qualifiés. Cependant, les possibilités de mobilité entre les différentes administrations peuvent faciliter le recrutement de personnel possédant l'expertise nécessaire. En général, dans les pays membres de l'OCDE, la fonction publique fait face à un problème démographique qui tour à tour favorise ou entrave la réalisation des objectifs de renforcement des capacités techniques. En raison du vieillissement de la fonction publique, nombreux sont les fonctionnaires qui évoluent en haut de l'échelle des salaires

Encadré 3.8. Développer les compétences du secteur public : les bonnes pratiques dans trois régions

Allemagne (Brandebourg) : les *länder* allemands possèdent des banques de développement régional (celle de Brandebourg s'appelle *Investitionsbank des Landes Brandenburg* – « ILB »). Dans les nouveaux *länder*, ces banques gèrent en priorité les programmes de financement public, en jouant un rôle d'organisme fédéral public. L'ILB prend parfois directement des décisions sur l'attribution des fonds, comme dans le cas des programmes destinés aux petites et moyennes entreprises. Elle peut aussi superviser le processus de financement d'une décision d'attribution prise par le *land* (par exemple pour financer des universités ou des centres d'enseignement technique). L'ILB agit par conséquent davantage comme un organisme public malgré le fait qu'elle soit une banque pleinement agréée, dotée d'une expertise recherchée car inexistante au niveau régional.

Pologne (Grande-Pologne) : la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne a eu un effet catalyseur en renforçant les capacités administratives de la région, particulièrement au cours de la période 2007-13. Le nombre d'employés responsables de gérer les politiques régionales est passé de 12 à 250 en 2007. Les employés ont suivi des stages de formation organisés grâce aux fonds de l'assistance technique de l'Union européenne, et des efforts ont été déployés pour encourager l'adoption d'une approche intégrée en faveur du développement régional. Le renforcement des capacités administratives est également l'une des priorités de la Stratégie régionale d'innovation, qui propose des programmes spécifiques pour promouvoir les démarches favorables à l'innovation et encourager le renforcement des capacités, mais aussi coordonner les actions ayant un impact sur les activités innovantes au sein du bureau Marshall (« bureau de l'innovation ») et au niveau local (« autonomie locale favorable à l'innovation »).

Suède (Scanie) : la Scanie encourage la mobilité au sein de l'administration régionale. Elle évalue les résultats de ses employés et les récompense en indexant une partie de leur salaire sur leurs performances. Cette région rencontre moins de difficultés pour attirer les talents que pour les retenir après avoir investi dans la formation des employés pour qu'ils se spécialisent, par exemple dans la passation de marchés publics pour les services de soins de santé. La rotation de la main-d'œuvre a été considérable dans des domaines tels que la passation de marchés publics, de telles combinaisons de compétences étant également recherchées dans le secteur privé.

Source : Gamper, C. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Brandenburg, Germany », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm ; Dabrowski, M. et D. Allain-Dupré (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Wiekopolska, Poland », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm ; Gamper, C. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Skåne, Sweden », rapport pour la 28^e réunion du Comité de l'OCDE des politiques de développement territorial, 4-5 décembre 2012 : www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.

mais qui ne sont pas nécessairement en mesure de se recycler rapidement afin d'acquérir les nouvelles compétences requises. Ils sont nombreux à partir à la retraite, ce qui entraîne une perte d'expertise et de connaissances précieuses dans certains cas, mais ce qui permet aussi de les remplacer par du personnel possédant les nouvelles compétences. Dans certains pays, il se peut que la rotation des effectifs du secteur public infranational soit particulièrement systémique et problématique, intervenant à des fréquences aussi rapides que tous les trois ans (OCDE, 2007). Par conséquent, il est nécessaire de professionnaliser

davantage le secteur public et de réduire la fragmentation pour venir à bout de ces difficultés et d'autres et répondre ainsi aux besoins de compétences.

Diverses solutions existent pour combler la pénurie de compétences, depuis le recrutement, la formation et la planification de la main-d'œuvre jusqu'au recours à des sources extérieures. La gestion et la planification stratégiques de la main-d'œuvre permettent aux organisations d'avoir la bonne personne au bon poste au bon moment. Grâce à cette approche, l'utilisation des travailleurs est plus efficace et plus rentable et les organisations peuvent se préparer à restructurer, réduire ou agrandir leurs effectifs¹⁷. Il est également primordial que les gouvernements infranationaux, outre leurs propres capacités, aient accès aux compétences où qu'elles se trouvent. Celles-ci peuvent être obtenues par le biais d'autres administrations, ou en dehors de l'administration, auprès des universités, des cabinets de conseil technique, d'organismes quasi publics ou d'autres entités possédant une expertise en interne ou ayant davantage de facilité à faire appel à de tels experts. Cette démarche est particulièrement pertinente pour les projets complexes, comme les « mégaprojets » ou les projets caractérisés par le travail en réseau, dès lors que les spécifications techniques peuvent dépasser les compétences normales d'évaluation des projets et nécessiter des formes spécifiques d'expertise (par exemple dans le domaine de l'ingénierie)¹⁸. Il existe toutefois des exemples où l'externalisation permanente a nui à la conservation d'un minimum de capacités sur place pour comprendre et lire les rapports de manière critique, cet aspect étant important pour la gestion des compétences.

L'importance des caractéristiques régionales et des catégories d'investissement

Le présent chapitre a examiné les capacités infranationales en termes d'investissement dans le développement régional. Les besoins varient en fonction des contextes, c'est pourquoi différentes catégories d'investissement public régional sont nécessaires pour répondre aux diverses caractéristiques des régions. La partie qui suit fournit par conséquent des indications sur l'importance du contexte institutionnel, du type de région et du ou des secteurs visés.

L'importance de telle ou telle capacité et les difficultés que rencontrent les gouvernements infranationaux ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, vu que la répartition des compétences en matière d'investissement, les cadres juridiques et le niveau et la maturité de la décentralisation sont différents. Lorsque les régions ne sont pas autonomes et/ou que l'autorité régionale est limitée dans divers aspects du cycle d'investissement, les capacités qui dépendent de l'autorité publique existent probablement à des niveaux supérieurs (ou inférieurs) de gouvernance. Au niveau régional, certaines capacités peuvent être confiées à une entité telle qu'une agence de développement régional, bien qu'une part importante de celles-ci soit maintenue au niveau central. Dans ce cas, les capacités relatives à la planification sont souvent essentielles tandis que d'autres, comme l'évaluation *ex ante*, peuvent en fait être mises en œuvre (ou dirigées) par l'administration centrale. Dans quelques pays, les régions (administratives) les plus faibles sont confrontées à une autorité forte des administrations centrales et municipales, comme en Slovénie où les maires des communes jouissent d'une influence considérable sur les événements dans leur région (OCDE, 2011c), ou en Suède où les régions coordonnent en amont les divers intérêts des administrations centrales et locales afin d'influencer les processus d'élaboration des politiques sans avoir de réel impact sur les processus décisionnels finaux. Chacun de ces exemples souligne le fait que

toute évaluation des besoins en termes de capacités doit être précédée d'une étude de la répartition des compétences eu égard à l'investissement public dans le développement régional et d'une évaluation du niveau où une véritable autorité est exercée dans le cycle d'investissement.

Les réponses fournies au questionnaire national indiquent que certaines difficultés liées aux capacités d'investissement sont communes à tous les contextes de décentralisation¹⁹, tandis que d'autres sont propres à chacun. Les besoins de cofinancement, l'intégration de priorités sectorielles dans une combinaison équilibrée d'investissements et la participation du secteur privé sont autant de défis importants pour les administrations infranationales dans les pays où celles-ci jouissent d'une autonomie moindre et où la décentralisation budgétaire²⁰ est faible. En revanche, l'insuffisance des ressources au niveau territorial et l'absence de discipline budgétaire seraient les deux plus grands enjeux des pays fédéraux/régionalisés. Cela ne signifie pas qu'il existe une configuration institutionnelle optimale, mais plutôt qu'il importe d'évaluer le contexte de décentralisation dans lequel les investissements publics se font afin de bien comprendre les difficultés rencontrées par les gouvernements infranationaux en termes de capacités.

Les difficultés varient également en fonction du type de région et du niveau de développement. Même si toutes les régions doivent mettre au point une combinaison de mesures d'investissement qui réponde aux besoins fondamentaux et exploite les sources potentielles de croissance, les besoins diffèrent selon la densité de la région, sa structure économique et sa distance de la frontière de la productivité. Par exemple, les grandes régions urbaines ont tendance à être bien approvisionnées en infrastructures matérielles et à privilégier les investissements dans les infrastructures à la fois matérielles et immatérielles pour encourager la création de savoir. En revanche, les régions les plus éloignées de la frontière accusent souvent le plus grand retard en termes de capital humain, tandis que ce sont les régions intermédiaires qui sont le plus enclines à se heurter à des difficultés. Les régions rurales font généralement face à des problèmes bien particuliers concernant les investissements dans l'éducation, les soins de santé et les autres services publics, auxquels un accès suffisant doit être garanti à la population rurale sans surinvestir dans des installations dont la construction et l'entretien sont onéreux en l'absence d'économies d'échelle.

Enfin, l'importance de certaines capacités varie selon les secteurs. Il est vraisemblable que des investissements complexes et pluriannuels de grande ampleur exigent des administrations infranationales qu'elles exploitent des compétences techniques plus diverses et plus approfondies, et ce pendant plus longtemps qu'un projet à relativement court terme. Les grands projets d'infrastructure ont tendance à être plus exigeants en termes d'évaluation *ex ante*, de modalités de financement, de participation du secteur privé, de suivi et d'évaluation. Les projets à forte intensité de capital créeraient également des besoins accrus en termes d'intégrité et d'efficacité des procédures de passation de marché public. En revanche, les compétences plus « abstraites », comme la participation des parties prenantes, seraient plus pertinentes pour les investissements, par exemple dans la promotion de l'innovation ou de l'esprit d'entreprise. Dans certains gouvernements infranationaux, les capacités existantes sont parfois plus avancées pour concevoir et exécuter des projets d'infrastructure traditionnels (et dans les secteurs qui sont depuis longtemps la priorité du développement régional, comme les transports) que des projets axés sur l'innovation. L'État de Victoria a ainsi mis au point le processus « High Value High Risk » (encadré 3.2), en partie dans l'espoir de remédier aux problèmes spécifiques liés à

des projets couvrant des domaines plus complexes sur le plan technique, comme les Technologies de l'information. Les capacités de l'État de Brandebourg sont renforcées grâce à sa banque régionale d'investissement (ILB), notamment pour évaluer la valeur des PPP ou des propositions commerciales et des aspects techniques des projets d'investissement. Ainsi, les administrations infranationales peuvent demander de l'aide lorsqu'elles en ont besoin, sans avoir à fournir elles-mêmes les capacités requises à chaque entité locale, ce qui serait fait sans grande efficacité.

Déterminer une combinaison de capacités pondérée pour chaque type de région ou chaque catégorie d'investissement n'entre pas dans le cadre du présent rapport, et de manière générale les capacités décrites ici devraient être utiles à tous les types de régions. Certaines se dégagent toutefois par leur caractère « décisif » : c'est-à-dire celles qui sont susceptibles de jouer un rôle très positif dans l'efficacité et la rentabilité des investissements publics dans presque tous les contextes. Sans ces capacités décisives, les autres risquent de ne pas disposer d'une base de gouvernance solide sur laquelle se développer. Les gouvernements infranationaux qui possèdent des capacités faibles ou sous-développées en matière d'investissement public pourraient donner la priorité aux capacités suivantes (lesquelles sont indiquées par une étoile dans le tableau 3.1) :

- entreprendre une planification stratégique qui soit adaptée aux besoins, axée sur les résultats, réaliste, tournée vers l'avenir et cohérente avec les objectifs nationaux ;
- effectuer des évaluations *ex ante* rigoureuses ;
- exploiter les sources de financement traditionnelles et novatrices pour l'investissement public ;
- engager des processus de passation de marchés publics transparents et concurrentiels avec des systèmes de contrôle interne correspondants ;
- concevoir et utiliser des systèmes d'indicateurs de suivi ayant des objectifs réalistes d'amélioration des résultats ; et
- garantir la qualité et la disponibilité de l'expertise technique et de gestion nécessaire pour planifier et exécuter les investissements publics.

Lorsque les gouvernements infranationaux, et les régions en particulier, ont une autorité limitée sur des aspects essentiels du cycle d'investissement public et dépendent largement d'autres niveaux de gouvernance pour développer un portefeuille d'investissements publics, les capacités de consultation, de négociation et de coordination avec les autres niveaux de l'administration seront vitales.

Évaluer les capacités infranationales : un outil de diagnostic

La partie précédente a recensé 15 capacités infranationales susceptibles de renforcer l'efficacité et la rentabilité des investissements publics infranationaux et d'intégrer les gouvernements infranationaux dans le réseau de coordination des acteurs à tous les niveaux de gouvernance, des secteurs et d'autres partenaires non gouvernementaux. Une évaluation des principaux déficits de capacités qui existent aux diverses étapes du cycle d'investissement est nécessaire pour établir les priorités en vue d'améliorer l'investissement dans telle ou telle région. Toutes les capacités ne peuvent pas être renforcées simultanément, certaines devant l'être avant les autres. Il est par conséquent primordial de recenser les domaines où des insuffisances existent, les contraintes « ayant force obligatoire », les solutions appropriées et le bon enchaînement des réformes. Les

contraintes « ayant force obligatoire » sont les défaillances à une ou plusieurs étapes du cycle d'investissement qui menacent fondamentalement la performance globale. Le diagnostic devrait également déterminer quelles difficultés relèvent de la responsabilité des administrations infranationales (avec divers partenaires dans la région), lesquelles sont partagées avec d'autres niveaux de gouvernance, et enfin lesquelles relèvent de la seule responsabilité des autorités nationales. Mettre en évidence les principaux obstacles permet de distinguer les gouvernements infranationaux les uns des autres, de mieux adapter les stratégies d'investissement aux réalités infranationales et d'établir les priorités des initiatives de renforcement des capacités.

L'évaluation de l'état des capacités infranationales en matière d'investissement public peut s'avérer un exercice complexe, puisqu'il exige de recueillir un nombre considérable d'informations auprès d'une grande diversité de partenaires. Un tel diagnostic est une analyse globale des risques servant à orienter la définition des priorités et à déterminer l'ordre des activités en vue du renforcement des capacités d'investissement public. À l'aide du cadre fourni ici, l'analyse devrait examiner la procédure d'investissement, ainsi que le contexte plus vaste dans lequel les investissements sont exécutés. Ce type d'évaluation ne peut être mené efficacement s'il se fonde sur un nombre limité d'indicateurs ; des informations détaillées – à la fois quantitatives et qualitatives – sont nécessaires pour déterminer et confirmer où se produisent les défaillances. La « capacité d'absorption », par exemple, est un indicateur couramment utilisé dans les pays de l'Union européenne pour les problèmes de capacités. Elle évalue la mesure dans laquelle un pays membre et ses régions sont capables de dépenser efficacement les ressources financières allouées à partir des Fonds structurels et de cohésion. Bien qu'utile, elle ne fournit qu'une vue partielle de la situation et souligne la nécessité d'étudier plus en détail les problèmes de capacités sous-jacents.

Pour évaluer les capacités, il faut d'abord comprendre clairement où se situe l'autorité tout au long du cycle d'investissement. Comme déjà indiqué, le contexte de décentralisation dans lequel interviennent les investissements publics infranationaux a un impact sur l'action des gouvernements infranationaux. Plus l'autorité des régions est grande tout au long du cycle d'investissement, plus leurs capacités doivent être développées. En revanche, si un niveau supérieur de gouvernance dirige les activités à différentes étapes du cycle d'investissement (par exemple l'évaluation *ex ante* ou la passation de marchés publics), la capacité des administrations infranationales à préparer ces processus, à y participer et à en exploiter les résultats (par exemple par le biais d'une planification solide, de négociations efficaces, du partage de l'information ou d'un suivi) peut renforcer la gouvernance.

Une fois déterminé le contexte de l'investissement public infranational, les régions (et les autres niveaux de gouvernance) devraient se poser une série de questions d'(auto)évaluation pour entreprendre un examen global de leurs capacités d'investissement public (tableau 3.6). Cet outil est conçu pour déterminer lesquelles des 15 capacités mériteraient d'être renforcées et lesquelles seraient plus abouties. Le but est d'obtenir un outil diagnostique de grande portée, applicable d'une façon générale au développement régional plutôt qu'à des secteurs spécifiques. Il vise à donner un aperçu général des atouts et des points faibles, et donc à servir de point de départ à de nouvelles enquêtes et à des projets de renforcement des capacités.

Tableau 3.6. Capacités infranationales en matière d'investissement public : questions pour une (auto)évaluation

Capacité	Questions pour une (auto)évaluation à l'intention des gouvernements infranationaux
Entreprandre une planification stratégique du développement régional qui soit adaptée aux besoins, axée sur les résultats, réaliste, tournée vers l'avenir et cohérente avec les objectifs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Des mécanismes existent-ils pour veiller à ce que les projets d'investissement infranational reflètent les objectifs de développement national et régional ? • L'adéquation entre l'évaluation, les besoins et les projets prévus au niveau territorial est-elle évaluée ? • Les priorités de l'investissement public sont-elles clairement et fermement déclarées au niveau national ? Au niveau régional ? • Quelle importance est accordée aux complémentarités des investissements dans les infrastructures matérielles et immatérielles ? • Les administrations évaluent-elles la contribution potentielle des investissements à la compétitivité du moment et à la croissance durable de l'économie mondiale ? • Des données sont-elles disponibles et utilisées pour soutenir le processus d'évaluation et de planification à l'échelon territorial ?
Coordonner les activités des différents secteurs pour obtenir une approche intégrée axée sur les régions	<ul style="list-style-type: none"> • Les régions s'intéressent-elles aux complémentarités et aux conflits potentiels entre les investissements sectoriels ? • Des mécanismes formels ou informels existent-ils pour coordonner les activités des différents secteurs (et des services/agences compétents) au niveau infranational ?
Coopérer avec d'autres juridictions pour promouvoir les complémentarités et parvenir à des économies d'échelle par-delà les frontières	<ul style="list-style-type: none"> • Des partenariats interjuridictionnels dans le cadre d'investissements ont-ils été précédemment mis en œuvre ? Pour des secteurs spécifiques ou tous les secteurs ? Ont-ils donné de bons résultats ? • Un niveau supérieur de gouvernance exige-t-il, encourage-t-il ou prévoit-il des incitations à la coordination entre juridictions ?
Associer les parties prenantes à la planification pour améliorer la qualité et soutenir les choix d'investissement, tout en prévenant les risques de captation par des groupes d'intérêt spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • Des mécanismes existent-ils pour recenser et impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement ? Quelles sont les catégories de partenaires qui sont le plus/le moins investies ? • Une stratégie de communication est-elle en vigueur pour les parties prenantes ? • Les parties prenantes sont-elles régulièrement consultées pour connaître leur niveau de satisfaction vis-à-vis des possibilités de participation et de la qualité de celle-ci ? • Les citoyens ont-ils accès à des informations disponibles en temps utile tout au long du cycle d'investissement ? • L'avis des parties prenantes est-il pris en compte dans le processus décisionnel ? De quelle manière ?
Effectuer des évaluations <i>ex ante</i> rigoureuses	<ul style="list-style-type: none"> • Quel pourcentage des investissements fait l'objet d'une évaluation <i>ex ante</i> (par secteur) ? Lesquels ne sont pas évalués ? • Les administrations infranationales ont-elles accès aux publications d'orientation qui énoncent dans le détail les méthodes et les normes d'évaluation, et les utilisent-elles ? • Procèdent-elles à un examen indépendant des évaluations pour garantir leur objectivité et leur qualité ? • Ont-elles recours à une expertise appropriée, que ce soit en interne ou ailleurs, pour assurer une évaluation technique valable des investissements complexes/avancés ? • Les résultats des évaluations <i>ex ante</i> sont-ils utilisés pour déterminer l'ordre de priorité des investissements ? • Quel pourcentage des membres du personnel des gouvernements infranationaux possède des compétences pour évaluer les projets ? Quel pourcentage occupe une fonction dans laquelle ces compétences sont exploitées ?
Établir un lien entre les projets stratégiques et les budgets pluriannuels	<ul style="list-style-type: none"> • Les investissements sont-ils financés à l'aide d'une enveloppe budgétaire pluriannuelle ? • Les coûts d'exploitation et d'entretien sont-ils évalués à long terme ? • Existe-t-il un cadre de planification et de budgétisation à moyen terme ? Est-il intégré dans le budget annuel ? (FMI) • Les prévisions de l'investissement public sur plusieurs années sont-elles régulièrement examinées et actualisées ?
Exploiter les sources de financement traditionnelles et novatrices pour les investissements publics	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle est la situation budgétaire des gouvernements infranationaux ? Quelles sont leurs principales difficultés en termes de capacité budgétaire ? • Comment les projets d'investissement public sont-ils financés ? Des mécanismes novateurs sont-ils utilisés pour l'investissement public ? Dans quelle mesure ont-ils été satisfaisants ? • Les administrations infranationales ont-elles accès à des informations concernant les fonds (supra)nationaux destinés à l'investissement ? • Quels obstacles rencontrent-elles pour accéder à différentes sources de financement ou pour les exploiter ?
Faire appel au financement par le secteur privé, sans amoindrir la durabilité financière à long terme des projets d'investissement public	<ul style="list-style-type: none"> • La participation du secteur privé est-elle envisagée en parallèle avec d'autres modes de financement et/ou d'exécution ? • Les administrations infranationales ont-elles participé à des PPP ? Dans quels secteurs ? Ont-elles rencontré des difficultés ? • Existe-t-il une unité spéciale pour les PPP qui puisse aider les gouvernements infranationaux ?
Engager des processus de passation de marchés publics transparents et concurrentiels avec des systèmes de contrôle interne correspondants	<ul style="list-style-type: none"> • Quel pourcentage du total des procédures annuelles d'appel d'offres est concurrentiel ? Quel pourcentage est réalisé en ligne (passations de marchés publics en ligne) ? Quel pourcentage fait l'objet de réclamations ? • Quel pourcentage du total des contrats attribués chaque année revient à des PME ? • Quel pourcentage des membres du personnel intervenant dans les activités de passations de marchés publics possède une formation dans ce domaine ? • Ces derniers reçoivent-ils des indications formelles concernant les procédures de passations de marchés publics ? • Existe-t-il une unité spécialisée dans la passation de marchés publics qui puisse aider les gouvernements infranationaux ?

Tableau 3.6. **Capacités infranationales en matière d'investissement public : questions pour une (auto)évaluation (suite)**

Capacité	Questions pour une (auto)évaluation à l'intention des gouvernements infranationaux
Concevoir et utiliser des systèmes d'indicateurs de suivi ayant des objectifs réalistes d'amélioration des résultats	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe-t-il un système d'indicateurs de performance ? ● Les systèmes de suivi facilitent-ils la communication d'informations crédibles sur les dépenses et les résultats en temps voulu ? ● Le système d'indicateurs inclut-il des indicateurs relatifs aux réalisations et aux résultats ? ● Quel pourcentage d'indicateurs est associé aux objectifs ?
Mener des évaluations <i>ex post</i> régulières	<ul style="list-style-type: none"> ● L'évaluation <i>ex post</i> des projets d'investissement est-elle nécessaire ? ● Quelle part des dépenses d'investissement public fait l'objet d'une évaluation <i>ex post</i> (par secteur) ? ● Existe-t-il des documents d'orientation qui détaillent clairement les normes applicables en la matière ?
Utiliser les données d'évaluation et de suivi pour renforcer la prise de décisions	<ul style="list-style-type: none"> ● Existe-t-il une stratégie de diffusion des données sur le suivi et l'évaluation – à la fois pour leur communication publique et leur exploitation en interne ? ● Le calendrier de l'établissement du budget correspond-il à la disponibilité des données sur le suivi et l'évaluation ? ● Les responsables politiques tiennent-ils compte des informations sur la performance passée dans les décisions du moment ? ● Les acteurs sont-ils sanctionnés ou récompensés en fonction de la réalisation ou non des objectifs ? ● Les données sont-elles mises à disposition en temps voulu et dans un format exploitable par les décideurs ?
Suivre et gérer les risques qui menacent l'intégrité et la responsabilité tout au long du cycle d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> ● Des processus sont-ils en vigueur pour identifier, évaluer et gérer les risques tout au long du cycle d'investissement (par exemple par l'existence d'un registre des risques) ? ● Des mesures sont-elles en vigueur pour faire face à des conflits d'intérêt potentiels ? ● Des protections sont-elles disponibles pour les lanceurs d'alerte ? ● L'évaluation des risques influence-t-elle le choix des projets ou les modalités de leur gestion ?
Mettre en place des « réglementations renforcées » au niveau infranational, qui soient cohérentes à tous les niveaux de gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ● Les administrations infranationales ont-elles accès et participent-elles à des mécanismes de coordination de la cohérence réglementaire à tous les niveaux de gouvernance ? ● Ont-elles recours à une analyse de l'impact des réglementations ? ● Les consultations publiques relatives à l'élaboration de nouvelles réglementations sont-elles suffisamment longues, accessibles et bien ciblées ? ● Les solutions alternatives à la réglementation sont-elles systématiquement envisagées ? ● Des efforts ont-ils été déployés ces dernières années pour réduire le nombre de réglementations ou pour simplifier les procédures administratives ? ● Des outils de gouvernance en ligne sont-ils utilisés pour simplifier les procédures administratives dans le cadre des projets d'investissement public ?
Garantir la qualité et la disponibilité de l'expertise technique et de gestion nécessaire pour planifier et exécuter les investissements publics	<ul style="list-style-type: none"> ● Quel pourcentage d'employés exécute des tâches liées aux investissements publics (% ETP) ? Quel pourcentage a reçu une formation officielle dans un domaine connexe, par exemple l'évaluation <i>ex ante</i> ? ● Existe-t-il un processus formel pour former le personnel aux compétences techniques nécessaires aux investissements publics ? Quel est le taux de recours à la formation ? ● Des professionnels/nouvelles recrues sont-ils disponibles à la sortie des programmes universitaires offrant une formation relative aux investissements publics (par exemple, urbanisme, stratégie régionale, politiques publiques, économie, etc.) ? ● La performance des agences/services/unités responsables de l'investissement public régional et sectoriel est-elle régulièrement suivie et évaluée ? Existe-t-il des récompenses et des sections spécifiques ? ● La performance des fonctionnaires responsables des projets d'investissement public est-elle régulièrement évaluée ? ● Une assistance technique externe (par exemple pour la planification, l'évaluation <i>ex ante</i>, l'évaluation <i>ex post</i>) est-elle immédiatement disponible – par exemple par le biais d'organisations de développement régional, des universités, de groupes d'experts ou de consultants indépendants ?

Source : Sources : Mizell, L. et D. Allain-Dupré (2013), « Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-National Capacities in a Multi-Level Governance Context », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49j2cju5mq-en ; Dabla-Norris, E. et al. (2011), « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », *Document de travail du FMI*, n° 11/37, Fonds monétaire international, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf ; Milio, S. (2007), « Can Administrative Capacity Explain Differences in Implantation Performances? », *Regional Studies*, vol. 41, n° 4 ; Rajaram, A. et al. (2010), « Framework for Reviewing Public Investment Efficiency », *Document de travail de la banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques*, n° 5397, Banque mondiale, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/09/000158349_2010080902806/Rendered/PDF/WPS5397.pdf et OCDE (2012), « Progress Made in Implementing the OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement », OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

L'évaluation des capacités peut être effectuée soit par les régions elles-mêmes soit conjointement avec un niveau supérieur de gouvernement. La participation des administrations infranationales à l'évaluation des capacités est primordiale pour favoriser l'évaluation nuancée des dynamiques d'investissement à tel ou tel endroit et pour obtenir l'adhésion à toute réforme ultérieure ou initiative de renforcement des capacités. Une approche de l'évaluation et du renforcement des capacités exclusivement imposée d'en haut comporte des risques qui amoindrissent la valeur de la participation des

gouvernements infranationaux. Ces risques incluent, sans toutefois s'y limiter, l'évaluation inexacte des capacités infranationales en dehors du contexte, les éléments incitant les administrations infranationales à déclarer des capacités inexactes, l'observation formaliste des « bonnes pratiques » sans véritable renforcement des capacités, la persistance des déficits d'information entre les différents niveaux de gouvernement en raison d'un manque de confiance, et l'absence d'amélioration simultanée des politiques et des pratiques au niveau le plus élevé de gouvernance. Ces risques peuvent être atténués (même s'ils ne sont pas éliminés) par la participation active des administrations infranationales aux activités d'évaluation et de renforcement des capacités.

Huit des 22 pays ayant répondu au questionnaire de l'OCDE indiquent avoir évalué l'évolution des capacités de gouvernance de leurs collectivités territoriales dans le passé – même si cette évaluation n'a pas nécessairement porté sur les investissements publics. L'Estonie, par exemple, a mené trois études (dont deux sont des mises à jour d'études précédentes) sur les capacités de gouvernance locale au cours des cinq dernières années. Ces études ont utilisé des index pour mesurer les capacités financières et institutionnelles des administrations locales, ainsi que les capacités relatives à l'offre de services publics (à l'aide d'un index composite). D'autres pays ont étudié les dimensions des différentes capacités dans un contexte élargi. En Suède, l'organisme public « Growth Analysis » a analysé la contribution des communes et des régions aux initiatives de croissance régionale, en vue de comprendre leurs capacités, leurs priorités et leurs contraintes (Tillväxtanalys, 2011). En 2007, le Royaume-Uni a réalisé un examen du développement et de la régénération de l'économie infranationale (*Review of Sub-national Economic Development and Regeneration*). En Slovénie, les capacités de gestion des communes ont fait l'objet d'une étude universitaire en 2008, sur la base d'une enquête des responsables municipaux.

L'évaluation devrait être considérée comme un exercice d'apprentissage visant à déterminer où se situent les atouts et les points faibles des capacités d'investissement public, ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre en termes d'obligations contractuelles sur la période de temps t , le rôle des différents niveaux de gouvernement en matière de renforcement des capacités tout au long du cycle d'investissement, et quelles capacités doivent être renforcées en priorité sur la période $t+1$. Il est essentiel d'obtenir des informations à la fois par secteur et à l'échelle de l'ensemble de l'administration sur le contexte national propice à l'évaluation, y compris sur les mécanismes de coordination examinés au chapitre 2, étant donné que la coordination et les complémentarités des projets intersectoriels en fonction des priorités d'investissement sont fondamentales pour améliorer l'impact local des investissements publics.

Mesures à prendre pour renforcer les capacités infranationales en matière d'investissement public

La discussion qui précède a mis en évidence les capacités susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience des gouvernements infranationaux en matière de gestion de l'investissement public pour la croissance économique et l'offre de services publics. La liste n'est aucunement exhaustive mais dégage au contraire les capacités pouvant avoir un effet positif sur le choix, la mise en œuvre et les résultats des investissements publics infranationaux. Il est important de souligner que les régions n'auront pas toutes les mêmes besoins en termes de capacités ni ne disposeront des mêmes moyens pour y répondre. Le contexte de décentralisation jouera un rôle important en déterminant le

niveau de capacités des administrations infranationales auquel on peut raisonnablement s'attendre. Dans certains cas, il peut s'avérer inefficace voire inutile de demander aux collectivités territoriales de conserver certaines capacités qui leur sont propres : le plus important est que les capacités clés soient disponibles en cas de besoin, par le biais, par exemple, d'un partage des capacités à un niveau de gouvernance locale donné ou de la création d'organismes tels qu'une unité nationale spécialisée dans les passations de marchés publics et susceptible d'aider les gouvernements infranationaux. Il est primordial que ces dernières, lorsqu'elles procèdent à des investissements publics, prennent le temps d'examiner les capacités évoquées ici, seules ou en partenariat avec des niveaux supérieurs de gouvernance, de recenser les insuffisances et de chercher des solutions pour renforcer les capacités tout au long du cycle d'investissement.

Le renforcement des capacités en matière d'investissement public infranational dépasse le cadre étroit d'une approche uniquement axée sur la gestion des ressources humaines ou sur les activités de perfectionnement de la main-d'œuvre. Dans le présent document, les capacités sont définies en termes de système institutionnel, de compétences techniques, de ressources et de pratiques ayant un impact sur les investissements publics. C'est pourquoi une approche étriquée de la formation a peu de chances d'avoir l'effet souhaité, à savoir le renforcement des capacités institutionnelles. Le renforcement des capacités peut avoir comme objectif à court terme d'améliorer telle ou telle pratique, mais il devrait viser à long terme à améliorer la qualité des organismes publics clés. C'est pour cette raison qu'une vision systémique est nécessaire pour avoir une idée globale de la nature et de la qualité des institutions concernées à tous les niveaux de gouvernance, ainsi que dans les domaines pertinents du secteur privé. Pour ce faire, les gouvernements infranationaux devront coordonner leurs efforts pour « relever le niveau » de leurs capacités, en appliquant des mesures élaborées par les administrations centrales pour consolider le contexte général dans lequel elles mettent en œuvre les projets. Ainsi, à tous les niveaux de gouvernance, la notion d'« investir ensemble » est inextricablement liée à l'art de gouverner ensemble.

Notes

1. Tout au long du rapport, les termes « niveaux d'administration » et « niveaux de gouvernement » sont utilisés comme synonymes.
2. « Les termes d'administrations infranationales » et « gouvernement infranationaux » sont utilisés comme synonymes dans le rapport et correspondent à l'ensemble des échelons de gouvernement sous le niveau du gouvernement central.
3. Les résultats présentés ici sont issus de sept études de cas régionales et des réponses de 22 pays membres au questionnaire national de l'OCDE sur la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement, reçues en décembre 2012. Ces éléments mettent à jour le document de travail (Mizell et Allain-Dupré, 2013) dont découle le présent chapitre, qui était fondé sur les 20 premières réponses au questionnaire de l'OCDE fournies en juillet 2012 et sur 5 études de cas régionales (Brandebourg, Galice, Scanie, Victoria et Grande-Pologne). Les données du questionnaire régional de l'OCDE incluent une région supplémentaire par rapport à celles du document de travail (Basilicate) (voir le chapitre 2 pour la méthodologie).
4. Par exemple, comparant et opposant les capacités administratives de la Sicile et de la Basilicate à utiliser les Fonds de cohésion de l'Union européenne, Milio (2007) fait observer que « les caractéristiques propres [à la Sicile] n'ont pas été prises en compte. En raison de l'inadéquation entre les interventions prévues et les véritables besoins du territoire, les projets présentés étaient très peu nombreux à nécessiter de tels fonds ... ce qui a [en fin de compte] quasiment entravé les dépenses ». En revanche, « le programme présenté par la Basilicate a bien tenu compte des besoins

de la région, et a privilégié des actions qui ont répondu à des demandes ultérieures et les investissements des entreprises privées dans les ressources ».

5. Le Forum économique mondial considère qu'une stratégie claire et un soutien politique sont deux des huit « facteurs clés de la réussite d'un projet d'infrastructure » (FEM, 2010).
6. Pour plus d'informations sur les processus de consultation, la participation des citoyens et le rôle des parties prenantes, voir OCDE (2001 ; 2004 ; et 2009a) et la Société financière internationale (2007).
7. Voir, par exemple, le projet ferroviaire de 2011 de l'État américain de l'Illinois : « State Rail Plan – Stakeholder Involvement Plan ».
8. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.
9. Les coûts d'exploitation et d'entretien des investissements publics, qui sont souvent sous-estimés, devraient être pleinement pris en considération dans les phases de planification et de budgétisation (Rajaram et al., 2010).
10. Pour une analyse approfondie des systèmes d'indicateurs dans le cadre des stratégies de développement régional, voir OCDE (2009b).
11. Voir, par exemple, les propositions formulées dans OECD (2009b) et Barca et McGann (2011a ; 2011b ; 2011c).
12. Pour une analyse des éléments clés à prendre en considération dans la fixation des objectifs, voir OCDE (2009b).
13. Ce chiffre est une estimation des pots-de-vin versés dans le monde. Il correspond à une partie seulement du coût de la corruption. Il n'inclut pas d'autres coûts directs comme les détournements de fonds publics, ni les coûts indirects comme le manque à gagner lié aux dépenses frauduleuses, la dégradation de l'environnement due à l'absence de contrôle de l'application des réglementations, etc. (voir Kaufmann, 2005 pour un examen de la méthodologie).
14. La littérature à ce sujet est judicieusement examinée dans un certain nombre de documents. Voir, par exemple, Fjeldstad (2004), Kolstad et Fjeldstad (2006) et Shah (2006).
15. Les conclusions de Goodspeed (2011) se fondent sur une étude des États du Mexique.
16. Hall (2008) fait observer, en se référant aux États-Unis, que « l'insuffisance des capacités de développement économique est plus fréquente dans les collectivités rurales et celles de petite taille », et que « plus la zone est rurale, plus grand est le déficit de capacités en termes de ressources financières, d'expertise et de professionnalisme ».
17. OCDE (2012e) sur la base des discussions d'un colloque du même nom tenu les 11-12 juin 2012, siège de l'OCDE, Paris.
18. La complexité d'une bonne évaluation *ex ante* a conduit certains à proposer la création « d'unités institutionnelles spécialisées dans l'analyse et l'évaluation des projets et dans la conception et la gestion du réseau » au niveau de l'administration centrale, ainsi que des unités similaires au niveau infranational qui seraient « chargées d'évaluer et d'apprécier les projets conformément à des directives techniques définies à l'échelon national ». (CNUCED, 2009).
19. Le contexte institutionnel est évalué à l'aide de l'Indice des autorités régionales, indicateur composite qui détermine dans quelle mesure les administrations infranationales dont la population moyenne est supérieure à 150 000 habitants exercent une autorité formelle (Hooghe et al., 2009).
20. Le niveau de décentralisation budgétaire est évalué à l'aide de la base de données du Réseau budgétaire de l'OCDE sur les indicateurs de recettes et de dépenses à l'échelle infranationale.

Bibliographie

- Allain-Dupré, D. (2011), « Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis », Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional, n° 2011/05, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kg87n3bp6jb-en.
- Banque mondiale (2004), « Le coût de la corruption », Actualités/médias, Banque mondiale, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20513363~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>.

- Banque mondiale (2008), « EU10 June 2008, Special Topic: Public Investment Management in the États-Unis », http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU10SpecialTopic_Jun08.pdf, consulté le 8 mai 2012.
- Banque mondiale (2009), « Review of Public Investment Management Performance (PIMP) in an Economic Crisis », *Global Expert Team Brief*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/08/11936794/review-public-investment-management-performance-pimp-economic-crisis>, consulté le 8 mai 2012.
- Banque mondiale (s.d.), « Most Common Red Flags of Fraud and Corruption in Procurement », pamphlet, Politique opérationnelle et service aux pays, Vice-présidence chargée des questions de déontologie institutionnelle, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resources/Red_flags_reader_friendly.pdf.
- Barca, F. et P. McCann (2011a), « Outcome Indicators and Targets – Towards a Performance Oriented EU Cohesion Policy », Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, note méthodologique, 8^e réunion, 15 février 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/hlg_documents_en.cfm.
- Barca, F. et P. McCann (2011b), « Outcome Indicators for the Thematic Priorities Addressing the Europe 2020 – Objective 'Improving the Conditions for Innovation, Research and Development' examples », Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, note complémentaire n° 1, 8^e réunion, 15 février 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/hlg_documents_en.cfm.
- Barca, F. et P. McCann (2011c), « Outcome Indicators for the Thematic Priorities Addressing the Europe 2020 – Objective "Meeting Climate Change and Energy Objectives", examples », Groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion, note complémentaire n° 2, 8^e réunion, 15 février 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/hlg_documents_en.cfm.
- Boex, J. et al. (1998), « Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies », International Center for Public Policy, *ISP Working Paper 98-4*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp9804.pdf>.
- Bounds, G. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Victoria, Australia », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Chan, C. et al. (2009), « Public Infrastructure Financing: An International Perspective », *Staff Working Paper*, Australia Government Productivity Commission, Canberra, www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/86930/public-infrastructure-financing.pdf.
- Chartered Institute of Building (CIOB) (2006), « Corruption in the UK Construction Industry, Survey 2006 », CIOB, Ascot, Berkshire, Royaume-Uni, www.ciob.org.uk/sites/ciob.org.uk/files/WEB-INF/files/documents/CIOBCorruption.pdf.
- Chêne, M. (2009), « Measuring International Trends in Corruption », U4 Expert Answer, U4 Anti-Corruption Resource Centre, www.u4.no/publications/measuring-international-trends-in-corruption.
- Chêne, M. (2010), « Sub-national Corruption Measurement Tools », U4 Expert Answer n° 241, U4 Anti-Corruption Resource Centre, www.transparency.org/files/content/corruptionqas/241_Sub-national_corruption_measurement_tools.pdf.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2005), « The Economic Costs of Corruption in Infrastructure », dans *Global Corruption Report 2005*, Transparency International, Berlin.
- Commission européenne (CE) (2011), « Analysis of Errors in Cohesion Policy for the Years 2006-2009: Actions taken by the Commission and the Way Forward », SEC(2011)1179 Final, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/errors2011/sec_errors2011_en.pdf.
- Commission européenne (CE) (2012), « Pourcentage du montant alloué versé par les États membres (08/11/2012) », Direction générale de la politique régionale et urbaine, Bruxelles, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_fr.cfm.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) (2009), « Public Investment: Vital for Growth and Renewal, but should it be a Countercyclical Instrument? » UNCTAD/WEB/DIAE/2009/1, document de travail préparé par le Centennial Group pour le CNUCED dans le cadre du « séminaire de haut niveau sur le rôle de l'investissement public dans le développement économique et social », 13-14 juillet 2009, Rio de Janeiro, Brésil, <http://archive.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=17717&year=2009&month=7>.

- Dabla-Norris, E. et al. (2011), « Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency », *IMF Working Paper*, n° 11/37, Fonds monétaire international, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf.
- Dabrowski, M. et D. Allain-Dupré (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Wiekopolska, Poland », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Deloitte Research (2007), « Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships », [www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final(1).pdf).
- Dexia (2012), « Quelles solutions de financement de l'investissement public local en contexte de crise ? », présentation aux équipes de l'OCDE, 11 juillet 2012, non publié.
- Dorotinsky, B. (2008), « Capital Budgeting and Public Financial Management – Part II: A Primer on Systems and Issues: Capital Budgeting Process », publication numérique sur le blog The Public Financial Management Blog, 3 mars 2008, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/03/capital-budgeti.html>.
- Fjeldstad, O.-H. (2004), « Decentralisation and Corruption – A Review of the Literature », *CMI Working Paper 2004:10*, Chr. Michelsen Institute, Bergen, <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/130/1/Working%20paper%20WP%202004-10.pdf>.
- Florio, M. et G. Myles (2011), « Public Investment and Cost-Benefit Analysis in the European Union », *Fiscal Studies*, vol. 32, n° 1.
- Flyvberg, B. (2006), « From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right », *Project Management Journal*, vol. 37, n° 3, <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2006/Nobel-PMJ2006.pdf>.
- Flyvberg, B. (2009), « Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built – and What We Can Do About It », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 3.
- Forum économique mondial (WEF) (2010), « Paving the Way: Maximizing the Value of Private Finance in Infrastructure », préparé en collaboration avec PriceWaterhouseCoopers, New York, NY, http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf.
- Gamper, C. (2012a), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Brandenburg, Germany », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Gamper, C. (2012b), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Skåne, Sweden », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- García Villarreal, J.P. (2010), « Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 18, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5kmh2r7qpstj-en.
- GIACC (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre) (2013), « How Corruption Occurs », www.giacentre.org/how_corruption_occurs.php.
- Goodspeed, T. (2011), « Corruption, Accountability, and Decentralization: Theory and Evidence from Mexico », *Documents de travail de l'IEB 2011/32*, Institut d'économie de Barcelona, www.ub.edu/ubecomomics/wp-content/uploads/2012/02/Doc2011-32.pdf.
- Hall, J.L. (2008), « The Forgotten Regional Organisations: Creating Capacity for Economic Development », *Public Administration Review*, vol. 68, n° 1.
- Hooghe, L. et al. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Routledge, Londres.
- Hulbert, C. (2012), « Public Investment across Levels of Government: The Case of Galicia, Spain », rapport pour le 28^e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- Kappeler, A. et al. (2012), « Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Investment in Productive Infrastructure? », *DIW Berlin Discussion Paper*, n° 1 204, doi : 10.2139/ssrn.2050355.

- Kaufmann, D. (2005), « Myths and Realities of Governance and Corruption », publié dans le Forum économique mondial, *Global Competitiveness Report 2005-06*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>.
- Klitgaard, R. (1998), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- Kolstad, I. et O-H. Fjeldstad (2006), « Fiscal Decentralisation and Corruption – A Brief Overview of the Issues », U4, Issue 2006:3, Chr. Michelsen Institute, Bergen, www.cmi.no/publications/file/2562-fiscal-decentralisation-and-corruption-a-brief.pdf.
- Laursen, T. et B. Myers (2009), *Public Investment Management in the New EU Member States: Strengthening Planning and Implementation of Transport Infrastructure Investments*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Malmström, C. (2013), « Fighting Corruption: From Intentions to Results », discours présenté au cours du 2nd Regional Workshop on the EU Anti-Corruption Report, Gothenburg, Suède, SPEECH/13/187, Service du porte-parole de la Commission européenne, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-187_en.htm.
- Mauro, P. (1997), « Why Worry About Corruption? », *Economic Issues*, n° 6, FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/issue6.pdf>.
- de Mello, L. (2010), « Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 824, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5km347r2hhbp-en.
- Milio, S. (2007), « Can Administrative Capacity Explain Differences in Implantation Performances? », *Regional Studies*, vol. 41, n° 4.
- Mizell, L. (2009), « Building Future Scenarios for Regional Development in Northeast England, United Kingdom », dans OCDE, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, Éditions OCDE, doi :10.1787/9789264048874-10-en.
- Mizell, L. et D. Allain-Dupré (2013), « Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-National Capacities in a Multi-Level Governance Context », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2013/04, Éditions OCDE, doi : 10.1787/5k49j2cju5mq-en.
- OCDE (2004), « Le cadre juridique des systèmes budgétaires : Une comparaison internationale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Numéro spécial, Éditions OCDE, doi : 10.1787/budget-v4-3-fr.
- OCDE (2007), « Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux Infrastructures », OCDE, Paris, www.oecd.org/bookshop?9789264034129.
- OCDE (2008a), « Challenges of Human Resource Management for Multi-level Government », GOV/PGC/PEM(2008)6, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), « Les infrastructures à l'horizon 2030 : Synthèses », Éditions OCDE, Paris, browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/0307032e4.pdf.
- OCDE (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264048874-en.
- OCDE (2009b), *Régions et croissance : Une analyse des tendances*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264056541-fr.
- OCDE (2009c), *Reprise économique, innovation et croissance durable : Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264076549-fr.
- OCDE (2010a), *Les unités consacrées aux partenariats public-privé : une étude des structures institutionnelles et de gouvernance*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264083868-fr.
- OCDE (2010b), « OECD Reviews of Regulatory Reform: Multi-level Regulatory Capacity in Australia », rapport de synthèse, www.oecd.org/dataoecd/63/60/44529899.pdf.
- OCDE (2011a), *Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/gov_glance-2011-fr.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multilevel Governance Lessons from the Crisis*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264114470-en.
- OCDE (2011c), *OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011*, Éditions OCDE, doi : 10.1787/9789264120587-en.
- OCDE (2012a) « Multi-Level Governance of Public Investment », questionnaires nationaux et régionaux, www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
- OCDE (2012b), « Avancement de la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics », OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

- OCDE (2012c), « Recommandation du Conseil sur les principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé », C(2012)86, 4 mai 2012, OCDE, Paris.
- OCDE (2012d), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », C(2012)37, 22 mars 2012, OCDE, Paris.
- OCDE (2012e), « The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries », GOV/PGC/PEM(2012)1/REV, OCDE, Paris.
- OCDE (2013), « The Rationale for Fighting Corruption », aide-mémoire, CleanGovBiz, www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf.
- OCDE (s.d.), « Why Public Procurement Matters for Governments? », OCDE, Paris, www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html, consulté le 1^{er} avril 2012.
- OCDP (UN Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime) (2002), « Anti-Corruption Tool Kit », CPIC-15, vol. 1, Vienne, www.unodc.org/pdf/crime/toolkit/f1tof7.pdf.
- Oftelie, A. (2010), « Cross-Jurisdiction Collaboration: A Formula for the Future », rapport du 2010 Harvard Shared Services in the Public Sector Summit, Harvard University, Leadership for a Networked World and Accenture, www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/Accenture_Cross-Jurisdiction_Collaboration_A_Formula_for_the_Future.pdf.
- Parlement européen (2011), « Rapport sur l'absorption des Fonds structurels et de cohésion : enseignements tirés en vue de la future politique de cohésion de l'UE », 2010/2305(INI), session plénière, A7-0287/2011, Bruxelles, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0287+0+DOC+XML+V0//FR.
- Posner, P. (2009), « Infrastructure: Policy Challenges Facing the Nation », Miller Center of Public Affairs, Université de Virginie, http://web1.millercenter.org/debates/whitepaper/deb_2009_0221_infrastructure.pdf.
- Prud'homme, R. (1995), « The Dangers of Decentralization », *World Bank Research Observer*, vol. 10, n° 2, doi : 10.1093/wbro/10.2.201.
- Rajaram, A. et al. (2010), « Framework for Reviewing Public Investment Efficiency », *World Bank Policy Working Paper*, n° 5 397, Banque mondiale, Washington, DC, www-wds.worldbank.org/serlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/09/000158349_20100809092806/Rendered/PDF/WPS5397.pdf.
- 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 l'atelier de l'OCDE « Effective Public Investment at Sub-National Levels in Times of Fiscal Constraints – Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges », 21 juin 2012, Paris, non publié.
- Rodríguez-Pose, A. et al. (2012), « Public Investment and Regional Growth and Convergence: Evidence from Greece », *CEPR Discussion Paper*, n° 9011.
- Sénat français (2011), « La simplification des normes applicables aux collectivités locales », rapport de mission du Sénateur Eric Doligé, juin 2011, Paris.
- Shah, A. (2006), « Corruption and Decentralized Public Governance », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3824, www.wds.worldbank.org/serlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/13/000016406_20060113145401/Rendered/PDF/wps3824.pdf.
- Société financière internationale (SFI) (2007), « Dialogue avec les Parties Prenantes : le Manuel des bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement », Société financière internationale, Washington, DC, www.rse-et-ped.info/dialogue-avec-les-parties-prenantes-manuel-des-bonnes-pratiques-pour-les-entreprises-realissant-des-affaires-sur-les-marches-en-developpement/.
- Sutherland, D. et al. (2009), « L'investissement en infrastructures : liens avec la croissance et rôle des politiques publiques », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 686, Éditions OCDE, doi : 10.1787/growth-2009-7-fr.
- Svensson, J. (2005), « Eight Questions about Corruption », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, [www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20\(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005\).pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Svensson%20Eight%20Questions%20About%20Corruption%20(JEP%20Vol%2019,%20No%203%202005).pdf).
- Tanzi, V. et H. Davoodi (1997), « Corruption, Public Investment, and Growth », *IMF Working Paper*, WP/97/139, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf.

- Tillväxtanalys (2011), « Utvecklingskraft i kommuner och regioner – Tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv », résumé en anglais, www.tillvaxtanalys.se/download/18.56ef093c139bf3ef89029b9/1364204751730/Rapport_2011_01.pdf.
- Transparency International (2013), « FAQs on Corruption », Transparency International, Berlin, www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2.
- U.S. Government Accountability Office (GAO) (2005), « Options for Improving Information on Projects' Benefits and Costs and Increasing Accountability for Results », GAO-05-172, GAO, Washington, DC, www.gao.gov/assets/250/245114.pdf.
- U.S. State of Illinois (2011), « Illinois State Rail Plan – Stakeholder Involvement Plan », Illinois Department of Transportation, www.dot.il.gov/ilrailplan/PDF/State%20Rail%20Plan%20Stakeholder%20Involvement%20Plan_v1.pdf.
- Weingast, B. (2007), « Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development », document de référence pour la réunion du Task Force on the Initiative for Policy Dialogue Decentralization, 10-11 juin 2009, Université de Columbia, New York, NY, http://policydialogue.org/files/events/Weingast_Second_Generation_Fiscal_Federalism.pdf.
- Wilson, D.A. et al. (2011), « Joining Forces », Outlook 2011, n° 1, Accenture, www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/Accenture_Outlook_Joining_forces_Government.pdf, consulté le 15 octobre 2012.

ANNEXE A

Résumés des études de cas¹

Basilicate, Italie

Contexte

Le système italien de gouvernance publique se compose de quatre niveaux : le gouvernement central, la région, la province et la municipalité. L'administration régionale est chargée de coordonner les activités institutionnelles, d'encourager le développement régional, et de définir et appliquer les politiques relevant notamment de la santé, de l'aide sociale, de l'éducation et du développement local. Située au sud de l'Italie, la région de la Basilicate compte deux provinces essentiellement rurales, Potenza et Matera, et un grand nombre de petites communes. Les responsabilités des provinces et des régions se confondent partiellement dans les domaines des services sociaux, des transports et de la gestion territoriale. Les municipalités assument des fonctions surtout administratives.

L'économie de la région, depuis toujours assez faible, a connu une nette amélioration dans les années 90, grâce à l'installation de deux multinationales dans la localité de Melfi et à l'exploitation du pétrole et du gaz. Elle a commencé à ralentir en 2007 et a été frappée de plein fouet par la crise en 2008. La récession touche tous les secteurs dépendants de l'exportation, notamment l'automobile, qui a enregistré un repli de -13.6 % en 2009/2010.

La Basilicate jouit d'une autonomie financière relativement limitée, puisque presque tous les transferts du gouvernement central sont réservés et que même les recettes fiscales sont habituellement affectées à certains programmes. Les recettes de la région comprennent les impôts et les autres revenus propres (y compris les redevances d'exploitation du pétrole et du gaz), les subventions pour les dépenses ordinaires et les dotations en capital du gouvernement central, mais aussi, dans une moindre mesure, les fonds de l'Union européenne (UE). La structure des dépenses de la Basilicate reflète ses principales responsabilités stratégiques, la santé représentant quasiment la moitié du budget total. Les transferts aux organismes publics locaux, y compris aux administrations locales et aux hôpitaux/centres de soins locaux, comptent pour environ 60 % des dépenses totales, et les dépenses en capital pour environ 30 % (en 2010). Avec la crise, les dépenses en capital ont chuté entre 2008 et 2010 (-9.5 %), même si le choc négatif a été en partie amorti par des fonds de l'UE. Le budget ordinaire a également été ajusté puisque les dépenses de personnel ont été réduites (-6.1 % en 2009) – conséquence d'un programme de trois ans visant à réduire les coûts de l'administration publique.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

La Basilicate compte sur un certain nombre de plates-formes et d'entités nationales spécialisées pour assurer la coordination et le dialogue entre les différents niveaux de gouvernance. Le Comité interministériel pour la planification économique (CIPE), organe de décision politique dirigé par le Premier ministre, veille à la coordination globale de la stratégie nationale d'investissement et à la cohérence des priorités d'action régionales et nationales. Le dialogue politique et la coordination verticale entre les administrations régionales et nationales sont assurés par le biais de la Conférence État-Région, plate-forme de négociation permanente entre les administrations centrales et régionales. Créée en 1997, cette conférence réunit les régions italiennes au moins deux fois par an et joue un rôle majeur en influençant le débat politique national ainsi que les processus décisionnels sur des questions d'importance régionale.

Des conditionnalités (communication des informations, calendriers, adéquation, évaluation environnementale, affectation) sont généralement requises pour recevoir des fonds du gouvernement central et de l'UE et financer des investissements publics régionaux. Elles sont cependant perçues par la région comme un moyen de réduire sa marge de manœuvre sans pour autant améliorer la qualité/l'efficacité de l'investissement public. Outre le recours aux conditionnalités traditionnelles, l'Italie expérimente un mécanisme novateur (*Obiettivi di servizio*) pour le transfert aux régions d'une partie des fonds du gouvernement central. Cette conditionnalité plus souple, axée sur la performance, alloue des ressources aux régions les plus performantes et encourage les gouvernements infranationaux à adopter une attitude davantage orientée vers les résultats. Dans le cadre de ce nouveau système, une partie des transferts du gouvernement central (EUR 3 milliards pour 2007/13) est affectée aux régions en fonction de leur performance en vue de la réalisation d'objectifs quantifiés d'ici à 2013. La Basilicate devrait atteindre environ 70 % de ses objectifs, ce qui entraînera un versement additionnel de EUR 146 millions approximativement.

L'Italie utilise depuis longtemps des accords contractuels pour lier les administrations publiques régionales et nationales dans un cadre d'action commun. Les accords définissant le cadre du programme, et les contrats institutionnels plus récents (ayant des horizons à plus long terme et incluant de multiples régions), sont des contrats signés par les administrations centrales et régionales qui indiquent les objectifs à atteindre, mais aussi les secteurs et les domaines concernés par le développement infrastructurel. Ils prévoient un calendrier précis et des obligations réciproques bien définies que la région et le gouvernement central doivent respecter pour mener à bien des interventions spécifiques.

Des difficultés importantes persistent toutefois en termes de coordination verticale. Malgré le cadre institutionnel et la mise en place d'accords spécialisés pour encourager la coordination verticale, le déficit d'informations, la faible participation de la région au processus d'établissement des priorités, et l'insuffisance du cofinancement régional sont encore perçus par les acteurs régionaux et nationaux comme les principaux obstacles à la coopération entre les administrations centrales et régionales dans le domaine de l'investissement public.

La Basilicate offre des exemples de coopération horizontale réussie entre les régions et les municipalités. Les régions du sud de l'Italie ont besoin de coordonner leurs actions pour exécuter de vastes projets dans des zones élargies. Un bon exemple de coopération

horizontale est le Programme interrégional pour la gestion de l'eau, qui a été signé en 1999 par les régions des Pouilles et de la Basilicate. Au niveau infrarégional, il existe aussi une longue tradition de coopération horizontale entre les municipalités, sous la forme de communautés de commune (*Unione di comuni*) qui sont des niveaux intermédiaires regroupant des municipalités voisines. Ces mécanismes représentent un outil essentiel pour atteindre la masse critique, améliorer la gouvernance publique, renforcer la capacité contractante des administrations locales et les associer au processus décisionnel régional.

Capacités infranationales

La Basilicate tire profit d'une administration régionale solide et active et d'un faible niveau de corruption par rapport à d'autres régions du sud de l'Italie. Elle manque toutefois de capacités administratives pour gérer les investissements publics. Il lui reste difficile d'attirer des travailleurs qualifiés, puisque les salaires et les indemnités ne sont pas compétitifs avec ceux du secteur privé. En outre, il est fréquent que la main-d'œuvre actuelle ne possède pas les compétences essentielles requises par l'administration publique. La région élabore une série de mesures pour améliorer la performance de son administration publique, notamment par le biais de la mise au point d'un système d'évaluation de la performance plus sélectif et plus transparent, du recensement des déficits de compétences et de l'organisation de formations appropriées pour réduire l'inadéquation entre les compétences et les besoins.

La planification stratégique régionale associe les principaux organes et acteurs responsables du processus décisionnel dans la région, mais en limitant la participation du secteur privé et des institutions financières. Le Plan de développement de la Basilicate pour 2007-13 et le plan d'action annuel sont le résultat d'une consultation entre le gouvernement central et la région, mais aussi avec différents acteurs régionaux. Ni les institutions financières ni le secteur privé ne participent toutefois directement à la définition des stratégies d'investissement public.

Pour compenser la taille plutôt réduite de son administration, la région a cherché à appliquer des procédures novatrices de passations de marchés publics. La Basilicate a été l'une des premières régions à utiliser une procédure d'achat dynamique pour les médicaments par le biais d'un approvisionnement en ligne, à offrir une assurance centralisée contre les risques cliniques et à créer une centrale d'achat pour l'électricité.

La Basilicate a considérablement investi dans le suivi et l'évaluation pour aider les décisionnaires. La région a mis sur pied une Unité d'évaluation de l'investissement public (NVVIP) chargée de suivre et d'évaluer l'ensemble des investissements publics dans la région, mais aussi d'évaluer l'impact des projets choisis. Depuis 2007, la Basilicate compte également parmi les cinq régions d'Italie qui utilisent le système centralisé de suivi de l'investissement public, lequel recueille des données en temps voulu sur les aspects procéduraux, matériels et financiers de la mise en œuvre de tous les projets d'investissement public.

Brandebourg, Allemagne

Contexte

La République fédérale d'Allemagne se compose de plusieurs niveaux de gouvernement, chacun jouissant d'une autonomie propre. Elle compte 16 États fédéraux (*Länder*), chacun étant dirigé par un Premier ministre désigné par le parlement du *Land*. Le

Brandebourg, qui a rejoint la République fédérale après la réunification de l'Allemagne en 1990, comprend des municipalités et des districts. Les municipalités doivent s'acquitter d'un certain nombre de tâches prescrites dans le code communal, notamment la gestion des déchets, l'aménagement de l'espace, les services de garde d'enfants et la culture locale. Les districts sont chargés d'assumer des tâches intermunicipales exigeant un certain niveau de collaboration entre les municipalités concernées, par exemple dans le domaine des transports ou du réseau routier.

L'économie de la région a souffert du passage d'un régime communiste au libre marché, et rencontre toujours des difficultés. Cette transition a entraîné une baisse de la production industrielle et la perte de nombreux emplois (1 million d'emplois perdus jusqu'en 1995), puis une diminution des dépenses en capital et un recours accru aux transferts et aux subventions du gouvernement central et de l'UE. La région possède toutefois un grand nombre de capacités et a fait preuve d'un dynamisme remarquable depuis la réunification. Elle dispose d'un important capital humain et de bonnes infrastructures publiques, et elle est fermement décidée à renforcer sa structure économique par le biais de stratégies bien conçues favorisant l'innovation.

L'autonomie financière du Brandebourg est plutôt limitée, cette région dépendant des transferts du gouvernement central et des Fonds structurels de l'UE pour financer son investissement public. L'économie allemande a été durement frappée par la crise financière (ralentissement de la croissance du PIB de 5.9 % en 2009), laquelle a également eu un effet négatif sur les budgets des administrations à la fois régionales et locales. Avec environ 60 % des recettes actuelles provenant des impôts, la capacité financière du Brandebourg a été très affaiblie par le ralentissement économique. En revanche, les transferts de fonds du gouvernement central ont beaucoup augmenté pendant la crise, en application du programme d'incitation lancé par le gouvernement central pour amortir le choc de la crise. L'emprunt, notamment à court terme, a également servi à stabiliser les budgets des administrations régionales et locales. Les principales dépenses régionales sont quant à elles obligatoires puisqu'elles correspondent à des droits juridiques ou contractuels, comme les salaires ou les transferts sociaux. Dans ce contexte, le Brandebourg n'a qu'une faible autonomie dans les décisions qu'il prend en termes de dépenses. L'investissement public était l'unique variable d'ajustement potentielle pendant la crise. Toutefois, le programme fédéral anticyclique a privilégié le maintien des dépenses en capital, notamment pour les infrastructures municipales, et a empêché que l'investissement public ne diminue, du moins pendant la première phase de la crise (jusqu'en 2009). Il est primordial pour le Brandebourg de trouver de nouveaux mécanismes pour financer l'investissement public à l'avenir, dans la mesure où les fonds du gouvernement central (par le biais de ses responsabilités conjointes) et de l'UE (Fonds structurels) devraient considérablement se réduire dans les années à venir.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

Le gouvernement central joue un rôle déterminant en fixant les priorités de l'investissement public dans la région. La coordination verticale fonctionne bien dans le Brandebourg, le plus souvent par le biais d'actions conjointes et de la prévision des crédits requis auprès du gouvernement central. Les actions conjointes (*Gemeinschaftsaufgabe*) sont des contrats clés par lesquels les administrations centrales et régionales fixent des priorités et appliquent des politiques spécifiques, en étroite collaboration. Le développement régional, y compris la modernisation des entreprises et des

infrastructures, est un élément important des actions conjointes, et représente, avec les fonds européens qui y sont consacrés, le poste de financement le plus important (EUR 160 millions pour le Brandebourg, avec un cofinancement régional à hauteur de 50 %).

La collaboration horizontale entre les *Länder* allemands n'a pas été activement encouragée par les niveaux supérieurs de gouvernance. Les mécanismes de financement de l'investissement public mis au point par le gouvernement central ont davantage tendance à encourager une approche concurrentielle plutôt que collaborative entre les *Länder*. En outre, les accords de financement de l'UE sont établis de façon à inhiber les projets conjoints avec Berlin. Malgré ces obstacles, le Brandebourg collabore avec succès avec Berlin, notamment dans le cadre de programmes d'aménagement de l'espace, d'innovation et de transport. Par exemple, le Brandebourg et Berlin ont créé leur réseau de transport, soumis à la même tarification, pour offrir un service de transports en commun dans la région métropolitaine de Berlin-Brandebourg.

La collaboration horizontale entre les administrations locales a été vivement encouragée par le Brandebourg. L'évolution démographique de la région fait que la population des municipalités ne cesse de diminuer, celles-ci ayant de plus en plus de mal à s'acquitter de leurs responsabilités. Pour améliorer l'efficacité de l'offre de services et créer des économies d'échelle, le Brandebourg encourage les accords de collaboration formels et informels entre les communes, et propose des incitations financières à celles qui fusionnent. Il a en outre mis en place des groupes et des centres clés de développement, qui regroupent plusieurs municipalités, en vue de centrer les ressources dans certains domaines et d'éviter la fragmentation.

Capacités infranationales

Le Brandebourg fait face à des difficultés en termes de capacités administratives au niveau local et dans une certaine mesure au niveau régional. En vue de réduire les effectifs de son administration publique, le recrutement de nouveaux membres du personnel a considérablement ralenti, ce qui limite la capacité de la région à acquérir une expertise nouvelle pour les questions récentes que sont le changement climatique et le développement durable. L'échelon local connaît une pénurie de compétences à divers stades de la gestion de projet (évaluation *ex ante*, passation de marchés publics ou suivi). La région possède des institutions bien établies pour renforcer les capacités (par exemple l'Académie communale qui dispense des formations aux administrateurs des communes) et des organes consultatifs (la banque de développement régional ILB), lesquels pourraient contribuer à renforcer les capacités de l'administration publique et à éliminer certains obstacles administratifs.

La planification stratégique est réalisée en consultation avec certains partenaires régionaux clés, mais pas tous. Les priorités d'investissement régional sont établies dans la stratégie régionale du Brandebourg, qui est définie en consultation avec tous les niveaux inférieurs de gouvernance, des acteurs privés, des ONG et des chercheurs. Ni les banques d'investissement régional (ou autres institutions financières), ni les citoyens ne participent à ce processus de fixation des priorités.

Le secteur privé représente une source inexploitée de financement du développement régional et des priorités d'investissement, notamment compte tenu des futures restrictions du financement public. Sa participation au financement de l'investissement a jusqu'à présent été limitée et les partenariats public-privé (PPP) rarement utilisés, en partie

parce qu'ils sont considérés comme étant peu rentables et comme représentant une charge administrative supplémentaire pour les communes. La région doit trouver une solution novatrice pour financer l'investissement public et le fait de collaborer avec le secteur privé pourrait s'avérer très fructueux à la fois en termes de savoir-faire et de renforcement de l'efficacité des procédures d'investissement public.

Les passations de marchés publics sont principalement réglementées par le gouvernement central et certaines procédures sont perçues comme étant excessivement lourdes sur le plan administratif. De nouvelles procédures telles que les appels d'offres en ligne sont en cours d'instauration afin d'améliorer l'ensemble du processus, mais celui-ci est toujours considéré comme trop réglementé et générant d'importants coûts de transaction. En outre, les capacités infranationales en la matière restent faibles.

Malgré la mise en place réussie de systèmes de suivi et de contrôle, des évaluations pourraient être menées de manière plus systématique. Le Brandebourg se montre fermement résolu à suivre et à évaluer ses investissements publics. L'évaluation contrefactuelle des programmes d'investissement de l'une de ses entreprises illustre bien cette volonté. Il est en fait possible de réaliser des évaluations rigoureuses et de rationaliser les systèmes de suivi de manière plus systématique pour les futurs investissements publics.

Colombie-Britannique, Canada

Contexte

Le Canada est l'un des pays membres de l'OCDE les plus décentralisés. Il compte dix provinces² et trois territoires. Les provinces sont des entités fédérales souveraines qui ont été créées par la Loi constitutionnelle de 1867. Leurs compétences sont définies par la Constitution et les pouvoirs résiduels relèvent du gouvernement fédéral. Les provinces et les territoires forment six régions qui ne possèdent aucun pouvoir politique ou administratif officiel ; elles sont supervisées par six agences de développement régional (ADR) dont la mission est de promouvoir leur développement économique. La Colombie-Britannique relève de l'agence Diversification de l'économie de l'ouest Canada (DEO).

Son emplacement stratégique sur la côte pacifique du Canada, associé à une croissance démographique rapide et à une croissance économique durable, fait que la Colombie-Britannique joue un rôle majeur dans l'économie du pays. La province a connu une période de croissance forte et constante de 2000 à 2007. Après deux années de récession (2008-09), la reprise a été rapide grâce à une croissance du PIB réel de 3 % en 2010. Sa position stratégique lui donne la possibilité de devenir une plaque tournante des échanges commerciaux entre l'Amérique du Nord et la région Asie-Pacifique.

Les administrations infranationales canadiennes jouissent d'une grande autonomie financière. Elles collectent presque 50 % des recettes fiscales du pays et financent plus de 90 % des investissements publics, lesquels ont augmenté en Colombie-Britannique de plus de 40 % entre 2006 et 2010 (en partie grâce aux mesures d'incitation prises en 2009 par le gouvernement central), mais restent insuffisants pour répondre aux besoins d'investissement dans les infrastructures municipales. Les infrastructures locales relèvent principalement de la responsabilité des municipalités. L'urbanisation galopante, les besoins accrus de la population et un contexte budgétaire tendu sont autant de difficultés à surmonter. Le déficit de financement des infrastructures municipales est estimé à CAD 10 milliards. La seconde priorité de l'investissement public dans la province est

l'élaboration de vastes programmes d'investissement stratégique visant à améliorer sa position commerciale (en tant que porte d'entrée de l'Asie-Pacifique). Ces programmes, qui relèvent de la responsabilité conjointe de la province et du gouvernement central, revêtent une importance nationale en raison de leur impact sur la compétitivité, la création d'emplois et les possibilités commerciales. Ils attirent également d'importants financements supplémentaires du secteur privé.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

Le Canada a mis au point un système complexe pour parvenir à coordonner efficacement les différents niveaux de gouvernance. Les ADR jouent un rôle de médiation important entre les administrations provinciales et fédérales, et entre les provinces. La DEO est un ministère du gouvernement canadien qui possède des bureaux dans chaque province de l'Ouest du pays. Il coordonne les différents niveaux de gouvernance et les différentes politiques sectorielles. Il contribue à interpréter et à appliquer les politiques fédérales en fonction des priorités de la région et défend les intérêts des provinces auprès du gouvernement central. Deux institutions fédérales, les conseils fédéraux régionaux et les bureaux régionaux ministériels ont été créés pour faciliter la coordination des politiques sectorielles fédérales au niveau des provinces, partager l'information à tous les niveaux de gouvernance et représenter les points de vue et les intérêts régionaux dans le processus national de prise de décisions. En outre, divers conseils par secteur, comme le Conseil de la Fédération, ont été mis en place pour coordonner les politiques sectorielles entre les provinces et les territoires. La plupart des institutions ainsi créées ont la double mission de favoriser la coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernance et la coordination horizontale entre les différents secteurs.

La Colombie-Britannique a mis en place un certain nombre d'institutions pour encourager la coordination horizontale entre les municipalités et créer des économies d'échelle pour l'offre de services et l'investissement public. Vingt-huit districts fournissent des services à leurs municipalités membres et exécutent des projets conjoints d'investissement. Toutes les municipalités présentes dans un district régional doivent en devenir membre. Les services pris en charge par un district dépendent des besoins et des préférences spécifiques de ses municipalités membres. Par exemple, l'eau, la gestion des déchets, la planification et le logement sont les services fournis par le district de Metro Vancouver à ses 22 municipalités. La Colombie-Britannique a également créé plusieurs autorités indépendantes qui offrent des services publics spécifiques aux municipalités, comme Trans Link qui est responsable du système des transports en commun dans le district de Vancouver. En fournissant des services à un groupe de municipalités, ces agences créent des économies d'échelle et font par conséquent baisser les prix.

La flexibilité est une caractéristique clé du système de gouvernance publique au Canada. Les organismes chargés de la coordination des différents niveaux de l'administration répondent à des missions et des directives suffisamment générales pour permettre une interprétation flexible et une adaptation aux besoins locaux. Le mandat de la DEO, par exemple, est défini dans les grandes lignes, ce qui permet à l'organisation de s'adapter aux besoins régionaux et aux conditions économiques qui ne cessent d'évoluer.

Capacités infranationales

Le niveau des capacités, à la fois pour les fonctionnaires et les employés des agences spécialisées, est très élevé en Colombie-Britannique. Attirer du personnel qualifié n'est en

général pas considéré comme une tâche difficile. De plus, la province a mis en place un certain nombre d'institutions (comme Trans Link et Metro Vancouver) dotées d'effectifs très spécialisés et hautement qualifiés. Ces institutions accompagnent les municipalités dans la gestion des investissements publics.

La planification stratégique pour le développement local pourrait être renforcée. Il est souvent difficile pour les municipalités de s'accorder sur des questions relatives aux stratégies de planification et de développement local en raison des intérêts différents qui les animent. Par exemple, il a été difficile de parvenir à un accord sur les priorités des infrastructures de transport dans le district de Metro Vancouver, puisque toutes les municipalités concernées plaident pour la densification du réseau de transports en commun sur leurs territoires. Pour améliorer l'efficacité de la planification stratégique et la fonder sur des critères objectifs, la province a décidé de confier cette mission à un organe indépendant (Trans Link). La solution n'est toutefois pas optimale car les maires ne participent plus à l'élaboration des projets de transport.

Le secteur privé est un partenaire clé de l'investissement public en Colombie-Britannique. Des PPP sont fréquemment utilisés dans des projets d'infrastructure, le secteur privé participant principalement aux phases de conception et de construction, comme dans le cadre de l'Initiative de la porte de l'Asie-Pacifique ou de l'extension de l'aéroport de Vancouver. D'après les administrations régionales, il est possible de développer le recours aux PPP, ceux-ci étant le moyen le plus efficace de financer certains projets infrastructurels.

L'exécution des projets d'investissement public est presque entièrement déléguée à une agence indépendante qui contribue à l'efficacité générale dans ce domaine. La Colombie-Britannique a créé une entreprise privée à but non lucratif, Partnership British Columbia (PBC), qui est chargée de la planification et de la conception de la plupart des projets d'investissement dans la province. PBC sert les intérêts des municipalités par le biais de la planification, de l'exécution et du contrôle des grands projets infrastructurels, mais aussi en gérant les PPP et en jouant un rôle majeur dans les passations de marchés publics. PBC est une entité autonome qui repose sur les redevances pour service rendu.

Galice, Espagne

Contexte

Les communautés autonomes (CA) en Espagne jouissent d'un pouvoir réglementaire, législatif et exécutif relativement important. La Galice a été l'une des premières régions, au début des années 80, à obtenir le statut de CA. Elle se compose de 4 provinces et de 315 communes. Jusqu'à récemment, les provinces avaient un pouvoir politique et budgétaire limité, mais elles gagnent aujourd'hui de l'importance dans le cadre régional. Les municipalités jouent un rôle clé dans le processus de décentralisation, puisqu'elles assument de multiples responsabilités en fonction de la taille de leur population.

La Galice est une région peu peuplée, située à l'ouest de l'Espagne. Son économie repose principalement sur les services (45.8 % du PIB), l'industrie (12.7 %) et la construction (10.1 %). La Galice a connu une forte croissance économique avant la crise, son PIB par habitant ayant doublé entre 1995 et 2009. Elle deviendra une « région en transition »³ de l'UE en 2014.

La capacité financière de la Galice s'est considérablement détériorée depuis le début de la crise ; la région a par conséquent eu du mal à répondre à ses nouveaux besoins en

termes d'investissement public. Ses recettes – composées des impôts et des transferts du gouvernement central et de l'UE – et son emprunt ont été sévèrement touchés par la récession économique. La part des recettes fiscales dans le financement du budget total est passée de 40 % en 2007 à 31 % en 2010. Les transferts du gouvernement central, qui représentent presque la moitié des recettes totales de la Galice, ont augmenté sur la période 2007-09 en raison des mesures incitatives espagnoles, mais ont commencé à diminuer à compter de 2010 (-14 % en 2010 et -50 % en 2011). Pour compenser, la dette de la Galice est montée en flèche. Les fonds extérieurs, notamment les fonds de l'UE, sont restés relativement stables, mais ils devraient baisser à partir de 2014, lorsque la Galice cessera d'être une région de convergence de l'UE (et deviendra une région en transition). Quant aux dépenses, la principale variable d'ajustement pendant la crise a été l'investissement public, qui a été réduit de 54 % entre 2008 et 2011. Compte tenu de sa capacité financière amoindrie, l'un des grands enjeux à court terme pour la Galice sera d'obtenir le financement de son investissement et d'améliorer l'efficacité générale des ressources limitées pour l'investissement public.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

Les accords formels sont les principaux outils utilisés par le gouvernement central pour coordonner l'investissement public avec les administrations régionales. Les responsabilités relatives à l'offre de services et à l'investissement public sont déléguées aux administrations régionales et municipales dans pratiquement tous les secteurs. Le gouvernement central conserve uniquement la responsabilité de financer et mettre en œuvre les infrastructures d'importance nationale (aéroports, routes interrégionales, etc.). Toutefois, puisque les transferts du gouvernement central prennent principalement la forme de subventions réservées, ce niveau de gouvernance joue un rôle important dans le développement régional, mais aussi en influençant la planification stratégique à long terme des régions. Les transferts pour les dépenses en capital du gouvernement central aux communautés autonomes sont gérés par le biais d'accords bilatéraux de coopération, appelés *convenios de colaboracion*, qui indiquent les obligations des deux parties signataires eu égard au développement d'un projet concret. La Galice a signé 65 *convenios* en 2010, pour la plupart dans les secteurs de l'environnement, de l'éducation et de la santé. Les *convenios* sont en général négociés entre la région et une unité sectorielle centrale, puisque la coordination intersectorielle reste difficile en Espagne.

En Galice, le transfert de fonds de la région aux municipalités pour les projets locaux d'investissement est passé à l'utilisation de crédits non réservés. Auparavant, les municipalités devaient soumettre une demande pour obtenir des subventions régionales à des fins spécifiées. Le processus était complexe et dissuadait les municipalités de solliciter des fonds. Début 2000, la Galice a mis en place un nouveau système simplifié de distribution automatique de subventions (non réservées) aux municipalités sur la base de critères objectifs tels que le nombre d'habitants ou la surface de la commune.

L'administration régionale encourage le recours à des accords novateurs entre municipalités pour améliorer l'offre de services dans les zones peu peuplées et pour renforcer l'efficacité des investissements publics. La Galice a mis au point un nouveau type de contrats (accords non contraignants), qui permettent aux municipalités de parvenir à des économies d'échelle. Des incitations financières sont utilisées pour promouvoir cette coopération entre municipalités, puisque le financement régional est accordé en priorité aux projets associant plusieurs d'entre elles. La Galice expérimente aussi une approche

contraignante de la coopération entre municipalités, en veillant à son application par la loi, pour renforcer l'efficacité de l'offre de services (transports, eau, services sociaux) dans les 14 municipalités de la localité de Vigo.

Capacités infranationales

L'insuffisance des capacités en matière d'investissement public est due à une pénurie de personnel qualifié dans l'administration régionale. La Galice rencontre en effet des difficultés pour attirer du personnel qualifié car l'administration régionale ne peut pas concurrencer les salaires et les évolutions de carrière proposés par le secteur privé. Pour venir à bout de ce problème, la Galice a créé plusieurs agences publiques (par exemple l'Agence des infrastructures de Galice en 2011) capables d'embaucher des professionnels d'entreprises privées et des experts. Ces agences sont moins bureaucratiques que les administrations traditionnelles, et recrutent des employés qualifiés dont les contrats sont fondés sur les résultats. Elles sont censées encourager la mise en place d'un système plus efficace de gestion de l'investissement public régional, axé sur la réalisation des objectifs et le suivi des résultats.

Un atout majeur de la planification stratégique en Galice est la capacité à associer différents partenaires à la définition des priorités régionales, notamment les citoyens, les acteurs de la société civile et dans une moindre mesure le secteur privé. Les citoyens participent à l'élaboration de la stratégie régionale et des projets sectoriels. Le secteur privé est moins impliqué dans la planification des investissements publics. Sa participation à leur financement est également faible. Les PPP ont été rarement utilisés en Galice, et cette situation ne devrait pas s'améliorer dans un futur proche car l'accès aux fonds des entreprises privées est plus difficile et plus onéreux depuis la crise.

Afin de renforcer l'efficacité et la transparence de l'exécution des investissements publics et de l'offre de services publics, la Galice a récemment pris plusieurs nouvelles mesures, notamment concernant les approvisionnements. La création d'une plate-forme Internet pour le développement de procédures d'achat en ligne devrait avoir un impact positif sur l'efficacité et la transparence de l'investissement public. La plate-forme améliore l'accès à l'information et réduit les coûts de sous-traitance pour les municipalités, surtout pour les plus petites.

La Galice réalise des progrès importants eu égard à l'utilisation d'outils d'évaluation et de suivi de la performance, qui sont généralement rarement utilisés dans les projets d'investissement en Espagne. L'administration régionale vise à moderniser la gestion de l'investissement public en passant d'un simple contrôle des dépenses à de véritables bilans en termes de production et de résultats, en définissant des indicateurs de performance budgétaire. Ce processus vise à améliorer la gestion et l'efficacité du budget et à recenser les dépenses inutiles dans un contexte de crise et d'austérité budgétaire.

Scanie (Skåne), Suède

Contexte

Le processus de régionalisation en Suède est assez récent (fin des années 90), et vise à optimiser les possibilités de croissance du pays. Dans un contexte de grande hétérogénéité territoriale, la formation des régions répond à la nécessité de confier aux acteurs locaux la responsabilité d'élaborer des stratégies de développement régional adaptées aux besoins locaux et de dégager des fonds pour la croissance régionale. Le

système suédois de gouvernance publique comprend le gouvernement central, le comté/la région et la commune. Une particularité de la Suède réside dans son organisation en « sablier » : le gouvernement central et les communes détiennent la majorité du pouvoir et des fonctions, tandis que le pouvoir des comtés/des régions, et surtout leur capacité financière, restent relativement limités. La Scanie est l'un des 21 comtés suédois, officiellement qualifiée de région depuis 2010 en raison de ses responsabilités supplémentaires⁴.

La Scanie abrite 13 % de la population totale de la Suède et son activité contribue à hauteur de 12 % à l'économie nationale⁵. Elle a été sévèrement frappée par la crise financière dès le début en 2008, mais a récupéré relativement vite. Ses résultats économiques de 2009 étaient relativement bons par rapport à la moyenne nationale.

Dans le système suédois, les régions jouissent d'un pouvoir limité en matière de dépenses. Le financement et l'exécution de l'investissement public relèvent en effet principalement du gouvernement central. Les recettes de la région comprennent des revenus propres (impôts et bénéfices d'exploitation) qui représentent presque 80 % des ressources disponibles pour les dépenses publiques régionales, les transferts du gouvernement central sous la forme de subventions, et les transferts d'égalisation qui représentent environ 20 % des ressources, ainsi qu'un niveau limité d'emprunt (prêts bancaires principalement souscrits auprès de la Banque européenne d'investissement). Les dépenses publiques de la Scanie se limitent au secteur de la santé (93 % du total). Celles-ci sont un poste obligatoire et ne laissent à la région qu'une marge de manœuvre réduite pour les autres options. L'investissement public ne représente que 7 % des dépenses de la région (2011). Les grands investissements matériels (transport) et immatériels (enseignement supérieur) continuent de relever de la responsabilité du gouvernement central.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

Compte tenu de l'autonomie limitée de la Scanie eu égard au financement de l'investissement public, une collaboration verticale étroite avec le gouvernement central lui a permis de s'assurer que ses priorités d'investissement étaient prises en considération. Jouissant d'un pouvoir restreint, la Scanie a exploité ses ressources humaines pour créer des liens et des réseaux informels entre les différents niveaux de l'administration et pour intervenir en faveur de ses propres priorités auprès du gouvernement central. De plus, pour inciter ce dernier à investir dans la région, elle a harmonisé ses stratégies sectorielles avec les projets nationaux. Par exemple, 80 % des décisions relatives à l'investissement dans les infrastructures régionales sont prises par l'autorité centrale des transports conformément au projet infrastructurel national, qui est à son tour élaboré en fonction des priorités mentionnées dans les projets régionaux. La négociation et la coordination avec l'administration centrale des transports sont devenues des facteurs clés de concrétisation des projets. La ligne ferroviaire Malmö-Simrishamn, par exemple, n'était initialement pas prioritaire pour les autorités nationales, mais grâce aux efforts déployés par la région et au cofinancement des évaluations *ex ante*, le projet a été mené à bon terme. Même si le montant du cofinancement fourni par la région était marginal, son rôle de coordination s'est avéré crucial.

Une coordination verticale – déterminante pour l'investissement public – a également eu lieu entre la région et les communes, mais aussi entre la région et les niveaux inter- et supranationaux. Tout d'abord, la coordination verticale entre la région et les communes a

joué un rôle clé dans l'élaboration du plan de transport régional. Même si bien souvent les communes ne sont pas les décisionnaires finaux des projets, leur participation au processus s'est avérée cruciale. Par exemple, certaines communes de la Scanie ont bloqué l'extension de la ligne ferroviaire entre Malmö et Stockholm en raison des effets négatifs potentiels sur l'environnement. La région a été en mesure de mobiliser ses propres ressources pour cofinancer des mesures visant à surmonter ces difficultés, ce qui a empêché que le projet ne soit bloqué à des niveaux supérieurs. La coordination verticale avec des plates-formes supranationales a été tout aussi importante, en particulier dans le secteur des transports. Des plates-formes ont été utilisées pour favoriser la collaboration entre les pays et coordonner les priorités internationales dans les transports. Le Réseau transeuropéen de transport et l'initiative INTERREG de l'UE sont des exemples de plate-forme supranationale œuvrant pour le développement de certains projets de transport dans plusieurs pays (Allemagne, Danemark et Suède), dans lesquels la Scanie a joué un rôle clé.

La collaboration horizontale aux niveaux régional et infrarégional existe depuis longtemps en Suède, où des fédérations locales regroupant plusieurs communes ou comtés visent à améliorer l'efficacité de l'offre de services, notamment dans les secteurs de l'éducation, des services de sauvetage et de l'environnement/la construction. La collaboration interrégionale a été déterminante dans le secteur des transports, notamment pour les projets qui renforcent la connectivité entre le sud de la Suède et sa capitale. La Scanie a tout intérêt à coordonner horizontalement ses activités avec les autres comtés du sud du pays, vu que leur poids combiné sera en mesure de peser davantage dans la balance des négociations au niveau national.

La coordination horizontale dans la région de l'Øresund (Suède et Danemark) est tout aussi intéressante. Un comité spécial a été créé pour favoriser la coopération régionale et faire valoir les vastes intérêts de cette région dans les deux pays. Pourtant, malgré les intérêts économiques communs, la coordination de part et d'autre du détroit rencontre quelques difficultés liées à des différences au niveau des processus d'élaboration des politiques, des horizons de planification et des cultures entre les deux régions.

Capacités infranationales

Pour accompagner le cycle d'investissement de bout en bout, la Scanie peut compter sur environ 32 000 employés qualifiés et dévoués, recrutés par la région. Ces employés qualifiés ont été attirés par un mécanisme de rémunération liée aux résultats et par des incitations telles que des formations, des prestations supplémentaires ou une prise en charge complémentaire des soins de santé. Cependant, les employés publics ayant atteint un certain niveau d'expertise sont souvent devenus intéressants pour le secteur privé, ce qui a entraîné une rotation considérable des effectifs dans l'administration régionale.

La Scanie possède des compétences approfondies en matière de planification stratégique et a mis au point un programme régional exemplaire. Le but de ce programme, élaboré conjointement avec toutes les parties concernées, a été de regrouper les priorités d'investissement dans une approche harmonisée de façon à optimiser les résultats de la région. Son principal frein est le manque d'influence de la région sur l'exécution et le financement des projets. De plus, la participation du secteur privé, qui représente une autre source de financement ainsi qu'un moyen d'améliorer l'ensemble du processus, est jusqu'à présent restée limitée.

Les passations de marchés publics sont gérées au niveau régional. La région de la Scanie possède un important service spécialisé en la matière, doté de personnel très qualifié, y compris d'une équipe d'experts en innovation, qui cherche à encourager la nouveauté dans les procédures de passation de marché public afin d'en améliorer l'efficacité et d'optimiser les économies d'échelle.

L'évaluation (*ex ante* et *ex post*) reste une tâche plutôt centralisée. L'évaluation *ex ante* des projets, comme l'analyse coûts-avantages et l'évaluation de l'impact sur l'environnement, est en général un processus de longue haleine organisé et réalisé au niveau national. Des efforts sont également déployés au niveau régional pour évaluer la stratégie de développement régional par le biais d'enquêtes auprès de la population ou de dispositifs recueillant les commentaires des usagers.

Victoria, Australie

Contexte

Le système australien de gouvernance publique comprend trois niveaux : le gouvernement central (le Commonwealth), les États (six États et deux territoires) et les municipalités. Chaque État, dirigé par un parlement élu, est souverain conformément à sa Constitution, et responsable de fournir ses propres infrastructures et services publics. Le pouvoir des municipalités se limite essentiellement à l'urbanisme et aux services locaux.

L'État de Victoria est la deuxième économie de l'Australie, contribuant pour un quart environ au PIB national, et la deuxième population du pays, avec environ 5.5 millions d'habitants, pour beaucoup établis à Melbourne, la capitale. Malgré la pénurie de ressources minérales par rapport aux autres États, Victoria reste bien placé pour offrir des services à d'autres secteurs de l'économie australienne et aux marchés étrangers. Doté d'infrastructures de haute qualité, d'un secteur tertiaire qualifié et d'une économie compétitive, Victoria continue d'attirer des migrants qualifiés et de nouvelles entreprises.

Les États australiens fixent leurs propres priorités d'investissement, mais, dépendent dans une grande mesure des fonds du gouvernement central pour les financer, compte tenu de leur pouvoir d'imposition limité. Environ 46 % des recettes de Victoria proviennent de subventions du gouvernement central, une moitié sous la forme de crédits non réservés et l'autre moitié correspondant à des crédits affectés à des programmes spéciaux dans cinq grands domaines : la santé, le logement, l'éducation, l'enseignement et la formation professionnels, et les services aux personnes handicapées. Ces crédits donnent à l'État fédéré assez de flexibilité pour gérer son propre budget et financer ses priorités d'investissement, tout en laissant le gouvernement central superviser les investissements régionaux de manière globale. Victoria reçoit une part moins importante de subventions du gouvernement central par rapport aux autres États australiens, et compte davantage sur sa propre base d'imposition limitée. Vu les contraintes budgétaires de plus en plus strictes du fait de la crise financière, l'un des principaux enjeux de Victoria dans un avenir proche sera de conserver et de renforcer ses investissements dans les infrastructures (notamment dans les transports et l'approvisionnement en eau) pour répondre aux besoins d'une population qui ne cesse de croître.

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement

L'État de Victoria fixe ses propres priorités stratégiques en matière d'infrastructures en consultation avec les parties concernées. Les processus de consultation publique

permettent de choisir et d'évaluer les priorités ; la participation des citoyens et des entreprises est en général un élément important pour développer et exécuter les projets. La planification des ressources en eau en est un bon exemple, ce projet ayant pleinement consulté et associé la population.

En introduisant en 2008 l'Accord interadministrations sur les ententes financières fédérales (AIA), le gouvernement central a favorisé l'adoption d'une approche moins interventionniste dans les investissements publics régionaux. L'AIA définit les termes de la collaboration entre le gouvernement central et les États pour l'utilisation des fonds du gouvernement central (affectés à des fins spécifiques). L'accord est entré en vigueur en 2008 pour remplacer l'ancien cadre selon lequel les sommes versées étaient très spécifiques et directives, et les fonds répartis entre plus de 90 accords distincts. Son objectif premier est de réduire le niveau de contrôle budgétaire à l'échelon national et de confier des responsabilités accrues aux États. L'AIA fait un usage limité des conditionnalités liées au financement par le gouvernement central et attribue à l'administration fédérale le pouvoir discrétionnaire de mettre au point ses propres pratiques de gestion publique pour la mise en œuvre des projets d'investissement.

Parallèlement à l'AIA, des accords de partenariats nationaux (APN) ont été mis en place pour les investissements verticaux conjoints dans des projets d'importance nationale. Leur utilisation devait être limitée afin d'éviter un contrôle excessif du gouvernement central. Les autorités de Victoria font toutefois état d'une multiplication de ces accords de petite portée, ce qui accroît considérablement les coûts de transaction, la charge administrative et le contrôle du gouvernement central.

Le gouvernement central a créé l'organe consultatif Infrastructure Australia (IA) en 2008 pour coordonner avec les États les investissements d'importance nationale. Cet organe est censé conseiller le gouvernement central sur les priorités d'investissement dans les secteurs des transports, des communications, de l'eau et de l'énergie, et aider les États à recenser les projets infrastructurels prioritaires sur le plan national. IA évalue les demandes de fonds des États dans le cadre du Building Australia Fund (BAF), le principal mécanisme du pays pour financer les grands projets infrastructurels. Victoria a été en mesure de réaliser une solide analyse de la rentabilité et a reçu AUD 3.2 milliards du BAF pour financer son projet de ligne ferroviaire régionale.

Les longues distances qui séparent les centres de population en Australie signifient que la coordination horizontale entre les États n'est pas toujours nécessaire. Il existe quelques exemples où la collaboration entre États dans le cadre de projets d'investissement est nécessaire, comme la gestion du bassin Murray-Darling, qui couvre trois États et où les activités de l'un ont un impact sur l'autre. Le gouvernement central joue un rôle clé en soutenant le développement de modèles d'investissement collaboratifs et en fournissant des fonds pour ce type de projets interrégionaux.

Capacités infranationales

Les capacités du secteur public de Victoria en matière de renforcement et de gestion des investissements publics se sont améliorées ces dernières années. Le ministère fédéral des Finances a contribué au renforcement des capacités institutionnelles globales pour les investissements infrastructurels, en garantissant le contrôle et l'assurance de la qualité (y compris dans les procédures de passations de marchés publics et les PPP), en fournissant des orientations et en menant des travaux de recherche. Il a également facilité l'accès à des techniciens spécialisés dans les services exécutant des projets exceptionnellement vastes.

Victoria a été un pionnier dans le recours aux PPP et à d'autres formes d'accords novateurs de collaboration avec le secteur privé dans le cadre des investissements régionaux. Depuis 2000, date à laquelle les premiers PPP ont été mis en œuvre dans l'État de Victoria, ils couvrent environ 10 % des investissements infrastructurels. L'État a créé « Partnership Victoria », une unité qui définit les normes et élabore les politiques en la matière. La mise en œuvre d'un projet PPP se caractérise par l'obligation d'établir un « comparateur du secteur public » (CSP), c'est-à-dire une estimation des coûts de chaque projet, contrôlée de manière indépendante, sur la base d'une procédure traditionnelle de passation de marché. Le CSP sert alors de point de repère pour évaluer la rentabilité d'une proposition de PPP. Les contrats d'alliance sont une méthode d'exécution et de gestion des projets d'investissement complexes en collaboration avec le secteur privé. Ils se caractérisent par des mécanismes de contrôle et d'engagement de dépenses moins spécifiques, raison pour laquelle ils sont notamment utilisés quand il est difficile, compte tenu du niveau d'incertitude, d'établir des contrats fermes. Les alliances sont largement utilisées en Australie mais une étude récente indique qu'elles le sont souvent dans des circonstances où des méthodes plus conventionnelles de sous-traitance (moins coûteuses) seraient peut-être plus adaptées.

Dans l'État de Victoria, des mécanismes solides d'évaluation *ex ante* sont en place, notamment par le biais du processus novateur « High Value/High Risk » (HVHR) utilisé pour certains investissements. Dans le cadre de ce nouveau processus introduit en 2010, les projets d'investissement dont la valeur dépasse un seuil défini ou dont le niveau de risques est jugé trop élevé, font l'objet d'un examen approfondi et d'une approbation rigoureuse, mais aussi d'un contrôle accru à diverses étapes du développement, de l'approvisionnement et de l'exécution des investissements. La priorité de ce processus est de renforcer l'évaluation *ex ante* et l'analyse de la rentabilité des grands investissements. Cette analyse repose également sur la définition d'indicateurs de la performance qui serviront de base au suivi des résultats de l'infrastructure une fois que celle-ci sera opérationnelle. L'évaluation *ex post* n'a pas été beaucoup utilisée, en particulier pour évaluer les performances générales des PPP.

Grande-Pologne (Wielkopolska), Pologne

Contexte

Le récent processus de régionalisation en Pologne a confié aux administrations régionales de vastes responsabilités mais des capacités financières relativement limitées. Comme beaucoup de pays de l'Europe centrale et orientale, la Pologne avait un système administratif très centralisé jusqu'au début des années 90. Au cours des vingt dernières années, elle a entrepris de grandes réformes de décentralisation et de régionalisation, qui ont entraîné la mise en place du système territorial le plus décentralisé des « nouveaux » pays membres de l'UE. La région de la Grande-Pologne, établie en 1999, compte 35 districts et 226 communes. Les administrations régionales élaborent les politiques d'investissement public et mettent en œuvre les investissements publics au niveau régional. La décentralisation budgétaire n'est pas intervenue au même rythme que l'autonomie dans la prise de décisions, ce qui signifie que les régions restent assez dépendantes du gouvernement central pour financer leurs activités d'investissement.

La Grande-Pologne est l'une des régions de l'OCDE dont la croissance est la plus rapide, sa situation budgétaire s'étant montrée plutôt résistante face aux chocs extérieurs. Le PIB

par habitant a augmenté d'environ 40 % entre 2000 et 2009. L'économie de la région est diversifiée et axée sur l'exportation. Elle tire parti d'un accès facilité aux marchés occidentaux, notamment l'Allemagne, et, grâce à sa main-d'œuvre bon marché, elle attire d'importants volumes d'investissements directs étrangers. Les recettes de la région comprennent des parts de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, les transferts et les subventions du gouvernement central, et les transferts des Fonds structurels de l'UE. La stabilité des recettes fiscales des entreprises et les transferts spéciaux du gouvernement central pendant la crise ont amorti l'impact des autres pertes fiscales.

La structure des dépenses régionales reflète les principales responsabilités de la région en matière de politique générale. Les dépenses de transport représentent environ 38 % du total. Quasiment tous les postes de dépenses ont été touchés par la crise en 2009 mais ont vite récupéré en 2010/2011. L'investissement public a considérablement augmenté ces dernières années, grâce à un volume important de Fonds structurels européens. La stratégie régionale d'investissement (Programme d'action régional 2007/2013 – PAR) est en fait financée principalement (à hauteur de 75 %) par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernance

Le système polonais de coordination verticale de l'investissement public régional repose sur un certain nombre d'institutions centrales qui, compte tenu de leur institutionnalisation relativement récente, rencontrent encore des difficultés. Depuis 2007, les administrations régionales sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs PAR, ainsi que de la gestion des Fonds structurels de l'UE. Les besoins de coordination qui découlent de la répartition accrue des compétences entre les différents niveaux de gouvernance sont pris en charge par le Service de coordination et de mise en œuvre des programmes régionaux au sein du ministère du Développement régional, avec le soutien d'institutions centrales spécialisées (par exemple la Commission pour la coordination de la stratégie nationale de développement, la Commission du cadre national stratégique de référence ou la Commission de suivi). Leur rôle est de veiller à la complémentarité des activités menées avec les programmes sectoriels nationaux et d'éviter les doublons dans les projets exécutés par différents niveaux de gouvernance. Le processus de régionalisation en Pologne étant relativement récent, l'institutionnalisation de ce système multi-niveaux de coordination dans le domaine de l'investissement public est toujours en cours, et des problèmes continuent de se poser en termes de complémentarités des programmes et de compétences.

Les accords contractuels relatifs à l'utilisation des fonds du gouvernement central sont les principaux outils de coordination verticale dans le domaine de l'investissement public. Les contrats régionaux, utilisés depuis 2000, déterminent les modalités applicables à l'utilisation des transferts du gouvernement central proposés aux régions pour mettre en œuvre leurs PAR. Malgré les coupes occasionnelles opérées dans les ressources en raison de l'évolution du budget de l'État, l'expérience des contrats régionaux est à ce jour positive. Ils offrent un cadre stable et pluriannuel de coordination verticale, en permettant aux régions d'exécuter des projets d'investissement à long terme.

Il semble que la coordination horizontale entre les municipalités soit de plus en plus populaire bien qu'elle continue de rencontrer quelques obstacles. Un nombre grandissant de municipalités se regroupent afin de mettre en commun les ressources et de réduire le

coût des investissements pour répondre à des besoins communs. Le Programme national 2008/2011 pour l'extension des routes locales en est un bon exemple : il encourage la collaboration entre les districts voisins et les municipalités voisines pour exécuter des projets d'investissement routier. Parmi les principaux obstacles à une collaboration inter-municipale/régionale efficace figurent le manque de confiance interinstitutionnelle, l'absence de mécanismes institutionnalisés et le déficit d'informations sur la création de partenariats.

L'asymétrie de l'information serait l'un des principaux obstacles à la coordination des différents niveaux de gouvernance ; elle est particulièrement répandue dans certains secteurs. La planification de l'espace nécessite une adéquation entre les décisions prises au niveau régional avec les priorités de planification déterminées par le gouvernement central. Toutefois, la communication entre ces deux niveaux de gouvernement reste insuffisante, obligeant la région à interagir avec chaque niveau et chaque unité dont les activités ont un impact sur les projets d'aménagement du territoire régional. Les autorités devraient mettre un terme à cette situation car des risques importants et des conflits d'intérêt dans la planification pourraient survenir et entraver le développement futur de la région.

Capacités infranationales

Les capacités de l'administration publique régionale en matière de conception et d'exécution de l'investissement public se sont considérablement renforcées depuis 2007, année où la région est devenue responsable de la gestion de son POR. L'équipe chargée de gérer la stratégie de développement régional est passée de 12 à 250 agents en 2007. Avec le temps, cette équipe a acquis une grande expérience grâce en partie au volume important de fonds européens consacrés à la formation. Au niveau local, au contraire, les capacités restent limitées car les municipalités ont du mal à attirer des employés qualifiés en raison des bas salaires qu'elles proposent.

La région a mis au point une stratégie solide d'investissement en consultation avec les partenaires compétents, y compris le secteur privé. La stratégie de développement régional et le PAR (2007-2013) ont été élaborés par les administrations régionales en consultation avec les niveaux inférieurs de l'administration et d'autres parties prenantes, notamment les établissements d'enseignement supérieur et les instituts de recherche, ainsi qu'avec des entreprises actives dans la région. Cette dernière s'est montrée particulièrement dynamique en encourageant la participation du secteur privé à la conception et au financement des projets d'investissement. Bien qu'en nombre limité, des initiatives intéressantes et novatrices de PPP ont été prises dans le domaine de l'urbanisme, par exemple pour redynamiser des zones postindustrielles. Ces projets en sont à un stade très peu avancé de mise en œuvre, dans le cadre de l'initiative européenne JESSICA. Le recours aux PPP est toutefois limité par un cadre juridique inapproprié et un manque de confiance.

Les passations de marchés publics restent un enjeu majeur dans la mise en œuvre de l'investissement public. Le cadre juridique applicable a été maintes fois modifié ces dernières années, obligeant les investisseurs à ajuster leurs procédures, et générant des coûts supplémentaires. Le processus de vérification des appels d'offres publics, qui est extrêmement rigide et complexe, est également perçu comme un obstacle majeur au bon déroulement des appels d'offres publics.

Les outils de suivi et d'évaluation de la stratégie de développement régional et les projets d'investissements régionaux se sont rapidement développés depuis 2007. L'avancée des travaux de mise en œuvre de la stratégie de développement régional est contrôlée tous les deux ans en fonction d'un ensemble d'indicateurs définis pour chacune des priorités stratégiques, et le PAR 2007-2013 est surveillé en permanence par la Commission régionale de suivi. Une attention grandissante est également accordée à l'évaluation de l'impact des projets, et les études d'évaluation polonaises sont souvent présentées comme des exemples de « bonnes pratiques ».

Notes

1. Pour consulter les études de cas dans leur intégralité, se reporter à l'adresse suivante : www.oecd.org/regional/effectivenessofpublicinvestmentatsub-nationallevelintimesoffiscalconstraints.htm.
2. Le terme « province », au Canada, fait référence au niveau de l'administration situé immédiatement en dessous du niveau central/fédéral. Par « régions », on entend des zones géographiques s'étendant sur plusieurs provinces (sans pouvoir politique ni responsabilités administratives). Les « territoires » correspondent aux divisions administratives créées par une législation fédérale et jouissent d'un certain nombre de pouvoirs législatifs.
3. Niveau moyen du PIB par habitant entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'UE.
4. La Scanie est devenue une « région pilote » en 1997 en regroupant les anciens comtés de Malmohus et de Kristianstand, et a été institutionnalisée en 2010.
5. Chiffres de 2007.

ANNEXE B

Questionnaires national et régional

Questionnaire national de l'OCDE : la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement

1. Gouvernance pluri-niveaux de l'investissement : contexte sectoriel

Veillez choisir le secteur ou le domaine d'action sur lequel portera cette partie du questionnaire (un seul choix possible) :

- Transports – si vous répondez en fonction d'une sous-catégorie merci de préciser laquelle : _____
- Innovation – si vous répondez en fonction d'une sous-catégorie merci de préciser laquelle :
- Environnement – si vous répondez en fonction d'une sous-catégorie merci de préciser laquelle : _____
- Développement régional – si vous répondez en fonction d'une sous-catégorie merci de préciser laquelle :

Merci de noter que toutes vos réponses dans cette première section devront être données en référence au secteur que vous avez choisi

1. Si possible, veuillez indiquer (en pourcentage ou valeur absolue) la part que ce secteur représente dans le total de l'investissement public dans votre pays.

2. Comment ont évolué les différentes sources de financement utilisées dans le secteur de votre choix au niveau infranational ces cinq dernières années ?

Sources de financement de l'investissement public pour administrations infranationales	Ont augmenté	Sont restées stables	Ont diminué	Ne sais pas
Emprunt par les administrations infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Émissions d'obligations	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transferts fléchés pour l'investissement public du gouvernement central vers les administrations infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Charges d'utilisateurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenariats public-privé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Impôts locaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Financement par des institutions supranationales telles que les Fonds structurels européens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utilisation de nouveaux types de financements de l'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre, veuillez préciser :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1.1. Obligations et mesures d'incitations liées à la gouvernance de l'investissement public

3. L'administration centrale assortit-elle les dotations d'investissement public aux collectivités infranationales de conditions explicites pour avoir accès à ces fonds ? – *Plusieurs réponses possibles.*

- Oui, le niveau central assortit de telles conditions
 Oui, le niveau supranational assortit de telles conditions
 Non (**passez à la Q. 8**)
 Ne sais pas (**passez à la Q. 8**)

4. Parmi les exigences suivantes, lesquelles accompagnent les dotations de l'administration centrale aux collectivités infranationales dans le secteur choisi ? – *Plusieurs réponses possibles*

Types d'incitations	Plusieurs réponses possibles
Obligation de « reporting »	<input type="checkbox"/>
Délai de dépense	<input type="checkbox"/>
Obligation de cofinancements	<input type="checkbox"/>
Obligation d'additionnalité (les dotations ne doivent pas se substituer au financement prévu par les administrations infranationales)	<input type="checkbox"/>
Évaluation économique <i>ex ante</i> (analyses coût-avantages, coût-efficacité ou multicritères)	<input type="checkbox"/>
Étude d'impact sur l'environnement	<input type="checkbox"/>
Préaffectation totale ou partielle des subventions à certains thèmes sectoriels prioritaires bien précis	<input type="checkbox"/>
Mise en œuvre de certaines réformes, lois ou réglementations	<input type="checkbox"/>
Participation du secteur privé ou d'entreprises à la conception des stratégies d'investissement public	<input type="checkbox"/>
Participation du secteur privé ou d'entreprises au financement des stratégies d'investissement public	<input type="checkbox"/>
Le projet doit impliquer plusieurs municipalités (taille municipale ou intermunicipale minimale pour autoriser le projet)	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser</i> :	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>

5. Comment l'utilisation des mécanismes listés en question **Q. 4** a-t-elle évolué depuis les débuts de la crise financière de 2007-08 ? – *Veuillez décrire.*

6. Le cas échéant, quelles ont été les principales difficultés rencontrées lors de l'application de ces obligations ou mécanismes ?

Difficultés	C'est une difficulté importante	Ce peut être une difficulté	Ce n'est pas une difficulté	Pas applicable
Les obligations sont trop contraignantes pour une partie ou la totalité des collectivités infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les obligations ne sont pas efficaces pour augmenter la qualité ou l'efficacité de l'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les obligations prévues ne sont pas appliquées ou leur observation n'est pas contrôlée dans la pratique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les obligations prévues alourdissent notablement les charges administratives des administrations infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les mécanismes appliqués pèsent plus que de raison sur la liberté des collectivités infranationales de lancer des projets ou programmes d'investissement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser</i> :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Quels ont été les mécanismes qui se sont avérés les plus efficaces pour garantir la mise en œuvre effective des stratégies d'investissement public ? *Veillez illustrer avec des exemples de bonnes pratiques, si possible :*

1.2. Suivi des résultats obtenus

8. L'administration centrale contrôle-t-elle l'utilisation des dotations d'investissement public par les collectivités infranationales d'un bout à l'autre de la mise en œuvre ? – *Plusieurs réponses possibles.*
- Oui, l'administration centrale exerce un contrôle.
 - Oui, le contrôle est surtout fait à un niveau supranational
 - Oui, le contrôle est exercé par les collectivités territoriales
 - Non, il n'y a pas de contrôle de l'administration centrale (passez à la **Q. 11**)
 - Ne sais pas (passez à la **Q. 11**)
9. Est-ce que des indicateurs de performance sont utilisés dans le cadre de ce *monitoring* ?
- Oui
 - Non
 - Ne sais pas
10. Les valeurs cibles associées aux indicateurs de performance sont-elles définies pour certains programmes/tous les programmes ?
- Oui
 - Non
 - Ne sais pas
11. Y a-t-il des évaluations d'impact de l'utilisation des ressources d'investissement public dans le secteur analysé ?
- Oui, toujours
 - Oui, parfois
 - Oui, rarement
 - Non
 - Ne sais pas

1.3. Coordination entre niveaux de gouvernement

12. Quels sont les principaux mécanismes visant à ce que l'administration centrale et les autorités infranationales se concertent pour coordonner la hiérarchisation et la mise en œuvre des investissements publics ? – *Plusieurs réponses possibles.*
- Un organe sectoriel est spécialement chargé de la coordination des niveaux national et infranational – *veuillez indiquer son nom*
 - Un organe national est spécialement chargé de la coordination des niveaux national et infranational
 - Il y a des arrangements contractuels entre niveaux de gouvernement
 - Un organe de concertation réunit les autorités infranationales
 - Des représentants de l'administration centrale sont nommés dans les régions
 - Ne sais pas
 - Autre réponse, *veuillez préciser :*

13. Dans quelle mesure les situations suivantes présentent-elles des difficultés pour votre pays en vue de la gouvernance décentralisée de l'investissement public ? – Plusieurs réponses possibles.

Difficultés	C'est une difficulté sérieuse	Ce peut être une difficulté	Ce n'est pas une difficulté	Pas applicable
L'administration centrale manque d'informations sur les projets d'investissement public des collectivités territoriales et leurs besoins en la matière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les collectivités infranationales sont insuffisamment engagées dans le processus de fixation des priorités stratégiques en matière d'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les collectivités infranationales manquent de ressources financières pour cofinancer les investissements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La participation du secteur privé ou des entreprises est insuffisante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Des obstacles réglementaires et administratifs gênent la coordination des autorités centrales et infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les collectivités infranationales manquent de capacités pour mettre en œuvre les projets d'investissement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les acteurs infranationaux manquent d'informations sur les objectifs prioritaires d'investissement des autorités centrales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser</i> :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____				
2. _____				

1.4. Coordination horizontale entre collectivités territoriales

14. Des mécanismes ou des mesures d'incitation sont-ils prévus pour encourager la coopération (horizontale) des collectivités infranationales aux projets ou programmes d'investissement public dans le secteur en question? – Plusieurs réponses possibles.

- Oui, des mécanismes encouragent la coopération entre les régions/États fédérés
- Oui, des mécanismes encouragent la coopération entre les municipalités
- Non (**passez à la Q. 19**)
- Ne sais pas (**passez à la Q. 19**)
- Autre réponse, *veuillez préciser* :

15. De quels types de mécanismes ou de mesures d'incitation s'agit-il ? Veuillez donner un exemple et indiquer, en particulier, si la coordination horizontale est liée à des incitations financières (*par exemple, il peut y avoir des financements plus importants du gouvernement central pour des projets couvrant plusieurs collectivités*)

16. Du point de vue national, quelles sont les principales difficultés rencontrées pour stimuler la collaboration horizontale des collectivités territoriales dans les projets ou programmes d'investissement public ? *Veuillez expliquer.*

17. Si possible, veuillez sélectionner un exemple de bonne pratique pour faciliter la coordination horizontale entre collectivités territoriales (régions ou municipalités) et expliquez pourquoi le mécanisme fonctionne bien :

18. (Pour les pays de l'UE uniquement). Quelles sont les principales différences de gouvernance entre la gestion des fonds d'investissement public provenant des Fonds structurels européens, et les fonds provenant de sources nationales ? Veuillez expliquer.

Partie 2 : La gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public : le contexte national

La seconde partie de ce questionnaire vise à comprendre la **dimension de gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public dans son ensemble** dans votre pays, et n'est plus limitée à une dimension sectorielle.

Merci de noter que vos réponses aux questions ci-dessous devront faire référence à la gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public en général, et non pas seulement pour un secteur spécifique.

2.1. Conception des stratégies d'investissement public au niveau national

19. Existe-t-il un document national d'orientation stratégique qui énonce, pour l'ensemble des niveaux d'administration, les objectifs prioritaires des décisions d'investissement public ?

- Oui
 Non (**prenez en compte la Q.22**)
 Ne sais pas (**prenez en compte la Q.22**)

20. L'orientation est-elle pluriannuelle par nature ?

- Oui, veuillez préciser le nombre moyen d'années d'application :
 Ne sais pas
 Non

21. Dans quelle mesure les orientations nationales s'imposent-elles aux états/régions (ou municipalités dans les pays sans niveau régional) ?

- Elles prescrivent des obligations aux collectivités infranationales.
 Elles servent d'orientations générales à partir desquelles sont établis des documents d'orientation régionaux/locaux plus détaillés.
 Elles n'influent pas sur la prise de décision des collectivités infranationales concernant les investissements publics.
 Ne sais pas
 Autre réponse, veuillez préciser :

2.2. La coordination de l'investissement public au niveau national

22. Des mécanismes sont-ils prévus pour encourager la collaboration à la mise en œuvre des stratégies d'investissement public entre collectivités territoriales ?

- Oui, il existe des mécanismes pour encourager la coopération entre régions/États
 Oui, il existe des mécanismes pour encourager la coopération entre municipalités
 Non (**prenez en compte la Q.24**)
 Ne sais pas (**prenez en compte la Q.24**)
 Autre, veuillez spécifier:

23. Quel type de mécanismes existe-t-il ? – Veuillez décrire un exemple. Veuillez indiquer, en particulier, si la coordination horizontale est liée à des incitations financières (par exemple, un financement accru du gouvernement central qui sera conditionnel à des projets réunissant plusieurs villes/régions).

24. Quels sont les principaux mécanismes visant à ce que l'administration centrale et les autorités infranationales se concertent pour coordonner la hiérarchisation et la mise en œuvre des investissements publics ? – *Plusieurs réponses possibles.*

- Un organe est spécialement chargé de la coordination des niveaux national et infranational – *veuillez indiquer le nom de l'autorité:*
- Différents organes sectoriels se chargent de cette coordination – *veuillez fournir des exemples :*
- Des contrats sont utilisés entre niveaux de gouvernement
- Ne sais pas
- Il n'existe aucun mécanisme

25. Dans quels secteurs/domaines de politique la coordination **verticale** fonctionne-t-elle particulièrement bien et pourquoi ?

2.3. Capacités en matière de gouvernance de l'investissement public des collectivités territoriales

26. Dans quelle mesure les situations suivantes présentent-elles des difficultés pour les collectivités territoriales pour la gouvernance de l'investissement public (*point de vue du gouvernement central*) ?

<i>Difficultés</i>	<i>C'est une difficulté importante</i>	<i>Ce peut être une difficulté</i>	<i>Ce n'est pas une difficulté</i>	<i>Pas applicable</i>
La planification stratégique à long terme de l'investissement public fait défaut ; priorité donnée aux objectifs de court terme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les objectifs des municipalités l'emportent sur les priorités régionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les objectifs prioritaires sectoriels l'emportent sur la stratégie intégrée	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La politique d'investissement ne repose pas assez sur des données probantes (manque d'études économiques des besoins régionaux)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obstacles administratifs et formalités bureaucratiques	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il est difficile d'impliquer les acteurs privés dans le processus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fraude ou corruption dans les marchés publics au niveau infranational	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les capacités d'administration de partenariats public-privé sont insuffisantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manque de discipline budgétaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les ressources (par ex. les effectifs) manquent pour concevoir et suivre les stratégies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le contrôle de l'efficacité des stratégies d'investissement fait défaut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Insuffisance de l'évaluation d'impact <i>ex post</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser :</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Quels types de politiques ont été mises en œuvre dans les 5-10 dernières années (ou sont prévues à court terme) par l'administration nationale pour renforcer les capacités de gouvernance des collectivités territoriales ? – Veuillez exposer un ou plusieurs exemples de mesures récemment prises dans le tableau ci-dessous.

Politiques mises en œuvre par le niveau national pour améliorer les capacités des collectivités territoriales en matière de gouvernance de l'investissement public	Réformes mises en œuvre	Réformes en cours de discussion	Pas applicable	Veuillez expliquer ou fournir des exemples
Politiques liées aux systèmes d'emploi public infranational (recrutement, gestion des performances, mobilité, rémunération, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées au système de financement des collectivités territoriales (réforme dans les finances locales, taxation, dotations, péréquation, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées aux procédures budgétaires infranationales (publication des comptes, système de suivi plus strict, budgétisation axée sur la performance, budgétisation pluriannuelle, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées aux règles budgétaires pour les finances infranationales (limites de dépenses, conditions d'emprunt, règles budgétaires plus strictes, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées aux régulations pour les gouvernements infranationaux (réduction du stock des régulations/normes, harmonisation entre états/régions/collectivités territoriales, utilisation accrue des évaluations d'impact, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées aux marchés publics (simplification des procédures, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées à la planification stratégique (assistance technique pour la capacité à gérer des contrats, soutien pour établir des stratégies de développement régional, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiques liées à l' implication des acteurs privés (nouvelles règles pour les PPPs, suppression de contraintes administrative dans certains domaines d'aménagement du territoire, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre, veuillez spécifier :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

28. Si vous voulez fournir des informations complémentaires, veuillez les indiquer ici :

29. Le gouvernement national a-t-il conduit des évaluations systématiques des variations dans les capacités de gouvernance au niveau infranational, entre collectivités territoriales (municipalités/régions) ?

- Oui
 Non (Veuillez passer à la dernière question)
 Ne sais pas (Veuillez passer à la dernière question)

30. Veuillez fournir une brève description ou un lien vers un document/site Internet donnant des détails sur une telle évaluation de la gouvernance infranationale.

Si vous voulez ajouter des informations sur certains points spécifiques, ou sur d'autres points non mentionnés dans ce questionnaire, n'hésitez pas à nous transmettre l'information par e-mail.

Questionnaire OCDE : gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public : l'efficacité de l'investissement public au niveau infranational

1. Données essentielles : les finances publiques et l'investissement public dans votre région

1. Quelle est environ la dernière part connue des dépenses régionales d'investissement public en pourcentage du PIB régional ?
 % et (indiquer l'année)
2. Cette part a-t-elle évolué ces cinq dernières années ?
 Elle a augmenté
 Elle a diminué
 Elle est restée la même
 Ne sais pas
3. Quelle part du total des dépenses régionales d'investissement public (en pourcentage, approximativement) est cofinancée au niveau national ?
 % et (indiquer l'année)

2. Coordination de l'investissement public entre les différents niveaux d'administration

2.1 Coordination verticale (entre la région et les autorités nationales)

4. Les politiques d'investissement public définies au niveau national/par les autorités centrales influent-elles sur la hiérarchisation régionale des objectifs ?
 Oui, très sensiblement
 Oui, dans une certaine mesure
 Non
 Ne sais pas
5. Votre région participe-t-elle à l'élaboration de la politique d'investissement public par les autorités centrales/nationales (ou est-elle consultée) pour définir les objectifs prioritaires du développement régional ?
 Oui
 Non
 Ne sais pas
6. Les dotations d'investissement public reçues des autorités centrales sont-elles assorties de conditions permettant que s'exercent sur elles un droit de regard ou un suivi permanent ? (Par exemple la mise en œuvre d'actions ou de mesures institutionnelles précises, ou la réalisation d'objectifs d'efficacité)
 Oui, toutes les dotations reçues
 Oui, certaines dotations
 Non (**passer à la Q.10**)
 Ne sais pas (**passer à la Q.10**)

7. Lesquelles des conditions suivantes s'attachent aux dotations reçues des autorités centrales ?
– Plusieurs réponses possibles.

Condition (Plusieurs réponses possibles)	Tout transfert	Transferts sectoriels			
		Transports	Environnement (p. ex. l'eau)	R-D, innovation	Développement régional
Aucune exigence associée	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Délai de dépense (c.-à-d. date limite d'octroi des fonds)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obligation de contrepartie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obligation d'additionnalité (les dotations ne doivent pas se substituer au financement prévu par les autorités régionales)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Évaluation économique <i>ex ante</i> (étude de rentabilité, analyses coût-avantages, coût-efficacité ou multicritères)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Étude d'impact sur l'environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fléchage total ou partiel des dotations vers des thèmes prioritaires précis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mise en œuvre de certaines réformes, lois ou règlements ; renforcement des capacités	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participation du secteur privé ou d'entreprises à la conception des stratégies d'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participation du secteur privé ou d'entreprises au financement des stratégies d'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser</i> :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. L'utilisation de mécanismes listés en Q. 7 a-t-elle augmenté depuis 2007 ?

- Oui
 Non
 Ne sais pas

9. Quelle(s) appréciation(s) porteriez-vous sur l'efficacité de ces conditions ? Plusieurs réponses possibles.

Les conditions que les autorités centrales attachent aux dotations d'investissement public...	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Pas d'accord	Ne sais pas
... peuvent être remplies par les régions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ont favorisé la qualité des projets d'investissement public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... sont réellement appliquées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... n'alourdissent pas les charges administratives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ne pèsent pas sur la liberté de la région de lancer des projets ou programmes d'investissement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... permettent d'accélérer les projets d'investissement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... facilitent la coordination des autorités centrales et régionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... facilitent la coordination au sein de l'administration régionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... accélèrent l'exécution par les entreprises	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... prennent beaucoup de temps	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... limitent la liberté de notre région de décider de la répartition des investissements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Quelles sont les principales difficultés soulevées par la coordination de l'investissement public des autorités centrales et régionales ? Plusieurs réponses possibles.

<i>Difficulté</i>	<i>C'est une grave difficulté</i>	<i>Ce peut être une difficulté</i>	<i>Ce n'est pas une difficulté</i>	<i>Sans objet</i>
Les autorités centrales et régionales ne sont guère incitées à se concerter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les projets ou besoins régionaux existants sont méconnus des autorités centrales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les conditions de cofinancement mettent les moyens des autorités régionales à rude épreuve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La conception des projets d'investissement souffre d'un manque de coordination des autorités régionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La participation du secteur privé ou des entreprises est insuffisante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Des obstacles réglementaires et administratifs gênent la coordination des autorités centrales et infranationales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les acteurs régionaux manquent d'informations sur les objectifs prioritaires d'investissement des autorités centrales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, veuillez préciser :				

2.2 Contractualisation du développement régional

11. Un contrat/partenariat associant votre région et les autorités centrales est-il appliqué à la conception ou à la mise en œuvre de l'investissement public (pour le développement régional) ?

- Oui
 Non (**passer à la Q.13**)
 Ne sais pas (**passer à la Q.13**)

12. Quelles sont les caractéristiques essentielles de ce contrat et leur importance ?

<i>Caractéristique du contrat/partenariat</i>	<i>Plusieurs réponses possibles</i>	<i>Importance de cette caractéristique pour l'efficacité du régime contractuel ?</i>		
		Très importante	Assez importante	Accessoire
Durée pluriannuelle Dans l'affirmative, combien d'années ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portée intersectorielle (tous les ministères)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Défini en collaboration avec les acteurs du secteur privé ou des entreprises	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Lié à un budget déterminé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prévoit des mécanismes de primes ou pénalités	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Défini sous la direction politique de hauts responsables	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Précise les mécanismes d'arbitrage en cas de conflit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Flexible (c.-à-d. peut être adapté/renégocié en fonction de l'évolution des objectifs prioritaires)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Rigide (c.-à-d. généralement non renégociable, sauf circonstances très précises)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Application limitée (pour éviter la prolifération des contrats)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Autre caractéristique (veuillez préciser) :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2.3 Coordination de votre région avec d'autres ou coordination à différents niveaux des autorités infranationales

13. Des mécanismes sont-ils prévus pour encourager (ou imposer) la coordination horizontale des projets ou programmes d'investissement public menés par l'ensemble des régions ou des autres collectivités infranationales ? – *Plusieurs réponses possibles.*

- Oui, au niveau des États ou des régions
 Oui, au niveau des municipalités
 Non (**passer à la Q.15**)
 Ne sais pas (**passer à la Q.15**)

14. De quels types de mécanismes s'agit-il ? – *Plusieurs réponses possibles.*

- Obligatoires (p. ex. les régions doivent se concerter pour réaliser certains types d'investissement)
 Facultatifs (p. ex. les régions y sont incitées par des avantages financiers)
 Ne sais pas
 Autre réponse, veuillez préciser :

3. Capacités de gouvernance régionales critiques pour l'efficacité de l'investissement public

3.1 Conception et sélection de l'investissement

15. Un document ou plan régional d'orientation stratégique énonce-t-il les objectifs prioritaires des décisions d'investissement public pour votre région ?

- Oui
 Non (**passer à la Q.17**)
 Ne sais pas (**passer à la Q. 17**)

16. Des acteurs suivants, lesquels participent à l'élaboration de la stratégie régionale ? – *Plusieurs réponses possibles.*

Acteur	Cocher en cas de participation
Acteurs de l'administration régionale	<input type="checkbox"/>
Municipalités	<input type="checkbox"/>
Banques, notamment les banques de développement	<input type="checkbox"/>
Acteurs du secteur privé	<input type="checkbox"/>
Organisations non gouvernementales (ONG, OSC, etc.)	<input type="checkbox"/>
Universitaires	<input type="checkbox"/>
Citoyens	<input type="checkbox"/>
Ne sais pas	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, veuillez préciser :	<input type="checkbox"/>
1.	
2.	

17. L'analyse coût-avantages, l'analyse coût-efficacité ou une méthode similaire servent-elles à éclairer ou à hiérarchiser les décisions d'investissement public ? – *Plusieurs réponses possibles.*

- Oui, parce que c'est prescrit par les autorités centrales
 Oui, parce que c'est prescrit par une organisation supranationale, p. ex. l'Union européenne
 Oui, parce que la région en a ainsi décidé (p. ex. dans sa propre législation)
 Non
 Ne sais pas

3.2 Le financement de l'investissement public dans votre région

18. Quelle est la part (approximative, en pourcentage) des différentes sources dans le financement de l'investissement public régional, et quelle est son évolution depuis 2007 ?

Source de financement de l'investissement public aux niveaux infranationaux	Part en % (si possible et année référence)	A augmenté	Est restée plus ou moins la même	A diminué	Ne sais pas
RECETTES PROPRES :					
Fiscalité locale		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redevances d'utilisation/mécanismes de type marché		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DOTATIONS					
Dotations/transferts des autorités centrales		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Financement de type dotation des organisations internationales (p. ex. Fonds de cohésion/structurels de l'UE)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
EMPRUNTS					
Emprunts bancaires		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emprunts entre administrations		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marchés financiers (obligations)		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, veuillez préciser :		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1. _____		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. _____		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Comment les dotations ou transferts pour l'investissement public sont-ils distribués aux régions par les autorités centrales ? – Plusieurs réponses possibles.

- Périodiquement, selon une clé de répartition fixe décidée unilatéralement par les autorités centrales
- Périodiquement, selon une clé de répartition fixe décidée par les autorités centrales après consultation des acteurs infranationaux projet par projet au moyen de négociations
- Bilatérales (entre les autorités centrales et chaque région)
- Ne sais pas
- Autre réponse, veuillez préciser :

20. Quelles sont les principales difficultés soulevées par le financement de l'investissement public dans votre région ?

Principale difficulté	C'est une grave difficulté	Ce n'est pas une difficulté	Ne sais pas	Si c'est une difficulté, veuillez indiquer brièvement pourquoi
L'accès au crédit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La réduction des dotations des autorités centrales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La réduction des recettes fiscales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
L'insuffisance du partenariat public-privé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Autre réponse, veuillez préciser :				
1. _____				
Autre réponse, veuillez préciser :				
2. _____				

21. Des estimations pluriannuelles de dépenses figurent-elles dans la documentation budgétaire annuelle régionale ?

- Oui
 Non
 Ne sais pas

3.3 Le rôle du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre des projets d'investissement public

22. Des acteurs du secteur privé participent-ils à la conception des projets d'investissement public dans votre région ?

- Oui
 Non (**prenez en compte la Q.25**)
 Ne sais pas (**prenez en compte la Q.25**)

23. Dans quels secteurs des acteurs du secteur privé participent-ils à la conception des projets d'investissement public ? – Plusieurs réponses possibles.

- Transports
 Environnement
 Innovation/recherche-développement
 Énergies renouvelables
 Autre secteur, *veuillez préciser :*

24. Les formes suivantes de partenariat sont-elles utilisées pour financer ou mettre en œuvre l'investissement dans votre région ?

<i>Forme de partenariat</i>	<i>Souvent utilisée</i>	<i>Parfois utilisée</i>	<i>Jamais utilisée</i>	<i>Ne sais pas</i>
Partenariat public-privé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entreprises publiques locales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, <i>veuillez préciser :</i> 1.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.4 Marchés publics, transparence et intégrité

25. Votre région a-t-elle prévu des mécanismes pour assurer la publicité de la passation des marchés ? – Plusieurs réponses possibles.

- Oui, les avis d'appels d'offres sont publiés
 Oui, leurs résultats sont publiés
 Non
 Ne sais pas
 Autre réponse, *veuillez préciser :*

26. Votre région est-elle soumise à un audit externe ?

- Oui
 Non
 Ne sais pas

27. Quelles sont les principales difficultés soulevées par l'organisation des marchés publics dans votre région ?

<i>Principale difficulté</i>	<i>C'est une grave difficulté</i>	<i>Ce n'est pas une difficulté</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Si c'est une difficulté, veuillez indiquer brièvement pourquoi</i>
Lourdeur des formalités administratives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La région manque de moyens pour administrer les marchés publics (personnel, savoir-faire, compétences...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le temps manque pour administrer les marchés publics	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Des cahiers des charges trop restrictifs au niveau régional/local entraînent des lourdeurs administratives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Autres réponses, veuillez préciser :				
1.				
2.				

28. Quelles méthodes ont aidé les régions à mieux gérer les marchés publics ? – Plusieurs réponses possibles.

- Des orientations données aux régions sur la réglementation des marchés publics
- La simplification de certaines règles des marchés publics
- Le renforcement des mécanismes de contrôle des marchés publics infranationaux
- La formation des responsables régionaux et locaux aux marchés publics
- La publicité des informations sur les marchés publics au moyen d'un site web, etc.
- Des codes de pratique des marchés publics à l'intention des autorités régionales et locales
- L'harmonisation des règles des marchés publics sur l'ensemble des États/des régions
- L'échange interrégional de bonnes pratiques
- Autre réponse, veuillez préciser :

3.5 Personnels du secteur public

29. Quelles sont, s'il y en a, les principales difficultés pour parfaire les compétences des agents dans le domaine de l'investissement public ?

<i>Principale difficulté</i>	<i>C'est une grave difficulté</i>	<i>Ce peut être une difficulté</i>	<i>Ce n'est pas une difficulté</i>	<i>Ne sais pas</i>
Il est difficile aux administrations régionales d'attirer des professionnels qualifiés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les traitements et avantages des agents publics ne peuvent pas rivaliser avec ceux du secteur privé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faute de perspectives satisfaisantes à leur offrir, on ne peut maintenir longtemps les agents publics en poste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre réponse, veuillez préciser :				
1.				

30. Quels mécanismes votre région utilise-t-elle pour étoffer les compétences des agents publics dans le domaine de la planification et du suivi stratégiques (notamment en matière d'investissement public) ? – Plusieurs réponses possibles :

- Promotion de la mobilité au sein de l'administration régionale
- Promotion de la mobilité interrégionale ou avec d'autres collectivités infranationales

- Gestion des performances (application au personnel de l'évaluation des performances)
- Rémunération liée aux performances
- Formation continue (à la gestion des contrats, etc.)
- Ne sais pas
- Aucune mesure particulière n'est prise
- Autre réponse, veuillez préciser :

3.6 Concours extérieurs

31. Votre région bénéficie-t-elle de concours extérieurs pour concevoir et gérer les projets d'investissement public (p. ex. les prestations d'une agence de développement économique, d'un bureau d'études, d'experts indépendants, etc.) – *Veuillez préciser :*

- Agence de développement économique
- Bureaux d'études
- Experts indépendants
- Agence de partenariat public-privé (au niveau régional ou national)
- Autre réponse, veuillez préciser :

3.7 Suivi et évaluation

32. Votre région assure-t-elle le suivi des performances des projets d'investissement public?

- Oui
- Non (**prenez en compte la Q.35**)
- Ne sais pas (**prenez en compte la Q.35**)

33. Des indicateurs de performance sont-ils utilisés dans le cadre de ce suivi ?

- Oui
- Non (**prenez en compte la Q.35**)
- Ne sais pas (**prenez en compte la Q.35**)

34. La source de financement (p. ex. les autorités centrales ou une organisation supranationale) associe-t-elle des primes ou des pénalités à la réalisation de valeurs cibles? – Plusieurs réponses possibles :

- Des primes bien précises sont associées à la réalisation de valeurs cibles des indicateurs
- Des pénalités bien précises sont associées à leur non-réalisation
- Ces pénalités associées n'existent pas
- Ne sais pas

35. La région procède-t-elle à des études d'impact (ex post) des investissements publics ?

- Oui, dans tous les secteurs
- Oui, mais seulement dans certains secteurs :
Dans lesquels des secteurs suivants ? (Plusieurs réponses possibles)
- Transports,
- Développement régional
- Innovation
- Environnement
- Autre réponse, veuillez préciser :
- Non
- Ne sais pas

4. Section sectorielle : transports

36. Quelle est la part approximative de l'investissement public régional en matière de transport en pourcentage du budget total de l'investissement public régional ?

% en (préciser l'année de référence)

37. Quelle est la part du total de l'investissement public régional en matière de transports qui est transférée aux municipalités ?

% en (préciser l'année de référence)

38. Quelle part approximative de l'investissement public régional pour le transport est financée par les autorités centrales, en pourcentage (toutes modalités de financement confondues, c.-à-d. dotations ou transferts, prêts, etc.) ?

% en (préciser l'année de référence)

39. Comment la politique régionale de transport est-elle élaborée ? Comment les objectifs prioritaires sont-ils définis ? Un document régional énonce-t-il la stratégie ou la politique de transport ? Qui est associé au processus d'élaboration de la politique ? – *Veillez expliquer.*

40. Suivez-vous la mise en œuvre de la politique de transport ? Dans l'affirmative, comment ? Votre région procède-t-elle à l'étude d'impact des investissements dans les transports ? – *Veillez expliquer.*

41. Comment assurez-vous la coordination avec les autorités centrales dans le domaine de l'investissement public pour les transports ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où se posent des problèmes ? – *Veillez expliquer.*

42. Comment assurez-vous la coordination avec les autres régions, ou d'autres collectivités infranationales, (y compris à l'échelle transfrontalière) dans le domaine de l'investissement public pour les transports ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où voyez-vous des difficultés ? – *Veillez expliquer.*

43. Comment les acteurs du secteur privé sont-ils associés à la conception, au financement et à la mise en œuvre des projets d'investissement public pour les transports dans votre région ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où voyez-vous des difficultés ? – *Veillez expliquer.*

44. Globalement, quelle est l'efficacité de votre région dans la gestion de l'investissement public pour les transports ? Que pourrait-elle améliorer ? – *Veillez expliquer.*

5. Section sectorielle : innovation et R-D

45. Quelle est la part approximative de l'investissement public régional en matière d'innovation/R-D en pourcentage du budget total de l'investissement public régional ?

% en (précisez l'année de référence)

46. Quelle est la part du total de l'investissement public régional en matière d'innovation/R-D qui est transférée aux municipalités ?

% en (précisez l'année de référence)

47. Quelle part approximative de l'investissement public régional pour l'innovation/R-D est financée par les autorités centrales, en pourcentage (toutes modalités de financement confondues, c.-à-d. dotations ou transferts, prêts, etc.) ?
 % en (préciser l'année de référence)
48. Comment la politique régionale d'innovation est-elle élaborée ? Comment les objectifs prioritaires sont-ils définis ? Un document régional énonce-t-il la stratégie ou la politique d'innovation/R-D ? Qui est associé au processus d'élaboration de la politique ? – *Veillez expliquer.*
49. Suivez-vous la mise en œuvre de la politique d'innovation/R-D ? Dans l'affirmative, comment ? Votre région procède-t-elle à l'étude d'impact des investissements dans le secteur ? – *Veillez expliquer.*
50. Comment assurez-vous la coordination avec les autorités centrales dans le domaine de l'investissement public pour l'innovation/R-D ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où se posent des problèmes ? – *Veillez expliquer.*
51. Comment assurez-vous la coordination avec les autres régions, ou d'autres collectivités infranationales, (y compris à l'échelle transfrontalière) dans le domaine de l'investissement public pour l'innovation/R-D ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où voyez-vous des difficultés ? – *Veillez expliquer.*
52. Comment les acteurs du secteur privé sont-ils associés à la conception, au financement et à la mise en œuvre des projets d'investissement public pour l'innovation/R-D dans votre région ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et où voyez-vous des difficultés ? – *Veillez expliquer.*
53. Globalement, quelle est l'efficacité de votre région dans la gestion de l'investissement public pour l'innovation/R-D ? Que pourrait-elle améliorer ? – *Veillez expliquer.*

6. Ultimes questions

54. Dans l'ensemble, quelles réformes entreprises récemment ont contribué à améliorer la gouvernance de l'investissement public dans votre région et dans les différents niveaux de gouvernement ? Comment ? *Veillez décrire.*

Si vous souhaitez ajouter certains éléments absents ou insuffisamment couverts par ce questionnaire et que vous considérez comme importants, nous vous remercions de les ajouter ici ou de nous envoyer toute information complémentaire par courrier électronique.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Investir ensemble

VERS UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX PLUS EFFICACE

Sommaire

Résumé

Chapitre 1. Faire mieux avec moins : favoriser une gouvernance multi-niveaux de l'investissement public plus efficace

Chapitre 2. Coordonner les investissements entre les différents niveaux de gouvernement

Chapitre 3. Les capacités des gouvernements infranationaux pour des investissements publics efficaces

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200609-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

