



Conseil économique et social

Distr. générale
1^{er} mars 2018

Français
Original : anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Soixante-quatorzième session

Bangkok, 11-16 mai 2018

Point 3 d) de l'ordre du jour provisoire*

Examen des questions relatives à l'appareil subsidiaire de la Commission, y compris les activités des institutions régionales : environnement et développement

Donner aux villes les moyens d'action nécessaires pour mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Nouveau Programme pour les villes : mobiliser des financements municipaux pour des infrastructures durables dans la région Asie-Pacifique

Résumé

Au cours des dernières décennies, les villes de la région Asie-Pacifique ont connu une urbanisation continue et rapide qui a provoqué un immense déficit infrastructurel. Ce déficit doit être comblé pour que les villes puissent croître d'une manière équitable et responsable sur le plan de l'environnement. La communauté mondiale s'est rassemblée autour d'engagements vis-à-vis du développement dans l'optique du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et du Nouveau Programme pour les villes et a reconnu qu'il était important d'agir au niveau des villes pour atteindre les objectifs de développement durable. Ces documents soulignent la nécessité de trouver des solutions au niveau local pour faire face aux problèmes qui se posent sur les plans de la croissance, de l'environnement et de l'équité. De plus, le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement souligne la nécessité impérieuse de mobiliser de nouvelles sources intérieures de financement. Étant donné ce contexte mondial, le présent document contient une analyse pouvant servir de base à l'action des administrations urbaines et des gouvernements nationaux pour améliorer l'environnement institutionnel et permettre aux autorités locales de mobiliser leurs ressources par l'endettement à très long terme, la prise de participation et la valorisation foncière pour financer les infrastructures urbaines. Le document a été établi sur la base de données d'expérience provenant de pays industrialisés et de pays en développement sur le recours à ces modes de financement des infrastructures urbaines, et présente une typologie des options de financement pour les municipalités de la région de l'Asie et du Pacifique. La Commission est invitée à examiner le présent document et à donner des directives quant aux activités futures du secrétariat dans les domaines des finances municipales et du développement urbain durable.

* ESCAP/74/L.1/Rev.1.

I. Contexte stratégique et objet

A. Contexte stratégique

1. Les villes de la région Asie-Pacifique font face à une demande croissante de moyens pour le financement d'infrastructures durables, propices à la croissance (telles que routes et systèmes de transport) ainsi que pour des investissements environnementaux tels que la gestion des déchets, l'eau et l'assainissement. De nombreuses villes ne sont pas en mesure de financer les investissements nécessaires pour répondre à cette demande, ce qui risque de creuser le déficit infrastructurel et de limiter leur capacité à atteindre les objectifs de développement durable. Selon toute une série de projections, le déficit actuel d'investissements dans les infrastructures de l'Asie et du Pacifique est évalué à plus de 1 billion de dollars, ce déficit d'investissement étant particulièrement grave dans les pays en développement et les économies émergentes¹. Pour la seule Inde, on évalue ce déficit d'investissement dans les infrastructures urbaines à 827 milliards de dollars sur les 20 prochaines années².

2. Alors que l'on attend des villes qu'elles contribuent davantage à l'exécution des programmes mondiaux, elles continuent d'avoir des difficultés pour répondre à leurs besoins opérationnels présents en raison des pressions qu'exercent la croissance et les migrations ainsi que les risques financiers et politiques internes de plus en plus grands. En outre, les risques liés aux investissements dans les projets d'infrastructure dans les pays en développement sont souvent perçus comme excessifs par les investisseurs privés qui hésitent à s'engager financièrement. Ces risques sont notamment un déficit général de confiance, des structures institutionnelles ou de gouvernance faibles, des recettes insuffisantes provenant des redevances d'utilisation et des actifs générateurs de revenus, et des marges bénéficiaires insatisfaisantes pour les investissements de moyenne ou de grande ampleur. Si ces risques combinés ne sont pas éliminés et si le déficit infrastructurel n'est pas comblé, des millions de citoyens continueront de vivre dans des conditions précaires, notamment dans des zones d'habitation non structurées sans installations sanitaires de base, eau potable salubre, approvisionnement en énergie ou services de voirie. L'absence de logements adéquats, de systèmes de transport public et de facilités générales d'accès et de mobilité pour l'emploi a un impact sur les moyens de subsistance et la qualité de vie des populations.

3. Depuis les années 90, dans la plupart des pays en développement, notamment ceux de la région Asie-Pacifique, des mesures sont prises dans le cadre de réformes pour donner aux villes les moyens d'améliorer leurs ressources financières, de rationaliser les transferts intergouvernementaux et d'instituer des cadres réglementaires pour l'emprunt à des conditions susceptibles d'attirer des capitaux à long terme. Ainsi, la demande de financement de la dette dépend de deux facteurs qui déterminent en priorité les flux de recettes municipales : la rationalité des règles budgétaires intergouvernementales (flux allant du gouvernement central vers les autorités locales) et la stabilité des revenus générés par les municipalités elles-mêmes (notamment taxes et redevances).

¹ Marianne Fay et autres : « Infrastructure and sustainable development », dans *Postcrisis Growth and Development : A Development Agenda for the G-20*, Shahrokh Fardoust, Yongbeom Kim, Claudia Sepulveda, eds (Washington, D.C., Banque mondiale, 2011).

² Isher Ahluwalia, *Transforming Our Cities : Postcards of Change* (Noida (Inde), Harper Collins Publishers, 2014).

4. Pour attirer des capitaux privés et résorber leur déficit infrastructurel, les villes doivent avoir l'autorité légale leur permettant de contracter des emprunts, de créer des actifs et de payer pour leur utilisation, et d'éliminer les risques susceptibles de peser sur les investissements en apportant la preuve qu'elles ont des sources de revenu indiscutables et les structures de gouvernance efficaces nécessaires pour rembourser les prêts qui leur auraient été consentis.

B. Objet, structure et principaux objectifs

5. Le présent document a pour objet de présenter une analyse des principaux déterminants du financement systémique pour contribuer utilement aux discussions des États membres sur la mobilisation de capitaux privés pour financer des investissements dans les infrastructures municipales. On y relève les déficits d'investissement et l'on y discute des principaux instruments financiers qui peuvent être utilisés pour mobiliser les financements nécessaires pour les infrastructures urbaines. Il y est également question des avantages et des inconvénients associés à chaque instrument et de la capacité nécessaire dont doivent disposer les autorités locales pour déployer ces instruments. La question dominante en filigrane de l'ensemble du document est la suivante : quelles conditions institutionnelles essentielles doivent être réunies pour permettre aux pays de la région Asie-Pacifique de renforcer les systèmes de financement des administrations locales et de recourir à des capitaux privés pour le financement à long terme d'infrastructures durables, afin que les villes puissent effectivement mettre en place les infrastructures nécessaires et contribuer à la réalisation des programmes nationaux et mondiaux de développement durable ?

6. Compte tenu de l'objet du présent document et des principales questions qui y sont soulevées, la section II contient un cadre pour un système de financement municipal fonctionnel et les éléments institutionnels nécessaires pour la gestion des financements à long terme et des investissements infrastructurels par les administrations locales. En ce qui concerne la conception d'un tel système, quatre questions supplémentaires, qui sont à la base de l'analyse, se posent :

- a) Que doivent financer les villes ?
- b) Quels sont les montants nécessaires et quelles sont les principales défaillances ?
- c) Quels sont les principaux éléments d'un système de financement municipal fonctionnel ?
- d) Quels instruments financiers les municipalités peuvent-elles utiliser pour mobiliser davantage de capitaux et d'investissements privés ?

7. La section III contient un résumé des principales conclusions et mesures d'intervention visant à améliorer les conditions d'utilisation des systèmes de financement municipaux. On y trouve également une analyse des instruments financiers évoqués dans la section II et un aperçu de recommandations générales à l'intention des pays et des autorités locales, concernant l'utilisation des instruments financiers appropriés et la facilitation des investissements infrastructurels.

II. Cadre pour les financements municipaux

A. Que doivent financer les villes ?

8. Du point de vue du financement, les investissements dans les infrastructures urbaines peuvent être répartis en trois catégories de référence : premièrement, les investissements dans les aménagements communs dont on peut jouir librement comme les parcs et les voies urbaines pour lesquels le service de la dette est assuré par les taxes ; deuxièmement, les investissements dans les systèmes d'adduction d'eau, de traitement des eaux usées et des déchets solides qui ont, par nature, un caractère plus privé en ce sens que leur utilisation/consommation n'est pas nécessairement commune, mais qui néanmoins requièrent des aides à l'équipement et pour lesquels des droits d'utilisation et des taxes sont perçus pour financer le service de la dette ; et troisièmement, les projets strictement générateurs de recettes comme les routes à péage dont les utilisateurs contribuent directement au service de la dette. C'est dans la deuxième catégorie, dite du « milieu manquant », que les difficultés de financement semblent les plus grandes car les capitaux privés doivent pouvoir compter sur des fonds publics.

9. Les catégories ci-dessus sont utiles pour l'analyse mais si l'on se place du point de vue institutionnel (et du point de vue du contribuable), il est préférable de considérer les finances d'une ville comme un tout intégré. Si, par exemple, des équipements comme les routes à péage peuvent assurer le financement d'investissements privés simplement grâce à la redevance payée par l'utilisateur, la municipalité peut utiliser ses propres ressources pour financer des projets comme des parcs qui ne produisent pas de trésorerie, ce qui réduit globalement ses risques financiers. En revanche, si une route à péage requiert un soutien financier sous la forme d'une subvention prélevée sur les recettes municipales, l'octroi d'une concession privée limite les projets éventuels que la municipalité pourrait entreprendre et accroît donc son exposition aux risques.

10. Le financement systémique implique que le financement de la ville constitue un tout intégré et qu'il ne se limite pas au financement de projets spécifiques. Il sous-entend en outre que les décisions prises au moment présent pour emprunter ou pour engager des recettes futures ont pour conséquence l'abandon de recettes futures pour un investissement particulier.

B. Quels sont les montants nécessaires ?

11. Dans la plupart des pays en développement, les gouvernements municipaux se heurtent à des difficultés pour mettre en place des infrastructures et des services collectifs en fonction de facteurs déterminants comme les besoins locaux, les modes de développement et les effets de la mondialisation et des migrations qui affectent le développement durable. Ils ont besoin de toute une gamme d'investissements multisectoriels dans les infrastructures urbaines dont beaucoup nécessiteront le recours à des modèles de financement intégré, depuis les investissements dans les services publics comme l'eau et l'assainissement jusqu'aux systèmes de transport et d'énergie.

12. *Eau et assainissement.* Les projections concernant les besoins d'investissement dans les domaines de l'eau et de l'assainissement pour la période 2016-2030, sur la base des prix de 2015, se montent à environ 787 milliards de dollars et à plus de 800 milliards de dollars si l'on inclut les estimations ajustées pour tenir compte des changements climatiques³. Le montant des investissements dans les stratégies et systèmes de gestion de l'approvisionnement en eau, des eaux usées et des eaux pluviales sera particulièrement fonction de l'impact des changements climatiques. Les solutions seront notamment les suivantes : capture, traitement et réutilisation des eaux au niveau local ; infrastructures vertes et bleues (les infrastructures bleues incluent les systèmes d'atténuation, d'acheminement et de traitement des eaux naturelles) ; la gestion intégrée des ressources en eau rurales et urbaines par des pratiques d'utilisation des terres ; et une agriculture urbaine et périurbaine soucieuse d'utiliser l'eau de manière rationnelle.

13. *Transports.* Les besoins d'investissement de la région de l'Asie et du Pacifique dans les transports pour la période 2016-2030, sur la base des prix de 2015, se chiffrent à environ 7,8 billions de dollars et à plus de 8,3 billions de dollars si l'on inclut les estimations ajustées pour tenir compte des changements climatiques. Des investissements sont nécessaires dans les systèmes de transport en commun, notamment autobus rapides et transport sur rail ; dans les infrastructures pour les cyclistes et les systèmes de vélos en libre-service ; les infrastructures et le développement d'espaces pour la marche protégée ; les voitures, autobus, camions et vélos électriques ; le covoiturage ; les technologies « intelligentes » de mobilité pour promouvoir le choix dans les modes de déplacement ; et dans la technologie émergente des véhicules autonomes.

14. *Énergie.* Ce secteur est celui où le déficit de financement infrastructurel est le plus important. Les besoins d'investissement de la région dans l'énergie pour la période 2016-2030, sur la base des prix de 2015, s'élèvent à environ 11,7 billions de dollars et à plus de 14,7 billions si l'on inclut les estimations ajustées pour tenir compte des changements climatiques. L'adoption de solutions plus localisées faisant appel aux énergies renouvelables et à faible intensité de carbone nécessite des investissements dans un panache de systèmes énergétiques au niveau des districts (thermique et électrique), notamment des réseaux intelligents d'énergie ; la production d'électricité distribuée (principalement solaire et thermique mais également biomasse ou piles à combustible au gaz et microturbines) ; la production d'électricité centralisée aux niveaux local et régional (solaire, éolienne, houlomotrice et marémotrice) ; le chargement électrique des véhicules ; et le stockage de l'énergie.

15. L'impact des investissements dans les services publics énumérés ci-dessus, comme l'amélioration des transports publics favorisant des trajectoires de forte croissance et une eau plus salubre permettant de réduire la morbidité, est bien compris et est pris en compte dans la plupart des stratégies de développement. En termes financiers, les déficits infrastructurels en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) sont élevés dans les grands et petits pays de la région comme l'illustre le tableau 1.

³ Banque asiatique de développement (BAsD), *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (Manille, 2017). Disponible à l'adresse : www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf.

Tableau 1
Besoins et déficits d'investissement infrastructurel dans quelques pays de la région Asie-Pacifique, prix de 2015

<i>Groupes de pays (nombre de pays) et quelques pays</i>	<i>Estimation des investissements actuels</i>		<i>Estimations de référence</i>			
	<i>Montant (milliards de dollars É.-U.)</i>	<i>Pourcentage du PIB</i>	<i>Besoins annuels (milliards de dollars É.-U.)</i>	<i>Déficit (milliards de dollars É.-U.)</i>	<i>Déficit (pourcentage du PIB)</i>	<i>Déficit (pourcentage des montants actuels)</i>
Total pays en développement (25)	881	5,5	1 211	330	1,7	37,4
Total pays en développement moins la Chine (24)	195	3,8	457	262	4,3	134,3
Pays moins avancés et pays à revenu moyen inférieur (18)	178	4,2	422	244	4,7	137,1
Pays moins avancés et pays à revenu moyen inférieur moins l'Inde (17)	60	2,9	192	132	5,4	220,1
Pays à revenu moyen supérieur (7)	703	6,0	789	86	0,6	12,2
Pays à revenu moyen supérieur moins la Chine (6)	17	2,0	35	18	1,8	105,8
Asie centrale (3)	6	2,9	11	5	2,3	83,3
Asie du Sud (8)	134	4,8	294	160	4,7	119,4
Asie du Sud-Est (7)	55	2,6	147	92	3,8	167,3
Pacifique (5)	1	2,7	2	1	6,2	100,0
Inde	118	5,4	230	112	4,1	94,9
Indonésie	23	2,6	70	47	4,7	204,3
Chine	686	6,3	753	68	0,5	9,9

Source : BASD, *Meeting Asia's Infrastructure Needs*.

16. Le tableau 1 montre que le déficit d'investissement infrastructurel le plus important parmi les pays en développement de la région Asie-Pacifique se trouve en Asie du Sud, huit pays comptant pour près de la moitié du déficit total. Plus d'un tiers du déficit d'investissement concerne le secteur infrastructurel en Inde. Tous les pays de l'Asie du Sud devront au moins doubler le montant actuel de leurs investissements pour combler ce déficit. L'Asie du Sud-Est suit l'Asie du Sud, avec sept pays comptant pour un quart du déficit estimé. L'Asie du Sud-Est devra accroître les montants actuels de ses investissements de plus d'une fois et demie tandis que certains pays de cette sous-région devront les multiplier par trois.

C. Principaux éléments d'un système fonctionnel de financement municipal

17. Compte tenu des besoins et des déficits considérables d'infrastructure, quel est le cadre institutionnel régissant la prise de décision et les interventions pertinentes et comment un tel cadre peut-il contribuer à éliminer les risques dans les investissements dans les services publics ? Depuis les années 90, la plupart des pays privilégient de plus en plus l'autonomisation au niveau local inscrite dans la législation nationale. Les lois relatives à la décentralisation incluent généralement le principe selon lequel il vaut mieux produire et financer les services publics localement, en fonction des besoins induits par la demande et formulés au cours de processus communautaires. Il semble que ce soit la tendance quasi universelle parmi des pays à différents niveaux de développement économique, tendance qui exige que les gouvernements municipaux disposent de l'autorité nécessaire pour planifier, concevoir, financer et payer les services publics qu'ils produisent (voir par exemple, le 74^e amendement à la Constitution indienne de 1992 et le Code philippin des administrations locales de 1991).

18. Dans de nombreux pays de l'Asie et du Pacifique, l'introduction déséquilibrée de la décentralisation a conduit au transfert des responsabilités du niveau national au niveau local sans qu'il soit accompagné des pouvoirs nécessaires. La conséquence en est une fragmentation fonctionnelle et géographique et une incertitude quant aux limites de la gouvernance qui compliquent la gestion d'établissements souvent denses situés au-delà des juridictions municipales (qui fait quoi dans la ville ? Quelle unité de gouvernance est responsable des services ?). Cela apparaît clairement dans la plupart des grandes villes et affecte souvent la mise en place d'infrastructures et la prestation des services dans les villes petites et moyennes. Une réforme de la gouvernance visant à réduire les deux types de fragmentation (en introduisant la redevabilité des organismes para-étatiques devant les administrations locales et des critères souples de municipalisation pour gérer l'expansion physique) est nécessaire et est en train de se faire dans la plupart des pays.

19. Si la décentralisation est susceptible d'avoir une efficacité fonctionnelle, elle ne peut pas en elle-même éliminer les risques pour les investissements, ni faciliter ces derniers ; elle peut même créer des obstacles supplémentaires aux courants d'investissement. Les municipalités peuvent ne pas avoir les capacités institutionnelles requises pour assurer le service de la dette ou gérer cette dernière ou ne pas disposer encore d'un portefeuille d'actifs construits apportant la preuve qu'elles ont les moyens de financer la construction, d'équilibrer leurs comptes et de gérer leurs dépenses d'exploitation. Ces facteurs imposeront des limites aux fonds communs d'investissement et aux courants de capitaux. Il y a un certain nombre de mesures clés que les gouvernements nationaux peuvent prendre pour inciter les investisseurs à avoir confiance dans les placements infranationaux. Outre le transfert du pouvoir de légiférer qui va de pair avec la décentralisation, certaines mesures peuvent être prises par les pouvoirs publics :

a) Soutenir le renforcement des capacités institutionnelles des municipalités et mettre en place des structures de suivi et de retour d'information pour superviser la décentralisation ;

b) Participer au rehaussement du crédit, notamment par des garanties et le partage des risques pour accroître peu à peu la confiance des investisseurs et les inciter ainsi à financer directement les municipalités ;

c) Encourager les dispositifs de mise en œuvre ordonnée et souple d'infrastructures, tels que lois relatives à la servitude, réglementations sectorielles et processus d'arbitrage ;

d) Prévoir un fonds d'assurance-responsabilité dont les modalités requerraient entre autres du secteur public qu'il fournisse les éléments essentiels des projets (tels que terrains ou permis) dont dépend dans une large mesure la capacité du partenaire privé à « livrer » les infrastructures, et lui donnant les moyens de se faire payer (soit par des redevances à l'utilisation soit par des prélèvements gouvernementaux). C'est une question importante pour les investisseurs et les bailleurs de fonds étant donné que les processus de budgétisation gouvernementaux sont rigides et cycliques. En l'absence de dispositions de ce type, les bailleurs de fonds incluront les délais éventuels de paiement dans les coûts ce qui augmentera l'ensemble des frais financiers ;

e) Faire savoir clairement dès le début dans quel secteur les administrations locales veulent une participation privée. Tout changement important dans la politique gouvernementale quant à la source de financement potentielle des projets d'infrastructure risquerait d'affaiblir la confiance et l'engagement du secteur privé pour très longtemps.

20. Outre les déséquilibres dans les pouvoirs et les responsabilités, certains mandats ne sont pas financés en raison d'une décentralisation budgétaire et des règles de transfert connexes imparfaites. Dans certains cas, les gouvernements centraux ont encore une influence majeure sur les processus budgétaires municipaux. Cette rétention de pouvoir est aggravée par le fait que les gouvernements municipaux ont une capacité limitée à lever des fonds (taxes) localement. Par ailleurs, la part des recettes affectées d'un pays à l'autre et à l'intérieur des pays de la région Asie-Pacifique est extrêmement variable de même que la prévisibilité et l'opportunité des transferts.

21. Il existe aussi des différences majeures dans la région quant à la part et aux types de recettes générées de manière autonome qui sont affectées aux administrations locales, notamment en ayant le pouvoir d'évaluer et de fixer les taux, de créer des mécanismes de collecte et d'instaurer des primes d'efficacité. Il est clair que l'ampleur des pouvoirs transférés est un facteur affectant la capacité financière et le risque.

22. Des réformes sont en cours dans de nombreuses parties de la région (Géorgie, État du Karnataka en Inde et province du Punjab au Pakistan) pour mieux utiliser les sources de recettes affectées et renforcer l'efficacité et le dynamisme des sources de recettes autonomes afin de réduire les risques du point de vue institutionnel. Un exemple pertinent en provenance du Pacifique est celui de Port Moresby (Papouasie-Nouvelle-Guinée) où le transfert d'une taxe générale sur les biens et services à la municipalité a permis à celle-ci de disposer d'une source généreuse de recettes qui lui permet de dépenser davantage par habitant qu'Honiara, par exemple⁴.

23. Les réformes visant à améliorer les recettes affectées et les recettes autonomes sont importantes en soi pour écarter les risques et également pour donner aux administrations locales les moyens de prendre des décisions volontaristes sur les infrastructures au lieu de simplement recevoir passivement des subventions éparses. Les règles de transfert budgétaire intergouvernemental doivent être rationnelles et prévisibles, faute de quoi la planification au niveau local serait impossible, en particulier dans les villes où le volume des recettes affectées est important.

24. En dehors du volume en valeur absolue des transferts, la répartition entre les villes devrait se fonder sur des règles. Les réformes sont une première étape

⁴ Meg Keen et autres : *Urban Development in Honiara : Harnessing opportunities, Embracing Change* (Canberra, Australian National University, 2017). Disponible à l'adresse : http://ssgm.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2017-05/urban_development_in_Honiara_low_res.pdf.

nécessaire pour donner aux administrations locales le moyen de démultiplier les financements provenant de sources publiques avec des financements provenant de sources privées étant donné que les bailleurs de fonds potentiels font dépendre leur décision d'octroi de crédits de la stabilité des règles de transfert budgétaire.

25. Étant donné les écarts existant entre les investissements nécessaires et les sources publiques de financement disponibles, l'effet de levier des financements privés devient critique. Le secteur public fournit plus de 90 % de l'ensemble des investissements infrastructurels de la région. Le tableau 2 montre que cela représente 5,1 % du PIB par an pour 25 pays en développement membres de la BAsD, soit bien plus que le 0,4 % du PIB provenant du secteur privé (plus de 12 fois plus). Par ailleurs, la part du financement public des investissements infrastructurels varie largement entre les sous-régions et les économies. En Asie de l'Est, la participation du secteur privé aux investissements infrastructurels est pratiquement nulle mais en Asie du Sud, les investissements infrastructurels du secteur public ne sont pas aussi dominants tandis que le secteur privé représente une part considérable de ces investissements. Entre les deux se situent l'Asie du Sud-Est, le Pacifique et l'Asie centrale où la part du secteur public dans les investissements infrastructurels est inférieure à celle de l'Asie de l'Est et supérieure à celle de l'Asie du Sud.

Tableau 2
Investissements publics et privés dans les infrastructures (2010-2014)

<i>Groupes de pays et quelques pays</i>	<i>Investissements infrastructurels (pourcentage du PIB)</i>		<i>Ratio public/privé</i>
	<i>Privé</i>	<i>Public</i>	
25 pays en développement membres de la BAsD	0,4	5,1	12,75
Asie de l'Est	-	6,3	-
Asie du Sud	1,8	3	1,66
Asie centrale et de l'Ouest	0,3	2,6	8,66
Pacifique	0,3	2,5	8,33
Asie du Sud-Est	0,5	2,1	4,2
Chine	-	6,3	-
Inde	2,1	3,3	1,51
Indonésie	0,3	2,3	7,66

Source : BAsD, Meeting Asia's Infrastructure Needs.

26. Sans la possibilité de recourir à l'effet de levier, les villes ne prendront pas d'envergure et continueront de suivre des trajectoires de croissance à faible intensité. L'effet de levier est généralement obtenu de manière durable lorsqu'il existe des structures d'emprunt ouvrant aux villes de toutes dimensions un accès à des capitaux et leur donnant la possibilité d'y accéder de façon répétée (car les villes ont besoin de financements répétés et non de transactions spéciales non récurrentes). Le dispositif institutionnel devrait permettre d'établir des liens entre les besoins de financement des villes et les capitaux privés intérieurs en vue de réduire les risques, d'abaisser le coût des transactions et d'éliminer les passifs éventuels pour les gouvernements nationaux. Il faut pour cela des règles transparentes, telles que des règles sur l'accès aux mécanismes de sécurité, sur les comptes bloqués, la reconnaissance des actifs et les normes d'imposition et

de provisionnement. Dans les sections qui suivent, on mettra en évidence les principaux problèmes de conception ainsi que les mesures d'intervention à l'appui du recours à l'effet de levier.

D. Dette, capitaux propres et instruments fonciers

27. La plupart des investissements dans l'infrastructure urbaine, en particulier les investissements environnementaux, sont à forte intensité de capital et à long terme, et génèrent des externalités au-delà des frontières municipales. Leur longue durée de vie implique que les avantages s'accumulent sur au moins une génération et que, par conséquent, les coûts devraient être répartis de la même manière entre les générations sous la forme d'une dette à long terme. Par exemple, les conduites d'eau et d'égout doivent être remplacées une fois tous les 30 ans. En outre, dans de nombreux cas, la nature des services publics (non-exclusivité dans la consommation) implique que les frais d'utilisation peuvent rarement couvrir à eux seuls les coûts d'investissement, d'entretien et de remplacement, et le fait de s'appuyer uniquement sur les frais d'utilisation créerait une exposition et un risque à long terme. Les subventions sont nécessaires soit sous forme de subventions pour le financement des immobilisations, soit sous forme de taux d'intérêt subventionnés.

28. Dans les petites villes (qui ne peuvent guère bénéficier des économies d'échelle) et dans les pays à bas revenu, la possibilité d'imposer la totalité des frais d'utilisation est encore plus limitée. Par exemple, la construction d'un système de traitement des eaux usées prend au moins trois ans et comporte des risques de construction et de raccordement avec peu ou pas de flux de trésorerie pendant cette période. Cela implique : des moratoires de remboursement initial ; des risques en amont pour les investisseurs en cas de retards opérationnels, de mauvaise qualité ou de défaillances institutionnelles ; et peut-être aussi la nécessité de compléter la dette par des subventions provenant de systèmes de décentralisation fiscale, en particulier si les utilisateurs à bas revenu du système d'assainissement ont une capacité de paiement limitée. Dans les petites villes, le faible niveau de connexion entraînerait des frais d'utilisation plus élevés pour le service de la dette.

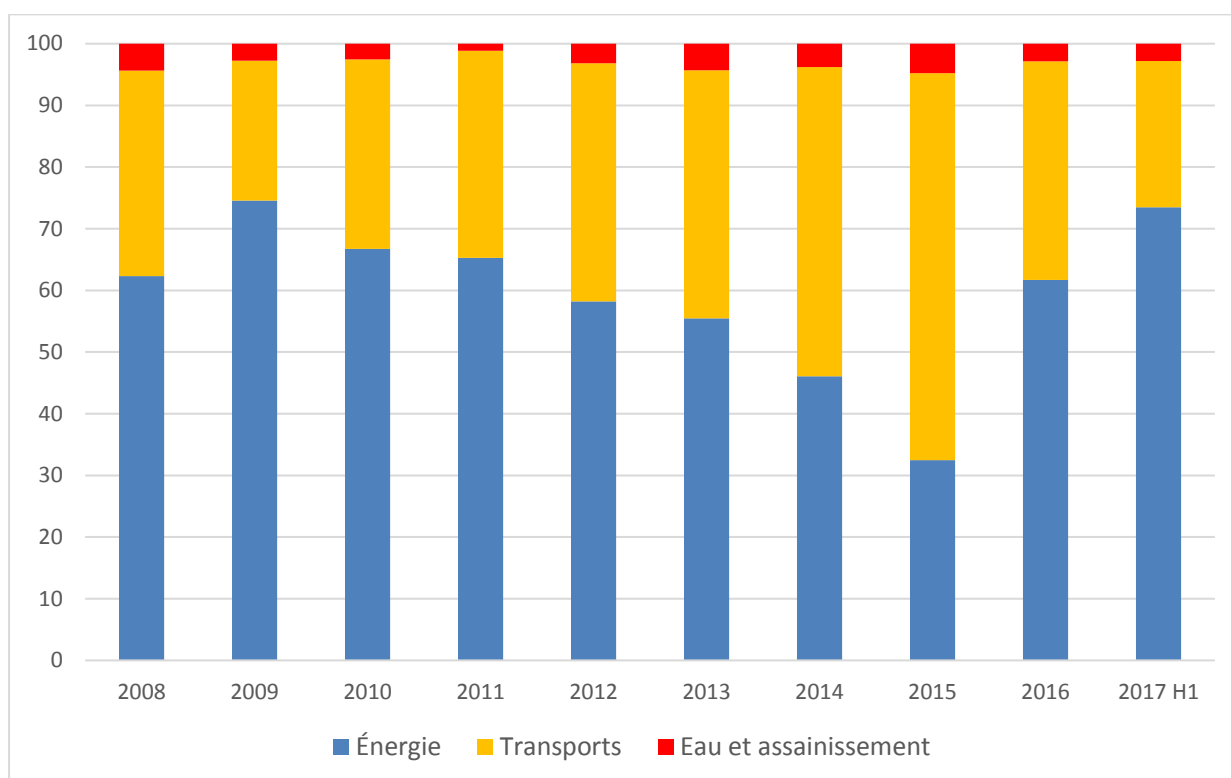
29. Ces faits montrent la pertinence d'un financement par emprunt à long terme, dans lequel le nombre d'utilisateurs augmente graduellement au fil du temps (au fur et à mesure que les raccordements pour l'eau et les eaux usées augmentent), afin d'amortir les coûts d'investissement élevés par des remboursements plus petits et de faire en sorte qu'ils soient abordables. La dette pour les infrastructures municipales devrait être libellée en monnaie locale car la plupart de ces actifs ne génèrent pas de recettes en devises étrangères et la volatilité des taux de change pourrait poser des risques majeurs quant à la viabilité financière.

30. Les fonds propres sont un instrument préférable si les investissements dans les infrastructures urbaines peuvent se traduire par des ventes robustes à des tiers (comme c'est le cas pour les télécommunications et l'électricité), les utilisateurs payant pour les produits et le risque à long terme étant limité. Cela est également possible pour les routes interurbaines à péage et les investissements commerciaux tels que les marchés commerciaux municipaux. Cependant, les perspectives de mobilisation des fonds propres semblent limitées sans subventions substantielles.

31. Sur le plan institutionnel, il faut prévoir un processus pour guider la sélection du concessionnaire (offres non sollicitées ou appels d'offres concurrentielles), des règles pour gérer la propriété multiple (une concession d'eau de la ville peut dépendre de flux adéquats provenant d'une source appartenant à l'État et nécessitant des accords institutionnels sûrs, fonctionnels et à plusieurs niveaux avant l'investissement), et des garanties pour les prêteurs

(comme des droits d'intervention). Ainsi, dans les pays développés et les pays en développement, les investissements internationaux en fonds propres dans les infrastructures urbaines sont limités et n'ont généralement pas fonctionné comme prévu (voir le chiffre pour les parts sectorielles).

Figure
Part des engagements sectoriels d'investissement, 2008-2017
 (en pourcentage)



Source : Banque mondiale, base de données sur la participation du secteur privé dans les infrastructures. Disponible à l'adresse : <https://ppi.worldbank.org/> (consultée le 15 mars 2018).

32. Le tableau 3 présente une typologie des instruments et véhicules stratégiques de financement des municipalités visés dans le présent document, ainsi qu'un résumé de la façon dont ils peuvent contribuer à répondre aux besoins de financement des infrastructures des pays en développement.

Tableau 3
Typologie des instruments stratégiques et leur contribution au financement municipal

<i>Instruments de financement des infrastructures urbaines</i>	<i>Résumé</i>
Décentralisation budgétaire	Les réformes visant à améliorer les sources de recettes affectées sont importantes en soi ; elles permettent également aux gouvernements locaux de prendre des décisions proactives en matière d'infrastructure au lieu de continuer à accepter passivement des subventions éparses. Les réformes visent à corriger les déséquilibres entre les tâches assignées aux autorités locales et leurs ressources limitées, à corriger les disparités dans le potentiel de génération de recettes entre les gouvernements locaux et à promouvoir les objectifs nationaux pour des conditions de vie équitables.
Financement de la dette	Des capitaux d'emprunt peuvent également être levés sous la forme d'obligations municipales, de prêt bancaire ou de prêt consortial (plusieurs prêteurs) pour un projet. Les prêts peuvent être différenciés entre le financement de la construction ou le financement d'un projet (dette à court terme utilisée pour payer les coûts associés au développement et à la construction du projet) et le financement permanent (dette à plus long terme utilisée pour financer un actif pendant sa durée de vie opérationnelle).
Partenariats public-privé	Les partenariats public-privé sont une solution de financement pour les entités publiques lorsque le capital privé est moins coûteux que le capital public et/ou lorsque le secteur public ne dispose pas des ressources techniques et opérationnelles et/ou de gestion nécessaires pour développer et exploiter efficacement une infrastructure ou une catégorie d'actifs particuliers.
Financement foncier	Le financement foncier ou le captage de la plus-value des terrains est un outil de recouvrement des coûts souvent utilisé pour les projets axés sur les transports, en particulier lorsque l'investissement entraîne une augmentation de la valeur des terrains. Le financement foncier peut également être mobilisé par le recours à la planification urbaine gérée, notamment les changements d'affectation des terrains qui permettent des utilisations plus intensives, comme le passage d'une utilisation agricole à une utilisation résidentielle ou commerciale.

33. Bien que ces quatre instruments financiers aient été présentés à titre prioritaire dans cette phase de l'analyse, de nombreux autres instruments et modèles financiers sont susceptibles d'être tout aussi efficaces pour surmonter les obstacles financiers.

34. La mobilisation de capitaux privés pour financer les besoins des villes en infrastructures est généralement décrite, dans les débats politiques, comme entrant dans le cadre de partenariats public-privé. Divers types de partenariats public-privé sont décrits dans les paragraphes suivants, dont les deux premiers sont pertinents pour la discussion sur l'effet de levier.

35. Tout d'abord, les sociétés d'investissement privées peuvent créer des sociétés de promotion de projet ou des structures d'accueil pouvant recourir aux ressources de trésorerie du projet et à d'autres sources de revenus sous la forme de subventions financières versées à titre préalable ou d'impôts pour compléter les redevances d'utilisation. Les instruments de la dette publique, tels que les obligations ou le financement direct de projets, continueront d'être des solutions de financement efficaces lorsque la situation budgétaire d'une administration locale est solide, mais cette possibilité est limitée dans de nombreuses juridictions. Les structures d'accueil hors bilan, en collaboration avec des entités privées, peuvent constituer une solution pour faire face aux contraintes budgétaires. Toutefois, cela dépendra des pratiques comptables du gouvernement.

36. Ensuite, les autorités publiques (à savoir les villes) peuvent utiliser la dette privée pour concevoir, financer et créer des infrastructures et rembourser la dette à partir des recettes du projet et des recettes municipales. Les gouvernements nationaux et infranationaux peuvent lever des capitaux d'emprunt privés pour financer des projets d'infrastructure. Les capitaux d'emprunt peuvent être levés sous la forme d'un prêt bancaire ou d'un prêt consortial (plusieurs prêteurs) pour un projet. Les prêts peuvent être différenciés entre le financement de la construction ou du projet (dette à court terme utilisée pour payer les coûts associés au développement et à la construction du projet) et le financement permanent (dette à plus long terme utilisée pour financer un actif pendant sa durée de vie opérationnelle). Les risques sont généralement plus prévisibles dans le cas des prêts permanents, qui ont donc tendance à avoir des taux d'intérêt plus bas que la dette de construction. Les mesures d'atténuation des risques telles que les réserves pour pertes sur prêts, les garanties de prêts, les facilités de liquidité, les couvertures de change et autres rehaussements de crédit sont des éléments complémentaires qui peuvent être mis à disposition en tout ou en partie par des agents publics.

37. Troisièmement, les méthodes de valorisation foncière résultant de l'amélioration des infrastructures sont particulièrement pertinentes dans le financement des transports, bien qu'elles s'apparentent davantage à un outil de recouvrement des coûts qu'à une méthode de mobilisation de capitaux. Le captage de la plus-value foncière repose sur un ensemble d'instruments de financement des infrastructures publiques, en particulier les grands projets de transport. L'amélioration des infrastructures de transport entraîne une augmentation de la valeur des terrains et des biens immobiliers à proximité et la plus-value peut être utilisée comme source de revenu. Dans le même temps, la valorisation foncière peut être mise à profit pour favoriser un développement urbain plus compact. Les stratégies permettant aux gouvernements d'extraire la plus-value sont diverses : taxation de la valeur foncière, extractions négociées, financement par des augmentations d'impôt, évaluations spéciales, développement conjoint, redevances d'amélioration, frais de services publics de transport, frais d'impact et droits aériens. Le captage de la plus-value foncière peut être utilisé en combinaison avec des investissements publics, en dette ou en actions pour financer l'infrastructure.

38. Enfin, les partenariats entre les municipalités et les collectivités rendent possible le partage des coûts (habituellement l'entretien) des infrastructures (ordinairement les installations sanitaires) mises en place dans les quartiers à bas revenu ou d'autres secteurs. Bien que le cadre institutionnel de ces partenariats soit souvent peu clair, ils sont importants du point de vue de la pauvreté et ils favorisent des investissements plus inclusifs dans les quartiers à bas revenu.

39. Les cas présentés dans le présent document se concentrent sur les deux premiers types de partenariats public-privé, la principale préoccupation étant la mobilisation des financements. Les partenariats public-privé (en particulier ceux qui font appel aux capitaux propres) devraient également améliorer l'efficacité de la gestion, bien que cet aspect dépasse le cadre du présent document. Comme les partenariats public-privé sont relativement peu nombreux, il est difficile d'établir une comparaison rigoureuse entre leurs efficacités opérationnelles et celles des systèmes gérés par le secteur public.

40. La mobilisation de la dette privée pour l'infrastructure municipale peut se faire de deux manières : soit en passant par une banque commerciale (principalement en Europe), soit en recourant au marché des capitaux (principalement aux États-Unis d'Amérique). Les deux modèles établissent un lien entre les besoins de financement de la ville et la dette intérieure, par le biais de l'intermédiation, généralement dans un cadre de propriété publique. La principale différence entre les deux est que, dans le modèle de la banque commerciale, les risques de défaut incombent à la banque. Compte tenu de ces risques, les prêts devraient être évalués (y compris les dividendes) en fonction de l'appétit au risque des prêteurs par rapport à la rémunération attendue et des risques d'insolvabilité de l'emprunteur. Contrairement aux banques commerciales, les banques obligataires américaines ont peu de fonds propres, et les remboursements dépendent des flux de trésorerie des administrations locales et des rehaussements de crédit. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que les dividendes constituent une part importante des prêts.

41. La discussion qui suit porte sur l'expérience des pays en développement en matière de mobilisation de la dette. Jusqu'au milieu des années 90, les méthodes traditionnelles de financement reposaient sur les prêts et garanties intergouvernementaux dans la plupart des pays, en particulier pour les villes petites et moyennes. Le financement n'était pas dicté par la demande, mais était accordé pour des projets présélectionnés qui étaient sous-traités à des organismes para-étatiques. Comme les gouvernements municipaux n'étaient généralement impliqués ni dans la conception ni dans la mise en œuvre, la perception des frais d'utilisation et des remboursements était problématique et les prêts se sont soldés par un défaut de paiement dans plusieurs pays de la région de l'Asie et du Pacifique.

42. Cependant, depuis les années 90, surtout après la décentralisation, des réformes ont été lancées dans la plupart des pays. Les gouvernements municipaux ont été encouragés à planifier et à concevoir des infrastructures en fonction des priorités locales et à lever des fonds pour les financer. Ces réformes ont eu lieu dans divers pays comme le Bangladesh et l'Indonésie, ainsi que dans des provinces à l'intérieur de grands pays fédéraux, comme l'Inde, où les réformes municipales relèvent généralement de la responsabilité des provinces.

43. Les réformes ont généralement consisté à autonomiser les gouvernements locaux en rationalisant les flux intergouvernementaux (Philippines), en renforçant les recettes propres des municipalités (Indonésie et Sri Lanka) et en recourant à des intermédiaires financiers spécialisés pour le financement des villes petites et moyennes (Philippines et Thaïlande). De plus, reconnaissant que les besoins des villes petites et moyennes sont perçus comme trop peu importants (coûts de transaction élevés) pour justifier un accès direct au marché, bon nombre de ces économies émergentes ont investi dans des structures permettant de centraliser ces demandes et de réduire les risques par une intermédiation efficace (États du Tamil Nadu et du Karnataka (Inde)). En 2016, les mécanismes mondiaux de financement centralisé ont permis de réunir

plus de 2,6 milliards de dollars pour l'infrastructure des villes petites et moyennes⁵.

44. Les résultats de ces importants efforts de réforme institutionnelle du côté de l'offre et de la demande le montrent : a) les grandes villes dotées de plans d'investissement à moyen terme ont pu accéder à plusieurs reprises aux marchés des capitaux locaux et établir une relation de crédit avec le secteur privé (par exemple Ahmedabad (Inde) (tableau 4) ; Ho Chi Minh Ville (Vietnam) ; et Shanghai (Chine) ; et b) les villes petites et moyennes ont trouvé des moyens d'accéder aux marchés des capitaux par des intermédiaires (par exemple les fonds communs de l'État du Tamil Nadu (Inde) et la société de financement des infrastructures PT Sarana Multi Infrastruktur en Indonésie, créée en février 2009 en tant qu'entreprise d'État).

Tableau 4
Quelques émissions d'obligations municipales en Inde

<i>Ville</i>	<i>Cote</i>	<i>Montant (millions de dollars des États-Unis)</i>	<i>But</i>
Ahmedabad-1	AA-	100	Eau et assainissement
Ludhiana	AA+	10	Eau et assainissement
Bangalore	A-	125	Routes urbaines
Nasik	AA	100	Eau et assainissement
Nagpur	AA	50	Eau et assainissement
Madurai	A+	25	Rocade
Ahmedabad-2	AA	100	Eau et assainissement
Tamil Nadu Urban Development Fund (TNUDF)	AA+	100	Infrastructure municipale
Water Fund (État du Tamil Nadu (Inde))	AA	30	Eau et assainissement

Source : Credit Rating Information Services of India Limited (CRISIL), 2008, Credit Rating List. Disponible à l'adresse : www.crisil.com/en/home/our-businesses/ratings/credit-ratings-list.html (consultée le 15 décembre 2017).

45. Les gros efforts de réforme déployés au niveau national, comme au Bangladesh et dans l'État indien du Tamil Nadu, montrent que lorsque les réformes ont été concertées et que ces efforts ont porté sur les transferts budgétaires intergouvernementaux, les systèmes de recettes provenant de ressources propres et le cadre d'emprunt, l'effet de levier a eu tendance à être significatif et durable (encadrés 1 et 2).

⁵ Global Fund for Cities Development, « The potential catalytic role of subnational pooled finance mechanisms », document présenté à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, Addis-Abeba, juillet 2015.

Encadré 1

État du Tamil Nadu (Inde) : des décisions municipales en toute autonomie

Reconnaissant la nécessité de libérer la prise de décision au niveau municipal et de donner aux municipalités la possibilité d'être des créatrices proactives d'infrastructures, d'importantes réformes politiques, juridiques, administratives et financières ont été entreprises dans l'État du Tamil Nadu au milieu des années 90. Ces réformes ont consisté notamment à établir un lien entre les transferts budgétaires et les impôts de l'état (fondé sur des règles plutôt que sur le favoritisme), le renforcement des sources propres de recettes (y compris le pouvoir de fixer les taux) et la mise en place d'un intermédiaire du côté de l'offre.

Compte tenu des besoins existant dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène et reconnaissant la nécessité de réduire les coûts de ces projets, le gouvernement de l'État a créé le Fonds commun pour l'eau et l'assainissement en 2003 en tant que fonds fiduciaire à fonds propres limités et éliminé toute perspective de dividende. Le Fonds, qui fait peu appel au capital, comptait sur les rehaussements de crédit d'un fonds de réserve pour le service de la dette et sur le remboursement des impôts et des frais de l'emprunteur. La taille moyenne des projets (tels que les conduites d'eau potable, les stations de pompage) était de 1 million de dollars et, en regroupant ces demandes, le Fonds a réuni 30 millions de dollars en procédant à une émission obligataire (notée AA). Une étude de l'émission obligataire du Fonds a fait la preuve que la dette privée intérieure pouvait financer l'infrastructure municipale à faible coût si l'on veillait adéquatement à la manière dont la structure du capital et les structures de sécurité des intermédiaires était conçue. Ce cas est particulièrement pertinent pour l'accès au marché des villes petites et moyennes car il met en évidence les avantages de la mise en commun des efforts pour surmonter les limites de l'émission d'obligations à petite échelle et les coûts de transaction élevés qui en découlent.

Les premiers acquéreurs des obligations ont été des banques commerciales et la taille des projets (moins de 10 millions de dollars chacun) montre l'efficacité de l'intermédiation. Les acquéreurs secondaires des obligations étaient des fonds de pension privés, ce qui témoigne de la maturité du marché de la dette et de la capacité de vendre des obligations municipales à des fonds privés à long terme cherchant à obtenir des rendements à revenu fixe.

Source : Krishnaswamy Rajivan, « Linking Cities with Finance », présentation faite à l'atelier intitulé « Evolving Regional Urban Agenda : Focus on Municipal Finance » à Rabat, 18 et 19 mars 2013.

Encadré 2

Création d'un fonds de développement municipal pour financer les infrastructures locales au Bangladesh

Pour faire face à son déficit de financement des infrastructures, le Gouvernement du Bangladesh, avec l'assistance technique et financière d'institutions multilatérales, a créé le Fonds de développement municipal du Bangladesh en 2004. Celui-ci est financé par des prêts des partenaires de développement et il consent des prêts aux municipalités après un examen des propositions de projet. Son financement consiste en une combinaison de subventions, de prêts et de contributions de la municipalité elle-même en faveur d'un projet. Au cours de la dernière décennie, 154 municipalités ont obtenu des financements pour des projets d'infrastructure. En outre, les recettes et les besoins fiscaux du Fonds et la nature concurrentielle de ses dotations ont aidé les municipalités à augmenter leurs recettes fiscales de 17,5 % en moyenne.

Cependant, le Fonds a également rencontré des difficultés. Faute de ressources, les projets n'ont porté que sur un sous-ensemble de municipalités. De nombreuses villes sont négligées ou doivent attendre des années avant de recevoir un financement pour un autre projet. Une difficulté en rapport avec ce qui précède a été la viabilité du Fonds de développement municipal, qui demeure tributaire des donateurs. L'absence réelle ou imaginaire de valeur ajoutée et un certain inconfort face à des investissements disparates et à l'absence de nouveaux capitaux ont parfois failli conduire le Fonds à cesser ses

activités. Il est également nécessaire d'assurer une coordination plus étroite entre le Fonds et les autres programmes de développement local pilotés par le gouvernement. De plus, l'assistance technique au niveau local doit être intégrée dans les projets, car de nombreuses municipalités n'ont pas la capacité de formuler des propositions de projet intéressantes pour les investisseurs.

Sources : www.bmdf-bd.org/ (consulté le 15 mars 2018) ; BAsD, *Bangladesh-ADB : 40 Years of Development Partnership* (Manille, 2013) ; et Banque mondiale, *Bangladesh Municipal Services Independent Evaluation* (Washington, D.C., 2013.)

46. Comparé au financement par emprunt privé des infrastructures publiques, le bilan des partenariats public-privé ayant accès à du capital-investissement est plus mitigé et, pour l'instant, les résultats sont nettement inférieurs à ceux obtenus en finançant les infrastructures municipales à l'aide de capitaux privés. Aux États-Unis, environ 94 % des réseaux d'adduction d'eau appartiennent au secteur public et sont financés par l'endettement privé. Les contrats devraient être mesurés à l'aide de paramètres tels que l'efficacité et le coût sur une période allant au-delà de la date d'entrée en vigueur. Des cas de partenariats public-privé qui ont fait l'objet d'un suivi depuis la mise en œuvre du projet jusqu'à son exploitation sont examinés ci-après.

47. On peut tirer deux conclusions principales de l'expérience des pays en développement avec des partenariats public-privé ayant accès au capital-investissement, qui correspondent à l'expérience des pays industrialisés. Premièrement, ils jouent un rôle quantitativement négligeable dans la mobilisation des financements pour les infrastructures urbaines et, deuxièmement, ces partenariats ont généralement rencontré des problèmes de rentabilité, nécessitant des renégociations et entraînant des pertes pour l'État qui n'étaient pas prévues au moment de l'attribution du contrat.

48. En Chine, par exemple, les partenariats public-privé n'ont pas encore joué un rôle majeur, finançant moins de 4 % de l'investissement total dans les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, les municipalités prenant à leur charge plus de 85 % des investissements⁶. Quoiqu'il en soit, la plupart des investissements des entreprises chinoises se font par l'intermédiaire de sociétés appartenant à l'administration municipale.

49. Le captage de la plus-value des terrains (valorisation foncière) a été recommandé comme moyen de recouvrer les coûts, surtout lorsque l'investissement contribue à accroître la valeur des terrains. Outre les investissements dans les transports, il est possible que les décisions réglementaires, telles qu'un changement d'utilisation des terrains, aient une incidence directe sur la valeur des biens immobiliers. Habituellement, le captage de la plus-value des terrains institue un processus par lequel une partie ou la totalité de la variation de valeur est captée et le produit utilisé pour financer les investissements dans l'infrastructure (comme les investissements dans les transports en commun) et toute autre amélioration nécessaire pour compenser les impacts éventuels. Dans les villes qui connaissent un développement rapide, l'accroissement anticipé de la valeur des terres et la croissance économique pourraient bien faire de la valorisation foncière une option viable et attrayante. Il existe deux grandes catégories de captage de la plus-value des terrains : le captage basé sur le développement et le captage basé sur les taxes ou les redevances. Dans le premier cas, le captage peut être facilité par des transactions

⁶ Michel Bellier et Yue Maggie Zhu « Private participation in infrastructure in China : issues and recommendations for the road, water and power sectors », document de travail de la Banque mondiale n° 2 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2003). Disponible à l'adresse : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15156>.

directes sur des propriétés dont la valeur a augmenté à la suite de décisions réglementaires publiques ou d'investissements dans l'infrastructure. Dans le deuxième cas, le captage est facilité par des méthodes indirectes, comme la récupération de l'excédent auprès des propriétaires fonciers au moyen de divers instruments fiscaux ou de redevances (tels que des impôts fonciers, des frais d'amélioration et des évaluations spéciales).

50. La valorisation foncière est utile pour profiter des avantages des systèmes de transport urbain dans les pays développés et les pays en développement. Ainsi par exemple, le système de transit de Hong Kong (Chine) a été financé à l'aide de ces techniques. Des gouvernements nationaux comme celui de l'Inde ont émis des directives sur les méthodes d'utilisation du captage de la plus-value des terrains, en particulier dans le secteur des transports. Des systèmes tels que l'augmentation des taxes foncières et des droits d'impact existent dans la législation et la pratique. Le captage de la plus-value des terrains par le biais des droits d'impact est un outil politique optimal pour s'assurer que les avantages externes sont récupérés. L'exemple de la République de Corée est présenté dans l'encadré 3.

Encadré 3

Financement foncier en République de Corée

Le développement économique rapide de ce pays a entraîné des migrations urbaines dans les années 1970 et 1980 et a provoqué une grave pénurie de logements à Séoul. Pour réduire l'encombrement, le Gouvernement a créé quatre nouveaux « districts » urbains dans la province de Gyeonggi au début des années 90. L'utilisation des terrains destinés aux quatre nouvelles villes a changé pour passer de l'agriculture ou de la sylviculture au logement ou au commerce. De ce fait, les prix des terrains ont fortement augmenté et une partie de l'augmentation a été récupérée par le promoteur : la Korea Land and Housing Corporation.

La Korea Land and Housing Corporation a financé la plupart des nouvelles infrastructures de transport et a construit de nouvelles voies ferrées et autoroutes entre Séoul et Bundang, Ilsan et Pyeongchon. La valeur des terres captée a atteint près de 2,8 billions de dollars. Une fois la construction achevée, les entreprises ont acheté une partie des terrains nouvellement aménagés pour y construire des logements ou des bâtiments commerciaux. Ainsi, le captage de la plus-value des terrains a finalement été payé par les consommateurs. Toutefois, comme les prix du logement ou de la construction avaient alors considérablement augmenté, les consommateurs ont également profité de l'appréciation des prix des terrains.

Le modèle a été reproduit dans les années 2000 pour de nouvelles villes et ensembles de logement, en particulier à la suite de la promulgation d'une loi en 1997 stipulant que les valeurs foncières appropriées doivent être captées au bénéfice des infrastructures de transport pour les nouveaux aménagements. En conséquence, de 2001 à 2008, 38 projets d'aménagement du territoire ont été réalisés à Gyeonggi avec d'importants financements pour le captage des terrains. La valeur moyenne des terrains captés par projet était d'environ 559 millions de dollars (21,5 %) pour un coût moyen du projet de 2,6 milliards de dollars.

Source : E.Y. Shon, « Infrastructure Financing in Korea », document d'information pour l'atelier technique de la BAsD : Technical Workshop on Infrastructure Finance, Manille, 18 et 19 août 2016.

III. Principales conclusions et incidences sur le plan des politiques

A. Principales conclusions

51. Le montant total des investissements nécessaires dans les infrastructures de la région est estimé à 22,6 billions de dollars sur 15 ans (de 2016 à 2030) selon un scénario de référence, et le déficit de financement annuel est évalué à 226 milliards de dollars. Une analyse portant sur certains pays de la région Asie-Pacifique⁷ sur une période de cinq ans (2016-2020) montre que les réformes du secteur public en matière de recettes fiscales et de dépenses pourraient permettre de couvrir environ 46 % du déficit de financement annuel (121 milliards de dollars sur 262 milliards de dollars) des investissements sur la base des estimations de référence. On aboutit ainsi à un écart de 54 % (soit 141 milliards de dollars) que pourraient combler les instruments de financement du secteur privé pour les infrastructures, y compris ceux dont il est question dans le présent document.

52. On estime que le secteur privé de la région pourrait aujourd'hui investir environ 63 milliards de dollars : il va donc être très difficile de porter le financement privé au niveau requis. Dans le même temps, cependant, les possibilités d'obtenir des financements privés pour des investissements durables dans les infrastructures ne sont pas négligeables. En faisant principalement appel aux instruments de financement par l'emprunt présentés dans ce document, plus de 340 milliards de dollars ont été levés par les émetteurs d'obligations asiatiques en 2017, contre 211 milliards de dollars l'année précédente, selon le groupe d'analyse Dealogic se fondant sur des données de JPMorgan.

53. Des mesures de politique générale sont nécessaires afin de donner plus de pouvoir aux villes pour accroître leurs recettes propres, rationaliser les transferts intergouvernementaux, réglementer les conditions d'emprunt, de manière intégrée, et attirer ainsi des capitaux à long terme puis introduire des réformes positives dans les municipalités de la région de l'Asie et du Pacifique.

54. Pour faciliter l'accès des municipalités aux sources de financement privées, les politiques destinées à réformer ces trois éléments clés devraient avoir pour effet de réduire le risque des investisseurs, d'améliorer l'effet de levier et de créer un environnement institutionnel plus réactif pour rendre les systèmes de financement des collectivités locales plus robustes. Les efforts de développement internationaux visant à instaurer un environnement institutionnel favorable au financement des collectivités locales devraient privilégier l'expansion du marché des finances municipales. En élaborant ces politiques, les pays de l'Asie et du Pacifique devraient tenir compte des conclusions ci-après :

a) Dans les économies industrialisées et en développement, le recours au levier de l'emprunt privé pour des financements publics est la principale source de financement, représentant historiquement entre 70 et 90 % de la capitalisation totale des projets d'infrastructure⁸. Dans les économies

⁷ Les 25 pays sont : Afghanistan ; Arménie ; Bangladesh ; Bhoutan ; Cambodge ; Chine ; États fédérés de Micronésie ; Fidji ; Îles Marshall ; Inde ; Indonésie ; Kazakhstan ; Kiribati ; Kirghizistan ; Malaisie ; Maldives ; Mongolie ; Myanmar ; Népal ; Pakistan ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Philippines ; Sri Lanka ; Thaïlande ; et Vietnam.

⁸ Organisation de coopération et le développement économiques : *Infrastructure Financing Instruments and Incentives* (Paris, 2015). Disponible à l'adresse : www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf.

industrialisées, les mécanismes institutionnels, à savoir les règles portant sur la répartition des crédits budgétaires et les nantissements, les mécanismes de rehaussement de crédit, ont évolué pour répondre aux besoins de financement des villes. Dans les économies en développement, la décentralisation a encouragé l'adoption de mesures visant à faciliter le financement de la dette par l'intermédiation. Il s'agit de « travaux en cours » pour les économies en développement. L'une des principales raisons de la participation minimale des sociétés de capital-investissement dans les plans de partenariat public-privé (dans les pays industrialisés et en développement) est que les projets publics ont généralement rencontré des problèmes de rentabilité, nécessitant une renégociation et des pertes pour l'État qui n'étaient pas prévues au moment de l'attribution du contrat ;

b) L'expérience internationale met en évidence certains points communs entre pays industrialisés et pays en développement en ce qui concerne le financement des infrastructures dans les villes petites et moyennes, tels que la nécessité d'un emprunt local à long terme pour financer ces investissements et l'importance de la mutualisation pour permettre aux villes de toutes tailles d'accéder librement aux financements en fonction de certains critères ;

c) L'expérience des pays en développement montre que le succès de l'effet de levier dépend des mesures prises au niveau de l'État pour mettre en œuvre des réformes qui habilite les administrations locales par les transferts intergouvernementaux, la collecte de recettes propres et le soutien à la solvabilité des villes avec des conditions d'emprunt établissant un degré de certitude pour les investissements infranationaux, et qui libèrent le pouvoir de décision des municipalités. Si des contraintes sont imposées aux collectivités locales dans leurs fonctions de base, telles que la planification, la conception et l'obtention de recettes, et si elles sont institutionnellement entravées par la fragmentation fonctionnelle et géographique, l'effet de levier sera limité. Cependant, si les gouvernements locaux sont respectés, si leur part des impôts leur est transférée et si leurs structures de gouvernance et leur capacité institutionnelle sont renforcées pour gérer la dette à long terme, ils devraient pouvoir tirer parti de leurs propres moyens de financement, réduire leurs risques et leur exposition et développer l'infrastructure nécessaire. Dans une telle situation, un système d'intermédiation efficace rend l'effet de levier possible et durable. D'où l'importance primordiale d'une action politique intégrée sur les trois composantes du financement municipal.

55. Après que les villes auront été investies d'une autorité législative, il faudra encore qu'elles disposent d'une capacité renforcée pour mettre en place les structures institutionnelles et de gouvernance requises. Il s'agira d'un processus progressif dans le cadre duquel, au stade initial, l'État pourra être amené à consentir des rehaussements de crédit pour réduire le risque, tels que des garanties souveraines ou autres. Les cotes de crédit de première qualité dépendront également de la capacité des administrations locales à documenter leur portefeuille historique en ce qui concerne le service de la dette, ce qui leur permettra en fin de compte de diversifier leur portefeuille et de bâtir des modèles reproductibles.

56. Dans un environnement institutionnel favorable et en appliquant les recommandations ci-dessus, il apparaît, compte tenu de l'expérience de la région Asie-Pacifique et du monde, que les pays pourraient mettre au point et utiliser avantageusement quatre instruments financiers prioritaires sur le terrain : la décentralisation fiscale, le financement de la dette, les partenariats public-privé et le financement foncier. Bien que chacun de ces instruments présente des avantages et des risques intrinsèques, ils sont susceptibles de permettre le recours à l'effet de levier du financement privé par les gouvernements municipaux pour des investissements durables dans les

infrastructures. Les caractéristiques et les avantages/risques de chaque instrument sont analysés ci-dessous.

1. Décentralisation fiscale

57. La décentralisation fiscale peut accroître l'efficacité des finances publiques et permettre aux municipalités et aux régions de mieux contrôler leurs sources de revenu. La conception et la gestion des transferts intergouvernementaux, les responsabilités en matière de dépenses et les mécanismes de gouvernance à différents niveaux de décentralisation ou de déconcentration ont un rôle majeur à jouer. Même lorsque les villes et les régions se sont dotées de la capacité nécessaire pour générer des recettes locales, les transferts peuvent continuer à jouer un rôle important pour compléter la fiscalité locale qui n'est peut-être pas suffisante pour répondre aux besoins en matière de dépenses ;

58. Quel que soit le degré de décentralisation d'un pays, il faut que des mesures soient prises pour assurer une redevabilité appropriée et équilibrer la collecte des recettes provenant de sources propres, les transferts intergouvernementaux et les obligations de dépenses entre les différents niveaux de gouvernement afin de réduire les risques. Les règles de transfert fiscal intergouvernemental doivent être rationnelles et prévisibles, faute de quoi la planification au niveau local sera impossible, en particulier dans les villes où le volume des recettes affectées est important. Dans le cas des transferts fiscaux, l'efficacité, l'efficience et l'équité dépendront dans une large mesure de la manière dont ils auront été conçus et elles seront d'autant plus importantes que la coordination entre les gouvernements nationaux, régionaux et locaux sera forte.

2. Financement par l'emprunt

59. Le financement par l'emprunt peut permettre de lever des capitaux privés pour financer des projets d'infrastructure. Les gouvernements nationaux solvables peuvent collaborer avec les villes pour identifier les priorités d'investissement et les conditions préalables à l'émission d'obligations nationales pour les soutenir. Lorsque les marchés nationaux de la dette souffrent d'un manque de liquidités, les gouvernements nationaux devraient coopérer avec les responsables des marchés des capitaux et les institutions financières internationales pour créer des marchés secondaires et des instruments permettant de réduire le coût du financement à plus long terme en monnaie locale.

60. Comme condition préalable à l'utilisation de cet instrument, les villes doivent disposer de leurs propres recettes en quantité suffisante pour rembourser leur dette et d'une capacité de gestion budgétaire, comptable et financière. Les mesures d'atténuation des risques, comme les réserves pour pertes sur prêts, les garanties de prêt, les facilités de liquidité, les couvertures de change et autres rehaussements de crédit, sont des éléments additionnels qui peuvent être fournis en tout ou en partie par des agents publics. Les risques sont généralement plus prévisibles pour les prêts permanents dont les taux d'intérêt sont généralement plus bas que la dette de construction.

3. Partenariats public-privé

61. Les partenariats public-privé peuvent jouer un rôle dans la réalisation de projets d'infrastructure urbaine lorsque les gouvernements sont confrontés à des contraintes techniques et financières, en particulier dans les pays à revenu moyen et élevé dotés de systèmes financiers matures. Les partenariats public-privé répartissent les risques entre les entités publiques et privées et visent à offrir des options de financement plus durables et un meilleur rapport qualité-prix. La participation du secteur privé est susceptible d'être plus importante lorsque les projets impliquent des retours commerciaux sur des actifs générateurs de revenus.

62. Les partenariats public-privé constituent une option de financement pour les entités publiques lorsque le capital privé est moins coûteux que le capital public et/ou lorsque le secteur public ne dispose pas des ressources techniques et opérationnelles/de gestion nécessaires pour développer et exploiter efficacement un actif ou une catégorie d'actifs infrastructurels particuliers. Les investisseurs privés escomptent un taux de rendement élevé de sorte que le nombre de projets appropriés pour les partenariats public-privé se limite principalement à ceux qui peuvent générer des revenus suffisants. L'efficacité des partenariats public-privé dans le domaine des infrastructures urbaines dans la région a été mitigée, leur succès dépendant fortement de l'identification des projets appropriés, de la structure du financement, des arrangements contractuels et des capacités gouvernementales, en particulier pour veiller au bon équilibre des comptes.

4. Financement foncier

63. Le financement foncier ou le captage de la plus-value foncière peut aider à financer de grands projets de transport urbain et de développement. Les gouvernements nationaux peuvent mettre en place des cadres réglementaires solides et instaurer des garanties permettant aux municipalités d'utiliser cette méthode de financement pour réaliser un développement urbain compact. Les gouvernements nationaux peuvent également inciter les municipalités à évaluer et à utiliser cet instrument selon les meilleures pratiques comme condition de l'allocation de fonds nationaux pour financer en partie des projets d'infrastructure. En outre, ils peuvent participer activement au développement de l'infrastructure urbaine et de l'immobilier dans les cas où les terrains sont sous contrôle d'entités nationales. Bien que les revenus provenant de la valorisation foncière soient d'origine locale, la législation et les cadres nationaux sont essentiels pour générer un flux de revenus. Les cadres constitutionnels, statutaires et politiques créés par les gouvernements nationaux peuvent inciter les gouvernements régionaux et municipaux à recourir au captage des plus-values foncières pour financer des infrastructures durables. Lorsque l'infrastructure urbaine est partiellement financée par un ministère national des finances, le déblocage des fonds publics nationaux peut être subordonné à des plans efficaces de captage des plus-values foncières.

64. Même lorsque les administrations locales sont habilitées à percevoir les impôts fonciers, les niveaux supérieurs de la hiérarchie gouvernementale conservent souvent le pouvoir d'établir les paramètres d'évaluation ou les taux d'imposition, ce qui représente un risque important pour l'efficacité de cet instrument. En outre, dans un certain nombre de pays où les finances urbaines et la prise de décision sont largement centralisées, les organismes nationaux utilisent des mécanismes de valorisation foncière pour financer les investissements urbains locaux. Cette option est plus risquée en cas d'inefficacité du système fiscal et d'opacité du marché immobilier.

B. Incidences sur le plan des politiques

65. En ce qui concerne l'avenir, les programmes de travail ayant trait à la coopération technique devraient soutenir les mesures et les instruments que les gouvernements nationaux peuvent mettre en œuvre et utiliser pour surmonter les obstacles aux investissements municipaux, privés et institutionnels dans les infrastructures urbaines durables. S'agissant des gouvernements municipaux, la décentralisation fiscale peut leur donner les moyens d'utiliser les finances locales pour de grands programmes d'infrastructure. Quant aux investisseurs privés et institutionnels, les cadres réglementaires et les programmes politiques nationaux peuvent encourager des investissements supplémentaires dans des infrastructures plus durables.

66. Les ambitions du Programme 2030, du Nouveau Programme pour les villes et de l'Accord de Paris obligent les décideurs à prendre des mesures collectives à tous les niveaux de gouvernance et exigent un engagement et des investissements des secteurs public et privé. Les villes doivent développer et démontrer leur capacité à mettre en place et à gérer leur infrastructure et à garantir des rendements stables sur les investissements à long terme qui sont nécessaires pour fournir des biens et des services publics à leurs citoyens. Pour mobiliser des investissements dans les infrastructures urbaines durables et réduire les risques pour les investisseurs, les partenaires du développement, les gouvernements nationaux et municipaux et le secteur privé doivent travailler à un programme de base pour améliorer l'environnement institutionnel en faveur du financement municipal, afin que les gouvernements locaux puissent mobiliser des ressources sur la base des résultats et des politiques identifiés dans le présent document.

IV. Questions à examiner par la Commission

67. La Commission est invitée à examiner le présent document en vue de fournir des orientations et des suggestions concernant : a) le renforcement des travaux du secrétariat sur les finances municipales en tant que moyen de mettre en œuvre le développement urbain durable ; et b) la meilleure façon d'utiliser l'appareil de conférence de la Commission à l'appui du développement des complémentarités pour une mise en œuvre efficace du Programme 2030 et du Nouveau Programme pour les villes.