

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Note de présentation

Ce document d'information rédigé sous la responsabilité du rapporteur n'a pas fait l'objet d'une approbation formelle par la section ou par l'Assemblée plénière

Sujet : « La faisabilité financière des programmes d'infrastructures »

La réalisation des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants s'inscrit dans le cadre de politiques volontaristes visant à contribuer à la croissance et à assurer la compétitivité des territoires, par un effort continu d'investissement public.

Ces programmes, souvent ambitieux, qui font de plus en plus l'objet de contractualisation entre les différents niveaux d'administration publique, doivent s'inscrire dans la durée tout en permettant, année après année, les éventuelles adaptations dues aux aléas de la réalisation technique des projets ou encore aux vicissitudes conjoncturelles que peuvent connaître les finances publiques.

Constatant que l'écart demeure important entre les perspectives tracées lors de l'adoption des programmes et le calendrier effectif des réalisations, tant en termes de délai qu'en termes financiers, le Conseil économique et social a souhaité compléter, par un volet strictement financier, ses travaux antérieurs sur l'aménagement du territoire, l'investissement public et le volet contractuel de la décentralisation.

Ceci l'amène à émettre douze propositions destinées à inclure pleinement la stratégie financière dans la mise en œuvre des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants.

1 - UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS

A - Le constat

Le financement des investissements ne doit pas être, année après année, la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Cela vaut particulièrement pour les programmes d'infrastructures ou de grands équipements structurants qui se caractérisent notamment par l'ampleur des masses financières en jeu, par leur durée de mise en œuvre et par la multiplicité des actions qui concourent à leur réalisation.

C'est pourquoi, à partir de la définition de ces programmes, il importe que les pouvoirs publics – soucieux de leur bon aboutissement – inscrivent leur stratégie financière dans le double souci de la pluriannualité et du respect des engagements pris. Les errements constatés en la matière justifient pleinement une clarification de ces deux notions cardinales.

B - Les propositions

Dans le souci d'une meilleure lisibilité de la pluriannualité, le Conseil économique et social propose qu'un suivi extracomptable – établi selon un cadre normé – soit opéré par chacune des parties prenantes publiques à la réalisation d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant.

S'inscrivant dans le droit fil des dispositions de la loi du 29 juillet 1982, le Conseil économique et social demande que soit respectée la partie juridique des engagements pris par les entités publiques participant, dans un cadre contractuel, au financement des opérations d'infrastructures et des grands équipements structurants.

2 - UN NOUVEAU MODE D'ÉVALUATIONS PRÉALABLES

A - Le constat

Les choix financiers qu'impliquent la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant s'inscrivent et dépendent de l'ensemble de critères économiques et sociaux qui fondent la pertinence du projet.

Il importe dès lors que l'ensemble des évaluations préalables à sa réalisation soit établi selon des hypothèses et des processus reconnus par les parties prenantes au financement et permettent à

chacune d'entre elles de procéder aux ajustements éventuels ou faire droit à un retour sur investissement.

B - Les propositions

Le Conseil économique et social préconise que les évaluations économiques des projets d'infrastructures et de grands équipements structurants comportent des variantes de sensibilité au taux d'actualisation retenu, ainsi qu'une explicitation des hypothèses sur les externalités positives attendues en matière économique, sociale et environnementale.

Le Conseil économique et social recommande que les études préalables à la définition d'un projet associent – le plus en amont possible et de façon concertée – l'ensemble des parties prenantes au financement.

Le Conseil économique et social propose que les engagements financiers des différentes parties prenantes à un projet puissent être assortis de « clauses d'intéressement » à l'instar des dispositions adoptées dans le cadre de la convention de financement du TGV Est européen.

3 - UN CADRE FINANCIER PERENNE

A - Le constat

Compte tenu des vicissitudes que connaissent les finances publiques, il est clair que les engagements financiers pluriannuels qu'implique la mise en œuvre des programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants requièrent une meilleure visibilité de chacune des parties prenantes pour mener à bien ces opérations. Dans cette optique, le moment est certainement venu de rechercher une plus grande stabilité des règles financières et fiscales s'appliquant aux budgets publics et singulièrement aux budgets des collectivités territoriales.

De la même façon, l'établissement de règles plus claires permettant tant un partage raisonnable des financements publics qu'un recours possible à des financements privés serait de nature à permettre une meilleure organisation de l'ensemble des financements à mettre en œuvre pour le bon aboutissement des projets, et donc leur réalisation plus rapide et certainement à moindre coût final.

B - Les propositions

Le Conseil économique et social souhaite – en ayant l'espoir que ce soit la mission assignée à la récente Conférence nationale des finances publiques - qu'une action politique forte soit entreprise pour stabiliser les règles financières qui régissent les budgets publics.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à la mise en œuvre d'une politique contractuelle qui serait facilitée par l'établissement de schémas-type de financement, servant de référence pour les négociations financières à mener.

Le Conseil économique et social souligne l'importance qui s'attache à ce que des partenariats avec des entités privées puissent être engagés dans le souci d'optimisation des dispositifs mis en place pour la réalisation des projets.

4 - UN PROJET, UNE AUTORITÉ

A - Le constat

Le financement d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant implique l'intervention d'un nombre important d'acteurs. Il ressort à l'expérience que les processus de décision, de révisions et d'ajustements sont rendus d'autant plus malaisés par l'absence d'une autorité coordinatrice à qui les parties prenantes confieraient un mandat plus ou moins étendu pour le suivi d'exécution et la gestion financière du projet.

B - Les propositions

Le Conseil économique et social recommande que les parties prenantes au financement d'un projet placent sous l'autorité d'un coordinateur la mission du suivi opérationnel et financier du projet.

Le Conseil économique et social propose en outre que ce coordinateur ait autorité sur l'éventuelle entité financière que les parties prenantes au financement du projet constitueraient pour la gestion financière de leur participation.

5 - LA SYNTHÈSE NECESSAIRE

A - Le constat

La réalisation des programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants participe d'un effort global tant au plan national qu'au plan européen. Il importe donc, à partir des recommandations précédentes, de constituer un circuit d'informations spécifique à l'ensemble des projets menés dans un cadre financier contractuel. Ce dispositif doit concerner des données établies de façon contradictoire et traitées en un « lieu » reconnu par l'ensemble des parties prenantes au financement.

B - Les propositions

Le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'un suivi financier global plus performant en matière d'avancement physique et financier des investissements faisant l'objet d'une contractualisation entre entités publiques.

Le Conseil économique et social propose qu'un rapport – qui lui serait confié – permette d'établir la synthèse globale qui serait portée chaque année à la connaissance du Parlement, dans le cadre de la discussion de la Loi de finances.

*
* *

[Retour haut de page](#)

