

3e Forum de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures

**Des infrastructures de qualité
répondant à l'intérêt général:**
Réalisation d'infrastructures durables,
transparentes et inclusives

Siège de l'OCDE, Paris
26 mars 2018



NOTES DE SÉANCE

En partenariat avec :



Long-term
Infrastructure
Investors
Association



Séance n° 1

Définir les questions de gouvernance et de fond à résoudre aux différentes étapes de la politique d'infrastructure

Les pouvoirs publics ont besoin de rétablir la confiance des citoyens à l'égard de l'investissement public et d'instaurer, au profit des entreprises et des investisseurs, un environnement économique qui soit prévisible et équitable. Cela signifie faire en sorte que les projets d'infrastructure soient sélectionnés et réalisés pour le bénéfice de l'ensemble de la société, en conciliant des objectifs potentiellement contradictoires et en appliquant des normes et incitations en faveur de la durabilité sociale, économique et environnementale.

À cette fin, les responsables politiques et les décideurs doivent être attentifs à l'éventail des risques et difficultés susceptibles de surgir tout au long du cycle politique : détournement de l'action publique, incertitude économique, risque budgétaire, mauvaise coordination des réglementations, manque de transparence, voire corruption. Si ces risques sont mal gérés, compte tenu en prime de la multiplicité des acteurs et des intérêts impliqués, les projets sélectionnés ne seront pas forcément les bons, les retards s'accumuleront et les services seront défectueux, au détriment de l'intérêt général. Selon McKinsey, la mauvaise gestion des risques associés aux grands projets d'infrastructure aura probablement coûté 1 500 milliards USD entre 2013 et 2018 à l'échelle mondiale (Beckers et al, 2013).

Une gouvernance efficace est indispensable à la réalisation d'infrastructures de qualité au service de la collectivité ainsi qu'à une identification et prise en charge judicieuses des risques et difficultés tout au long du cycle de l'action publique. De même, une gouvernance efficace est impérative pour attirer des financements privés à des niveaux pérennes, tandis que des mécanismes robustes de gouvernance sont nécessaires pour traduire un projet politique en objectifs et priorités clairement définis, qui conduiront à une série de projets rentables bénéficiant d'un appui politique solide, fondés sur le plan stratégique, techniquement et financièrement faisables et dotés des capacités d'exécution appropriées.

De récents travaux de recherche montrent qu'une gouvernance efficace à toutes les étapes du développement des infrastructures est déterminante pour mener à bien les tâches susmentionnées, pour rendre plus efficace l'investissement public et privé dans les infrastructures et pour répondre aux besoins de la collectivité. Plusieurs études (OCDE, 2015a ; OCDE, 2013a ; OCDE, 2013b ; FMI, 2015 ; Banque mondiale, 2014) montrent qu'une meilleure gestion des infrastructures permettrait certainement de réaliser des gains de productivité et des économies importantes sur les coûts.

Pour être cohérent, un programme d'investissement doit peser les coûts et avantages sans parti pris et éclairer la prise de décisions sur la base de données

probantes (thème de la séance n° 4), tout en permettant aux citoyens d'avoir véritablement voix au chapitre, de manière que l'exécution des projets soit non seulement efficace, mais également pérenne, transparente et participative (thème de la séance n° 2). Le numérique et les technologies émergentes peuvent se révéler très utiles à cet égard, en réduisant les coûts de transaction, en permettant l'échange rapide, sécurisé et traçable de l'information, en offrant de nouveaux moyens de communication entre l'État et les citoyens et en stimulant la collecte et l'analyse des données (thème de la séance n° 3).

Sans être incommensurable, la tâche n'en exige pas moins une attention particulière. Ainsi, les pouvoirs publics doivent renforcer leurs capacités de gouvernance pour pouvoir accompagner l'augmentation d'échelle de l'investissement et faire face aux risques qui en découleront. Des instruments comme le Cadre de gouvernance des infrastructures (OCDE) ou les outils d'évaluation de la gestion des investissements publics conçus par le FMI et la Banque mondiale fournissent des éléments clairs et détaillés qui facilitent la réalisation d'investissements de qualité dans les infrastructures, dont l'importance a été confirmée dans les Principes d'Ise-Shima pour des investissements de qualité dans l'infrastructure, récemment adoptés par le G7.

Questions à débattre

- Quels sont les principaux obstacles à une hausse de l'investissement public et privé, direct ou en partenariat, dans les infrastructures ?
- Quelles sont les réformes à engager dans la gouvernance des infrastructures pour accroître l'efficacité et la pérennité de l'investissement public et instaurer un environnement économique équitable pour les investisseurs ?
- Dans quels domaines une réforme de la gouvernance est-elle prioritaire pour garantir une plus grande efficacité et pérennité de l'investissement public, ainsi qu'un environnement économique prévisible et équitable pour les entreprises et les investisseurs ?
- Quels sont les principaux risques à écarter pour que ces investissements soient à la fois efficaces, pérennes, inclusifs et transparents ?
- Quels sont les principaux enseignements à retenir pour permettre aux secteurs public et privé de gérer ces risques comme il convient ?

Séance n° 2

La consultation pour des infrastructures au service de tous

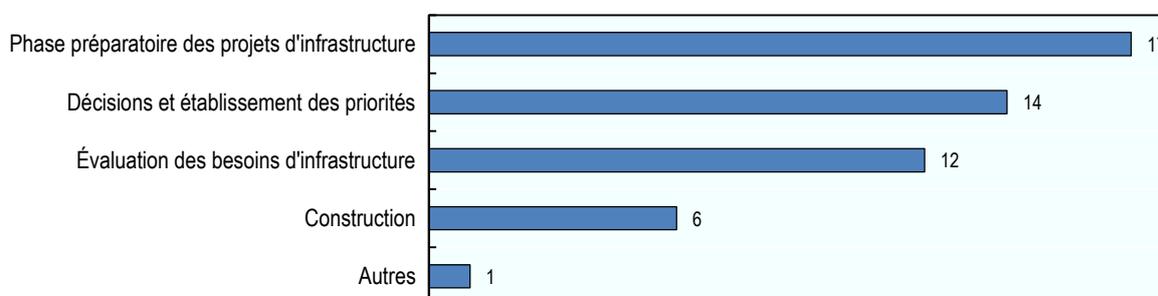
Des dispositifs transparents et inclusifs de consultation des parties prenantes sont désormais un élément essentiel de l'arsenal employé par les pouvoirs publics dans pratiquement tous les domaines. Pour ce qui est des infrastructures, la consultation et la mobilisation des parties prenantes doivent être organisées de manière à renforcer la participation, la reddition de comptes et la transparence dans la planification et l'exécution des politiques, lois et grands projets.

Une consultation bien menée sur le développement des infrastructures peut se révéler très fructueuse, tant pour les autorités, que pour le public et les investisseurs. Théoriquement, en associant la communauté des utilisateurs en amont, les autorités limitent l'opposition du public et les coûts juridiques connexes. La collectivité, pour sa part, se trouve ainsi en position de faire valoir ses besoins et de contribuer à ce que la prise de décisions en matière d'infrastructure repose sur des éléments tangibles et échappe ainsi à la corruption et au népotisme.

Une participation citoyenne efficace est primordiale pour la défense de l'intérêt général, grâce au renforcement de la légitimité et de la reddition de comptes dans toute décision d'investissement et l'ensemble du processus d'élaboration des politiques. De même, en permettant que l'investissement soit plus pertinent et mieux ciblé, elle génère des gains sociaux, environnementaux et économiques à l'échelon local ou national. Enfin, la participation citoyenne doit susciter un sentiment d'implication collective chez toutes les parties prenantes et fournir une base transparente à la reddition de compte aux stades ultérieurs.

Selon une récente enquête de l'OCDE, la plupart des pays membres prévoient un exercice consultation dans les projets d'infrastructure. Il peut intervenir à différentes étapes du projet. Il s'agit le plus souvent de la planification.

À quels stades y a-t-il consultation ?



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

Malgré leur rôle notoire dans l'efficacité de la gouvernance, la consultation et la participation citoyenne sont difficiles à mettre en œuvre. En effet, il faut veiller à ce que ce soit bien l'intérêt général, et non celui des groupes les plus véhéments, qui soit pris en considération, et démontrer que la consultation a pesé de manière utile sur les décisions. Compte tenu de ces problèmes et d'autres, il semble que la consultation aboutisse souvent à un sentiment de frustration de toutes parts pour conduire à des retards et à des affrontements, au lieu de l'efficacité et du consensus attendus.

Lors de cette séance, on s'interrogera sur la manière d'organiser la mobilisation du public dans un processus transparent, largement représentatif et rentable qui tienne compte l'intérêt public général, encourage le dialogue entre les parties prenantes, garantisse un accès libre à l'information et se fonde de manière participative et ouverte sur les besoins des utilisateurs.

Questions à débattre

- Comment concevoir des procédures de consultation et de participation efficaces et fructueuses ?
- Sur la base de quels critères repose, dans votre pays, la distribution géographique et sectorielle des ressources publiques destinées à l'infrastructure ?
- Quelles sont les pratiques innovantes employées dans votre pays pour associer le public ?
- À quel moment effectuer le premier exercice de consultation et à quelles autres étapes est-il primordial de mener des consultations et de faire participer le public ?
- Comment concilier les droits des parties prenantes lésées et le bienfait des projets d'infrastructure pour la société ?

Séance n° 3

Solutions intelligentes : quel rôle pour les nouvelles technologies et le numérique dans la gouvernance des infrastructures ?

Si l'infrastructure a de tout temps été déterminante pour la croissance économique des nations, celle dont les économies ont aujourd'hui besoin évoluent rapidement avec les technologies de l'information et des communications (TIC). Combinant parfois des éléments matériels et numériques, quand elle ne revêt pas une dimension purement numérique, cette nouvelle infrastructure est indispensable à l'innovation et à la croissance économique, ainsi qu'à la gestion et à la gouvernance des investissements d'infrastructure.

La généralisation du numérique bouleverse l'action publique à tous les niveaux. S'il est souvent question des nouvelles technologies dans le contexte de l'infrastructure numérique proprement dite (par exemple, voitures autonomes et haut débit), l'application de technologies innovantes et la transformation numérique des procédures de gouvernance, notamment en matière de passation de marchés, de financement, de réalisation et de suivi des services d'infrastructure, occupe une place grandissante aux yeux des responsables de l'élaboration des politiques. En principe, la technologie contribue à accroître l'efficacité de l'infrastructure, à réduire les coûts de transaction et à améliorer la qualité des services en perfectionnant les cadres et structures des transactions.

En permettant de partager l'information de manière rapide, sécurisée et traçable, l'innovation et les nouvelles formes de transaction et d'administration (par exemple, internet des objets, données massives ou chaînage par blocs) apportent des solutions aux nombreux problèmes de gouvernance auxquels les décideurs sont confrontés, tout en en soulevant de nouveaux. Les chaînes de blocs permettraient peut-être de disposer d'une plateforme commune pour assurer la gestion des actifs d'infrastructure (notamment à l'aide des « contrats intelligents »), l'administration d'une documentation améliorée et la collecte des redevances d'utilisation ou pour automatiser l'exécution des transactions.

Néanmoins, une meilleure utilisation des nombreuses technologies plus « rudimentaires » contribuerait certainement à mettre à l'heure du numérique les pratiques de gouvernance, concernant notamment la communication des données, l'accès à l'information en ligne ou les outils de passation de marchés comme la commande publique ouverte.

L'utilisation des flux d'information au service de l'élaboration des politiques d'infrastructure n'en est encore qu'à ses débuts, sans compter que l'environnement décisionnel et réglementaire évolue. C'est le cas dans les pays de l'OCDE et en particulier dans les pays les moins avancés. Cela dit, tous ont la possibilité de recourir à des solutions technologiques qui leur permettent de brûler les étapes en adoptant directement la meilleure pratique établie.

Cette séance donnera lieu à un débat sur les méthodes innovantes et les nouvelles possibilités offertes par le numérique pour améliorer l'élaboration des politiques d'infrastructure, de la planification à l'exécution des projets, tout en offrant les conditions requises pour réfléchir en parallèle aux risques et défis corollaires, parmi lesquels figurent la cybersécurité et la confidentialité des données.

Questions à débattre

Les participants sont invités à compléter les références indiquées dans les notes et les présentations afin d'enrichir notre vision du rôle des technologies numériques dans la gouvernance des infrastructures. Ils pourraient fournir les éléments ci-après et réfléchir aux questions suivantes :

- Exemples d'approches innovantes en matière de planification d'infrastructure, de passation de marchés, de financement, d'exécution, de gestion et de suivi des infrastructures.
- Quels sont les impératifs d'ordre institutionnel, de gouvernance et de capacité à respecter pour accroître la place des technologies numériques dans la gouvernance des infrastructures ?
- Quels sont les contraintes, coûts et avantages qui découlent en premier lieu de l'utilisation des technologies numériques dans la gouvernance des infrastructures ?

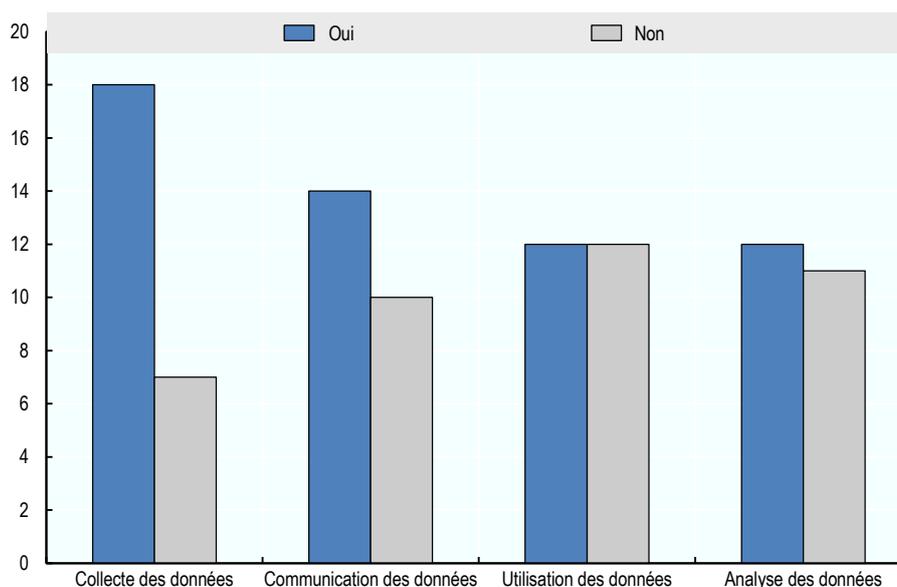
Séance n° 4

Fonder les décisions sur des données probantes pour déployer des infrastructures conformes à l'intérêt général

L'efficacité de l'action publique dépend de la qualité des éléments sur lesquels elle se fonde. Les pouvoirs publics et le secteur privé ont clairement besoin de données de qualité pour mener à bien la planification stratégique, fixer les priorités, choisir les modalités de réalisation d'un projet et en assurer le suivi. Pourtant, peu de pays ont systématisé la collecte et l'utilisation des données - financières et autres - concernant les investissements d'infrastructure.

Cette non-systématisation de l'utilisation des données touche différents domaines, notamment l'évaluation des besoins et des performances ou encore l'analyse des ressources financières, de la rentabilité et des capacités institutionnelles. Ces lacunes liées aux données font actuellement obstacle à la prise de décisions fondées sur des données probantes ainsi qu'à la communication d'informations primordiales. Ainsi, conformément à la meilleure pratique établie, il conviendrait de procéder à une analyse coût-avantages complète pour déterminer le mode d'exécution (marché public ou PPP) potentiellement le plus rentable. Or, comment mener à bien cette tâche si les données disponibles sont de piètre qualité ou incomplètes ?

L'obligation de collecter et de diffuser des données financières et non financières sur les projets dans les pays de l'OCDE.



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

Une meilleure disponibilité et communication de données fiables et objectives sur les actifs et les projets faciliterait l'état des lieux des besoins présents et futurs. Rien n'étant jamais certain, de nombreux projets d'infrastructure reposent en fait sur un « pari » quant à la trajectoire empruntée par les forces économiques, sociales, environnementales ou technologiques en mouvement. Cela étant, il y a tout lieu de penser que l'absence de mécanisme permettant une collecte et analyse systématiques des données empêche de planifier et de déployer à long terme les infrastructures requises pour répondre de manière optimale aux besoins de la société. Or, ainsi qu'il en sera débattu à la séance n° 3, les nouvelles technologies ont un rôle à jouer dans la manière dont on procèdera à l'avenir pour collecter les données sur les infrastructures ainsi que pour assurer le suivi et l'évaluation des services. Par exemple, la révolution des données provoquée par la généralisation des objets connectés a rejailli sur la prévision des habitudes d'utilisation et des prix et, partant, amoindri les facteurs d'incertitude et de complexité du point de vue des investisseurs et du secteur public.

Une meilleure disponibilité des données profiterait à d'autres parties prenantes, telles que la société civile, les autorités de réglementation ou les vérificateurs. En effet, la transparence accrue procurée par la mise à disposition de données sur les infrastructures contraindrait davantage les autorités et les acteurs privés à répondre aux promesses formulées, aux engagements pris et aux obligations contractées.

Cette session sera l'occasion d'examiner les efforts déployés à l'échelle nationale et internationale, par les secteurs public et privé, pour combler les lacunes en matière de données et concevoir des outils permettant de mesurer la performance des infrastructures, notamment la réflexion engagée par le Groupe de réflexion G20-OCDE sur les investisseurs institutionnels et les sources de financement à long terme. Il sera également question des besoins des investisseurs privés à combler pour qu'ils puissent tirer parti des données sur l'efficacité des investissements d'infrastructure et les projets en attente.

Questions à débattre

De quels types d'information les secteurs public et privé ont-ils principalement besoin pour investir davantage dans les infrastructures ?

- Quelles sont les grandes lacunes à combler en matière de données, au niveau des projets mais aussi à l'échelle nationale et internationale, pour améliorer la planification d'infrastructure stratégique ?
- Où en sont les initiatives publiques et privées engagées pour combler les lacunes actuelles en matière de données ?
- Que peut faire la communauté internationale pour développer la coopération visant à améliorer la collecte, l'analyse et la communication des données ?

