



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Réunion de hauts responsables gouvernementaux préparatoire à la
Conférence ministérielle sur les transports

6-8 novembre 2006
Busan (République de Corée)

QUESTIONS ÉMERGENTES CONCERNANT LES TRANSPORTS

(Point 5 e) de l'ordre du jour provisoire)

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

Les fonds qu'il est possible d'obtenir auprès des sources traditionnelles de financement sont très insuffisants par rapport aux besoins d'investissement du secteur des transports. Il existe de ce fait, dans la plupart des pays en développement de la région, un énorme déficit d'investissement dans ce secteur. Face à cette situation et à ses conséquences négatives pour la croissance économique, il est urgent d'envisager des mesures permettant d'obtenir les moyens complémentaires nécessaires. À cet égard, les pays peuvent envisager trois grandes options: réexaminer les sources traditionnelles de financement et identifier les moyens supplémentaires qu'elles pourraient apporter; deuxièmement rechercher des mécanismes permettant de dégager de nouvelles ressources de type extrabudgétaire, et troisièmement, envisager un rôle accru des partenariats public-privé, reconnaître les obstacles auxquels se heurte le développement de ces partenariats et s'efforcer d'y remédier. Le présent document traite de ces trois options. Les pays sont invités à se faire part de leur expérience en matière de financement de l'infrastructure de transport et de participation du secteur privé.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT PAR LE SECTEUR PUBLIC	1
A. Introduction	1
B. Allocations sur le budget de l'État	4
C. Financement extrabudgétaire	5
D. Nouvelles initiatives pour le financement des projets d'infrastructure	10
III. PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ	12
A. Introduction	12
B. Tendances récentes.....	13
C. Dispositions institutionnelles concernant les partenariats public-privé	18
D. Observations et enseignements.....	19
IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET GRAND ENJEUX	20
V. QUESTIONS À EXAMINER.....	21
A. Au niveau national.....	22
B. Au niveau régional	23

LISTE DES TABLEAUX

1. Besoins de financement de certains programmes et projets de transport dans la région de la CESAP	2
2. Estimations des besoins annuels moyens d'investissement dans le secteur des transports, 2005-2015	3
3. Montant total des investissements et nombre de projets par sous-secteur, 1990-2005.....	13

LISTE DES ENCADRÉS

1. Financement d'un vaste programme: le programme Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (Inde).....	12
2. Le dépôt intérieur de conteneurs de Kyungin (République de Corée): un projet à participation du secteur privé.....	15
3. Encouragements à la participation du secteur privé dans le secteur routier en Inde.....	17
4. Quelques-uns des services spécialisés traitant des partenariats public-privé dans l'administration publique et les programmes des pays de la région	18
5. Instruments spéciaux à l'appui de la participation privée au développement de l'infrastructure.....	19

I. INTRODUCTION

1. Les principales sources traditionnelles de financement du développement de l'infrastructure de transport comprennent les allocations provenant du budget de l'État, les prêts nationaux ou étrangers, et l'aide publique au développement. Les gouvernements éprouvent toutefois de plus en plus de difficultés à satisfaire leurs besoins de financement avec l'apport de ces sources traditionnelles. Dans de nombreux pays, il est donc nécessaire de diversifier les sources de financement utilisables pour le développement de l'infrastructure de transport.

2. Ces dernières années, les redevances perçues des utilisateurs, les fonds d'affectation spéciale, les bénéfices non distribués, les péages et la participation du secteur privé ont joué un rôle important dans le développement de l'infrastructure de nombreux pays. Le rôle et la part relative de ces différentes sources varient toutefois d'un pays à l'autre, en fonction de divers facteurs, tels que le niveau de développement social, économique et politique; le degré de sophistication du marché financier intérieur, le revenu disponible et l'étendue et l'efficacité des régimes de taxation directe et indirecte.

3. Le présent document donne un aperçu des tendances récentes du financement de l'infrastructure de transport dans les pays de la région, de l'expérience de ces pays et des arrangements financiers novateurs qui ont fait leur apparition. Il propose également des mesures à envisager pour accroître le niveau de financement disponible et met en évidence des problèmes perçus comme constituant des obstacles ou des contraintes à la participation du secteur privé. Il soumet enfin un certain nombre de questions à l'attention des gouvernements et définit des programmes d'action possibles aux niveaux national, sous-régional et régional.

II. FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT PAR LE SECTEUR PUBLIC

A. Introduction

4. De nombreux pays de la région appliquent actuellement d'ambitieux programmes de développement des transports, en particulier dans les secteurs routier et aéroportuaire. Ainsi, en Chine, 400 000 km de nouvelles routes rurales devraient être construites d'ici à 2020 et le réseau national devrait s'enrichir de 40 000 km de voies express de haut niveau d'ici à 2007. En Inde, il est prévu de construire 368 000 km de nouvelles routes rurales. Par ailleurs, environ 45 000 km de routes à 4 à 6 voies sont en cours d'aménagement, sur lesquels 5 418 km étaient déjà achevés en janvier 2005. Ces dernières années, le Bangladesh a aménagé environ 46 000 km de routes rurales asphaltées. En République islamique d'Iran, de vastes programmes de développement routier, ferroviaire et portuaire sont en cours pour développer et moderniser l'infrastructure de transport.

5. On trouvera au tableau 1 quelques exemples des besoins de financement de certains grands programmes et projets de la région.

Tableau 1. Besoins de financement de certains programmes et projets de transport dans la région de la CESAP

Zone géographique pays	Sous-secteur de transport concerné	Besoins de financement (en milliards de dollars É.-U.)	Calendrier des travaux	Observations
Région de la CESAP	Route d'Asie	18	-	Modernisation et amélioration de 26 000 km de routes dans 26 pays
	Chemin de fer transasiatique	23,5	-	Construction de 13 tronçons manquants et aménagement d'une deuxième voie sur des axes prioritaires
Chine	Routes rurales	47,7 (385,2 milliards de yuan)	2006-2010	325 810 km de routes nouvelles et revêtement de 675 535 km de routes existantes
	Développement du réseau ferroviaire	250	D'ici à 2020	28 000 km de nouvelles lignes
	Liaison à grande vitesse Beijing-Shanghai	24,7		1 320 km de liaisons ferroviaires à grande vitesse
	Aéroports	17,4	5 ans	44 nouveaux aéroports et modernisation d'aéroports existants
Inde	Routes rurales	26		Aménagement de 368 000 km de nouvelles routes rurales et modernisation de 370 000 km de routes
	Routes nationales	48,9	2005-2012	Aménagement échelonné de 45 000 km de routes nationales
	Corridor ferroviaire réservé au fret	11	-	Un corridor à grande capacité, d'une longueur de 9 500 km, est prévu pour le transport du fret à grande vitesse
	Aéroports	9 (projet de l'État)	6 ans	30 aéroports non métropolitains

Source: Données compilées à partir de sources diverses.

6. Le tableau 2 présente des estimations des besoins moyens annuels d'investissement dans les transports au niveau de la région. Pour les pays en développement, ces besoins s'établissent à 224 milliards de dollars É.-U., soit environ 36 % des besoins totaux d'investissement de l'ensemble des secteurs d'infrastructure.

Tableau 2. Estimations des besoins annuels moyens d'investissement dans le secteur des transports, 2005-2015

(en milliards de dollars É.-U. de 2004)

Sous-secteur des transports	Pays en développement de l'Asie et du Pacifique		Région de la CESAP	
	2005-2010	2010-2015	2005-2010	2010-2015
Routes	161	206	185	231
Rail	7,7	8,2	8,8	9,3
Aéroports	8,7	10,9	14,6	18,5
Ports à conteneurs	2,3	3,4	2,5	3,6
Transports publics urbains	15,6	24,3	20,4	29,8
Total	195	253	231	292
Moyenne annuelle (2005-2015)	224		261,5	
Ensemble de l'infrastructure	608,4		ND	

Source: CESAP, 2005 Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development including that Related to Disaster Management (Publication des Nations Unies, n° de vente E.06. II. F.13), p. 38 et 140.

Note: Estimations des besoins d'investissement établies à partir d'études sectorielles de la CESAP. D'après des données plus récentes sur les besoins d'investissement dans les chemins de fer en Chine, la moyenne annuelle serait supérieure à ce qu'indique le tableau 2.

7. Une étude récente de la CESAP a estimé le déficit de l'investissement à 220 milliards de dollars par an pour l'ensemble des secteurs d'infrastructure¹. Si l'on admet un déficit proportionnel dans les différents sous-secteurs, le chiffre pour le seul secteur des transports serait d'environ 83 milliards de dollars par an.

8. Utilisant la méthodologie d'une autre étude de la Banque mondiale², la même étude de la CESAP montre que les besoins d'investissement du secteur infrastructurel des pays en développement dans la région sont de l'ordre d'environ 7 % du PIB annuel (entre 6,57 et 6,92 % selon la sous-région). Ces chiffres ne sont pas sans rapport avec le montant des investissements d'infrastructure en Chine, en Thaïlande et au Viet Nam, qui dépassent 7 % du PIB national annuel. Dans quelques autres pays, la proportion varie entre 4 et 7 % du PIB annuel³. Toutefois, d'une manière générale, le déficit des investissements dans l'infrastructure demeure énorme dans la plupart des pays.

¹ CESAP, 2005. Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management (Publication des Nations Unies, n° de vente E. 06. II. F. 13) p. 141.

² M. Fay and T. Yepes. "Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010?", World Bank Policy Research Working Paper 3102 (Banque mondiale, Washington, D.C. 2003).

³ Banque asiatique de développement, Banque japonaise de coopération internationale et Banque mondiale, Connecting East Asia: A new framework for infrastructure BAsD (Tokyo, 2005) p. 34.

9. Vu l'importance de ce déficit et ses conséquences pour la croissance économique, il est urgent d'envisager les moyens d'obtenir les fonds supplémentaires nécessaires pour l'infrastructure de transport et pour les autres types d'infrastructure. Il existe cinq sources principales de financement dans le secteur des transports: le budget de l'État, l'aide publique au développement, les ressources extrabudgétaires, les partenariats public-privé (PPP) et les excédents provenant d'organismes de transport existants. Le présent document traite principalement du financement sur le budget de l'État, sur les ressources extrabudgétaires et dans le cadre de partenariats public-privé.

B. Allocations sur le budget de l'État

10. Les allocations directes sur le budget de l'État et sur les fonds apportés par des donateurs demeurent la principale source de financement des investissements dans de nombreux pays, en particulier dans les sous-secteurs des routes et des chemins de fer. Ainsi, au Pakistan au cours de la période 2001-2004 les programmes d'investissement dans le secteur des transports étaient financés à 75 % environ sur le budget de l'État et sur l'apport de donateurs. La proportion était de 100 % pour les chemins de fer, de 86 % pour les routes, de 65 % pour le secteur des ports et du transport maritime et de 0 % pour l'aviation civile. Le solde provenait de différentes sources extrabudgétaires, en particulier l'autofinancement et la participation du secteur privé⁴.

11. À Sri Lanka, les allocations sur le budget national et l'apport de donateurs doivent financer la totalité des besoins d'investissement du pays dans le secteur routier en 2006⁵. Les allocations budgétaires directes constituent la majeure partie des investissements dans ce même secteur des routes au Bangladesh, au Bhoutan, au Cambodge, en Indonésie, en Mongolie, en Thaïlande, en Turquie et dans de nombreux autres pays. La situation diffère toutefois dans les sous-secteurs des ports et de l'aviation civile du fait que l'imposition directe de redevances aux usagers génère des fonds pour l'autofinancement et que le secteur privé joue un rôle progressivement plus important dans le développement de ce type d'infrastructure.

12. Ces dernières années, les allocations budgétaires ont augmenté en valeur réelle dans la plupart des pays pour répondre aux besoins croissants d'investissement. Cependant, la part des allocations financées directement sur le budget de l'État a baissé au fil des années dans de nombreux pays. Ainsi, en Chine les allocations sur le budget de l'État ne représentaient en 2004 que 3,6 % seulement du total des investissements routiers pour l'année, contre 78 % en 1977 et 9 % en 1992^{6,7,8}.

⁴ Pakistan, Commission de planification. Medium Term Development Framework 2005-10, Annexe I (Islamabad, 2005). Disponible sur le site <<http://www.mopd.gov.pk/mtd.htm>>

⁵ Sarojini, Senanayake, 2006, Monographie présentée à la Réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expériences et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai, 2006.

⁶ Monographie sur la Chine présentée à la Réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expérience et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai, 2006.

13 En Inde, les allocations financées sur le budget national ont augmenté en chiffres réels mais leur part du total des investissements a diminué. Les contributions d'un certain nombre de sources extrabudgétaires tels que les fonds centraux pour les routes, l'emprunt et l'investissement privé constituent actuellement le principal moyen de financement. Les allocations budgétaires pour le programme de développement des routes rurales en Inde ne représentent que 23,40 % du total des investissements. Au Japon, le fonds général ne finance que 0,4 % du budget du secteur routier en 2006, le reste provenant d'un fonds spécial pour les routes et du revenu des péages. En République de Corée, la contribution du gouvernement central au budget du secteur routier s'établissait à environ 58,3 % en 2004 mais provenait en majeure partie d'un compte spécial pour le système de transport.

14. Il y a trois raisons principales à la tendance générale à la baisse de la part du financement provenant des allocations budgétaires directes. Tout d'abord, l'énormité des besoins a amené les pays à envisager divers mécanismes extrabudgétaires⁹. Deuxièmement, les gouvernements doivent faire face aux demandes concurrentes d'autres secteurs. Troisièmement, dans le contexte du processus de décentralisation, de nombreux pays comme l'Inde, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande ont consenti une délégation d'autorité aux pouvoirs publics provinciaux et locaux, ce qui a engendré de plus gros besoins financiers à l'échelon local et réduit les moyens dont dispose le gouvernement central pour ses propres programmes.

15. Il est probable toutefois que dans l'avenir prévisible l'infrastructure de transport de nombreux pays en voie de développement devra être financée dans une mesure appréciable sur le budget de l'État. De ce fait, il est nécessaire de continuer à tenir compte de cette source de fonds. Les gouvernements ont d'ailleurs des possibilités d'accroître la proportion du produit intérieur brut que représentent leurs recettes fiscale et autres, en particulier là où cette proportion demeure faible.

C. Financement extrabudgétaire

16. Il existe un large éventail d'options financières extrabudgétaires qui peuvent être exploitées à l'appui du développement de l'infrastructure de transport, dont les plus courantes sont les suivantes: a) redevances perçues des usagers, y compris les droits et taxes, b) financement par l'emprunt, notamment auprès des institutions financières et banques de développement, et c) accès aux marchés des capitaux par différents types d'instruments financiers. Une analyse des tendances récentes montre que les sources extrabudgétaires financent une part croissante des besoins globaux d'investissement

⁷ Yoshitsugu Hayashi, Zhongzhen Yang et Omar Osman, The effects of economic restructuring on China's system for financing transport infrastructure, *Transport Research A*, vol. 32, 1998, p. 183-195.

⁸ Wang Ruijun et Li Yang Li Huajian, Government policy on provincial and rural road development in China, document présenté à la deuxième conférence du Réseau Asie-Pacifique d'enseignement et de recherche en matière de transport et de logistique organisée par la CESAP et l'Institut asiatique pour le développement des transports, New Delhi, 14-15 avril 2005.

⁹ Aux États-Unis d'Amérique, dans les années 1950 et 1960 le financement du vaste programme d'aménagement des autoroutes inter-états a été obtenu de diverses sources extrabudgétaires, essentiellement l'emprunt sur les marchés financiers grâce à divers instruments de financement.

de nombreux pays. La perception directe de redevances auprès des usagers et des bénéficiaires est de plus en plus fréquente. Même dans le secteur routier, où l'on continue largement à considérer les routes comme des biens publics, il est évident que le système de péage est de plus en plus accepté dans la région. En conséquence, les contributions des diverses sources extrabudgétaires financent une part croissante des besoins globaux d'investissement de nombreux pays. La présente section décrit les sources de financement extrabudgétaire actuellement utilisées dans la région.

1. Redevances perçues des usagers et paiements effectués par les bénéficiaires indirects

a) Taxes et redevances d'utilisation réservées pour des affectations spéciales

17. De nombreux pays ont introduit des taxes spéciales, en particulier sur le carburant utilisé pour les transports, et sur l'achat de véhicules, ainsi que diverses redevances d'utilisation. L'objectif est d'obtenir des fonds à investir dans le secteur des transports. D'autres pays réservent un pourcentage des taxes perçues sur le carburant et d'autres sources pour le financement de projets de transport, notamment dans le secteur routier. Les fonds ainsi réservés permettent de financer une part importante des investissements. L'affectation spéciale du produit des taxes et des redevances d'utilisation est pratiquée dans de nombreux pays en développement, notamment la Chine, l'Inde, le Kazakhstan, le Népal et les Philippines.

18. La Chine a introduit dans le secteur routier diverses redevances qui sont perçues à l'échelon provincial et qui financent, à hauteur de 30 % environ les dépenses routières. À l'échelon national, l'impôt sur l'achat de véhicules a permis d'obtenir 48,2 milliards de yuan et de financer 12 % du total des investissements dans le secteur routier en 2004¹⁰. Des redevances d'utilisation existent également en Inde sous forme de droits sur les carburants. Ainsi, 50 % des taxes sur le diesel vont aux routes rurales, ce qui devrait représenter 176 milliards de roupies (environ 4 milliards de dollars É.-U.) pendant les cinq premières années du programme de développement des routes rurales. (voir encadré 1). Par ailleurs, les recettes faisant l'objet d'affectations spéciales ont été utilisées en Chine et en Inde pour mobiliser des fonds supplémentaires sur le marché grâce à divers instruments financiers.

b) Fonds spéciaux pour l'entretien des routes

19. Les fonds affectés au secteur routier sur le budget de l'État sont souvent sensiblement inférieurs aux besoins des nouveaux projets de construction routière et d'entretien du réseau. Face à ce problème, les gouvernements ont pris des mesures pour accroître les entrées de ressources et la bonne gestion des ressources disponibles grâce à l'établissement d'un fonds spécial pour les routes. Divers pays de la région, parmi lesquels l'Inde, le Japon, le Kazakhstan, la Mongolie, le Népal, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines et la République démocratique populaire lao ont créé des fonds spéciaux pour leur secteur routier. De nombreux États

¹⁰ Monographie sur la Chine présentée à la Réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expériences et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai, 2006.

de l'Inde ont également créé leurs propres fonds routiers¹¹. Les revenus utilisés pour ces fonds proviennent de droits et taxes connus sous le nom de redevances d'utilisation. Il s'agit essentiellement des droits d'immatriculation des véhicules, des taxes sur le carburant, et des péages. L'expérience indique que les fonds routiers ont largement aidé les pays à financer les besoins de leur secteur routier, et plus particulièrement à remédier aux insuffisances chroniques de l'entretien des routes¹².

c) Péages

20. Le système consistant à faire payer directement les usagers de la route est d'origine relativement récente dans la plupart des pays en développement de la région. En revanche, les recettes des péages permettent de financer une part importante du budget du secteur routier dans les pays développés. Ainsi, elles devraient assurer 14,4 % de l'investissement global dans le secteur routier au Japon en 2006¹³.

21. Bien que dans de nombreux pays l'expérience initiale en matière de péage n'ait pas été très encourageante, les routes à péage sont maintenant communes dans la plupart des pays en développement de la région, en particulier au Bangladesh, en Chine, en Indonésie, en Malaisie, au Népal, au Pakistan, aux Philippines, en Thaïlande et au Viet Nam. Au Pakistan, 74 sections à péage existent sur les routes nationales et 14 autres ont été approuvées par la National Highway Authority. Pour l'exercice financier 2005-2006, le produit attendu de l'exploitation des péages devrait être de 4 milliards de roupies pakistanaises, et permettre de financer à environ 92 % le compte spécial pour l'entretien des routes. Ce même montant représenterait 57 % du budget d'entretien de l'ensemble du réseau routier national pakistanais.

22. En Indonésie, les péages routiers existent depuis 1978. Le pays compte actuellement 650 km de routes à péage. Depuis une réunion nationale au sommet sur les infrastructures tenue en 2005, l'Indonésie a entrepris de vastes programmes de développement des routes à péage. En 2005 ont débuté des négociations concernant 17 programmes de routes à péage, et des accords de concession portant sur quatre routes à péage ont également été conclus. Pour 2006, les autorités envisagent 12 autres projets de ce genre¹⁴.

23. L'obtention de revenus provenant des péages a progressé en Inde à mesure qu'un plus grand nombre de sections des routes nationales sont devenues payantes. On estime que les péages des routes

¹¹ Pour plus de détail sur ces fonds, voir D.P. Gupta, «Road funds: a case study of sustainable road maintenance in India», *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 75 (Publication des Nations Unies, n° de vente E.05.II.F.34).

¹² Pour l'expérience acquise dans l'exploitation des fonds routiers en Asie, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, voir *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, No. 75, cité ci-dessus.

¹³ Tetsuo Miyairi. Monographie sur le Japon présentée à la Réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expériences et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai 2006.

¹⁴ Voir l'information disponible sur <<http://www.indonesiainfrastructure.com/>> (17 juillet 2006).

nationales ont rapporté 4 milliards 340 millions de roupies pendant l'exercice financier 2004-2005. Selon la politique officielle, des péages devraient être aménagés sur toutes les sections des routes nationales devant être mises à niveau dans le cadre du programme national de développement routier.

24. Les dispositions administratives relatives aux péages et la gestion des recettes qu'ils procurent diffèrent d'un pays à l'autre. Au Népal et au Pakistan par exemple, le produit des péages est déposé dans un fonds routier spécial pour le financement extrabudgétaire de projets du secteur routier, en particulier pour les travaux d'entretien. En Inde, en Indonésie, en Thaïlande et dans d'autres pays, les recettes des péages servent à rémunérer les concessionnaires privés des routes à péage. Les péages perçus sur les routes construites grâce à des fonds publics vont au fonds général de l'État ou sont réservés pour le financement de projets routiers. Dans d'autres pays, comme le Bangladesh, les recettes de péage vont au fonds général de l'État.

25. Malgré les progrès accomplis pour faire payer directement les usagers, le système de péage reste difficile à appliquer en raison des questions d'ordre politico-économique associées à la tarification.

d) Paiements effectués par les bénéficiaires indirects

26. Les systèmes appliqués pour faire payer les bénéficiaires indirects des nouveaux projets de transport constituent une importante source de financement dans certains pays. Ces systèmes, qui consistent à imposer sur les plus-values les propriétaires de terrain et les promoteurs par le biais de taxes ou redevances financières, sont appliqués par exemple en Chine, à Hong Kong (Chine) et au Japon dans la région, et aux États-Unis d'Amérique, afin de récupérer une partie des avantages que procurent les nouveaux projets de transport¹⁵. Dans la plupart des pays de la région, ces systèmes soit n'existent pas, soit n'ont qu'une application très limitée. Le Japon et la République de Corée ont également utilisé l'instrument redistribution des terres pour le financement de projets d'infrastructure urbaine.

2. Financement par l'emprunt

a) Prêts de banques et institutions financières nationales ou étrangères et de banques de développement

27. Le financement par l'emprunt est devenu une importante source de financement pour les projets de transport. Il est toutefois difficile d'en connaître la part exacte, notamment lorsqu'il provient d'institutions internationales de financement. De nombreux grands projets et programmes de transport de la région sont financés, au moins partiellement, par l'emprunt auprès d'institutions nationales ou internationales de financement.

¹⁵ On trouvera un examen des diverses formes de taxation des bénéficiaires indirects en Chine, au Japon et aux États-Unis dans Y. Hayashi, Zhongzhen Yang et Omar Osman «The effects of economic restructuring on China's system for financing transport infrastructure», *Transport Research A*, vol. 32, p. 183 à 195.

28. En Chine les recettes provenant des redevances routières sont exploitées pour emprunter auprès des banques nationales. Environ 40 % du total des investissements de la Chine dans le secteur routier proviennent d'institutions financières nationales et 2 % d'institutions financières internationales et de pays étrangers¹⁶. En Indonésie, le montant des fonds mis à disposition par des organismes internationaux pour des investissements dans le secteur routier s'élevait à 253 millions de dollars en 2005 (environ 34 % de l'investissement total) et sera de 187 millions de dollars pour 2006 (environ 23 % de l'investissement total). À Sri Lanka, les fonds étrangers (non compris les dons) financent 50 % du budget global de développement routier (361 milliards de roupies en 2006).

29. La Banque asiatique de développement, la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) et la Banque mondiale ont financé des projets de transport routier dans de nombreux pays de la région, parmi lesquels le Bangladesh, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Népal, le Pakistan, les Philippines, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam. Des prêts de la JBIC ont servi à financer le système de transport public souterrain et le nouvel aéroport de Bangkok.

b) Obligations

30. En Asie, les obligations représentent une modalité de financement relativement nouvelle, qui n'a été utilisée que par un petit nombre de pays pour financer des projets de transport. En Inde, elles ont constitué une source importante de financement pour de vastes programmes d'investissement dans le secteur routier. La taxe sur le carburant perçue en Inde est en partie allouée au développement des routes nationales. Les fonds ainsi obtenus ont été utilisés pour emprunter des ressources supplémentaires sur le marché intérieur des capitaux grâce à l'émission d'obligations exonérées de l'impôt sur les plus values. La National Highway Authority de l'Inde a émis ces obligations et a pu ainsi recueillir 85 milliards de roupies (1,89 milliard de dollars) sur le marché intérieur des capitaux. L'Inde a prévu des emprunts d'environ 5,5 milliards de dollars grâce à des obligations défiscalisées et garanties par l'État pour les cinq premières années du programme d'aménagement de routes rurales. Elle a également acquis une certaine expérience dans l'émission d'obligations municipales pour le financement de projets d'infrastructure urbains, mais principalement dans le secteur de l'eau¹⁷.

31. En Chine, le premier programme de financement par des obligations lancé en 1996 a permis de recueillir 200 millions de dollars É.-U. pour la Zhuhai Highway Company Limited, dans la province de Guangdong. La Banque chinoise de développement est la deuxième source de financement par l'emprunt, après le gouvernement chinois. Les obligations de la Banque ne sont pas officiellement garanties par l'État mais sont considérées comme une dette semi-officielle.

¹⁶ Monographie sur la Chine présentée à la Réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expériences et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai 2006.

¹⁷ Un certain nombre de villes de l'Inde ont émis des obligations municipales exonérées d'impôts ou soumises à l'impôt. Pour plus de détails voir Chetan Vaidya sur le site < <http://www.ficci.com/media-room/speeches-presentations/2006/apr/2>> (25 juillet 2006).

c) Titrisation

32. La titrisation d'actifs existants et un autre mécanisme relativement nouveau en Asie, que la Chine commence à employer. Elle est pratiquée lorsqu'un projet a déjà atteint le stade opérationnel et que les risques (retards de construction, dépassement des coûts, niveaux de trafic initial) ont diminué. La cotation d'actions sur les bourses de Hong Kong (Chine), de Shenzhen et de Shanghai a été utilisée pour recueillir des fonds grâce à des offres publiques initiales. Le principal avantage de cette forme de financement est son faible coût. Son principal désavantage est le temps nécessaire pour accomplir les formalités réglementaires. Ainsi, les sociétés doivent avoir réalisé des opérations profitables pendant trois ans avant de pouvoir être cotées sur les bourses de Shenzhen et de Shanghai. Pour ces raisons, on estime que cette modalité convient surtout comme instrument de refinancement. Depuis 1995, 15 sociétés d'autoroutes et promoteurs d'infrastructure chinois ont été cotés sur les trois bourses précitées¹⁸. La titrisation de certains projets de transport fait également l'objet d'un examen de la part des autorités du Bangladesh.

D. Nouvelles initiatives pour le financement des projets d'infrastructure**1. Fonds de promotion des investissements privés au Bangladesh**

33. Grâce à une assistance financière de 50 millions de dollars É.-U. de l'Association internationale de développement (IDA), le Gouvernement du Bangladesh a récemment créé un fonds pour le financement de la promotion des investissements, [Investment Promotion Financing Facility (IPFF)] qui doit permettre de financer des initiatives du secteur privé en matière de développement des infrastructures. La part de l'État dans ce fonds provient d'un projet existant de développement des institutions financières géré par la Banque du Bangladesh, banque centrale du pays. De petits projets d'infrastructure devraient pouvoir bénéficier de cette initiative. Des banques et des institutions financières non bancaires transféreront leurs prêts au secteur privé dans le cadre de ce programme. Les entrepreneurs et les institutions financières intéressés seront tenus d'apporter au moins 30 et 20 % respectivement du coût total des projets. Le reste sera pris en charge par l'IPFF. Les investissements relevant du projet sont soumis à l'approbation du Gouvernement et à de l'IDA. L'Infrastructure Investment Facility Centre, organisme officiel de facilitation des partenariats public-privé vérifie qu'un projet peut bénéficier de ce programme selon les directives officielles applicables aux projets d'infrastructure du secteur privé (2004).

2. Institutions spéciales de financement de l'infrastructure en Inde

34. L'Inde a créé des institutions spéciales qui mobilisent des fonds sur les marchés nationaux et internationaux des capitaux pour le financement de projets d'infrastructure. L'Infrastructure Development Finance Corporation, créée en 1997 avec la participation du Gouvernement indien, de la

¹⁸ Makoto, Ojira. "Private sector participation in the road in China", Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific No.73 (publication des Nations Unies N° de la vente E.03.II.F.43), p.1-26.

Banque mondiale, de la KFW IPEX Bank, et de plusieurs banques commerciales indiennes, offre des prêts et garanties à long terme à des projets d'infrastructure du secteur public et du secteur privé. L'encours des prêts consentis en 2005 s'est élevé à 1,3 milliard de dollars É.-U.

35. Dans le cadre d'une autre initiative, le Gouvernement indien a créé, en janvier 2006, une société au capital détenu entièrement par l'État, l'India Infrastructure Finance Company Limited (IIFCL). Cette société, dont le capital autorisé s'élève à 10 milliards de roupies sera également financée par des emprunts à long terme sur le marché libre. Le Gouvernement se portera garant du remboursement du capital et des intérêts de ces emprunts. L'un des principaux rôles envisagés pour l'IIFCL sera le refinancement de projets du secteur privé financés initialement par des banques, lorsque le financement à long terme de projets d'infrastructure s'avère difficile. Les projets de développement, financement et construction attribués à des compagnies privées dans le cadre de partenariats public-privé recevront la priorité absolue dans les activités de financement de l'IIFCL¹⁹.

3. Fonds d'investissement dans l'infrastructure de la Fédération de Russie

36. Les autorités de la Fédération de Russie envisageaient en 2005 la création d'un fonds d'investissement doté d'un capital de 40 à 50 milliards de roubles, puis de 70 milliards en 2006, pour le financement des projets d'infrastructure notamment dans le domaine des transports, auquel les investisseurs pourraient faire appel pour financer une partie de leurs besoins, le solde devant être couvert par leurs propres ressources²⁰.

4. Fonds de financement groupé

37. Les grands organismes officiels locaux peuvent avoir accès au marché national des capitaux pour financer des projets d'infrastructure. Toutefois, cela est difficile pour les organismes locaux de petite et moyenne dimensions. Le financement groupé est un mécanisme novateur mis au point aux États-Unis, qui a été utilisé pour le financement de projets d'infrastructure. L'État fournit des subventions ou «capitaux d'amorçage» pour créer un fonds permettant d'obtenir accès à l'emprunt ou à d'autres ressources. Le montant total des ressources d'un fonds de financement groupé peut devenir important au fil des années grâce aux contributions de source officielle, à la contrepartie des États, à l'amortissement des emprunts et aux intérêts perçus²¹. Les montants disponibles sont mis à la disposition des organes locaux pour le financement de leurs projets. Diverses innovations financières telles que le refinancement, les prêts d'État, la pratique de longues périodes de remboursement etc. sont utilisés pour réduire le coût du financement par rapport à celui des sources traditionnelles. L'État de Tamil Nadu en Inde a établi un tel fonds sous le nom de Tamil Nadu Urban Development Fund.

¹⁹ Inde, *Economic Survey, 2005-2006*.

²⁰ RZD-PARTNER, No. 9 (85), 2005, p. 6 (www.rzd.partner.ru) (en russe).

²¹ Par exemple le fonds de roulement de l'État pour le programme relatif à l'eau propre aux États-Unis a atteint plus de 42 milliards de dollars. Pour chaque dollar fédéral investi, ce programme apporte chaque année 1,90 dollars à d'importants projets sur la qualité de l'eau (Voir site Web du Département d'État des États-Unis sur le site <http://www.gov/g/oes/rls/fs/2003/18949.hlm> (19 juillet 2006).

5. Financement de grands programmes

38. Aucun type de financement ne suffit à lui seul à répondre aux besoins d'investissement de certains grands programmes d'infrastructure, de sorte qu'il peut être nécessaire de s'adresser à différentes sources de financement. Le vaste programme de construction de routes rurales en cours en Chine offre un exemple à cet égard. Par ailleurs, les programmes d'aménagement de routes rurales doivent être intégrés à des programmes complémentaires pour donner les effets souhaités. Pour tous les programmes complémentaires de ce genre, il est nécessaire de procéder à une mise en commun des ressources afin de pouvoir envisager le développement des zones rurales selon une approche intégrée. Toutefois, le financement n'est pas le seul grand problème de ce type d'approche du développement; un cadre institutionnel est également nécessaire pour l'intégration de programmes complémentaires. À cet égard, le programme Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY) en Inde offre un exemple intéressant de ce qui a été réalisé dans la région (voir encadré 1).

Encadré 1. Financement d'un vaste programme: le programme Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (Inde)

Le Programme Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (PMGSY), qui a été lancé en décembre 2000 par le Gouvernement indien, a pour objectif de relier entre elles des habitations rurales dispersées, dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement veille au maintien de normes techniques et de gestion élevées et uniformes. Il s'emploie aussi à faciliter l'élaboration de politiques et de plans à l'échelon de l'État. La première phase du programme doit porter sur les établissements dont la population dépasse 1 000 habitants (500 dans les États montagneux, les zones tribales et désertiques). La deuxième phase portera sur les établissements de 500 habitants (250 dans les États montagneux et les zones tribales et désertiques). On envisage la construction de 368 000 km de nouvelles routes et la mise à niveau ou la rénovation de 370 000 km de routes existantes pour un coût de 26 milliards de dollars. La mobilisation des ressources prévue pendant la première période quinquennale s'établit comme suit: allocations budgétaires 176 milliards de roupies, taxe sur le diesel 176 milliards de roupies, obligations défiscalisées 250 milliards de roupies et emprunts externes et internes 150 milliards de roupies (soit au total environ 17 milliards de dollars).

Source: <http://www.pmgys.org/>

III. PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

A. Introduction

39. Partout dans le monde, les gouvernements se tournent de plus en plus vers le secteur privé pour obtenir des ressources supplémentaires, une meilleure efficacité et un développement durable dans de nombreux domaines, notamment celui de l'infrastructure et des services de transport. Comme dans d'autres domaines, la participation du secteur privé au secteur des transports est maintenant

fréquente dans bien des pays de la région. Récemment, et comme dans d'autres secteurs de l'économie, le passage à une économie de marché a également renforcé l'intérêt pour les partenariats public-privé dans le secteur des transports.

40. Pour faciliter la participation du secteur privé, des réformes ont été mises en œuvre et les gouvernements envisagent encore d'autres mesures. De ce fait, des routes, des réseaux ferroviaires et de nouvelles installations portuaires et aéroportuaires sont de plus en plus mis en chantier selon différents types de partenariats public-privé.

B. Tendances récentes

41. À l'échelle mondiale, la participation du secteur privé au développement de l'infrastructure s'est spectaculairement accrue entre 1990 et 1997, mais elle a peu à peu diminué par rapport à son niveau record par suite de la crise financière asiatique de 1997. Après plusieurs années de léthargie, il semble qu'il y ait eu une reprise depuis 2005. La plupart des nouveaux projets sont toutefois concentrés dans quatre pays: la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la Turquie.

42. Les informations que fournit la banque de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé montrent que ce dernier a investi dans 362 projets de transport de pays en développement de la région entre 1990 et 2005 (voir tableau 3), la valeur totale de ces projets dépassant 60 milliards de dollars É.-U. Tant par le nombre de projets que par la valeur des investissements, le secteur routier venait en tête, suivi par le secteur portuaire.

Tableau 3. Montant total des investissements et nombre de projets par sous-secteur, 1990-2005

Sous-secteur	Montant total des investissements (en milliards de dollars É.-U.)	Pourcentage des investissements réalisés dans le secteur	Nombre de projets
Aéroports	7,9	13,5	36
Chemins de fer	9,3	15,3	16
Ports	15,8	25,9	100
Routes	27,7	45,6	210
Total	60,7	100	362

Source: Banque mondiale, Base de données sur la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure (<http://ppi.worldbank.org>).

43. La valeur globale de ces projets ne représente toutefois qu'une partie du total des investissements réalisés dans le secteur des transports au cours de la période considérée. Plus récemment, les ports et les aéroports ont attiré davantage d'investissements que par le passé, de sorte que leur part relative s'est sensiblement accrue.

1. Ports

44. Des projets portuaires à participation privée sont en cours dans 12 pays d'Asie. La Chine, mais aussi l'Inde, l'Indonésie et la Malaisie consentent actuellement des investissements majeurs dans le secteur des ports. Des installations portuaires ont également été construites moyennant une participation plus limitée du secteur privé en Fédération de Russie, au Myanmar, au Pakistan, aux Philippines, à Sri Lanka, en Thaïlande, en Turquie et au Viet Nam. En 2005, cinq projets représentant au total des investissements de 2 milliards 156 millions de dollars É.-U. ont été entrepris en Chine, et un projet d'une valeur de 825 millions de dollars É.-U a démarré en Turquie.

45. La participation du secteur privé aux installations et services portuaires a pris de l'ampleur en Inde et l'on s'attend à ce qu'elle se développe sous l'effet de réformes institutionnelles dans les années à venir. Au total, 13 projets portuaires privés faisant l'objet d'investissements d'environ 26 milliards 62 millions de roupies ont été achevés et 24 autres représentant des investissements de 79,1 milliards de roupies en sont à différents stades d'évaluation et d'exécution²². La participation du secteur privé à la gestion et à l'exploitation de nombreux ports indiens s'est traduite par une efficacité comparable à celle d'autres ports de la région²³. Face au succès impressionnant de l'exploitation privée du port Jawaharlal Nehru, des contrats semblables sont actuellement en cours de négociation ou d'exécution dans de nombreux ports de diverses régions du pays. Citons notamment l'aménagement d'un troisième terminal à conteneurs au Port Jawaharlal Nehru et un contrat pour l'aménagement, l'exploitation et la gestion du terminal de transbordement des conteneurs à Cochin. Nombre de grands ports de la région sont gérés et exploités par le secteur privé bien qu'ils puissent être la propriété du secteur public.

46. La création et de dépôts intérieurs de conteneurs et de ports secs est en quelque sorte une nouveauté dans le secteur portuaire. Des dépôts intérieurs de conteneurs, qui constituent une extension à l'intérieur des terres des installations situées en bordure de mer, ont été créés pour améliorer l'efficacité logistique et offrir des services à valeur ajoutée. Bien que les dépôts intérieurs de conteneurs dotés d'installations de dédouanement se soient multipliés dans d'autres régions, il n'existe que 103 installations de ce genre dans la région de la CESAP (contre un chiffre estimatif de 207 en Europe et d'environ 373 grandes installations aux États-Unis). Il est intéressant de noter que ce type d'installation a bien souvent été créé avec la participation du secteur privé. Des dépôts intérieurs de conteneurs détenus ou exploités par le secteur privé existent en Chine, en Fédération de Russie, en Inde, au Myanmar, au Pakistan et en République de Corée (l'encadré 2 donne un exemple à ce sujet). Toutefois nombre de ces installations ne sont pas dotées de services de dédouanement.

²² Inde. *India Economic Survey*, 2005-2006.

²³ 3iNetWork, 2003. *India Infrastructure Report 2003-Public expenditure allocation and accountability* (New Delhi, Oxford University Press), p. 72.

**Encadré 2. Le dépôt intérieur de conteneurs de Kyungin (République de Corée):
un projet à participation du secteur privé**

Le dépôt intérieur de conteneurs de Kyungin, à Uiwang, a été créé en 1992 en vue de réduire les coûts logistiques. Il est détenu à 75 % par 16 compagnies de transport du secteur privé et, pour les 25 % restants, par l'État, représenté par les Chemins de fer nationaux coréens. Doté d'un capital versé de 5 millions 263 000 dollars É.-U. le projet a été réalisé pour un coût total de 32,2 millions de dollars. Situé à proximité de Séoul, le dépôt intérieur de conteneurs est bien relié par la route et par le rail avec les grands ports de Busan et Gwangyang. Il possède une capacité de manutention annuelle de 1,37 million EVP et offre différents services dont les suivants: transport par rail, transport intérieur en liaison avec les chargeurs et services intérieurs de dédouanement.

Le dépôt intérieur de conteneurs constitue un véritable port intérieur et possède toutes les installations physiques d'un port maritime: parc à conteneurs, centre de groupage des conteneurs et bureaux pour les agences et compagnies participant à son exploitation. En faisant fonction de centre de groupage des conteneurs, Kyungin a largement soulagé Busan, où le fret s'accumulait. Il a également aidé à réduire la congestion du trafic intérieur en permettant de transporter d'importants volumes de fret par rail plus rapidement et à un moindre coût.

2. Routes

47. Les projets routiers exécutés dans sept pays ont absorbé environ la moitié des investissements privés réalisés dans le secteur des transports. Ils ont été concentrés surtout en Chine, en Inde, en Malaisie et en République de Corée, la Chine se plaçant en tête tant par le nombre que par la valeur des projets. Venaient ensuite l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande. Il y a eu récemment une augmentation marquée de la participation privée dans le secteur routier en Inde et en Indonésie, ces deux pays entreprenant un grand nombre de projets routiers faisant intervenir le secteur privé.

48. L'Inde a étudié divers arrangements contractuels pour les partenariats public-privé dans le domaine du développement routier. Au total 54 contrats portant sur un kilométrage d'environ 3 100 km et requérant des investissements de quelque 190 milliards de roupies ont été attribués. Environ 25 projets plus petits du type construction-exploitation-transfert (CET) et d'un coût de 14 milliards de roupies ont été lancés pour la construction de ponts, de sauts-de-mouton et de rocade. Le montant total des investissements du secteur privé pour les trois premières phases du programme national de développement routier devraient atteindre quelque 6 milliards 420 millions de dollars É.-U. À l'avenir la plupart des programmes de développement routier devraient être entrepris dans le cadre de partenariats public-privé.

49. Le succès récent du programme de partenariats public-privé en Inde provient de ce qu'il comporte le complément de financement nécessaire pour assurer la viabilité des projets²⁴ et s'accompagne d'autres mesures d'encouragement, de contrats favorables aux investisseurs et de procédures administratives transparentes. Le Gouvernement a alloué 14 milliards de roupies au cours de l'exercice financier 2005-2006 pour assurer le complément de financement nécessaire à la viabilité des projets en PPP²⁵. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont réputées avoir fait part de leur intérêt pour financer ce complément dans le cas des projets routiers. L'encadré 3 indique certains des principaux encouragements consentis au secteur privé.

3. *Chemin de fer*

50. Les projets ferroviaires à participation du secteur privé sont relativement peu nombreux et l'on n'en trouve que dans sept pays: Australie, Chine, Inde, Malaisie, Philippines, République de Corée et Thaïlande. Ce sont pour la plupart des projets ferroviaires urbains, qui témoignent de la réapparition de l'exploitation de chemins de fer privés dans les pays en développement d'Asie après une longue période de nationalisation et de gestion publique. Les nouveaux projets ferroviaires urbains de Bangkok, Kuala Lumpur, Beijing et Manille ont encouragé d'autres pays de la région à envisager des projets analogues pour leurs grandes villes. Les renseignements fournis par le Centre CET des Philippines indiquent qu'en juin 2006 cinq projets ferroviaires urbains destinés au système de transport public de Manille avaient atteint différents stades préparatoires à leur mise en œuvre.

51. Un projet ferroviaire urbain d'un coût estimatif de 23 milliards de roupies a été lancé à Mumbai (Inde) dans le cadre d'une concession CET d'une durée de 35 ans. Ce projet sera financé à hauteur d'environ 28 % par l'État. Un projet analogue en partenariat public-privé est également à l'étude à Hyderabad et devrait être financé à hauteur de 30 % environ par l'État.

52. En Australie, une ligne de 1 420 km a été construite entre Alice Springs et Darwin pour acheminer par voie terrestre du fret destiné à l'Asie. Sur un coût estimatif total de 1,3 milliards de dollars australiens, le financement de l'État s'est élevé à 559,2 millions de dollars australiens, le solde étant financé par le secteur privé. Une liaison ferroviaire à grande vitesse a été construite entre Séoul et Busan (République de Corée) à un coût d'environ 17 milliards de dollars É.-U. Le projet a reçu de l'État d'importants montants sous forme de subventions et de prêts destinés à assurer sa viabilité commerciale. L'État a pris à sa charge 45 % des coûts (35 % sous forme de subventions et 10 % sous

²⁴ Il s'agit d'un programme du Gouvernement indien tendant à apporter une aide financière aux PPP dans l'infrastructure. Une subvention unique ou différée est apportée pour rendre le projet commercialement viable. Le financement du déficit de viabilité peut revêtir diverses formes: subventions, prêts subordonnés, subventions d'exploitation et d'entretien et bonification d'intérêts. Une combinaison de participation au capital et de subventions est également possible.

²⁵ Inde, *Economic Survey 2005-2006*, p. 189, disponible sur le site <http://indiabud11.et.nic.in/es200506/esmain.htm> (14 juillet 2006).

forme de prêts); les 55 % restants étant financés essentiellement par l'emprunt²⁶. Deux projets ferroviaires intermodaux reliant des ports du Gujarat ont été réalisés dans le cadre de partenariats public-privé (Pipav Rail Corporation et Kutch Railway Co.) pour un coût total de plus de 198 millions de dollars É.-U.

Encadré 3. Encouragements à la participation du secteur privé dans le secteur routier en Inde

Le gouvernement indien a pris diverses mesures administratives, juridiques et financières pour promouvoir les partenariats public-privé dans le secteur routier. L'accord type de concession a été rendu plus favorable aux investisseurs grâce à une répartition plus équitable des risques et à la fourniture d'encouragements sous forme de subventions et autres mesures. Les principaux encouragements consentis sont les suivants:

- Le gouvernement prend à sa charge les dépenses d'achat des terrains et les activités qui précèdent la construction.
- L'investissement étranger direct peut atteindre 100 %.
- Les subventions au capital destinées à assurer la viabilité du projet peuvent atteindre 40 %.
- La participation de l'État au capital peut aller jusqu'à 30 %.
- Une exonération fiscale à 100 % est accordée pour une période de 10 années consécutives.
- Le matériel de construction routière est importé en franchise de droits.
- Les obligations sont exonérées de l'impôt sur les plus-values.
- Des avantages fiscaux sont accordés pour les activités de développement.
- Les procédures d'achat sont transparentes et bien définies.
- Il existe un mécanisme équitable pour la solution des conflits.

Source: A.P. Bahadur. «Financing national highways in India», document présenté à la réunion d'experts sur le développement du réseau de la Route d'Asie: expérience et enseignements régionaux concernant le financement des infrastructures routières et l'amélioration de la sécurité routière, Bangkok, 8-10 mai 2006.

4. Aéroports

53. Des projets aéroportuaires à participation du secteur privé ont été menés à bien dans neuf pays de la région, notamment en Chine, en Fédération de Russie, en Inde et en Turquie, mais aussi au Cambodge, en Malaisie, aux Philippines, en République démocratique populaire lao, en Thaïlande et au Viet Nam. L'an dernier, deux importants contrats représentant un investissement global de 2 milliards 848 millions de dollars É.-U. ont été conclus en Turquie pour l'aéroport d'Ankara.

²⁶ Information disponible sur le site <<http://www.webmag.transport.alstom.com/eMag/extreme/international/korea/ktx/mar2004/1/224.asp>>

54. Récemment, l'Inde a pu obtenir d'énormes investissements privés pour son secteur aéroportuaire. L'aéroport de Cochin, qui a été le premier aéroport construit en site vierge avec la participation du secteur privé, a coûté d'environ 68,5 millions de dollars. Des aéroports en site vierge sont en construction à Bangalore et à Hyderabad, pour un coût respectif de 324 et 399 millions de dollars É.-U. Dans les deux cas, le secteur privé prend à sa charge 74 % du coût estimatif. Plusieurs autres projets semblables sont à l'étude de la part des autorités. Les aéroports de Delhi et Mumbai ont été confiés à des consortiums privés gérés par des sociétés nationales, dans le cadre d'accord d'exploitation-gestion-développement associés à une concession de 30 ans. L'État détiendra une part de 26 % dans chacune des deux sociétés mixtes qui seront chargées de la gestion de ces aéroports. Les investissements prévus pour les aéroports de Delhi et Mumbai au cours des cinq prochaines années devraient s'élever respectivement à 28 milliards et 26 milliards de roupies²⁷.

C. Dispositions institutionnelles concernant les partenariats public-privé

55. De nombreux gouvernements de la région de l'Asie et du Pacifique ont énoncé leurs politiques et fixé des cadres réglementaires. Certains gouvernements sont allés plus loin et ne se sont pas contentés comme il est d'usage de formuler des politiques, de rationaliser les procédures administratives et de créer un cadre juridique favorable. Ils ont établi des services spécialisés et mis au point des instruments juridiques appropriés pour apporter un réel appui à l'activité du secteur privé en matière de développement de l'infrastructure. L'encadré 4 donne la liste des services spécialisés officiels de certains pays de la CESAP et l'encadré 5 celle des instruments juridiques appliqués dans la région.

Encadré 4. Quelques-uns des services spécialisés traitant des partenariats public-privé dans l'administration publique et les programmes des pays de la région

- Private Infrastructure Investment Management Centre (PIMAC) (Centre de gestion des investissements privés dans l'infrastructure), République de Corée
- BOT Center (Centre construction-exploitation-transfert), Philippines
- National Committee for the Acceleration of Infrastructure Provision Policy (KKPPI) (Comité national pour la politique d'accélération de la mise en place des infrastructures), Indonésie
- Infrastructure Investment Facilitation Centre (IIFC) (Centre de facilitation des investissements dans l'infrastructure), Bangladesh
- Bureau of Infrastructure Investment (BII), Board of Investment (Bureau des investissements dans l'infrastructure), Conseil des investissements, Sri Lanka
- Partnership Victoria (Partenariat Victoria), Victoria, Australie
- Gujarat Infrastructure Development Board (GIDB) (Conseil du développement des infrastructures du Gujarat), Gujarat, Inde

²⁷ The Economic Times, disponible sur le site <<http://economictimes.indiatimes.com/article/show/147794.cms>>, juillet 2006.

Encadré 5. Instruments spéciaux à l'appui de la participation privée au développement de l'infrastructure

- Private Finance Initiative Promotion Law (PFIPA Law) (Loi sur la promotion de l'initiative financière privée), Japon
- Private Provision of Infrastructure Act (PPI Act) (Loi sur la contribution du secteur privé à l'infrastructure), République de Corée
- Land Transport Management Act (Loi sur la gestion des transports terrestres), Nouvelle-Zélande
- Build Operate Transfer Law (Loi sur les activités de construction-exploitation-transfert), Sri Lanka
- Board of Investment Law (Loi relative au Conseil des investissements), Sri Lanka
- Build Operate Transfer Law (Loi sur les opérations de construction-exploitation-transfert), Turquie
- Gujarat Infrastructure Development Act (Loi sur le développement des infrastructures au Gujarat), Gujarat, Inde
- Lois sectorielles de nombreux pays (en particulier l'Inde et l'Indonésie) traitant des partenariats public-privé et de la participation du secteur privé au développement de l'infrastructure.

D. Observations et enseignements

56. La participation du secteur privé dans le secteur des transports s'est considérablement accrue ces deux dernières années. Face aux contraintes budgétaires et aux insuffisances du secteur public, il y a lieu de penser que la participation du secteur privé continuera à se développer pour répondre à une demande croissante.

57. Jusqu'à une époque récente, l'accent avait été mis surtout en Asie sur de nouveaux projets CET à forte intensité de capital; toutefois ces projets sont complexes à administrer, étant donné notamment les faiblesses institutionnelles et les capacités limitées du secteur public. Reconnaisant la complexité des contrats CET, on a accordé plus d'attention à des formes plus pratiques de participation visant à accroître l'efficacité des installations existantes grâce à l'amélioration de leur exploitation et à leur modernisation. Les succès rencontrés dans le secteur routier et aéroportuaire en Inde montrent qu'un partage approprié des risques, et des arrangements contractuels plus diversifiés peuvent susciter une participation accrue du secteur privé.

58. Les progrès du financement en monnaie locale, que l'on constate en Chine, en Inde, en Malaisie, en République de Corée et en Thaïlande sont également encourageants pour les partenariats public-privé²⁸. Toutefois étant donné le niveau actuellement limité du financement par l'emprunt dans la région, de nouvelles innovations sont nécessaires s'agissant du financement des projets et des structures de financement.

²⁸ Makoto Ojira, op. cit. traite de cette évolution en Chine.

59. L'existence d'un service ou d'un programme public traitant spécialement des partenariats public-privé peut être très efficace pour promouvoir de tels partenariats. L'expérience des pays qui en sont dotés s'est révélée très positive. Ces services et programmes jouent un important rôle de catalyseur pour la promotion et l'exécution de projets du secteur privé.

60. Dans de nombreux pays, les dispositions et procédures juridiques concernant la participation du secteur privé sont nombreuses, complexes et dispersées dans un grand nombre d'instruments différents, et il n'existe pas de délai précis de mise en œuvre. Pour tenir compte de ces problèmes, nombre de pays ont élaboré des instruments juridiques et réglementaires spéciaux qui ont contribué à réduire les incertitudes entourant les projets entrepris en PPP et à accroître la confiance des investisseurs.

61. L'expérience acquise tant dans la région qu'à l'extérieur semble indiquer que les gouvernements doivent accorder une attention particulière au développement institutionnel et au renforcement des capacités du secteur public. À moins d'agir en ce sens, il sera difficile de réaliser des progrès notables bien que l'accroissement de la demande justifie des investissements supplémentaires de la part du secteur privé.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET GRAND ENJEUX

62. La demande d'infrastructure de transport continuera à augmenter étant donné l'accroissement de la production et du commerce intérieurs et extérieurs, l'augmentation des revenus et les progrès de l'urbanisation. Toutefois l'apport de l'État étant limité, les fonds publics ne sauraient suffire à répondre à l'accroissement de la demande.

63. Actuellement, le financement que peuvent assurer globalement toutes les sources disponibles est très inférieur au total des besoins d'investissements. Si l'on peut débattre du montant précis des besoins d'investissement futurs et s'il est possible d'affiner les estimations, il n'en reste pas moins qu'il est extrêmement nécessaire d'accroître les ressources disponibles de toutes les sources possibles pour le développement de l'infrastructure de transport.

64. L'analyse des tendances actuelles montre que le financement extrabudgétaire de l'infrastructure de transport se répand de plus en plus dans la région. À l'avenir, les fonds provenant de sources extrabudgétaires devraient permettre de satisfaire une part plus forte des besoins d'investissement. Bien que certains pays agissent déjà en ce sens, la plupart continuent de compter très largement sur leurs propres ressources budgétaires, qui sont elles-mêmes limitées. Pour exploiter davantage l'apport extrabudgétaire, les pays devront explorer diverses options, par exemple faire supporter les coûts aux utilisateurs directs, faire appel à des moyens de financement novateurs pour emprunter sur le marché, et s'assurer la participation financière du secteur privé.

65. Peu nombreux sont les pays de la région qui ont utilisé des instruments financiers et des outils novateurs pour emprunter sur le marché ou s'assurer des ressources à long terme. Dans la plupart des pays, les marchés des capitaux ne sont pas pleinement développés. Les contraintes d'ordre juridique et réglementaire, en particulier au niveau intermédiaire demeurent un obstacle majeur au financement par l'emprunt. La croissance des partenariats public-privé dépend également des possibilités de financement par l'emprunt dans un pays donné.

66. Les systèmes tendant à faire payer les bénéficiaires indirects, par le biais de la taxation des plus-values et d'autres redevances, sont pratiquement inexistantes sauf dans quelques pays comme la Chine, le Japon et la République de Corée. Ils pourraient constituer une importante source de financement, notamment de l'infrastructure de transport urbain.

67. Le financement intérieur semble devoir continuer à l'emporter sur l'investissement étranger. Aussi importe-t-il d'examiner les contraintes intérieures auxquelles il se heurte. Des instruments appropriés de financement et de refinancement, telles que les obligations ou encore la titrisation des avoirs devraient être envisagés. Il importe d'évaluer les résultats obtenus par les pays qui ont créé des institutions et mécanismes spéciaux de financement de l'infrastructure.

68. Les gouvernements ont progressivement eu recours à différents types de partenariat avec le secteur privé pour obtenir des ressources additionnelles et pour tirer parti de l'efficacité de ce secteur et de ses capacités d'innovation. Toutefois les progrès sont demeurés inférieurs aux attentes pour différentes raisons. Les connaissances et compétences requises pour mettre en place et exploiter des projets de partenariat public-privé font souvent défaut dans le secteur public. En conséquence, bien qu'il existe beaucoup de projets potentiels, dans bien des pays les réalisations demeurent peu nombreuses.

69. Pour bénéficier d'une participation fructueuse du secteur privé, les décideurs doivent faire en sorte de bien comprendre ce qu'il peut offrir tout en restant conscients des limites du rôle qu'il peut jouer. L'expérience de divers pays semble indiquer que la formulation d'un cadre juridique et réglementaire approprié, l'existence d'un mécanisme de partage des risques, d'un système d'achats transparent et de procédures administratives rationalisées, de même que la fourniture d'encouragements sont d'importance vitale pour la promotion des partenariats public-privé.

V. QUESTIONS À EXAMINER

70. La plupart des pays de la région souffrent d'une pénurie de services et d'infrastructure de transport. Les fonds que les sources traditionnelles permettent d'obtenir sont très insuffisants par rapport aux besoins d'investissement de sorte qu'il existe un énorme déficit d'investissement. Il est nécessaire d'accroître les moyens de financement disponibles de toutes sources, en faisant davantage appel aux sources non traditionnelles, notamment aux systèmes de taxation des bénéficiaires directs et aux partenariats public-privé.

71. De nombreux gouvernements diversifient leurs sources de financement en faisant une plus large place aux sources extrabudgétaires et en encouragent la participation du secteur privé. L'analyse de l'expérience régionale montre qu'il est possible de faire beaucoup plus dans ces domaines. Le financement extrabudgétaire n'a encore qu'un rôle limité dans la plupart des pays et la participation du secteur privé demeure elle aussi limitée à un petit nombre de pays. Étant donné le potentiel de ces différentes sources, il est important que les pays déploient des efforts concertés à l'échelon national. En collaboration avec d'autres institutions, le secrétariat de la CESAP pourrait compléter les initiatives ainsi prises à l'échelon national. Les options ci-après, à prendre aux niveaux national et régional, sont soumises pour examen.

A. Au niveau national

72. Les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait voudront peut-être envisager la création de fonds ou comptes pour les transports, ce qui leur assurerait des moyens de financement supplémentaires à investir dans le secteur des transports. L'expérience des pays de la région et d'ailleurs semble indiquer que la création d'organismes indépendants serait idéale pour assurer la gestion efficace des ressources déposées à de tels fonds. Dans les pays où des fonds ou comptes existent déjà, on pourrait rechercher de nouvelles sources de financement qui permettraient d'accroître les moyens ainsi obtenus.

73. Les contributions provenant de la taxation directe des utilisateurs des routes demeurent relativement limitées dans la plupart des pays. Cette option mérite d'être examinée plus avant afin de mobiliser des fonds supplémentaires pour le développement du réseau routier et l'entretien de ses installations.

74. Sauf dans quelques pays, le potentiel du secteur privé demeure largement inexploité. Étant donné l'expérience positive récente de certains pays, les gouvernements voudront peut-être envisager de nouveaux modèles de collaboration dans le contexte de partenariats public-privé, associés à un cadre approprié de partage des risques et à des arrangements administratifs appuyés par les dispositions juridiques et réglementaires nécessaires.

75. Les pays voudront peut-être revoir leurs cadres législatifs et administratifs ainsi que leurs procédures administratives en vue de créer un environnement favorable aux partenariats public-privé. Les mesures à prendre à cet égard pourront comprendre l'introduction de changements appropriés dans leurs régimes juridiques et réglementaires afin de renforcer le sentiment de confiance du secteur privé, une rationalisation des procédures administratives fixant des délais au processus d'approbation, et l'établissement de points multiservices.

76. Un service ou programme spécial pour les partenariats public-privé, faisant partie des structures officielles, peut aider efficacement à traiter le problème de capacité du secteur public et à promouvoir la participation privée de manière planifiée et coordonnée, compte tenu des besoins sectoriels d'ensemble et des aspects intersectoriels. Un tel arrangement administratif officiel peut également accroître l'acceptabilité sociale et la transparence des projets du secteur privé en institutionnalisant les procédures d'identification et d'approbation des projets. Étant donné les avantages que présentent les services et programmes spéciaux, les gouvernements qui n'en possèdent pas encore pourraient envisager d'en créer.

B. Au niveau régional

77. Le secrétariat a récemment lancé un projet interrégional sur les partenariats public-privé en utilisant à cet effet les ressources du Compte pour le développement. Les activités futures devraient continuer à faire appel aux compétences, ressources, institutions et réseaux des commissions régionales et autres organes de l'ONU ainsi qu'à ceux des autres institutions qui s'intéressent aux mécanismes de financement et au renforcement des capacités des partenariats public-privé. Le secrétariat pourrait poursuivre ses activités en collaboration avec ces organismes et d'autres institutions sous-régionales ou nationales appropriées à l'appui des mesures prises à l'échelon national.

78. Les hauts responsables sont invités à se prononcer sur les vues énoncées dans le présent document et à envisager l'intérêt que présenterait l'inclusion des éléments ci-après dans un programme régional qui pourrait être mis en œuvre prochainement pour renforcer la coopération régionale dans le domaine de l'élaboration des politiques et du renforcement des capacités d'exécution.

Objectif immédiat: Renforcer les capacités institutionnelles permettant de mobiliser des fonds supplémentaires destinés à des investissements dans le secteur des transports en faisant appel à des sources traditionnelles et non traditionnelles, notamment les partenariats public-privé.

Produits:

1. Publication de directives sur le financement de l'infrastructure et des services de transport, eu égard aux pratiques performantes dans la région.
2. Activités de renforcement des capacités axées sur la création et le renforcement des partenariats public-privé, les systèmes de taxation des utilisateurs et la création et la gestion de fonds spéciaux dans le secteur des transports.
3. Réunions régionales et mise en réseau des services et programmes nationaux pour les partenariats public-privé.
4. Études et rapports sur l'aptitude des pays à exploiter les partenariats public-privé.

Indicateurs de succès:

1. Les pays appliquent les directives, et les ressources financières et autres à investir dans le secteur des transports augmentent.
2. Les pays créent et gèrent des fonds spéciaux et encouragent les partenariats public-privé pour le développement et l'entretien de l'infrastructure de transport.
3. La mise en réseau des institutions et organismes responsables des partenariats public-privé permet des échanges de données d'expérience solidement étayés.
4. Les déclarations des pays et les mesures qu'ils prennent reflètent les propositions présentées par la CESAP pour renforcer l'aptitude aux partenariats public-privé.

- - - - -