

INSTITUT DE LA DECENTRALISATION

mardi 27 novembre 2007

Séminaire d'études "Investissement public local et maîtrise de la dépense publique"

Thème 3 : la « solution équipement » et ses limites

Intervention de M. HEINTZ

Directeur Général des Services du Conseil Général du Var

L'investissement public est à la croisée des chemins.
Les raisons en sont à la fois simples et complexes.

Simples parce qu'à la forte hégémonie de l'Etat, s'est progressivement substitué un portage public ouvert caractérisé par une pluralité d'acteurs locaux.

Les grands programmes d'équipements nationaux qui avaient marqué de leur empreinte les années 60 et 70, ont laissé place à une gouvernance multiple dans laquelle les collectivités territoriales occupent désormais le rang de premier investisseur public avec 70 % des réalisations, ce qui représente environ 50 milliards d'Euros.

Complexes, parce que confrontées à des impératifs de développement, les collectivités sont conduites à diversifier leurs interventions.

Les enjeux de l'économie locale, la réalité sociologique et culturelle des territoires de vie, les attentes sociales et de loisirs, la prise en compte de l'environnement sont aujourd'hui des déterminants de poids.

Parallèlement, l'équipement public connaît des contraintes croissantes notamment budgétaires qui rendent sa réalisation de moins en moins aisée.

Faut-il alors imaginer des alternatives à la « *solution équipement* » sans pour autant priver le territoire d'outils structurants qui contribuent à son développement ?

Et dans l'affirmative, comment éviter que ces évolutions ne se traduisent par un retrait de la puissance publique peu compatible avec ses missions de service public ?

I - Investissement public / action publique :

A - Identification et levier d'action

1. / Une véritable identification existe entre investissement public et action publique

C'est traditionnellement sur leurs efforts d'investissement que sont appréciés le dynamisme des collectivités et leur contribution au développement économique et à l'emploi. Visibles par le grand public, ils affichent leur utilité, contrairement aux charges de fonctionnement souvent considérées comme passives, subies et destinées uniquement à nourrir la machine administrative.

Et si, dans la réalité, cette dichotomie apparaît de moins en moins justifiée du fait de la profonde interdépendance entre investissement et fonctionnement, la « *solution équipement* » demeure dans les esprits la meilleure expression de l'efficacité et de la puissance d'une collectivité.

2. / Une réelle puissance d'actions

Historiquement, c'est essentiellement au travers des grands équipements collectifs que s'est structuré le secteur public en France.

L'équipement public a ainsi, pendant des décennies, pratiquement ordonné l'ensemble de l'intervention publique.

Le développement des infrastructures, fondé sur le principe d'intervention, a constitué l'un des plus puissants outils d'unification du territoire et un formidable levier permettant de moduler les dépenses publiques pour agir sur la conjoncture et contribuer ainsi au développement économique.

Obéissant à des déterminants bien différents de ceux de l'investissement privé, l'investissement public trouve sa légitimité dans la prise en compte de l'intérêt général qui ne peut se résumer à la seule rentabilité économique.

Il correspond à des besoins structurels importants que la décentralisation a largement contribué à développer en imposant aux collectivités un double impératif de proximité et de compétitivité.

B-/ Les limites de la « solution investissement »

1. / Une diversification de la demande

Pour prendre en compte l'interdépendance des problématiques économiques, sociales, culturelles et environnementales, il ne suffit plus d'équiper le territoire, les collectivités doivent assumer des objectifs plus élevés.

L'avènement de l'immatériel, des nouvelles technologies, les impératifs de transversalité et de communication, l'Europe..., bouleversent profondément la donne et imposent des réponses à la fois nouvelles, immédiates, multiples, adaptées, et partenariales.

Ainsi, ce n'est désormais plus l'équipement public qui est le pivot de l'action publique, mais le développement de l'offre de service.

2. / Des finances locales saines mais en cours de dégradation

Chaque niveau de collectivité peut aujourd'hui mesurer combien la décentralisation s'est traduite par un accroissement sensible des dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Elles supportent d'une part des compétences transférées, dont la dynamique est très supérieure aux recettes correspondantes, et découvrent d'autre part de nombreuses charges induites non financées,

Il en résulte un recours accru à l'emprunt et à l'impôt et une détérioration inquiétante de leur capacité d'autofinancement.

Compte tenu de l'importance du stock d'équipement réalisé sur le territoire et des coûts différés qu'il génère au titre de l'exploitation et de la maintenance (3 à 4 fois le coût des travaux sur la durée de vie) il n'est pas assuré que les collectivités aient encore la capacité de le maintenir à niveau.

Ajoutons à cela le fait que paradoxalement, l'investissement public s'est jusqu'à présent exercé dans un cadre qui facilitait les recours à l'endettement et tolérait une gestion moins rigoureuse que celle de l'entreprise privée.

Ainsi, le choix de la facilité a été largement encouragé.

L'organisation même de nos collectivités, leur processus décisionnel, les dispositifs qu'elles mettent en place sont souvent des incitations à la dépense et responsables d'un certain nombre de dérives.

La banalisation des méthodes, la standardisation, les programmes types, le système de reconduction automatique des dépenses se pratiquent sur tout le territoire et prévalent très largement sur l'examen systématique de leur pertinence.

Quant aux impératifs politiques, ils conduisent souvent à rechercher l'impact sur le plus grand nombre quand bien même les solutions les plus efficaces plaideraient en faveur d'une action ciblée.

Ainsi, même s'il s'avère que les compétences transférées ont été mieux gérées au niveau local qu'au niveau central, les ressources octroyées restent insuffisantes pour couvrir les nouvelles dépenses.

Ce qui fait dire à Michel Klopper que « *les collectivités n'échappent pas au risque de surendettement* ». Autant de raisons qui nous conduisent à nous interroger sur les alternatives à la « *solution équipement* ».

II - Les alternatives à la « solution équipement »

Il ne suffit plus de construire et de gérer les services correspondants.

L'évolution de l'environnement impose à l'action publique de nouvelles formes : l'élaboration de stratégies, le développement de nouvelles dynamiques économiques, de partenariats, d'accompagnement, de recherche de lisibilité, de transversalité. Il faut concilier la dimension sociale, économique et environnementale, ce qu'expriment aujourd'hui avec force les impératifs de développement durable.

Les collectivités passent d'une posture d'entrepreneur constructeur à celle de développeur d'offre de services, de coordonnateur et d'animateur. C'est ainsi le service public lui-même qui évolue dans sa forme et dans son contenu.

Nombreuses sont les collectivités qui s'engagent dans ces orientations afin de proposer des alternatives à « *la solution équipement* ».

A-/ Améliorer la connaissance du besoin pour adapter l'offre de service

L'anticipation est désormais une dimension indispensable à la gouvernance publique, elle conditionne l'adéquation de l'offre à la demande et donc la qualité du service rendu.

Elle nécessite, pour sa mise en œuvre, la mise en place d'un système d'information permettant de partager les moyens et les savoirs dans le cadre d'un véritable dialogue de gestion.

Paradoxe s'il en est, l'administration dans la plénitude de sa souveraineté, s'est affranchi, sans complexe, des outils les plus élémentaires dans ce domaine, ne se

donnant pas véritablement les moyens d'apprécier, d'anticiper, ni même de programmer ces besoins.

C'est sur le système d'information que repose la capacité de la collectivité à apprécier la réalité des besoins, à programmer ses projets, à les piloter et à les évaluer.

Savoir se remettre en question permet de rompre avec la tendance à reproduire, au fil du temps, des schémas, des actions.

« Il s'agit de s'assurer qu'en faisant, on satisfait un besoin réel »

De ce point de vue, le système d'information est un levier de réactivité, un outil d'adaptation de la politique publique aux besoins du terrain. Il conditionne la dynamique de l'institution mais aussi son aptitude à penser en terme prospectif et à se doter d'un plan pluriannuel qui contribue à l'évolution maîtrisée des dépenses de gestion, et du rythme des investissements.

B-/ L'optimisation du patrimoine existant

La rationalisation du patrimoine demeure certainement l'un des moyens les plus efficaces d'optimiser la dépense publique.

L'élaboration d'un schéma de rationalisation du patrimoine visant à encourager les regroupements et à limiter les déplacements permet de répondre à des impératifs socio-économiques, fonctionnels et environnementaux.

La pérennisation des équipements existants permet quant à elle un moyen de différer le recours aux équipements supplémentaires en augmentant la durée de vie du patrimoine construit.

Ce qui nécessite la mise en place d'une politique d'entretien des équipements existants et d'intervention avant « l'irréversible ».

C'est là encore de la qualité de l'observation que dépendra la performance.

Les outils peuvent prendre des formes diverses : carnet d'entretien, programmation pluriannuelle des travaux, maintenance préventive et curative des installations, rationalisation et optimisation des coûts énergétiques.

La mutualisation des investissements favorise tout à la fois une occupation optimale des équipements construits, et une utilisation partenariale de ceux-ci.

Il s'agit notamment de prêter une attention particulière à la recherche d'une valeur ajoutée pour les usagers : accessibilité, horaires d'ouverture, accompagnement, information, délai de traitement, tarifs, confort, préservation de l'environnement....

La convention passée par le Conseil Général du Var et l'Inspection Académique portant sur l'utilisation des locaux collèges publics, hors temps scolaire, pour des activités autres que l'enseignement, s'inscrit dans cette démarche¹.

D'autres initiatives font aujourd'hui l'objet d'expérimentations entre différents échelons de collectivités, pour mutualiser les équipements et les services dans de nombreux domaines, (parc de véhicules utilitaires, centre de documentation, outil informatique, agence de développement économique).

C-/ Le développement de la dématérialisation

Un large panorama dans ce domaine, a été ouvert dans le rapport remis au Ministre de l'Economie en 2006 par MM. LEVY et JOUYET, intitulé « *l'Economie de l'immatériel : la croissance de demain* ».

Le développement de l'économie immatérielle favorise une évolution de nos pratiques dans la relation avec les usagers et les partenaires.

A titre d'exemple, le développement des télé-procédures permet la rationalisation des points d'accueil dans les services publics.

Les TIC, en s'affranchissant de l'espace et du temps, peuvent contribuer à la réduction des sites publics tout en participant à une meilleure diffusion du service public et de son accès sur le territoire.

C'est notamment le cas des plateformes de formation à distance.

En matière de services et d'équipements, les formules itinérantes² suscitent un intérêt grandissant, notamment dans les territoires ruraux dans lesquels le peuplement demeure dispersé, ce qui rend difficile la rentabilisation des équipements publics.

¹ Chaque collège est désormais doté d'équipements structurants : salle de sport, auditorium, scène, salle spécifique – conçues pour pouvoir fonctionner de manière indépendante sans perturber la vie du collège.

C'est ainsi que sur 70 sites du département, peuvent être développées des activités relais dans le domaine socio-éducatif, de la formation, du culturel, de l'associatif, qui font du collège un centre ressources participant activement au développement du territoire.

² Le Var a initié, il y a quelques années déjà, un concept de crèche itinérante à partir d'une unité mobile qui apporte, aux communes qui le souhaitent, les équipements techniques nécessaires pour transformer une salle banalisée (type salle de classe, salle de sport) en garderie d'enfants.

Une convention passée avec l'Office Départemental d'HLM, permet de libérer plusieurs logements en rez-de-chaussée où les assistantes maternelles établissent leur domicile et ont la possibilité de disposer d'équipements et d'espaces communs, ce qui permet de constituer des crèches de proximité et d'éviter la construction de structures coûteuses.

D-/ L'institutionnalisation de la contractualisation

1. / Les contrats d'objectifs et de performance

Les contrats d'objectifs et de performance en développant le dialogue interne stimulent la créativité. Par le contrat, on affirme la volonté de faire évoluer les choses, on s'engage sur des objectifs, sur des résultats.

Chaque contrat tient compte des capacités et des moyens des équipes concernées.

La méthode généralement adoptée se traduit par une concertation active, un constat partagé, des objectifs négociés, un pilotage et l'évaluation commune³.

2. / Les contrats de territoires

Plusieurs régions et départements se sont engagés dans la formalisation de contrats de territoires pluriannuels par lesquels ils partagent leurs objectifs stratégiques et s'efforcent de mutualiser leurs équipements et leurs services.

Au-delà des avancées démocratiques que constituent ces initiatives fondées sur la concertation et le partenariat, cette démarche encourage les effets de polarisation et permet de rompre avec les mécanismes aveugles de redistribution.

Le recours aux appels à projets substitue progressivement la logique de co-production de projets à celle de guichet, ce qui contribue à redonner du sens à l'action publique

L'espace public, face à l'immanence des territoires de vie, emprunte désormais d'indéfinis contours et s'ouvre à de nouveaux espaces de négociation.

Des territoires que dessinent naturellement, par leurs usages, leurs activités, leurs trajets quotidiens, les populations ; que façonnent par leur influence les zones d'activités économiques, les centres commerciaux, les nouveaux quartiers, les collèges, les lycées.

Bref, des territoires d'échanges qui correspondent à un trajet de 20 minutes en voiture et dans lesquels il existe une vraie relation d'appartenance.

A cette échelle, des solidarités naturelles existent encore...

Le développement local, quant à lui, s'enracine d'autant plus facilement que ses territoires sont porteurs de sens.

³ Dans le Var, 32 contrats d'objectifs ont été signés, après un appel à projet, entre la Direction Générale des Services et l'ensemble des directions, dans des domaines aussi divers que les formules alternatives à l'hébergement des personnes âgées, des équipements multi-accueil intergénérationnels, l'entretien et l'exploitation des Espaces Naturels Sensibles par des agriculteurs, l'ouverture des collèges à des activités autres que l'enseignement, etc.

La politique de contractualisation est l'instrument de sa mise en œuvre. Elle autorise le « sur mesure » et permet de mieux coller à la réalité de terrain.

Aujourd'hui, territoires de vie et échelons administratifs ne coïncident plus nécessairement.

Variable dans sa géométrie, le territoire n'a pas le même périmètre suivant le volet de l'action publique mise en œuvre ; Principe de réalité oblige !

Ainsi par exemple, l'accompagnement social et les animations touristiques ne s'appréhendent pas à la même échelle.

Partenaires et destinataires sont associés à la conception des projets, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

Logique de pouvoirs et de moyens font progressivement place à une logique de responsabilisation et d'évaluation, les dispositifs unilatéraux cèdent le pas aux projets partenariaux, les arbitrages budgétaires au dialogue de gestion...

La territorialisation appelle ainsi une profonde transformation de la culture institutionnelle.

Dans les relations entre régions, départements, intercommunalités et communes on observe de ce point de vue d'importantes évolutions qui redonnent aux élus locaux un vrai rôle d'animateur et d'acteur du territoire.

Chaque collectivité revisite sa programmation et ses montages financiers en recherchant des modes opératoires qui garantissent à la fois une optimisation des moyens par engagement de chacun et une conduite efficace du changement.

Les contrats territoriaux, qui foisonnent à l'heure actuelle dans toutes les régions de France, formalisent cette nouvelle démarche. Ils sont des outils de convergence entre les différents échelons locaux qui autorisent une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de leurs politiques.

D'un système égalitaire, les collectivités territoriales évoluent progressivement vers un système différencié qui permet de faire primer l'équité sur le droit strict et la réalité sur les dispositifs technocratiques.

Il n'est plus question pour elles d'assurer seules et de façon uniforme la gestion du service public, mais de rechercher chaque fois que cela est possible le périmètre, les moyens opératoires, les partenariats et les outils adaptés à sa mise en œuvre.

De fait, les récentes initiatives de territorialisation portent en elles une profonde rénovation de l'action publique.

Quant au principe d'adaptabilité, il reste son seul véritable levier et son unique garant.

8 Contrats de territoires dans le Var

Les 153 communes du Var sont aujourd'hui signataires de contrats de territoires qui les lient au Conseil Général.

Ces contrats s'inscrivent dans la recherche active de l'efficacité des politiques publiques.

Ainsi, cette deuxième étape de la décentralisation prend tout son sens et elle se traduit dans le fait par une vraie valeur ajoutée : la recherche d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande, des réponses plus pertinentes aux problématiques spécifiques de chaque territoire et de chaque public.

C'est un vrai projet de changement qui est en œuvre sur le plan des orientations politiques, de l'organisation administrative, de la culture de gestion et de management.

Cette dynamique, en développant notre capacité à nous réorganiser, à engager les mutations nécessaires et à faire les choix stratégiques qui s'imposent, nous permet tout à la fois de ne pas subir les évolutions et de mobiliser les énergies.

Les Contrats de territoires sont un pacte de développement.

Chaque territoire du Var constitue un espace de vie qui, tout en s'inscrivant activement dans la communauté départementale, trouve là les moyens d'organiser son propre développement : un développement économique et social, créatif et adapté à sa réalité.

3. / Les partenariats publics/privés

Annoncée à grand renfort de publicité comme constituant une véritable panacée juridico-financière, l'instauration du partenariat public/privé créé par ordonnance du 17 juin 2004, offre en définitive un champ relativement étroit conditionné par la technicité de l'ouvrage ou l'urgence de sa réalisation parfois difficile à appréhender.

Le contrat de partenariat

Le contrat de partenariat, créé par l'ordonnance du 17 juin 2004, article 1414-1 et suivants du CGCT pour les collectivités territoriales, est un contrat administratif global qui comprend obligatoirement 3 éléments de prestation :

- le financement d'investissement,
- la construction ou la transformation d'ouvrages ou équipements,
- leur entretien, maintenance, exploitation ou leur gestion.

Les contrats de partenariat sont encadrés par deux conditions alternatives : il doit pouvoir être démontré soit l'urgence, soit la complexité de l'ouvrage ou du service déterminé.

Mais il existe en matière de partenariat, bien d'autres possibilités qui offrent aux collectivités publiques un large champ d'association avec le secteur privé.

Sur le plan financier, la plupart de ces formules permettent de soulager les budgets d'investissement. Ils se traduisent souvent par une accélération de la réalisation des projets, un apport d'expertise extérieur, et contribuent aussi à une amélioration de la qualité des prestations ; tout en autorisant un arbitrage entre contribuable et usager, pour ce qui concerne la charge financière à supporter.

Au titre des « montages classiques », la Délégation de Service Public demeure très prisée par les collectivités.

Entre la **concession** qui confie, aux risques et périls du concessionnaire, la mission de construire, de financer et d'exploiter un équipement sur une durée suffisante lui permettant d'amortir ses immobilisations, et l'**affermage** qui consiste, pour une collectivité après avoir construit un équipement, à confier son exploitation aux risques et périls d'une société fermière, le choix est loin d'être neutre.

Dans le contexte de difficultés financières que nous rencontrons, les enjeux liés notamment à l'eau et à l'assainissement sont considérables et justifient plus que jamais des choix judicieux entre ces différents modes de gestion⁴.

⁴ Pour le département du Var, la dépense à consacrer pour le poste équipement Eau/ Assainissement pour les 10 années à venir est estimée à 800 millions d'euros.

Citons également pour mémoire **le leasing** qui peut se révéler également comme une alternative satisfaisante à l'investissement public dans un certain nombre de domaines, notamment la constitution de pool de véhicules à fort kilométrage et l'acquisition de matériel informatique soumis à une obsolescence rapide.

Les montages dits « innovants », en introduisant une certaine souplesse juridique, favorisent le portage d'opérations d'intérêt général par le secteur privé, et se révèlent, de ce point de vue, d'efficaces alternatives à l'équipement public.

Le bail emphytéotique (BEA) conclu par les collectivités territoriales, ou leurs établissements, avec une personne privée à qui elles confient une mission de service public ou une opération d'intérêt général.

L'opérateur privé construit un immeuble dont il devient propriétaire, immeuble qu'il loue à la collectivité dès son achèvement, contre lequel il perçoit un loyer qui comprend d'une part la partie locative, et le coût de la construction et du financement intercalaire.

L'utilisation des BEA par les collectivités territoriales est limitée :

- aux édifices du culte,
- jusqu'au 31 décembre 2007, aux besoins de la police, de la justice et de la gendarmerie, de la défense et de la santé,
- jusqu'au 31 décembre 2010, aux besoins du SDIS.

Les **Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT)**, nouveauté introduite par l'article L2122-20 du CGPPP, peuvent être conclues par les collectivités locales et leurs établissements. Elles permettent à un opérateur privé de construire un ouvrage sur le domaine public en lui faisant bénéficier de droits réels, analogues à ceux d'un propriétaire

III - Une réaffirmation de la maîtrise d'ouvrage publique dans une logique de développeur d'offre de services

A. / Les risques liés à la remise en cause de la « solution équipement »

Quel que soit le montage adopté, dès lors que la collectivité externalise la réalisation d'un ouvrage ou d'un service, elle s'expose à un désengagement de ses agents qui se traduit par une démotivation, des risques de perte de lisibilité de l'action publique, de perte du contrôle de la prestation réalisée, de dérive en terme de délais, en terme de coûts, en terme d'évaluation de la performance.

Le choix de l'externalisation peut se révéler dangereux lorsqu'il n'est destiné qu'à pallier un déficit de ressources humaines, de compétences et de savoir-faire, car c'est alors le service public lui-même qui s'expose à un délitement.

L'externalisation ne peut être envisagée que lorsque la maîtrise d'ouvrage est forte, et à même de définir son programme, ses objectifs, les besoins à satisfaire, et de mettre en œuvre les outils de pilotage et de contrôle qui lui permettront d'être crédible et respecté.

B. / Qualité de service et renforcement des exigences de la commande publique

Dérives et perte de contrôle ne peuvent être évitées qu'au prix d'un renforcement des exigences de la commande publique.

L'expression du besoin de l'utilisateur est un élément essentiel de la maîtrise d'ouvrage.

Il est évident que la généralisation des financements croisés, des portages multiples aboutissent aujourd'hui, en matière de commande publique, à un enchevêtrement des niveaux d'administration et de partenaires, sorte de millefeuille administratif qui ne favorise pas la relation avec l'utilisateur, ni l'identification de celui qui a légitimité pour le représenter.

Il serait un leurre d'imaginer pouvoir régler le problème de l'éparpillement de maîtrise d'ouvrage par la suppression de tel ou tel échelon local.

Quant à la suppression de la clause générale de compétence, elle se traduirait par la perte très préjudiciable de l'efficacité des collectivités concernées. Réduire leur champ d'intervention à quelques compétences spécifiques interdirait du même coup toute approche transversale et systémique pourtant indispensable.

Une solution pragmatique consiste à imposer désormais à toute collectivité ou établissement prétendant être titulaire de la maîtrise d'ouvrage, de financer au moins 50 % de l'investissement correspondant, ou à défaut d'en être le plus important financeur.

La définition du besoin des usagers, et sa traduction par la collectivité, est certainement le principal point de fragilité de la maîtrise d'ouvrage public aujourd'hui : omission des vrais besoins, ignorance de l'impact économique, social, environnemental, mauvaise appréciation de l'utilité collective.

Ce n'est qu'au prix du renforcement de leurs compétences (technique, juridique, financière, esthétique, environnementale) et de la mise en place d'une organisation transversale associant l'ensemble des parties prenantes, dès la conception du projet (sans oublier le futur gestionnaire de l'ouvrage) que les collectivités pourront se doter des moyens d'appréciation et de maîtrise du projet⁵.

⁵ La mise en place par le Conseil Général du Var d'un service assistance à la maîtrise d'ouvrage en interne et en direction des Maires, devrait permettre de renforcer la maîtrise d'ouvrage locale et de rationaliser la politique d'équipement de son territoire.

Préalable à toute opération d'importance, l'élaboration de plusieurs scénarii de montage faisant apparaître avantages et inconvénients, peut se révéler efficace pour décider de la solution la plus pertinente et évaluer son impact en termes de coût pour la collectivité elle-même, pour le contribuable et l'utilisateur.

La collectivité doit se doter des moyens de contrôler en permanence la qualité de la prestation et conserver la possibilité d'intervenir dès la moindre défaillance du prestataire.

Ainsi, si l'on peut se réjouir des possibilités qu'offrent les textes d'élargir nos modalités d'intervention et de gestion, il faut aussi prendre conscience du fait que leur mise en œuvre n'est pas dépourvue de risques ; Et c'est à l'esprit et à la lettre des textes qu'il convient plus que jamais de se référer afin de se donner effectivement les moyens de mettre en œuvre une maîtrise d'ouvrage publique forte. Sachant qu'à travers la MOP, les choix et les modalités d'intervention des collectivités, c'est l'avenir même du service public qui se joue.

Article 2 de la loi MOP

« il appartient (au maître d'ouvrage), après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement (...)

Le maître d'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage. »