Conseil Supérieur des Finances

Comité d'étude sur les investissements publics

Bonnes pratiques de gestion des investissements publics

avec la contribution de l'Audit fédéral interne et du SPF BOSA

mai
2024

Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning
Service public fédéral Stratégie et Appui

Federale Audit Fédéral

Les membres du Comité d'étude sur les investissements publics :

Monsieur B. Regout, Président, sur proposition du Bureau fédéral du plan ;

Madame G. Gentil, sur proposition du Bureau fédéral du plan ;

Madame M. Druant, sur proposition de la Banque nationale de Belgique ;

Madame E. Ceulemans, sur proposition du ministre de l'Economie ;

Monsieur K. Devoldere, sur proposition du ministre des Finances ;

Monsieur V. Van Steenberghe, sur proposition de la ministre du Climat ;

Monsieur A. Legay, sur proposition du secrétaire d'État à la Digitalisation ;

Monsieur T. Hermans, sur proposition de la secrétaire d'État au Budget.

Le Secrétariat :

Madame P. de Radiguès, Monsieur B. de Hemptinne, Monsieur M. Van der Beeuren et Monsieur T. Greuse.

Dépôt légal : D/2024/11.691/8

Abstract

La question de la gouvernance des investissements publics est importante car des bonnes pratiques de gestion (en anglais *Public Investment Management*) permettraient d'augmenter significativement l'efficacité et l'efficience des investissements.

Le Comité présente des bonnes pratiques pour la planification stratégique, l'évaluation et la sélection, la budgétisation, la mise en œuvre et l'évaluation à postériori des projets d'investissement public. Pour cette liste de bonnes pratiques, le Comité s'inspire des travaux de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Ces pratiques de bonne gestion sont complétées par une série de pratiques soutenant des objectifs de politique publique proposées par l'UE dans les domaines de la durabilité environnementale, de l'innovation, de lutte contre la collusion et des standards sociaux.

Le Comité conclut le rapport par une série de recommandations à destination des parties prenantes de l'investissement public en Belgique et se servira de ce rapport comme support dans l'organisation de dialogues interinstitutionnels à propos des bonnes pratiques d'investissement public.

Résumé exécutif

Dans ce rapport, **le Comité s'est penché sur les questions de gouvernance des investissements publics, et plus précisément sur les méthodes et procédures** régulant la sélection, l'évaluation et la mise en œuvre des projets d'investissement public. Le Comité articule des grands principes de gestion des investissements publics qui ont une portée générale. Ces pratiques ont ensuite vocation à être traduites en processus organisationnels adaptés pour toutes les formes d'investissement dans les instances publiques concernées.

Les bonnes pratiques en matière d'investissements publics sont souvent désignées dans la littérature par l'expression *Public Investment Management* (PIM). Le PIM est défini par le FMI comme : « les procédures, outils et processus de prise de décision et de suivi »[1] pour les investissements publics.

Les études montrent que le gaspillage de moyens publics du aux inefficacités dans l'investissement se situerait autour de 30% au niveau mondial et de 15% au niveau de l'Union européenne. Pour la Belgique, aucune étude publique ne donne de chiffre exact à ce jour. L'application des bonnes pratiques permettrait de réduire de moitié cet *efficiency gap.* Les bonnes pratiques permettent également de réduire les autres conséquences négatives de l'inefficacité des investissements publics comme la perte de productivité ou la détérioration de la confiance entre les citoyens et le gouvernement.

Six principes généraux transparaissent des bonnes pratiques à travers les étapes du cycle de vie des projets d'investissement : une définition claire des rôles et des responsabilités, un niveau proportionnel et flexible de contrôle au service de la confiance, une distinction entre la vision stratégique et les plans opérationnels, la coordination, la transparence et publicité et un état d'esprit de long terme.

Les bonnes pratiques s'appliquent à tous les investissements publics dans leur définition la plus stricte (formation brute de capital fixe) réalisés par le secteur public. Mais ces pratiques s'appliquent également, bien qu'à des degrés divers, aux investissements dits publics dans un sens plus large et même, pour certains éléments, aux dépenses publiques de manière générale.

Les bonnes pratiques avancées dans ce rapport sont organisées le long des cinq étapes du cycle de vie d'un projet d'investissement. Ce cadre est basé sur la méthodologie proposée par la Commission européenne - elle-même un recueil des meilleures pratiques internationales identifiées par l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI – et augmentée de l'expertise des membres du Comité. Notamment en ce qui concerne les composantes allant au-delà de l'unique bonne gestion administrative et couvrant des politiques publiques plus générales comme les pratiques soutenant la **durabilité environnementale, l'innovation, l'évitement de la collusion ou les standards sociaux**.

La séquence de ces cinq étapes suit le cycle de vie d'un projet d'investissement, mais n'est pas strictement chronologique. Certaines **actions relevant de différentes phases peuvent devoir être menées en parallèle.**

[1] IMF, 2022, p.3

La première étape dans la gestion des investissements publics est la **planification stratégique**. Les actions clés pour cette phase incluent les éléments suivants :

- Mise à jour d'un inventaire du stock de capital public existant et son état.
- Élaboration d'une vision stratégique pour le développement du pays/d'une région à long terme contenant des objectifs et priorités d'investissement.
- Communication transparente de la vision stratégique, des priorités et des critères de décision par les responsables politiques et les institutions en charge des programmes d'investissement.
- Élaboration de plans opérationnels multi-annuels au niveau sectoriel avec première estimation des coûts (ordres de grandeur).
- Coordination avec les parties prenantes (autres acteurs publics et privés, niveaux de pouvoir affectés, société civile) dans la conception des plans d'investissement (vision stratégique et plan opérationnel).
- Établissement de règles et de procédures standards pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets avec une charge administrative proportionnelle et favorisant la flexibilité dans l'exécution.
- Décision quant à l'adoption d'objectifs pour l'achat de biens innovants dans le cadre des plans d'investissement.
- Labélisation des projets d'investissements comme verts ou non avec les critères les plus avancés en vigueur au niveau européen afin d'informer du caractère durable des plans d'investissement et de favoriser la mise en place d'une budgétisation verte.

La deuxième étape dans la gestion des investissements publics est la **phase d'évaluation et de sélection**. Les actions clés pour cette phase incluent les éléments suivants :

- Mise en place d'une méthodologie et d'outils standards d'évaluation ainsi que des critères de sélection transparents.
- Mise en place d'un soutien central pour l'évaluation et l'analyse des projets.
- Pré-évaluation de la pertinence stratégique, de la conformité des projets à la législation en vigueur, examen des différentes alternatives de projets d'investissement pour l'atteinte de l'objectif.
- Identification des risques et stratégie de mitigation adéquate pour chacune des options.
- Évaluation, comprenant au moins une analyse technique, économique et financière, des propositions de projet (études de faisabilité, analyse coûts-bénéfices, …)
- Conduite d'examens indépendants des résultats de l'évaluation par une cellule dédiée.
- Mise en place d'un *pipeline* consolidant l'ensemble des projets d'investissements avec une hiérarchisation des priorités.
- Sélection des projets et définition d'indicateurs de suivi et de succès (*milestones*, mesures de résultats et d'impact) à mesurer lors de la mise en œuvre.

- Application du principe *Do No Significant Harm* (DNSH) comme critère standard de discrimination pour chaque projet d'investissement.

La troisième étape dans la gestion des investissements publics est la **phase de budgétisation**. Les actions clés pour cette phase incluent les éléments suivants :

- Mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel (de moyen terme).
- Évaluation des projets d'investissement autant sur les coûts d'investissement que leurs coûts récurrents, que le coût de retrait progressif, ainsi que les marges nécessaires pour couvrir les risques identifiés.
- Présentation des budgets d'investissement et des budgets récurrents annuels à l'entité de contrôle.
- Comparaison des estimations pluriannuelles du coût des projets d'investissement aux plafonds pluriannuels du cadre budgétaire de moyen terme.
- Décisions finales sur les investissements à entamer ou poursuivre lors de l'accord budgétaire annuel.

La quatrième étape dans la gestion des investissements publics est la **phase de mise en œuvre**. Les actions clés pour cette phase incluent les éléments suivants :

- Existence de plans de mise en œuvre avec informations complètes (notamment moyens d'exécution, coûts et calendrier).
- Alignement des critères de passation de marché avec les exigences internationales (marché unique, accords commerciaux, …)
- Définition claire et transparente des rôles et responsabilités dans l'implémentation.
- Mise en place d'un système efficace et proportionné de *reporting* sur l'état des projets (*milestones*, suivi des indicateurs de résultat et d'impact visés).
- Définition claire de règles et conditions d'arbitrage pour l'adaptation des projets (coûts, durée, etc.).
- Décision quant à la mise en place de dispositions spéciales pour éviter la collusion dans les marchés publics, entre autres un benchmark international des prix de référence.
- Décision quant à la mise en place de dispositifs de surveillance du respect des standards sociaux intégrés.

La cinquième étape dans la gestion des investissements publics est la **phase d'évaluation à postériori**. Les actions clés pour cette phase incluent les éléments suivants :

- Débuter le contrôle ex-post en amont de l'achèvement final des projets (suivi des indicateurs de performance économiques et non-économiques).
- Mesurer la contribution du projet d'investissement à la vision stratégique et en rendre compte de manière transparente par les responsables politiques.

- Définir les enseignements tirés des contrôles ex-post afin d'améliorer la prise de décision pour les projets futurs.
- Publier les résultats de l'évaluation ex-post.
- Mise à jour de l'inventaire des stocks de capital et des plans d'investissement.
- Évaluation du respect des standards additionnels en place (labélisation, DNSH) ou proposés (standards sociaux, innovation, collusion, etc.).

Le Comité d'étude sur les investissements publics souhaite que **ce document de bonnes pratiques suscite des dialogues entre parties prenantes et stimule la réflexion** sur de possibles mesures organisationnelles, formelles ou informelles à implémenter chez les divers acteurs en charge de l'investissement public. A cet effet, le Comité émet une série de **recommandations**.

A. Concernant les bonnes pratiques de gestion :

1. Le Comité invite les différents niveaux de pouvoir ainsi que les différentes administrations et organisations publiques en charge de l'investissement à examiner ces bonnes pratiques et à les adopter après adaptation aux spécificités de leur secteur et à leurs besoins ;
2. Le Comité recommande aux différents organes de support et de contrôle[2] de la bonne gestion et des dépenses publiques d'adopter ces pratiques comme grille d'analyse, d'identifier les synergies avec leurs critères d'évaluation et à intégrer ces pratiques dans les outils existants afin de parvenir à un cadre commun ;
3. Le Comité insiste sur la nécessité de proportionnalité et de flexibilité dans les cadres administratifs de contrôle et de suivi dans le respect des règles légales (nationales et internationales) ;

B. Concernant les pratiques soutenant des politiques publiques générales :

4. Le Comité recommande que la labélisation « durable/verte » ou non des projets d'investissements avec les critères les plus avancés en vigueur au niveau européen (actuellement taxonomie et tableau de coefficients) soit rendue obligatoire et que le principe de DNSH soit adopté comme standard pour tous les projets d'investissements publics dans le pays avec les éventuelles exceptions devant pouvoir être motivées de manière transparente ;
5. Le Comité recommande que les autres pratiques supportant des politiques publiques d'innovation, d'évitement de la collusion ou de normes sociales proposés par l'UE fassent l'objet de considération par les autorités en charge et leur adoption ou non devrait être motivée ;

C. Concernant la transparence politique sur les orientations stratégiques :

6. Le Comité suggère aux ministres et administrations de rendre publique leurs visions stratégiques et leurs critères de décisions en matière d'investissement dans les matières pour lesquelles ils sont compétents en début de mandat ; ainsi que de rendre compte des réalisations et de leur conformité en fin de mandat.

[2] Que ces organes soient pour le support ou le contrôle interne ou externe, en amont ou en aval de l'investissement.

De son côté, le Comité donnera suite à ce rapport en organisant des événements d'échange autour des bonnes pratiques afin de comprendre les enjeux et défis quant à leur application dans les situations concrètes et propres à chaque acteur.

Table des matières

Introduction **1**

1. Public Investment Management **2**

1.1. Qu'est-ce que le *Public Investment Management* ? 2

1.2. Les méthodologies dans les études d'organisations internationales 2

2. Pourquoi le *Public Investment Management* est important ? **4**

3. Cadre de référence, principes et champ d'application des bonnes pratiques **6**

3.1. Cadre de référence 6

3.2. Principes généraux pour la gestion des investissements publics découlant des bonnes pratiques 7

3.3. Pratiques soutenant des orientations de politiques publiques à travers des pratiques de gestion de l'investissement 9

3.4. Champ d'application des bonnes pratiques de ce rapport 10

4. Bonnes pratiques de *Public Investment Management* le long du cycle de l'investissement **11**

4.1. Planification stratégique 11

4.2. Évaluation et Sélection 15

4.3. Budgétisation 19

4.4. Mise en œuvre 21

4.5. Évaluation à posteriori 24

5. Conclusion **26**

Annexe 1 : Actions principales du PIM par étape **28**

Annexe 2 : Champ d'application des pratiques **29**

Bibliographie **30**

Liste des encadrés

Encadré 1 - Étape de la planification stratégique 11

Encadré 2 - Étape de l'évaluation et de la sélection 15

Encadré 3 – Étape de la budgétisation 19

Encadré 4 - Étape de la mise en œuvre 21

Encadré 5 - Étape de l'évaluation à posteriori 24

Introduction

Le Comité d'étude sur les investissements publics (CEIP) a comme mission, entre autres, de « recommander des outils méthodologiques et procédures régulant la sélection et l'évaluation ex-ante des projets d'investissements publics, notamment sur base des meilleurs pratiques observées au niveau international. »[3]

Par investissement public, le Comité entend « l'engagement de ressources, avec une implication déterminante du secteur public, pour constituer ou conserver un capital dans le but d'obtenir des avantages futurs ».[4]

Les bonnes pratiques en matière d'investissements publics sont souvent désignées dans la littérature par l'expression *Public Investment Management* (PIM), littéralement le système de "gestion des investissements publics."

Ce rapport vise à diffuser de telles bonnes pratiques, non seulement dans les phases de sélection et évaluation ex-ante, mais aussi tout le long du cycle de l'investissement public, et de donner une idée des impacts positifs qu'on peut raisonnablement attendre de leur adoption. Le Comité demande que ce rapport constitue ensuite une référence utile et actionnable pour les administrations et autres organisations publiques dans leur gestion des investissements publics.

Ce rapport commence par expliquer en quoi consiste la gestion des investissements publics. La deuxième section indique l'impact que peut avoir une bonne gestion des investissements publics en termes d'efficacité, mais aussi de retombées socio-économiques plus larges. La troisième section présente une méthodologie en cinq étapes pour la gestion des investissements publics proposée par le Comité. Le point de départ pour le Comité est une méthodologie élaborée par la Commission européenne - elle-même un recueil des meilleures pratiques internationales identifiées par l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI – et modifiée selon l'expertise et le jugement des membres du Comité, de BOSA et de l'Audit fédéral interne. Le Comité s'est aussi inspiré d'un rapport des consultants AARC à propos du PIM[5] dans le cadre d'un contrat de support[6] par la Commission européenne. Au-delà de l'unique bonne gestion administrative, cette deuxième section inclut des aspects de la gestion des investissements publics qui ont une composante plus politique et qui concernent la durabilité environnementale, l'innovation, la collusion ou les normes sociales. Un résumé des meilleurs pratiques internationales sous format de *check-list* courtes, claires et actionnables, est proposée dans cette section également. La dernière section contient une série de recommandations du Comité.

---

3 Arrêté Royal du 16 février 2023, modifiant l'Arrêté Royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances

4 CEIP, 2024, p.10

5 AARC et al., 2023

6 Contrat TSI (Technical Support Instrument) « Enhancing Public Investment Management In Belgium At Federal And Regional (Brussels) Level »

1. Public Investment Management

1.1. Qu'est-ce que le *Public Investment Management* ?

Une définition générale du PIM proposée par le FMI est : « les procédures, outils et processus de prise de décision et de suivi utilisés par les gouvernements pour fournir des actifs et des services d'infrastructure au public. »[7] Comme indiqué dans l'intro, la définition pour l'investissement retenue par le Comité est plus large que dans cette citation, et comprend également d'autres types de capitaux que l'infrastructure.[8]

Les pratiques de gestion des investissements publics concernent la qualité (en termes d'efficacité et d'efficience) des investissements. Elles couvrent la manière dont les investissements publics sont conduits - du choix à la mise en œuvre - et relèvent de la bonne gouvernance.

Sont compris dans ces pratiques, par exemple, des éléments tels qu'« une planification stratégique à long terme financièrement réaliste, une sélection transparente et cohérente des projets, une budgétisation des investissements intégrée dans une perspective à moyen terme, une passation de marchés efficace, ainsi qu'une mise en œuvre et un suivi tout au long de la durée de vie de l'actif. »[9]

1.2. Les méthodologies dans les études d'organisations internationales

Il existe un large consensus sur les méthodes qui rendent les systèmes de gestion des investissements publics efficaces. Ces méthodes ont été examinées par différentes organisations internationales telles que l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale.

Leurs études ont mis en lumière l'importance d'une bonne gestion de l'investissement et ont développé des méthodologies sur la base des pratiques observées à l'échelle internationale :

- L'OCDE[10] définit un ensemble de 12 principes pour un PIM efficace ;
- Le FMI[11] a introduit le *Public Investment Management Assessment* (PIMA), un outil complet permettant d'évaluer la gouvernance des infrastructures sur l'ensemble du cycle d'investissement et de soutenir le renforcement des institutions économiques dans ce domaine ;
- La Banque mondiale[12] a publié un guide de référence sur le PIM, qui vise à transmettre les expériences des pays et les bonnes pratiques internationales afin de servir de base pour des réformes propres au contexte de chaque pays ;
- La Commission européenne[13] a élaboré un cadre de PIM qui distingue cinq étapes importantes et fournit des recommandations et des critères pour chacune d'entre elles.

7 IMF, 2022, p.3
8 CEIP, 2024, p.10
9 Belu Manescu, 2021, p.5
10 OECD, 2017 & OECD, 2019
11 IMF, 2018 & IMF, 2022
12 Kim et al., 2020
13 Belu Manescu, 2021 & Belu Manescu, 2022

Bien que ces cadres soient différents, ils convergent tous vers les mêmes caractéristiques clés qui rendent les systèmes de gestion des investissements publics efficaces. La traduction de ces caractéristiques générales à des niveaux de pouvoirs et à des administrations compétentes précises nécessite parfois des modifications en fonction des circonstances propres à chaque pays.

Au-delà des pratiques de PIM observées par les organisations internationales, l'UE promeut une série de lignes directrices et de cadres supplémentaires qui peuvent s'avérer utiles pour une bonne gestion des investissements publics. Ces lignes directrices supplémentaires orientent l'impact des investissements publics vers des orientations de politiques publiques générales qui coïncident avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU. Il s'agit par exemple de cadres réglementaires et de lignes directrices concernant l'environnement, l'innovation ou les normes sociales à appliquer à différents stades du cycle de gestion des investissements publics.

2. Pourquoi le *Public Investment Management* est important ?

Dans la littérature, divers auteurs et institutions soutiennent que des systèmes de *Public Investment Management* améliorent la qualité des investissements publics. Ces études se concentrent surtout sur l'efficience.[14]

L'impact positif des bonnes pratiques en matière de gestion des investissements publics a été estimé par plusieurs études à l'aide de la notion d'écart d'*efficiency gap*.[15] Cette mesure compare la valeur du capital public investi (*input*) et les résultats obtenus en termes de volume et de qualité des infrastructures (*output*) entre différents pays. L'*efficiency gap* est alors la différence de performance entre le pays étudié et le pays le plus performant qui établit la frontière d'efficacité employée comme référence.

Les estimations de gaspillage varient selon les études. D'après Schwartz et al., c'est plus d'un tiers des ressources qui sont gaspillées en raison de l'inefficacité des investissements publics en général.[16] Baum et al., qui se concentrent sur l'Europe, affirment qu'environ un cinquième des ressources consacrées aux infrastructures publiques sont perdues en raison d'inefficacités.[17] Ces valeurs peuvent être exprimées en termes relatifs d'*efficiency gap* comparé aux pays les plus efficaces dans la gestion des investissements publics. Ces chiffres coïncident alors avec une moyenne d'inefficacité d'environ 30 % dans la majorité des pays au niveau mondial selon le FMI[18] et à unécart d'efficacité d'environ 15 % en moyenne pour les pays de l'Union européenne.[19] Pour la Belgique, aucune étude publique ne donne de chiffre exact à ce jour.

Les raisons de l'inefficacité de la gestion des investissements publics sont multiples. Les facteurs peuvent inclure l'ingérence politique dans la sélection des projets,[20] la corruption,[21] une mauvaise gestion publique et une mauvaise culture de gouvernance ou une mauvaise planification budgétaire à moyen terme.[22] Selon Bent Flyvbjerg, ces causes de mauvaise gestion entraînent des dépassements de coûts des projets, des retards ou une sous-estimation systématique des risques liés au projets.[23]

Les conséquences négatives de l'inefficacité des investissements publics vont au-delà du gaspillage des ressources publiques. Elles entraînent également, entre autres, des pertes de productivité et une détérioration de la confiance des citoyens envers le gouvernement :

– Premièrement, en ce qui concerne la productivité, l'OCDE montre qu'une gouvernance adéquate à plusieurs niveaux permet aux pays de maximiser le rendement des investissements pour le développement régional.[24] Il apparaît que dans l'UE, les investissements ciblés sur les régions et la qualité du gouvernement font simultanément la différence pour la croissance économique régionale.

14 Par exemple: Kim et al., 2020, IMF, 2018, Schwartz el al., 2020, Rajaram et al., 2014
15 Parfois la notion inverse de *inefficiency gap* est également employée.
16 Schwartz et al., 2020, p.30
17 Baum et al., 2020
18 IMF, 2015
19 Renteria et al., 2017
20 Marcelo et al., 2016
21 Tanzi & Davoodi, 2002
22 Kapsoli et al., 2023
23 Flyvbjerg, 2009
24 OECD, 2019, p.2

Ils montrent également qu'« au-delà d'un certain seuil d'investissements dans la cohésion et le développement régional, la qualité du gouvernement régional devient un facteur essentiel pour déterminer le degré de croissance d'une région. »[25] Finalement, le FMI montre que les effets macroéconomiques des chocs d'investissements dans des pays avec une meilleure efficacité des dépenses publiques est meilleur.[26] Par conséquent, en améliorant l'efficacité et la gouvernance des investissements publics, on obtient des retours économiques plus élevés pour des niveaux d'investissement similaires.

– Deuxièmement, la question de la confiance dans le gouvernement. L'expérience montre que la mauvaise gestion des investissements nuit à la confiance des citoyens envers le secteur public.[27] De plus, en période de marge de manœuvre budgétaire limitée, l'inefficacité sape la crédibilité des demandes d'investissement dans les secteurs qui en ont besoin. En somme, « l'impact de ces échecs est d'annuler l'argument principal selon lequel un espace budgétaire supplémentaire alloué aux investissements publics pourrait améliorer les perspectives économiques futures. »[28]

Cela étant, plusieurs études montrent que la mauvaise gestion des moyens publics n'est pas une fatalité et qu'il est possible de réduire les inefficacités en améliorant les pratiques de gestion des investissements publics. Les données suggèrent qu'environ la moitié de l'écart d'inefficacité[29] peut être comblée en améliorant les pratiques d'investissement public dans la plupart des pays.[30] Dans une étude de 2013, McKinsey[31] a estimé que les gains d'efficacité potentiels des pratiques de gestion des investissements publics dans le monde s'élevaient à 1 000 milliards de dollars américains par an. Enfin, une bonne gestion des investissements publics peut contribuer à renforcer la confiance en améliorant la transparence et la responsabilisation.[32]

25 OECD, 2019, p.18
26 Abiad et al., 2015
27 OECD, 2024
28 Rajaram et al., 2010, p.1
29 Baum et al., 2020 & Schwartz et al., 2020
30 Néanmoins, peu d'études ont été menées à ce jour sur les autres potentiels leviers existants pour combler l'autre moitié de l'écart d'inefficacité selon le FMI (2015).
31 McKinsey Global Institute, 2013
32 IMF, 2019

3. Cadre de référence, principes et champ d'application des bonnes pratiques

3.1. Cadre de référence

Le rapport de Belu Manescu de la Commission européenne,[33] qui s'appuie sur des travaux approfondis de l'OCDE, du FMI et de la Banque mondiale,[34] aborde la question de savoir ce qui rend la gestion des investissements publics efficace dans le contexte européen. Belu Manescu propose cinq étapes de gestion des investissements pour lesquelles une série de pratiques sont reconnues pour améliorer l'efficacité des investissements publics :

- Planification stratégique (détaillé en 4.1)
- Evaluation et sélection (détaillé en 4.2)
- Budgétisation (détaillé en 4.3)
- Mise en œuvre (détaillé en 4.4)
- Évaluation à posteriori (détaillé en 4.5)

Il est important de noter que la séquence de ces cinq phases suit le cycle de vie des investissements mais n'est pas strictement chronologique. Certaines actions de différentes phases peuvent se chevaucher et devoir être entreprises en parallèle. Par exemple, certains éléments de l'évaluation ex-post doivent déjà être pensés à l'étape de la vision stratégique, comme la réflexion à propos d'indicateurs de suivis appropriés pour les objectifs poursuivis. Un autre exemple est que les modalités de mise en œuvre sont un critère de décision dans la phase de sélection des projets. Ou encore, l'estimation du coût d'un projet sera un élément crucial dans la phase d'évaluation, même si l'impact précis sur le budget est plutôt indiqué dans la phase de budgétisation.

Chaque étape requiert à son tour la participation de différentes institutions gouvernementales, qui peuvent être regroupées selon des rôles et des fonctions génériques. Le guide du FMI[35] propose en particulier les quatre rôles suivants pour ce qu'ils appellent les étapes « amont » du cycle d'investissement, à savoir : la planification stratégique, l'évaluation et la sélection, et la budgétisation. Les responsabilités peuvent être assumées par un seul et même organisme dans certains cas, mais avec les garanties nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts :

- **L'initiateur** identifie le concept du projet en réponse à un problème, un besoin ou une opportunité émergente ;
- **L'évaluateur** analyse la valeur sociale nette du projet, son coût et son caractère durable au fur et à mesure que le projet passe du concept à une proposition concrète de dépenses prête à être budgétée ;

[33] Belu Manescu, 2021
[34] En particulier OECD, 2017, IMF, 2022 et Kim et al., 2020
[35] Kim et al, 2020

- Le **réviseur** évalue la qualité et la solidité du projet à chaque étape et conseille les décideurs en conséquence ;
- Le **décideur** prend la décision de passer ou non à l'étape suivante, sur la base des résultats de l'analyse et des conseils des évaluateurs et réviseurs.

Comme acteur institutionnel clé dans le processus de PIM, on retrouve dans différents pays « le ministère des finances, le ministère ou l'agence de planification, les ministères de tutelle et leurs départements et agences subordonnées, un comité interministériel ou un organe similaire, et un comité ministériel, composé des ministres des finances, de la planification et de l'infrastructure, avec des pouvoirs délégués par le conseil des ministres dans le domaine des grands projets. »[36] En outre, il ne faut pas oublier le rôle du pouvoir législatif, car c'est lui qui a « le pouvoir de décision ultime sur le financement des projets par le biais du processus budgétaire. En fonction du contexte national, ce rôle peut ou non s'étendre aux décisions relatives aux projets individuels. »[37]

En Belgique par exemple, il convient de distinguer pour différents niveaux de pouvoir quel est l'acteur pertinent pour jouer les rôles. Là où un ministre serait qualifié pour initier ou décider d'un projet au niveau fédéral ou dans une région, le collège communal devrait quant à lui parfois agir de concert au niveau local. Ou encore, là où l'inspection des finances pourra jouer certains rôles d'évaluation au niveau fédéral, d'autres organes de contrôle seront plus appropriés pour des intercommunales. Il s'agit d'exemples fictifs et ce rapport ne vise pas à indiquer par qui ces fonctions ont à être remplies pour chaque niveau. Il conviendra à chacune des entités de définir les instances compétentes pour chacune des étapes/missions nécessaires à la mise en place de ces pratiques.

3.2. Principes généraux pour la gestion des investissements publics découlant des bonnes pratiques

Six principes généraux transparaissent des bonnes pratiques à travers les étapes du cycle de vie des projets d'investissement :

- Une **définition claire des rôles et des responsabilités**, assortie de contrepouvoirs. L'expérience internationale en matière de bonnes pratiques montre qu'une répartition claire des rôles et des responsabilités des principaux acteurs des organismes publics est nécessaire à chaque étape. Par exemple, le réviseur doit être différent de l'initiateur et de l'évaluateur, en particulier pour les grands projets, et doit être un organisme indépendant qui n'a rien à gagner à ce que le projet soit mis en œuvre. Selon Flyvbjerg[38], le fait d'imposer un point de vue extérieur indépendant à différents stades de la chaîne de décision est un moyen important de remédier aux inefficacités. Dans certains cas, le même organe peut jouer différents rôles, mais des garanties internes contre les conflits d'intérêts sont alors nécessaires.
- Un **niveau proportionnel et flexible de contrôle au service de la confiance**. Les cadres de procédures organisationnelles, qui doivent être appliqués avec rigueur, peuvent mener à une surcharge administrative et à un manque de réactivité quand ils sont excessivement pointilleux. Cela participe

[36] Kim et al.,2020, ch. 4
[37] Ibid
[38] Flyvbjerg, 2009

à la détérioration des liens de confiance entre parties prenantes aux décisions et à la mise en œuvre des décisions. Ceci s'applique également aux pratiques de gestion des investissements publics. La surcharge administrative et le manque de réactivité appellent à la proportionnalité dans les procédures administratives et à la flexibilité dans les cahiers des charges.

a. **Proportionnalité :** le suivi administratif des projets est maintenu à des niveaux proportionnels par rapport à l'importance des enjeux ou des résultats escomptés. L'idée d'un « seuil de matérialité », qui dans le métier d'audit désigne le seuil critique d'incertitudes au-delà desquelles les impacts deviennent significatifs, est une notion éclairante dans cet équilibre.

b. **Flexibilité :** certains investissements non-récurrents et stratégiques, par exemple dans la transition digitale, nécessitent des prises de décision rapides. Des ajustements accélérés des projets peuvent s'imposer en raison de l'évolution rapide du secteur d'activité et des technologies. Dans le contexte des projets d'investissements dans des secteurs peu stables et en rapide transition, une tolérance au risque est nécessaire pour avoir une flexibilité adéquate. Cela se traduit notamment à travers des cahiers des charges définissant un certain degré de flexibilité à l'avance (par exemple dans le calendrier) et prévoyant des procédures d'adaptations rapides.

- **Distinction entre la vision stratégique et les plans opérationnels**. La gestion des investissements publics repose sur l'idée que les projets d'investissement doivent répondre à un besoin identifié et contribuer à la réalisation d'une vision stratégique à long terme. Ceci est important pour la priorisation des projets (évaluer ceux qui contribuent le plus à la réalisation de la vision), la coordination des politiques avec des interdépendances et pour le suivi de l'exécution par rapport à des étapes mesurables (spécifiées dans les plans opérationnels).
- **Coordination**. La gestion des investissements publics vise principalement à réduire les inefficacités des dépenses publiques. Pour ce faire, la coordination entre toutes les parties prenantes aux projets d'investissement est primordiale. Cela permet d'assurer la cohérence entre les voies de développement régionales et sectorielles. L'OCDE souligne la nécessité d'une coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernement et horizontale entre les différents secteurs.[39]
- **Transparence et publicité**. La question de l'efficacité du secteur public et l'idée de bonne gouvernance sont au cœur de la motivation pour une meilleure gestion des investissements publics. La transparence et la publicité permettent un contrôle public et renforcent donc la responsabilité des titulaires de charges publiques. Cette transparence passe par exemple par la communication de visions à long terme, de critères de sélection des projets, de l'attribution de rôles et de responsabilités, des plans opérationnels assortis d'étapes et d'objectifs. La transparence et la publicité concerne autant les entités publiques que les responsables politiques. La publicité des visions, priorités et critères de décision en matière d'investissement public est nécessaire en amont du lancement de programmes d'investissements. Ceci afin d'assurer une responsabilité politique quand le moment de l'évaluation est venu.
- **État d'esprit de long terme**. Les **investissements** étant faits apporter des avantages sur la durée, ils ne doivent pas répondre à des objectifs de court terme, mais s'inscrire dans des visions à long terme. Cela nécessite des plans stratégiques et des cadres budgétaires pluriannuels. Ceci afin de trouver

[39] OECD, 2019

un équilibre permanent entre l'engagement de ressources dans des projets d'investissements de long terme nécessaires et la réduction disproportionnée de la marge de manœuvre budgétaire des prochains mandataires.

3.3. Pratiques soutenant des orientations de politiques publiques à travers des pratiques de gestion de l'investissement

Au-delà des pratiques de gestion des investissements publics discutées ci-dessus, qui ont un caractère intemporel, la Commission européenne, l'OCDE ou l'OIT[40] proposent une série de pratiques qui visent à faire en sorte que l'investissement public soutienne ou évite de nuire à des politiques publiques plus générales :

- **Investissement public et protection de l'environnement**. Dans le cadre du *Green Deal*, le cadre réglementaire « taxonomie de l'UE »[41] a été adopté pour identifier les activités économiques dites « durables » et « vertes ». De cette taxonomie, initialement prévue pour guider les investissements privés, sont dérivées plus ou moins directement des pratiques applicables à l'investissement public. On notera par exemple les critères de labélisation d'activités « vertes » et le principe de *Do No Significant Harm* (DNSH) employés dans le cadre de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (RRF). Ces cadres d'analyse et la manière dont il est attendu qu'ils soient appliqués est en plein développement. Ces initiatives peuvent éclairer les stratégies d'investissement public de plusieurs manières. Les cadres de labélisation informent par exemple de l'alignement des programmes d'investissement avec des objectifs du *Green Deal* ; ou encore les cadres d'évaluation DNSH peuvent être employés comme critère de discrimination de certains projets d'investissement.
- **L'investissement public au service de l'innovation**. Dans sa communication[42] du 18/6/2021, la Commission européenne propose de soutenir l'innovation par le biais des marchés publics, en achetant des biens innovants ou des services d'innovation comme de la recherche et développement. En ligne avec son cadre de référence, le Comité supporte l'emploi les ODDs comme cadre à l'aune duquel il est souhaitable de soutenir ou non certaines innovations.
- **Éviter les risques de collusion dans les marchés publics**. Les marchés publics sont des cibles prônes à la collusion quand ils concernent des commandes très spécialisées. Afin d'éviter des pratiques de collusion, la Commission[43] adresse une série de conseils pour renforcer les ressources humaines du secteur public dans la prévention de ces pratiques.
- **Standards sociaux dans les marchés publics**. Plusieurs directives européennes[44] encouragent les États membres à introduire le respect de certaines normes sociales dans les marchés publics, tant pour les entreprises soumissionnaires que pour l'ensemble des acteurs de leur chaîne de valeur. En définitive, il s'agit de prévoir expressément le respect de ces normes dans les marchés publics et d'assumer les conséquences juridiques de leur non-respect.

40 ILO, 2015
41 Règlement (EU) 2020/852
42 European Commission, 2021b
43 European Commission, 2021c
44 European Commission, 2021a

3.4. Champ d'application des bonnes pratiques de ce rapport

Les bonnes pratiques ici décrites sont évidemment applicables aux investissements publics à leur sens le plus strict, c'est-à-dire la formation brute de capital fixe du secteur des administrations publiques[45]. Toutefois, le bon sens sous-tendant ces bonnes pratiques, et la manière générique dont ils sont formulés, doivent permettre leur application aux investissements publics dans un sens plus large que la définition comptable. Que ce soit pour différents types de projets (investissements stratégiques ou récurrents), différents types d'intervention publique (investissement direct, aide à l'investissement ou partenariat public-privé), différents acteurs (administration fédérale, régionale ou communautaire, entreprise (semi-)publique, pouvoirs locaux) ou différents types de capitaux (fixe, naturel, humain, social).[46]

[45] En comptabilité SEC, la formation brute de capital fixe est désignée par le code P.51 et le secteur des administrations publiques par S13

[46] Plus d'infos en annexe

4. Bonnes pratiques de *Public Investment Management* le long du cycle de l'investissement

4.1. Planification stratégique

Encadré 1 - Étape de la planification stratégique

Objectif : Définir les orientations et estimer l'enveloppe budgétaire.

Check-list des bonnes pratiques :

- Mise à jour d'un inventaire du stock de capital public existant et son état.
- Élaboration d'une vision stratégique pour le développement du pays/d'une région à long terme contenant des objectifs et priorités d'investissement.
- Communication transparente de la vision stratégique, des priorités et des critères de décision par les responsables politiques et les institutions en charge des programmes d'investissement.
- Élaboration de plans opérationnels multi-annuels au niveau sectoriel avec première estimation des coûts (ordres de grandeur).
- Coordination avec les parties prenantes (autres acteurs publics et privés, niveaux de pouvoir affectés, société civile) dans la conception des plans d'investissement (vision stratégique et plan opérationnel).
- Établissement de règles et de procédures standards pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets avec une charge administrative proportionnelle et favorisant la flexibilité dans l'exécution.

Pratiques soutenant des objectifs de politique publique :

- Décision quant à l'adoption d'objectifs pour l'achat de biens innovants dans le cadre des plans d'investissement.
- Labélisation des projets d'investissements comme verts ou non avec les critères les plus avancés en vigueur au niveau européen afin d'informer du caractère durable des plans d'investissement et de favoriser la mise en place d'une budgétisation verte.

a. Bonnes pratiques de gestion

La première étape d'un cycle d'investissement, la planification stratégique, vise à définir les orientations des investissements et l'enveloppe budgétaire indicative. Son périmètre concerne autant les nouveaux projets de développement, que les améliorations majeures de projets existants ou les besoins d'entretien.

Une planification efficace des investissements doit se baser sur une connaissance de l'état existant des stocks de capital. Ceci repose sur un inventaire du capital public existant. Dresser cet inventaire requiert un recensement physique des actifs et une valorisation comptable de ces actifs.

Une planification efficace requiert également une vision stratégique à long terme, informée par des objectifs et priorités pour le développement du pays et les défis à venir. Cette vision est idéalement de long terme et aura fait l'objet d'une large consultation avec les stakeholders.

Ensuite, les plans d'investissement déjà prévus doivent être examinés et évalués lors de l'élaboration d'une vision stratégique (voir *pipeline* de projets à l'étape 2).

La vision stratégique, avec ses priorités et critères de décision, doit être rendue publique de manière claire et transparente par les mandataires politiques qui en endossent la responsabilité. Ceci de manière individuelle par le ministre compétent ou de manière collective par le gouvernement en début de mandat lors des déclarations de politique générale ou dans les accords de gouvernement. Ceci peut aussi se faire ensemble avec la direction de l'administration pour montrer l'unité de la décision politique avec l'action de l'administration.

Le moment pertinent pour un exercice de transparence semble être après la décision politique sur les grandes orientations de la législature. La transparence porterait sur les raisons des choix d'orientation et sur les critères de décision qui guideront les choix de mise en œuvre (par exemple les critères de sélection de projets individuels pour un programme d'investissements).

La vision stratégique doit être complétée par des plans opérationnels au niveau sectoriel apportant plus de détails. Ces plans contiennent des informations sur une estimation du coût des projets d'investissement et le calendrier d'exécution correspondant, les réalisations et les résultats, les besoins et les risques ainsi que les solutions de mitigation. Ces plans opérationnels permettent de filtrer les projets pour garantir la cohérence et la pertinence avec les priorités de développement pour le pays. Une évaluation de leurs coûts (pas encore de manière détaillée, mais les ordres de grandeur) permet d'évaluer leur compatibilité avec le cadre budgétaire, et d'éviter une *wishlist* peu réaliste.

La vision stratégique et les plans opérationnels sont des documents différents et demandent d'être préparés par des acteurs différents. La vision stratégique doit faire l'objet d'un consensus politique tandis que les plans opérationnels doivent avoir fait l'objet de discussions avec les secteurs.

Établir un lien entre les plans opérationnels et la vision stratégique (plutôt que la collection de projets *bottom-up*) permet :

- De limiter le risque de décisions d'investissement motivées par des besoins temporaires ou des intérêts particuliers (par opposition à l'intérêt général)
- D'améliorer la crédibilité du projet pour l'obtention d'éventuels financements externes (par ex. soutien financier de la part de l'UE).

La coordination avec les parties prenantes (secteurs, autres niveaux de pouvoirs, entreprises, partenaires sociaux, …) permet de promouvoir une intégration entre les actions et stratégies des différentes parties prenantes et un échange d'informations optimal. Sur certains sujets en particulier, tel que des projets d'infrastructures transrégionaux, la coopération entre entités est essentielle.

L'établissement de règles et de procédures standards pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets est nécessaire pour le bon déroulement des phases suivantes du cycle d'investissement. Ces règles et

procédures doivent veiller à atteindre un équilibre entre d'une part la proportionnalité en termes de charge administrative et d'autre part flexibilité dans la marge de manœuvre pour l'implémentation des projets.

b. Pratiques soutenant des objectifs de politique publique proposés par l'UE

En termes de pratiques soutenant des objectifs de politique publique larges à l'étape de planification stratégique, on pointera l'innovation et la transition environnementale.

Premièrement, pour stimuler l'innovation, la Commission recommande aux décideurs politiques dans sa communication du 18/6/2021[47] de créer un environnement propice à l'innovation. Dans le cadre de la commande publique, en offrant une vision, une stratégie et des moyens appropriés et clairs à cet effet.[48]

Pour inciter les administrations à dépasser l'aversion au risque quand il s'agit d'investir dans des actifs innovants, le niveau politique doit définir un objectif en pourcentage de dépense consacrées à l'innovation. Une fois l'objectif fixé, un plan d'action traduit les objectifs par « un nombre d'actions bien définies, des acteurs, des ressources, des budgets, des résultats escomptés et un calendrier de mise en œuvre »[49].

En matière de respect de l'environnement, l'emploi de la taxonomie de l'UE et des développements dérivés peut être intégré aux bonnes pratiques de planification des investissements publics. La taxonomie « est un système de classification verte qui traduit les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE en critères d'investissement pour des activités économiques spécifiques. »[50] À ce stade, la taxonomie a été adoptée comme Règlement en 2020[51] et quatre actes délégués apportant des détails supplémentaires quant à l'implémentation ont déjà été publiés.[52] Ces réglementations et la jurisprudence autour de leur mise en œuvre peuvent évoluer.

La taxonomie a été initialement prévue comme devant guider les investissements privés vers les activités durables. L'emploi de la taxonomie, entre autres les critères de contribution substantielle aux objectifs environnementaux est depuis 2022 obligatoire pour le *reporting* extra-financier d'une partie des entreprises à propos de leurs activités et investissements. Suite à la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD),[53] l'exigence est progressivement étendue à plus d'entreprises à partir de 2024.

Mais les principes de la taxonomie doivent s'appliquer aussi aux États membres qui ont un rôle d'exemple. Dans le cas des investissements du RRF, il a été fait appel à un tableau de coefficients de la Commission européenne étiquetant le pourcentage de contribution aux objectifs climatiques et environnementaux de certaines activités.[54] Le même système de coefficients est adopté par l'UE pour son cadre

---

47 European Commission, 2021b

48 Par ce cadre, il donne la possibilité au secteur privé soit de financer son innovation ou soit d'assurer la mise sur le marché des résultats de l'innovation avec les difficultés qui lui sont propres

49 European Commission, 2021b

50 European Commission, 2021d, p.1

51 Règlement (EU), 2020/852

52 Le 4 juin 2021, l'acte délégué sur le climat (2021/2139) a été publié, le 6 juillet 2021, l'acte délégué concernant la divulgation d'informations basée sur la taxonomie (2021/2178), le 9 mars 2022, l'acte délégué supplémentaire sur le climat (2022/1214), et le 27 juin 2023, l'acte délégué sur l'environnement (2023/2486)

53 Directive (EU) 2022/2464

54 Annexe VI (et VII) du Règlement (EU), 2021/241

financier pluriannuel 2021-2027.[55] Ces tableaux de coefficients attribuant des valeurs 0%, 40% ou 100% en termes de durabilité à des activités et technologies vont dans la même direction que la taxonomie et visent à intégrer l'action climatique dans toutes les politiques publiques.[56]

Le *reporting* transparent grâce à ces critères permet d'avancer vers des procédures de « budgétisation verte » encouragées par la Commission européenne.[57] En ce sens, les coefficients verts sont des outils utiles qui permettent aux parties prenantes à un programme d'investissement d'avoir une boussole pour guider leur vision stratégique en faveur d'activités durables, dites « vertes ». Intégré aux bonnes pratiques d'investissement public, cette labélisation permettra à terme d'obtenir une vision sur le caractère durable ou non des dépenses publiques annuelles et pluriannuelles.

Finalement, la labélisation des investissements respectant des critères de durabilité peut favoriser certains éléments de la procédure budgétaire. Du côté de la recherche de financements, il rend possible l'émission sur des marchés d'obligation vertes qui peuvent bénéficier de taux préférentiels.[58]

Le Comité estime que les critères de la taxonomie et des tableaux de coefficients verts doivent être intégrés dans la phase de planification stratégique comme outil de labélisation « verte » pour informer les décideurs et afin de rendre le niveau de durabilité environnementale d'un programme d'investissement transparent. On veillera à ne pas démultiplier les cadres et grilles de critères. Il faudra dès lors travailler avec les cadres les plus avancés en vigueur au niveau de l'UE. Les possibilités actuellement sont alors les tableaux de coefficients verts ou des critères directement inspirés de la taxonomie et des dites « *technical screening criteria* » des actes délégués.

[55] European Commission, 2021e
[56] European Commission, 2022a
[57] European Commission, 2022b
[58] European Commission, 2024

4.2. Évaluation et Sélection

Encadré 2 - Étape de l'évaluation et de la sélection

Objectif : Évaluation détaillée et sélection des projets.

Check-list des bonnes pratiques :

- Mise en place d'une méthodologie et d'outils standards d'évaluation ainsi que des critères de sélection transparents.
- Mise en place d'un soutien central pour l'évaluation et l'analyse des projets.
- Pré-évaluation de la pertinence stratégique, de la conformité des projets à la législation en vigueur, examen des différentes alternatives de projets d'investissement pour l'atteinte de l'objectif.
- Identification des risques et stratégie de mitigation adéquate pour chacune des options.
- Évaluation, comprenant au moins une analyse technique, économique et financière, des propositions de projet (études de faisabilité, analyse coûts-bénéfices, …)
- Conduite d'examens indépendants des résultats de l'évaluation par une cellule dédiée.
- Mise en place d'un *pipeline* consolidant l'ensemble des projets d'investissements avec une hiérarchisation des priorités.
- Sélection des projets et définition d'indicateurs de suivi et de succès (*milestones*, mesures de résultats et d'impact) à mesurer lors de la mise en œuvre.

Pratiques soutenant des objectifs de politique publique :

- Application du principe *Do No Significant Harm* (DNSH) comme critère standard de discrimination pour chaque projet d'investissement.

a. Bonnes pratiques de gestion

A ce stade, les bonnes pratiques invitent les parties prenantes à mettre en place une cellule de soutien centralisé et indépendant qui dispose de l'expertise nécessaire et auquel les personnes en charge de l'évaluation peuvent faire appel. Cette cellule peut s'occuper de donner du support et de construire les capacités des organismes publics pour l'évaluation. Elle peut aussi remplir le rôle d'évaluateur indépendant des différentes analyses effectuées. Pour garantir l'indépendance de ces évaluations, cette cellule doit n'avoir rien à gagner de la poursuite des projets.

Dans les bonnes pratiques internationales, on parle de « PIM Unit ». Cette fonction ne doit pas obligatoirement être exécutée par une nouvelle entité, mais peut être confiée à une équipe au sein d'une institution existante. Cela variera en fonction des niveaux de pouvoir. Par exemple, dans les administrations publiques fédérales, il pourrait s'agir d'un Inspecteur des Finances, de BOSA ou d'une cellule « ad hoc ».

La deuxième étape se concentre sur l'évaluation plus détaillée et la sélection des projets. Cette phase se divise en 4 sous-étapes :

– Les projets issus de la planification stratégique doivent faire l'objet d'une pré-sélection. A ce stade, il convient de vérifier la justification du projet par rapport à différentes dimensions (financière, sociale et environnementale) et sa pertinence stratégique (rôle pour la stratégie d'investissement globale et interdépendances avec d'autres projets). La pré-sélection s'assure des coûts et bénéfices, de l'examen des alternatives, des risques et de leurs stratégies de mitigation, etc. Cela permet de remédier aux faiblesses des projets avant qu'ils ne soient trop avancés dans le processus de planification ou avant qu'ils n'aient fait l'objet d'un engagement politique trop important.

  Chaque projet d'investissement cherche à atteindre certains objectifs de la vision stratégique détaillée dans la première phase. Néanmoins, différentes alternatives de projets permettent parfois la poursuite de ces objectifs. Il est important dans la pré-sélection des projets d'être complet, et d'examiner les différentes mesures ou investissements qui permettent la poursuite de mêmes objectifs. Par ailleurs, les alternatives peuvent avoir des impacts différents lors de la budgétisation des projets. On pense notamment à des arbitrages entre des investissements directs ou des solutions de financement alternatives qui sont en développement (PPP, leasing opérationnel ou financier, location, …). On pense aussi à des durées de vie différentes entre différents types d'actifs.

  Chacun des projets d'investissement comporte une série de risques. Ces risques peuvent être de différentes natures (financiers, stratégique, exécution, sécurité, environnementaux, …). Dans un esprit de gestion responsable, des stratégies de mitigation adéquates pour ces risques doivent être identifiées.

  Pour la comparaison entre projets, il est important de disposer d'outils et d'expertise au sein des administrations pour la pré-sélection des projets. On fera par exemple recours à des outils d'analyse coûts-bénéfices (CBA), *Value for Money* (VfM) *assessments*, etc. Ce rapport n'a pas vocation à détailler ces différents outils d'analyse. Il en existe un nombre important, avec des degrés de complexité et d'exhaustivités variables dans les impacts qu'ils permettent d'approximer (économiques, et parfois aussi sociaux, environnementaux ou autres). Pour aider les organismes publics à employer ces outils, des guidelines adaptées pourraient être proposées au niveau central ou au niveau des administrations elles-mêmes. Le Royaume-Uni par exemple, reconnu pour sa bonne pratique en la matière, a publié un « Green Book » qui synthétise un nombre important d'outils d'appréciation de politiques publiques, y compris les investissements.[59]

  Dans un esprit de proportionnalité, il est conseillé d'adapter les types d'analyses à effectuer à l'ampleur et l'importance stratégique d'un projet (par ex. par des seuils de montants des projets, ou par l'importance des risques liés aux projets). La réparation d'une route ne doit évidemment pas faire l'objet du même types d'analyses qu'un projet d'infrastructure énergétique clé pour l'approvisionnement d'une région.

– Les projets présélectionnés doivent ensuite être évalués. L'évaluation requiert de mener une étude de faisabilité qui comprend au moins les dimensions techniques, économiques et sociétales et qui est étayée par un avant-projet préliminaire. Il s'agit d'évaluations plus détaillées et précises que les

[59] HM Treasury, 2022

analyses effectuées lors de la pré-sélection. Dans certains cas, ces évaluations pourraient requérir des études d'impact approfondies, mais pas systématiquement. Dans certains pays de l'UE, l'évaluation est obligatoire pour tous les projets tandis que dans d'autres pays, elle est exigée pour les projets dépassant un certain seuil budgétaire.

Les capacités de mise en œuvre des entités publiques impliquées dans les différentes options d'investissement doivent également être pris en compte dans l'évaluation. Cela conditionne la faisabilité des projets.

La décision de financement peut être motivée par des préférences politiques, néanmoins une évaluation claire et transparente permet de trouver un équilibre entre avantages et inconvénients des différentes options pour une politique visée.

- L'évaluation doit ensuite être soumise à un examen indépendant. L'examen des résultats de l'évaluation permet d'éviter la sous-estimation des coûts en identifiant les éventuelles erreurs dans l'étude de faisabilité en questionnant certaines hypothèses, de durée d'exécution par exemple. L'enjeu est de résoudre le « biais d'optimisme » qui affecte les grands projets et qui consiste en la tendance des planificateurs à sous-estimer les coûts et surestimer les bénéfices.

  A ce stade, il est intéressant de consolider l'ensemble des projets d'investissements présentés dans une base de données globale qu'on peut appeler un *pipeline* des projets. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble, autant sur les projets déjà entamés que sur les projets qui n'ont pas débuté. Un niveau de priorité peut ensuite être attribué à chacun des projets permettant une hiérarchisation de la poursuite ou l'entame de chacun de ces projets.

- La sélection d'un projet doit donc finalement s'effectuer sur base de critères techniques, financiers, de viabilité sociale et de contribution à la vision stratégique. Il est important de réfléchir en amont à des indicateurs mesurables pour l'implémentation du projet, c'est-à-dire des *milestones* intermédiaires ainsi que des résultats et impacts escomptés pour permettre un suivi de qualité.

  Dans la sélection d'indicateurs de suivis, il est pertinent d'avoir un équilibre entre à la fois des indicateurs économiques et non-économiques. Pour un suivi efficace, les indicateurs doivent être pertinents par rapport aux objectifs visés et fixés dans la vision stratégique. Il convient d'avoir au moins un indicateur par objectif annoncé.

Au terme de ces 4 sous-étapes, une liste de projets éligibles à un financement, sur base de critères techniques, est disponible pour le niveau ministériel. Idéalement cette liste contient un nombre limité de projets, mais qui sont solides, pertinents et accompagnés d'une hiérarchisation claire.

Comme pour l'étape de planification stratégique, on veillera à trouver un équilibre entre mécanismes de contrôle nécessaires et confiance accordée aux initiateurs et décideurs dans un esprit de proportionnalité et de flexibilité. Ceci afin de limiter la surcharge administrative et de permettre la réactivité nécessaire. Par exemple, limiter la longueur et le périmètre des études et analyses d'évaluation en fonction de l'importance des projets (montants, durée de mise en œuvre, caractère plus ou moins stratégique, nécessité d'avancement rapide, …). Ou encore en limitant le nombre d'indicateurs de suivi aux indicateurs particulièrement pertinents et dont le suivi se fait aisément.

b. Pratiques soutenant des objectifs de politique publique proposés par l'UE

En ce qui concerne la durabilité environnementale, la Commission européenne a mis au point le principe *Do No Significant Harm* (DNSH) dans l'article 17 du Règlement sur la taxonomie.[60] Ce principe offre une série de critères discriminants afin d'éviter les activités qui pourraient causer des dommages importants à l'environnement et, par là, à encourager les activités économiques qui sont conformes aux politiques et stratégies environnementales de l'Union européenne. Le principe DNSH évalue les activités économiques sur tout leur cycle de vie, c'est-à-dire l'impact de l'activité en elle-même ainsi que les impacts indirects de l'utilisation de ses produits et services et de leur traitement en fin de vie.

Actuellement, il existe déjà l'obligation d'appliquer ce principe discriminant pour le financement par des fonds européens dits de disposition commune, de manière plus ou moins contraignante (fonds de cohésion, de développement régional, de transition juste, etc.)[61] Par ailleurs, l'application de ce principe est vouée à s'étendre davantage à l'avenir. Dans le contexte du RFF, chaque projet d'investissement a dû satisfaire aux critères DNSH.

Ceci a mené les États membres à développer leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre un cadre d'évaluation environnementale pour les investissements publics. En Belgique, des centres d'expertise au niveau fédéral (Bureau fédéral du Plan, SPF Santé Publique – DG Environnement) et au niveau régional ont développé leur expertise dans l'application du DNSH.

Dans cette lignée et au vu des enjeux environnementaux, le Comité estime que la discrimination des projets à travers les principes DNSH doit être intégrée dans la phase d'évaluation et de sélection des projets d'investissement de manière standard pour tous les programmes d'investissement. Pour ce faire, les options actuelles sont de soit faire appel à la méthodologie appliquée dans le cadre du RRF, soit de s'inspirer directement du second volet de la taxonomie qui traite du DNSH. Le DNSH doit donc être la norme, et les décideurs qui souhaitent faire exception et ne pas employer les principes DNSH doivent pouvoir le motiver de manière transparente.[62]

---

60 Règlement (EU) 2020/852

61 Régulation (EU) 2021/1060

62 Des exceptions peuvent parfois être évidentes et aisément motivables, par exemple pour des investissements de sécurité et défense ou pour des raisons de proportionnalité dans le cas d'investissements de petite échelle à de niveaux de pouvoir n'ayant pas la capacité administrative de cette expertise (communes par exemple).

4.3. Budgétisation

Encadré 3 – Étape de la budgétisation

Objectif : Assurer l'alignement entre moyens financiers dégagés et conduite des projets.

Check-list des bonnes pratiques :

- Mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel (de moyen terme).
- Évaluation des projets d'investissement autant sur les coûts d'investissement que leurs coûts récurrents, que le coût de retrait progressif, ainsi que les marges nécessaires pour couvrir les risques identifiés.
- Présentation des budgets d'investissement et des budgets récurrents à l'entité de contrôle.
- Comparaison des estimations pluriannuelles du coût des projets d'investissement aux plafonds pluriannuels du cadre budgétaire de moyen terme.
- Décisions finales sur les investissements à entamer ou poursuivre lors de l'accord budgétaire annuel.

a. Bonnes pratiques de gestion

L'étape de budgétisation sert à assurer un alignement entre les moyens financiers dégagés par un niveau de pouvoir et la conduite des projets d'investissements sélectionnés.

L'élément central des bonnes pratiques en matière de budgétisation est la mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel (ou de moyen terme). Il s'agit de l'établissement d'une enveloppe totale à dépenser sur plusieurs années et qui peut ensuite être détaillée avec des plafonds par secteur/thématique sur toute la durée du cadre budgétaire ou par année.

Le cadre budgétaire pluriannuel a vocation à être une orientation stratégique des grandes masses de dépenses par secteur/thématique de l'action publique. Toutefois, même dans un cadre pluriannuel, la transparence sur les budgets annuels sont primordiaux afin d'éviter des dépassements de budget importantes en fin de projet, afin d'assurer l'exécution des projets dans les délais prévus, et afin d'éviter des variations de dépenses importantes d'une année à l'autre. A ce titre, le cadre multiannuel permet de faire le lien entre la planification stratégique et la budgétisation des investissements et d'assurer la cohérence entre les décisions budgétaires annuelles (principe constitutionnel d'annualité) et la durée de vie pluriannuelle de la plupart des projets d'investissement.

La différence entre le cadre budgétaire pluriannuel et l'exercice des *spending reviews* est la temporalité. Le cadre pluriannuel sera établi pour les années à venir (*ex ante*), alors que les *spending reviews* sont menées par après (*ex post*).

Le cadre budgétaire nécessite des estimations pluriannuelles du coût des projets, ce qui permet d'établir les besoins de financement à moyen terme. Il est important d'inclure dans ces estimations autant les dépenses d'investissement (ou *Capital Expenditures* ; CAPEX) que les dépenses courantes (opération,

entretien, …) liées à ces investissements (*Operational Expenditures* ; OPEX). S'ajoutent à cela aussi les dépenses liées au « retrait progressif » en fin de vie de l'actif (que ce soit pour la remise en état avant la vente ou le remplacement, ou le démantèlement) et aux provisions nécessaires à couvrir les risques identifiés. En effet, une budgétisation intégrée des besoins de financement en investissement et en exploitation permet d'éviter que la durée de vie du projet ne soit compromise par manque de financement pour l'exploitation une fois les dépenses d'investissement terminées.

Le cadre budgétaire à moyen terme doit être étroitement lié au processus budgétaire annuel. Néanmoins, quand les besoins de financement pour les projets d'investissement sont repris dans le cadre budgétaire et comparés aux plafonds pluriannuels établis par secteur/thématique, une certaine flexibilité, assortie de beaucoup de prudence, est requise :

- Les plafonds sont idéalement flexibles et liés à des projections indicatives dans la mesure où une nouvelle trajectoire budgétaire doit être repensée chaque année en fonction des paramètres macroéconomiques (taux d'intérêts, PIB, etc.) et/ou des contraintes externes (par ex. catastrophes naturelles, crise sanitaire, etc.).
- Le report à l'année suivante des montants non-utilisés peut être autorisé si les reports accumulés au fil du temps ne compromettent pas les règles de viabilité budgétaire.

Ces plafonds de dépenses jouent un rôle important en garantissant que le nombre de projets entamés reste dans les limites possibles et en évitant des projets inachevés ou reportés en raison d'un manque de financement.

Notons que dans un nombre de cas, les étapes de planification stratégique et d'évaluation et de sélection pour des investissements qui doivent être budgétés ne sont pas conduites comme décrit ci-dessus. Dans ce cas, les visions et sélections ont été mené d'autres manières, par exemple à travers des traités internationaux multilatéraux ou bilatéraux. Ceci est le cas pour des dépenses qui dépassent largement la durée d'une législature, notamment à des investissements dans le domaine régalien (règle d'investissement pour les pays de l'OTAN, dépense pour des missions conjointes avec les douanes des Pays-Bas, etc.).

Finalement, c'est à la fin de la phase de budgétisation que les décisions finales sur les investissements à entamer ou poursuivre sont prises, lors de l'accord budgétaire annuel.

4.4. Mise en œuvre

Encadré 4 - Étape de la mise en œuvre

Objectif : Gestion rigoureuse de l'implémentation des projets d'investissement, notamment des coûts totaux et des délais.

Check-list des bonnes pratiques :

- Existence de plans de mise en œuvre avec informations complètes (notamment coût et calendrier).
- Alignement des critères de passation de marché avec les exigences internationales (marché unique, accords commerciaux, …)
- Définition claire et transparente des rôles et responsabilités dans l'implémentation.
- Mise en place d'un système efficace et proportionné de *reporting* sur l'état des projets (*milestones*, suivi des indicateurs de résultat et d'impact visés).
- Définition claire de règles et conditions d'arbitrage pour l'adaptation des projets (coûts, durée, etc.).

Pratiques soutenant des objectifs de politique publique :

- Décision quant à la mise en place de dispositions spéciales pour éviter la collusion dans les marchés publics, entre autres un benchmark international des prix de référence.
- Décision quant à la mise en place de dispositifs de surveillance du respect des standards sociaux intégrés.

a. Bonnes pratiques de gestion

L'étape de mise en œuvre comprend toutes les actions et décisions relatives à l'implémentation des plans d'investissements choisis, et leur réalisation concrète. Cette étape cherche à gérer de manière rigoureuse l'implémentation des projets d'investissement, notamment les coûts et les délais.

La préparation des plans de mise en œuvre reprenant les informations clés sur les coûts et le calendrier doit être disponible avant la décision de financement.

Dans la mise en œuvre, les autorités conçoivent et appliquent de manière efficace les systèmes de passation de marchés publics. Ceci requiert un cadre juridique clair et transparent, en ligne avec les engagements internationaux (par exemple, les règles du marché unique, les accords commerciaux internationaux).

L'attribution des rôles et des responsabilités doit être claire ainsi que les modalités pour rendre compte à tous les échelons de l'encadrement. Afin d'éviter une surcharge administrative, les responsabilités doivent être déléguées au plus bas niveau hiérarchique compétent dans un esprit de subsidiarité. Dans le cadre de projets fédéraux par exemple, on parle d'ordonnateurs. Le système de délégation en place est que le ministre compétent porte la responsabilité (ordonnateur primaire) et qu'il peut déléguer du

suivi des projets à des ordonnateurs délégués, par exemple le directeur d'une administration. Cette délégation passe par un arrêté.

Il est nécessaire de disposer d'un système de suivi efficace pour permettre le suivi de la mise en œuvre au niveau du ministre de tutelle/niveau central. Par exemple en termes d'avancement des travaux, des actions, du calendrier et des ressources utilisées, des *milestones* atteints, et de la performance sur les indicateurs des principaux résultats et impacts visés. Ce suivi étroit doit permettre une gestion rigoureuse des coûts totaux et des délais du projet. Le dépassement des coûts et des délais sont des indicateurs clés de la santé de la gestion des investissements publics.

Le système de suivi veillera néanmoins à être proportionnel à l'importance (durée, budget, caractère stratégique, caractère récurrent ou non…) du projet afin de limiter la surcharge administrative.

Les bonnes pratiques demandent l'existence d'une marche à suivre (procédures, règles et mesures) pour l'ajustement des projets. Cette marche à suivre doit guider une réévaluation automatique d'un projet, l'ajustement du scope, voire l'arrêt du projet en cas de dépassements importants des coûts ou du calendrier ou d'érosion des bénéfices escomptés.

Le système de suivi et les marches à suivre pour l'ajustement des projets doivent tenir compte de la flexibilité nécessaire à certains types d'investissements, dans le respect des critères environnementaux et sociaux fixés dans le cadre de la sélection des projets. Comme indiqué dans les principes généraux, pour les projets évoluant des secteurs stratégiques et en transition accélérée ou compétitifs, un déficit de tolérance au risque menant à une faible flexibilité dans le suivi ou pour l'ajustement de projets (par exemple pour le calendrier) peut nuire aux résultats et impacts finaux d'un investissement. En compromettant parfois les possibilités d'atteinte des objectifs recherchés, le manque de flexibilité peut alors se révéler contreproductif. Dans ces cas, les processus doivent permettre une tolérance au risque plus importante et plus ajustée à ces projets.

b. Pratiques soutenant des objectifs de politique publique proposés par l'UE

A l'étape de mise en œuvre, des bonnes pratiques relatives aux efforts contre la collusion et au respect de standards sociaux dans les marchés publics peuvent contribuer à faire avancer ces objectifs de politique publique généraux.

Dans la mise en œuvre des investissements publics, les risques de collusion[63] sont importants. En effet, les adjudicateurs suivent souvent un schéma identique avec une prévisibilité importante qui facilite les arrangements de partage de marché entre les opérateurs. Certains types de marchés sont des niches, réduisant *de facto* le nombre de soumissionnaires possibles et augmentant ainsi le risque de collusion. Par ailleurs, certains comportements des autorités publiques comme des marchés très spécialisés ou des procédures d'appels d'offres peu transparente peuvent restreindre l'accès du marché à des opérateurs privés.

[63] La Commission européenne définit la collusion comme : « des accords illégaux conclus entre des opérateurs économiques, dans le but de fausser la concurrence dans les procédures de passation des marchés »

Une série de dispositions pour lutter contre la collusion est déjà en place en Belgique. Une loi sur les marchés publics traduit les règles européennes en la matière en droit belge.

Pour éviter cette collusion ex-ante, la Commission Européenne propose[64] aux États membres de développer :

- des ressources (humaines et financières) destinées à appliquer les procédures de passation de marché et à prévenir les cas présumés de collusion ;
- des incitations pour le personnel en charge des procédures qui peuvent détecter les cas potentiels ;
- des formations à destination du personnel ;
- des liens étroits entre les autorités de concurrence et les pouvoirs adjudicateurs.

Il est également intéressant de tenir à jour une base de données comparative des prix de références pour différents coûts dans les marchés publics. Ce genre de *benchmark* pourrait par exemple suivre les prix unitaires standards par type d'infrastructure (km de route, km de rail, etc.) dans les pays voisins en fonction de l'évolution des prix de marché des matières premières (béton, acier, …). Ce type de connaissance permettent à l'adjudicateur public de réduire le pouvoir de marché des fournisseurs dans des secteurs peu concurrentiels.

Au sujet des standards sociaux dans la commande publique, on retiendra l'importance de la répartition claire des responsabilités. Les parties doivent déterminer qui sera responsable de leur contrôle (l'adjudicateur, le contractant, conjointement ou un tiers), ainsi que les méthodes d'évaluation. Lors du choix de la méthode, les parties doivent tenir compte du caractère proportionné et pertinent de la méthode par rapport aux risques du marché, ainsi que de la capacité de l'organisation à les évaluer.

[64] European Commission, 2021c

4.5. Évaluation à posteriori

Encadré 5 - Étape de l'évaluation à posteriori

Objectif : Amélioration continue de la gestion des projets d'investissement.

Check-list des bonnes pratiques :

- Débuter le contrôle ex-post en amont de l'achèvement final des projets (suivi des indicateurs de performance économiques et non-économiques).
- Mesurer la contribution du projet d'investissement à la vision stratégique et en rendre compte de manière transparente par les responsables politiques.
- Définir les enseignements tirés des contrôles ex-post afin d'améliorer la prise de décision pour les projets futurs.
- Publier les résultats de l'évaluation ex-post.
- Mise à jour de l'inventaire des stocks de capital et des plans d'investissement.

Pratiques soutenant des objectifs de politique publique :

- Évaluation du respect des standards additionnels en place (labélisation, DNSH) ou proposés (standards sociaux, innovation, collusion, etc.).

a. Bonnes pratiques de gestion

La phase d'évaluation à posteriori vise une amélioration continue du système de gestion de l'investissement public en établissant quelles étapes du cycle d'un projet d'investissement ont été menées avec plus ou moins de succès.

Cette étape commence en amont de la finalisation de la mise en œuvre, par la mesure des indicateurs de performance préétablis (*milestones*, métriques d'objectifs de résultats et d'impact). Ces indicateurs de suivi sont d'ordre économique et non-économique.

En outre, les actions suivantes font partie des bonnes pratiques :

- Mener un rapport succinct directement à la fin du projet et qui sert à identifier les leçons de la mise en œuvre du projet : délai, respect du budget et conception. Si approprié, mener une évaluation plus complète à posteriori de toutes les étapes du cycle d'investissement. Particulièrement pour les grands projets d'investissement (par exemple supérieur à plusieurs millions d'euros), ceci permet de vérifier si les bénéfices attendus sont réalisés et d'ajuster la conduite des futurs investissements.
- Les responsables politiques en charge des programmes d'investissement doivent pouvoir rendre compte de manière transparente et publique de la manière dont la réalisation des projets a contribué à la vision stratégique communiquée dans la phase de planification.
- Identifier les enseignements de l'évaluation à postériori qui sont généralisables à d'autres projets d'investissement afin d'améliorer les bonnes pratiques de référence.

– Établir une vue complète et à jour de l'état du stock de capital public. Cela rend possible une gestion efficace de ceux-ci, notamment en vue d'une planification des projets d'investissement qui reflète les besoins en maintenance du stock de capital ainsi que les besoins de nouveaux développements.

– Mise à jour, sur base des éléments d'évaluation, des plans d'investissement : visions stratégiques et plans opérationnels sur plusieurs années.

b. Pratiques soutenant des objectifs de politique publique proposés par l'UE

Dans la phase d'évaluation à postériori, il convient d'évaluer le respect des projets d'investissement avec les standards adoptés en termes de labélisation ou de critères DNSH et avec les autres cadres d'analyses adoptés pour les projets (innovation, collusion, standards sociaux). La Commission recommande dans son guide sur les marchés publics et les normes sociales[65] de publier « les résultats et le retour d'expérience pour les marchés à venir » ; principe pertinent pour tous les aspects précités.

[65] European Commission, 2021a

5. Conclusion

Dans ce rapport, **le Comité s'est penché sur les questions de gouvernance des investissements publics, et plus précisément sur les méthodes et procédures** qui peuvent servir de guide tout au long du cycle d'investissement.

Le Comité d'étude sur les investissements publics souhaite que **ce document de bonnes pratiques suscite des dialogues entre parties prenantes et stimule la réflexion** sur de possibles mesures organisationnelles, formelles ou informelles à implémenter chez les divers acteurs en charge de l'investissement public. En effet, ce rapport peut constituer une base de référence commune des bonnes pratiques de *Public Investment Management* vers lesquelles tendre. En outre, la présentation sous forme de check-list dote les administrations et autres organisations publiques d'un outil concret et actionnable pour leur gestion des investissements publics. Dans cet esprit, le Comité émet une série de **recommandations**.

A. Concernant les bonnes pratiques de gestion :

1. Le Comité invite les différents niveaux de pouvoir ainsi que les différentes administrations et organisations publiques en charge de l'investissement à examiner ces bonnes pratiques et à les adopter après adaptation aux spécificités de leur secteur et de leurs besoins ;
2. Le Comité recommande aux différents organes de support et de contrôle[66] de la bonne gestion et des dépenses publiques d'adopter ces pratiques comme grille d'analyse, d'identifier les synergies avec leurs critères d'évaluation et à intégrer ces pratiques dans les outils existants afin de parvenir à un cadre commun ;
3. Le Comité insiste sur la nécessité de proportionnalité et de flexibilité dans les cadres administratifs de contrôle et de suivi dans le respect des règles légales (nationales et internationales) ;

B. Concernant les pratiques soutenant des politiques publiques générales :

4. Le Comité recommande que la labélisation « durable/verte » ou non des projets d'investissements avec les critères les plus avancés en vigueur au niveau européen (actuellement taxonomie et tableau de coefficients) soit rendue obligatoire et que le principe de DNSH soit adopté comme standard pour tous les projets d'investissements publics dans le pays avec les éventuelles exceptions devant pouvoir être motivées de manière transparente ;
5. Le Comité recommande que les autres pratiques supportant des politiques publiques d'innovation, d'évitement de la collusion ou de normes sociales proposés par l'UE fassent l'objet de considération par les autorités en charge et leur adoption ou non devrait être motivée ;

C. Concernant la transparence politique sur les orientations stratégiques :

6. Le Comité suggère aux ministres et administrations de rendre publique leurs visions stratégiques et leurs critères de décisions en matière d'investissement dans les matières pour lesquelles ils sont compétents en début de mandat ; ainsi que de rendre compte des réalisations et de leur conformité en fin de mandat.

[66] Que ces organes soient pour le support ou le contrôle interne ou externe, en amont ou en aval de l'investissement.

De son côté, le Comité donnera suite à ce rapport en organisant des événements d'échange autour des bonnes pratiques afin de comprendre les enjeux et défis quant à leur application dans les situations concrètes et propres à chaque acteur. Pour cela, le Comité invite les différents niveaux de pouvoirs et les administrations et organisations publiques de différents secteurs à s'engager dans ce dialogue technique de manière ouverte et constructive afin de s'enrichir mutuellement de leurs expériences en termes de bonnes pratiques de gestion des investissements.

Annexe 1 : Actions principales du PIM par étape

Planification stratégique

- Mise à jour d'un inventaire du stock de capital public existant et son état.
- Élaboration d'une vision stratégique pour le développement du pays/d'une région à long terme contenant des objectifs et priorités d'investissement.
- Communication transparente de la vision stratégique, des priorités et des critères de décision par les responsables politiques et les institutions en charge des programmes d'investissement.
- Élaboration de plans opérationnels multi-annuels au niveau sectoriel avec première estimation des coûts (ordres de grandeur).
- Coordination avec les parties prenantes (autres acteurs publics et privés, niveaux de pouvoir affectés, société civile) dans la conception des plans d'investissement (vision stratégique et plan opérationnel).
- Établissement de règles et de procédures standards pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets avec une charge administrative proportionnelle et favorisant la flexibilité dans l'exécution.
- Décision quant à l'adoption d'objectifs pour l'achat de biens innovants dans le cadre des plans d'investissement.
- Labélisation des projets d'investissements comme verts ou non avec les critères les plus avancés en vigueur au niveau européen afin d'informer du caractère durable des plans d'investissement et de favoriser la mise en place d'une budgétisation verte.

Evaluation et sélection

- Mise en place d'une méthodologie et d'outils standards d'évaluation ainsi que des critères de sélection transparents.
- Mise en place d'un soutien central pour l'évaluation et l'analyse des projets.
- Pré-évaluation de la pertinence stratégique, de la conformité des projets à la législation en vigueur, examen des différentes alternatives de projets d'investissement pour l'atteinte de l'objectif.
- Identification des risques et stratégie de mitigation adéquate pour chacune des options.
- Évaluation, comprenant au moins une analyse technique, économique et financière, des propositions de projet (études de faisabilité, analyse coûts-bénéfices, …)
- Conduite d'examens indépendants des résultats de l'évaluation par une cellule dédiée.
- Mise en place d'un *pipeline* consolidant l'ensemble des projets d'investissements avec une hiérarchisation des priorités.
- Sélection des projets et définition d'indicateurs de suivi et de succès (*milestones*, mesures de résultats et d'impact) à mesurer lors de la mise en œuvre.
- Application du principe *Do No Significant Harm* (DNSH) comme critère standard de discrimination pour chaque projet d'investissement.

Budgétisation

- Mise en place d'un cadre budgétaire pluriannuel (de moyen terme).
- Évaluation des projets d'investissement autant sur les coûts d'investissement que leurs coûts récurrents, que le coût de retrait progressif, ainsi que les marges nécessaires pour couvrir les risques identifiés.
- Présentation des budgets d'investissement et des budgets récurrents à l'entité de contrôle.
- Comparaison des estimations pluriannuelles du coût des projets d'investissement aux plafonds pluriannuels du cadre budgétaire de moyen terme.
- Décisions finales sur les investissements à entamer ou poursuivre lors de l'accord budgétaire annuel.

Mise en oeuvre

- Existence de plans de mise en œuvre avec informations complètes (notamment coût et calendrier).
- Alignement des critères de passation de marché avec les exigences internationales (marché unique, accords commerciaux, …)
- Définition claire et transparente des rôles et responsabilités dans l'implémentation.
- Mise en place d'un système efficace et proportionné de *reporting* sur l'état des projets (*milestones*, suivi des indicateurs de résultat et d'impact visés).
- Définition claire de règles et conditions d'arbitrage pour l'adaptation des projets (coûts, durée, etc.).
- Décision quant à la mise en place de dispositions spéciales pour éviter la collusion dans les marchés publics, entre autres un benchmark international des prix de référence.
- Décision quant à la mise en place de dispositifs de surveillance du respect des standards sociaux intégrés.

Evaluation à postériori

- Débuter le contrôle ex-post en amont de l'achèvement final des projets (suivi des indicateurs de performance économiques et non-économiques).
- Mesurer la contribution du projet d'investissement à la vision stratégique et en rendre compte de manière transparente par les responsables politiques.
- Définir les enseignements tirés des contrôles ex-post afin d'améliorer la prise de décision pour les projets futurs.
- Publier les résultats de l'évaluation ex-post.
- Mise à jour de l'inventaire des stocks de capital et des plans d'investissement.
- Évaluation du respect des standards additionnels en place (labélisation, DNSH) ou proposés (standards sociaux, innovation, collusion, etc.).

Annexe 2 : Champ d'application des pratiques

Au moins quatre dimensions permettent de penser le champ d'application de ces pratiques :

- **Selon le type de projet – stratégique ou récurrent :** le terme « d'investissement stratégique » ne jouit pas de définition univoque dans la littérature. Néanmoins, on peut le définir comme des investissements à caractère unique et servant la poursuite d'objectifs politiques clairement identifiés et rompant avec le statut quo. Par opposition aux investissements « récurrents » qui se répètent au cours du temps et ont un caractère prévisible, comme la rénovation des infrastructures à la fin de leur durée de vie par exemple. Les bonnes pratiques sont applicables à ces deux types de projets d'investissements, mais les phases de planification stratégique et d'évaluation et sélection sont particulièrement importantes dans le cas de projets stratégiques.
- **Selon le type d'intervention publique – investissement direct, aide à l'investissement ou partenariat public-privé :** les bonnes pratiques présentées semblent applicables dans la même mesure aux investissements directs du secteur public (formation brute de capital fixe), qu'aux aides à l'investissement ou aux partenariats public-privé.
- **Selon l'acteur de l'investissement public – administration fédérale, régionale ou communautaire, entreprise (semi-)publique, pouvoirs locaux :** les pratiques mises en avant sont applicables aux différents niveaux de pouvoir ainsi qu'aux entreprises publics hors périmètre comptable du secteur des administrations publiques mais offrant un service public et/ou ayant un actionnariat public. La traduction en processus managérial précis dépendra de chacune des situations particulières de ces acteurs. Il conviendra à chacun des niveaux de traduire ces bonnes pratiques pour que celles-ci soient appropriables par chacun des acteurs de l'investissement public.
- **Selon le type de capital concerné – fixe, naturel ou humain et social :** il apparait que ces pratiques sont totalement applicables aux investissements dans du capital fixe. Elles sont également très pertinentes pour de l'investissement dans des actifs naturels qui sont clairement identifiables (bois, plans d'eau, écosystème précis, etc.). Ces pratiques peuvent aussi être intéressantes pour guider des investissements dans du capital social ou humain, mais d'une manière plus indirecte. En effet, à l'inverse du capital naturel, il n'est pas aisé de distinguer quel serait un investissement dans du capital humain ou social qui ne passerait pas par la formation d'un capital fixe.

Bibliographie

AARC, SEO Amsterdam Economics, & Rebel Group (2023). *D2. Good Practice Report (DRAFT) – Enhancing public investment management at federal and regional (Brussels) level*. REFORM/SC2022/049.

Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015). *The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies*. IMF Working Paper No. 15/95.

Baum A., Mogues T., & Verdier G. (2020). *Getting the Most from Public Investment*. Chapter 3 in Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G. Washington DC: International Monetary Fund.

Belu Manescu, C. (2021). *Public Investment Management in the EU: key features and practices*. European Economy Discussion Paper no. 154. European Commission.

Belu Manescu, C. (2022). *New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU*. Discussion Paper 177, décembre 2022. ISSN 2443-8022. European Commission.

CEIP (2024). *Les investissements publics : définition et rôle – Cadre de référence du Comité d'étude sur les investissements publics*. Conseil supérieur des Finances, D/2024/11.691/ 2.

European Commission (2021a). *Acheter social – un guide sur les appels d'offres publics avec clauses de responsabilité sociale – 2e édition*, publié le 27/05/2021, 2021/C 237/01.

European Commission (2021b). *Communication de la Commission, orientations sur la passation de marchés de solutions innovantes*, publié le 18/06/2021, 2021/C 267/01.

European Commission (2021c). *Communication sur les outils de lutte contre la collusion dans les marchés publics et orientations sur la manière d'appliquer le motif d'exclusion y relatif*, publié le 18/03/2021, 2021/C 91/01

European Commission (2021d). *FAQ: What is the EU Taxonomy and how will it work in practice?* Accessed online at https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-04/sustainable-finance-taxonomy-faq_en.pdf.

European Commission (2021e). *The Performance Framework for the EU Budget under the 2021-20217 Multinannual Financial Framework.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-76-32024-1.

European Commission (2022a). *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework.* Commission Staff Working Document, SWD(2022) 225 final.

European Commission (2022b). *European Union Green Budgeting Reference Framework (GBRF).* Accessed online at https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/bfd8d6c1-d501-4cf2-873f-811f6453dde8_en?filename=European%20Union%20Green%20Budgeting%20Reference%20Framework.pdf.

European Commission (2024). *The European green bond standard – supporting the transition*. Webpage, consulted online in februari 2024 at https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard-supporting-transition_en.

Flyvbjerg, 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 (3): pp. 344–67.

HM Treasury (2022). *The Green Book - Central Government Guidance on appraisal And Evaluation.*

Kapsoli, J., Mogues T., & Verdier G. (2023), *Benchmarking Infrastructure Using Public Investment Efficiency Frontiers*, IMF, Working paper, WP/23/101.

Kim J.H., Fallov J.A., & Groom S. (2020). *Public Investment Management Reference Guide, International Development in Practice*. World Bank. Washington, DC: World Bank.

ILO (2015). *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf.

IMF (2015). *Making Public Investment More Efficient.* IMF Staff Report.

IMF (2018). *Public Investment Management Assessment - Review and Update.* Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF (2019). *Public Investment Management Assessment – Strengthening infrastructure governance*. Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF (2022). *PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment*. 1st edition. Washington, DC: International Monetary Fund.

Marcelo, D., Mandri-Perott, C., Schuyler House, R., Schwartz, J. (2016) *Prioritizing infrastructure investment: A framework for government decision-making*. Policy Research Working Paper No. 7674, Washington DC: World Bank.

McKinsey Global Institute (2013). *Infrastructure productivity: How to save $1 trillion a year*.

Moniteur Belge. (Février, 16, 2023). Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances. https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2023_03_13.pdf.

OECD (2017). *Getting Infrastructure Right: a Framework for Better Governance*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2019). *Effective public investment across levels of government, implementing the OECD principles.* Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities.

OECD (2024). *Public Investment*. Webpage, consulted online in February 2024 at https://www.oecd.org/governance/public-investment.htm.

Rajaram A., Biletska N., Brumby J., & Minh Le T. (2010). *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397. Washington DC: World Bank.

Rajaram, A, Kaiser, K., Minh Le, T., Kim, J.H., & Frank, J. (2014). *The power of public investment management: transforming resources into assets for growth*. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1. Washington, DC: World Bank.

Renteria, C., Harris, J., Allen, R., & Groom, S. (2017). *Ireland: Technical Assistance Report - Public Investment Management Assessment*. IMF Country Report No. 17/333. Washington DC: International Monetary Fund.

Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T.S., & Verdier, G. (Eds.). (2020). *Well Spent*. https://doi.org/10.5089/9781513511818.071. USA: International Monetary Fund.

Tanzi, V., & Davoodi H. (2002). *Corruption, public investment, and growth. In Governance, Corruption, and Economic Performance*. Edited by G. Abed and S. Gupta, 280–299. Washington DC: International Monetary Fund.