

La gouvernance des infrastructures

Il n'est pas possible d'instaurer un développement durable et inclusif en l'absence d'infrastructures de qualité. Or, on ne parvient pas toujours à atteindre les objectifs en matière de délais, de budget et de prestation de services qui sont associés aux projets d'infrastructure. Ces échecs s'expliquent souvent par l'existence de lacunes dans le cadre de gouvernance des infrastructures du pays.

Une bonne gouvernance des infrastructures favorise non seulement l'optimisation des dépenses publiques et la faisabilité budgétaire, mais aussi la concrétisation des projets pertinents selon des modalités jugées fiables par les usagers et les citoyens. Elle nécessite un cadre réglementaire et institutionnel bien défini, une solide coordination entre les niveaux d'administration, et une exploitation durable tout au long du cycle de vie de l'infrastructure. Elle implique en outre une phase de préparation approfondie, qui permet d'élaborer un programme stratégique global, et qui fait appel à un mécanisme ouvert et transparent de hiérarchisation des priorités ainsi qu'à des processus décisionnels fondés sur la faisabilité budgétaire et l'efficacité économique (OCDE, 2017). Il est néanmoins difficile d'élaborer une vision stratégique claire et cohérente en raison de la nature complexe de la politique en matière d'infrastructures, qui doit contribuer à la réalisation d'objectifs multiples et potentiellement contradictoires, par exemple dans les domaines de la croissance, de la productivité, de la faisabilité budgétaire, du développement inclusif et de la protection de l'environnement.

Si la planification stratégique à long terme est indispensable à la réussite du développement des infrastructures, seuls la moitié environ des pays de l'OCDE ont défini en la matière de grandes orientations à long terme qui transcendent les différents secteurs. Pour compléter ces orientations, les pouvoirs publics devraient dresser une liste succincte de projets prioritaires, en tenant compte des objectifs antagonistes sur le plan de l'action publique, des besoins existants en infrastructures et des contraintes budgétaires. D'après les données recueillies en 2016, 16 pays de l'OCDE établissent une telle liste. Neuf pays (l'Australie, l'Autriche, la Corée, la Hongrie, l'Italie, la Nouvelle-Zélande, le Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie) conjuguent les deux démarches. L'engorgement des réseaux de transport et les objectifs de développement régional sont les facteurs déterminants les plus courants de l'élaboration de programmes d'infrastructures stratégiques dans les pays de l'OCDE. Quatre pays, seulement, indiquent que les changements climatiques représentent un déterminant important.

Il conviendrait de sélectionner, d'approuver et de financer les projets prioritaires en fonction d'une série établie de critères pour garantir l'optimisation des dépenses publiques, la faisabilité budgétaire, la transparence et la reddition de comptes. On peut définir l'optimisation des dépenses publiques comme la mise en place, aux yeux des autorités, de la combinaison optimale en termes de quantité, de qualité, de caractéristiques et de prix (c'est-à-dire de coût), telle qu'elle est envisagée sur la durée entière du projet. Elle peut être mesurée en termes absolus, au moyen d'une analyse coûts-avantages, ou relatifs, par comparaison avec d'autres modalités d'exécution du projet. L'optimisation des dépenses publiques est cruciale pour assurer la faisabilité budgétaire et la viabilité et elle aide les décideurs publics à hiérarchiser les projets en fonction de leur degré de priorité, de sorte qu'une valeur ajoutée maximale soit produite pour la société dans son ensemble.

Le fait qu'un projet fasse partie d'un programme stratégique à long terme et qu'il bénéficie d'une analyse coûts-avantages très favorable sont des conditions importantes de son inscription sur une liste restreinte et de son financement, mais les motivations politiques jouent habituellement un rôle décisif dans l'adoption

des décisions d'investissement en infrastructures. S'il est primordial que le projet serve l'intérêt supérieur des citoyens ou des entreprises pour être considéré comme prioritaire, ce facteur revêt une moindre importance lorsqu'il s'agit de son financement et de son approbation. Seuls quelque 50 % des pays de l'OCDE appliquent un mécanisme systématique visant à garantir un rendement optimal des sommes investies dans les projets d'infrastructure, et le choix entre différents modes d'exécution ne repose pas toujours sur une analyse comparative chiffrée.

Méthodologie et définitions

Les données du tableau et des différents graphiques proviennent de l'Enquête 2016 de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures. Cette enquête a été menée au début de l'année 2016 auprès de 26 pays de l'OCDE. Les personnes qui ont répondu au questionnaire étaient, pour l'essentiel, de hauts responsables du ministère central ou fédéral des finances, ou d'un autre ministère sectoriel compétent.

La gouvernance des infrastructures englobe une série de procédures, d'outils et de normes d'échange, de prise de décisions et de suivi utilisés par les pouvoirs publics et leurs partenaires fournisseurs de services d'infrastructure. Elle renvoie donc aux échanges internes entre institutions publiques, ainsi qu'aux échanges entretenus par ces dernières avec les usagers du secteur privé et les citoyens.

Les données sur les principaux fondements des programmes d'infrastructures stratégiques des pays de l'OCDE et sur les conditions auxquelles doit satisfaire un projet pour devenir prioritaire et être approuvé sont disponibles en ligne (voir annexe F).

Pour en savoir plus

OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2012), « Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé », Éditions OCDE, Paris.

Notes relatives aux graphiques :

Les données ne sont pas disponibles pour le Canada, les États-Unis, la Grèce, l'Islande, Israël, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et la République slovaque.

5.7: L'Irlande est dotée d'un programme global d'infrastructures à moyen terme, rendu public en 2015, d'une durée de six à sept ans. Le programme mexicain désigne celui du gouvernement fédéral, considéré dans sa dimension sectorielle. Pour l'Autriche, l'Espagne et la Hongrie, le programme d'infrastructures correspond uniquement au programme élaboré au niveau de l'administration centrale. Seuls les pays qui ne disposaient pas d'un programme stratégique d'infrastructures à long terme à caractère global ont été interrogés sur leur programme sectoriel d'infrastructures à long terme. Dans les cas de l'Australie et de la Belgique, où l'investissement en infrastructures relève essentiellement des régions et des collectivités locales, les réponses communiquées renvoient uniquement au gouvernement central ou fédéral.

5.9 : Le Japon n'a pas donné de réponse.

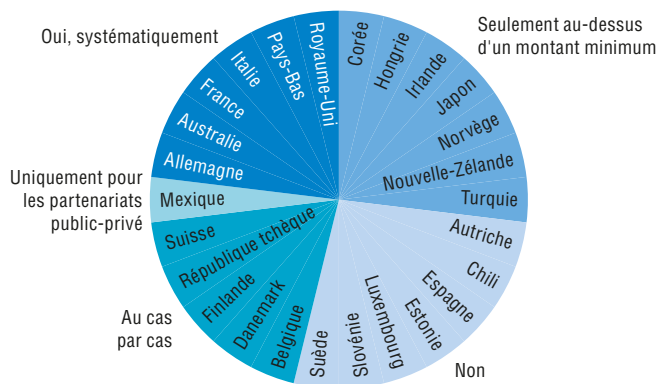
5.7. Approche stratégique de la planification des projets d'infrastructure et de la définition des priorités en la matière (2016)

Pays	Programme stratégique global wd'infrastructures à long terme	Programme associe les administrations centrale et infranationales	Programme sectoriel d'infrastructures à long terme	Liste restreinte de projets prioritaires
Allemagne	○	-	●	○
Australie	●	●	-	●
Autriche	●	○	-	●
Belgique	○	-	●	○
Chili	○	-	●	●
Corée	●	●	-	●
Danemark	○	-	○	●
Espagne	●	○	-	○
Estonie	○	-	●	●
Finlande	○	-	○	○
France	○	-	●	○
Hongrie	●	○	●	●
Irlande	○	-	-	●
Italie	●	●	-	●
Japon	●	●	-	○
Luxembourg	○	-	○	●
Mexique	●	-	-	○
Norvège	○	-	●	○
Nouvelle-Zélande	●	●	-	●
Pays-Bas	●	-	-	●
République tchèque	○	-	●	○
Royaume-Uni	●	●	-	●
Slovénie	○	-	●	●
Suède	●	●	-	○
Suisse	○	-	●	●
Turquie	●	●	-	●
Total OCDE				
● Oui	13	8	10	16
○ Non	13	3	3	10

Source : Enquête 2016 de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures.

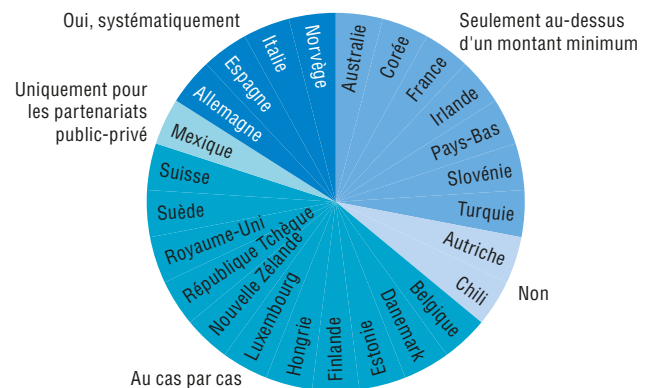
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933538793>

5.8. Application d'un mécanisme formel visant à garantir un rendement optimal des sommes investies dans les projets d'infrastructure (2016)



Source: Enquête 2016 de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933538812>

5.9. Réalisation d'une comparaison chiffrée entre différents modes d'exécution (2016)



Source: Enquête 2016 de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933538831>



Extrait de :
Government at a Glance 2017

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « La gouvernance des infrastructures », dans *Government at a Glance 2017*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-43-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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