

A close-up photograph of several hands working on a mosaic. The hands are positioned over a surface covered in small, irregular tiles of various colors, including shades of grey, blue, and green. The lighting is soft, highlighting the texture of the tiles and the skin of the hands. The background is blurred, showing more hands and the continuation of the mosaic work.

Stratégies d'investissement public :

Quels leviers les États peuvent-ils activer pour investir dans les infrastructures sans creuser les déficits publics ?

Mars 2024

Quels leviers les États peuvent-ils activer pour investir dans les infrastructures sans creuser les déficits publics ?

À travers le monde, les États doivent adopter des stratégies novatrices pour financer les gigantesques besoins en infrastructures, l'objectif étant d'entretenir l'existant, d'en développer de nouvelles tout en réduisant le coût pour les finances publiques.

Dans le monde entier, nous observons un besoin important et urgent d'investissements dans les infrastructures pour faire face à des défis visibles tels que l'adaptation au changement climatique et la réduction de ses effets, la croissance de la population, l'urbanisation et la nécessité d'une plus grande connectivité digitale. Les estimations varient quant au volume d'investissements nécessaire. À titre d'exemple, une analyse de 2023 d'EY et de la FIDIC (Fédération internationale des ingénieurs-conseils) considère qu'il faudra réunir 139 000 milliards USD pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, contre une projection de dépenses de 75 000 milliards USD à l'heure actuelle, soit un écart de 64 000 milliards USD (soit environ 2 500 milliards USD par an)¹.

Les gouvernements mettent en avant des plans et stratégies de grande envergure

Ces dernières années, les gouvernements de nombreuses économies développées ont mis en avant des plans et stratégies d'infrastructures de grande envergure. Citons notamment :

- ▶ **Aux États-Unis** : l'*Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA), plan quinquennal d'un montant de 1 200 milliards USD d'investissements de l'autorité fédérale en infrastructures physiques, énergies propres et réseaux à large bande ; également, l'*Inflation Reduction Act* (IRA) consacrant 94 milliards USD à la stimulation des financements du secteur privé en faveur de projets énergétiques et climatiques.
- ▶ **En Chine** : la Chine a émis 573 milliards USD d'obligations à vocation spéciale à des collectivités territoriales en vue d'un éventail d'investissements d'infrastructures, pour le transport, l'industrie, le monde de l'entreprise ou le social.
- ▶ **En Union européenne** : le plan de relance NextGenerationEU, qui pèse plus de 900 milliards USD, regroupe plusieurs instruments de financement d'investissements d'infrastructures : Invest EU, fonds européen ayant levé 29 milliards USD sur six ans pour le financement d'investissements stratégiques durables, de projets d'innovation et de créations d'emplois dans les États membres ; les 28 milliards USD du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe qui soutient des projets d'infrastructures dans les transports et les 8 milliards USD du Programme pour



une Europe numérique, qui vise à impulser la relance économique et l'accélération de la transformation digitale de l'Europe.

- ▶ Par ailleurs, les États membres de l'UE disposent de leurs propres plans de financement à l'échelle nationale. France 2030 est notamment un plan quinquennal de 50 milliards d'euros pour la transition écologique en faveur des énergies renouvelables, de l'énergie nucléaire et de la réduction de la consommation.

L'efficacité de l'investissement public reste néanmoins conditionnée au contexte économique

Pourtant, malgré le renouvellement de ces engagements, les niveaux actuels de l'investissement public restent insuffisants pour répondre à l'ensemble des besoins d'infrastructures. L'endettement actuel élevé des États (91 % du PIB mondial en 2022²), la hausse du coût du capital du fait du relèvement des taux d'intérêt et la modération des recettes publiques sous l'effet du manque de dynamisme économique ont lourdement entamé la capacité des pouvoirs publics à lever des capitaux supplémentaires pour financer de grands projets d'infrastructures. En réalité, ils doivent aujourd'hui déjà modérer les dépenses pour financer l'augmentation des taux d'intérêt.

¹ Source : EY et FIDIC – Closing the sustainable infrastructure gap to achieve net zero, avril 2023.

² Source : Perspectives économiques mondiales du FMI, octobre 2022.

Les États devront donc s'atteler à une double tâche :

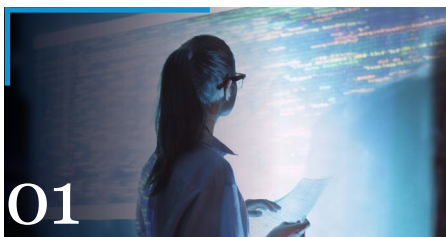
D'abord, **hiérarchiser avec soin leurs investissements d'infrastructures** pour en optimiser l'impact social, économique et environnemental, tout en garantissant la transparence et le rendre compte des processus décisionnels. Il faudra pour cela mettre en place un cadre de priorisation des projets d'investissement par l'évaluation de leurs potentialités en fonction d'un indicateur composite de valeur publique. Il sera également impératif d'initier un système de gouvernance adéquat pour la sélection et la gestion de ces investissements de manière à gagner la confiance des entreprises et des communautés locales, ainsi que des investisseurs potentiels.

Ensuite, il faudra se montrer novateurs pour **attirer et mobiliser des financements privés plus élevés** capables d'investir dans les grandes priorités identifiées, à la fois sur le plan national et au travers d'investissements directs étrangers. S'appuyer sur la sphère privée pour financer les investissements d'infrastructures présente non seulement l'avantage de répartir les coûts d'entrée de ces investissements, mais facilite aussi le transfert de risque vers le privé et peut ainsi apporter une garantie de performance sur la durée de vie d'un actif ou d'un projet.

Quels types de leviers les États peuvent-ils actionner pour renforcer la part des capitaux privés dans la satisfaction de leurs besoins d'investissements d'infrastructures ?

L'approche publique du financement, de l'accompagnement et de la réalisation de projets d'infrastructures varie de façon inhérente à travers les pays et les collectivités, de même qu'en fonction des secteurs et des catégories d'infrastructures. Prenons l'exemple de l'Australie et du Royaume-Uni qui ont davantage mis l'accent sur la privatisation des actifs et des infrastructures d'État par rapport aux pays de l'UE tels que la France et l'Allemagne qui ont conservé une plus grande part d'infrastructures publiques.

Cependant, au vu de l'importance et de l'urgence des besoins d'investissement et des contraintes de financements publics, partout dans le monde, les États doivent envisager les leviers à leur disposition pour optimiser les investissements publics et accroître le flux de capitaux privés dans les infrastructures. Les principaux leviers peuvent être regroupés en trois grandes catégories :



01

Financer

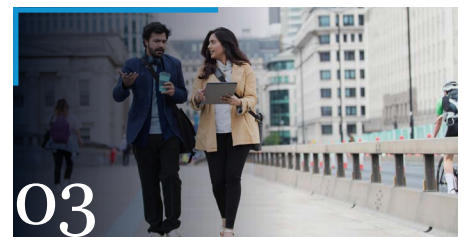
pour **lever les capitaux nécessaires** pour investir dans les projets d'infrastructures



02

Créer des revenus

destinés à **générer des recettes** pour rembourser le capital investi et financer la maintenance et l'exploitation de l'actif dans la durée



03

Gérer les risques

destinés à permettre aux États d'intervenir pour **réduire le risque pour les investisseurs du secteur privé**, rendre l'investissement plus attractif et abaisser le coût du capital



01 | Financer

Les États peuvent faire appel à un large éventail de sources et mécanismes de financement en vue du développement des infrastructures. De nombreux pays s'appuient de façon classique sur la levée de capitaux par des instruments de dette publique, tels que les obligations souveraines ou municipales. Mais les États doivent aussi trouver des moyens d'attirer « en masse » des capitaux privés pour financer ces investissements. Il pourrait s'agir de subventions, d'aides ou de crédits d'impôt permettant de couvrir une partie du besoin en capital, ou encore d'emprunts ou de financements par fonds propres garantis par l'État, de même que des partenariats avec des fournisseurs du secteur privé pour financer et exécuter le projet.

Obligations d'État vertes et sociales

Les obligations vertes et sociales peuvent potentiellement canaliser des volumes importants de capitaux vers des projets d'infrastructures durables ou au service d'enjeux sociaux pour les communautés. Les investisseurs sont de plus en plus en quête d'obligations vertes et sont prêts à accepter un rendement inférieur aux obligations classiques. En 2020, les émissions vertes représentaient 60 % des emprunts obligataires dédiés à l'investissement privé en infrastructures primaires. Pour favoriser et exploiter cette source de financement, les décideurs politiques devront s'entendre sur l'adoption de définitions et standards d'émission et d'information sur le plan international, la création de creusets de projets finançables affichant une légitimation verte concrète et être à même de faire preuve de transparence autour de l'utilisation du produit et des résultats obtenus. Ils devront toutefois s'assurer que les coûts engendrés pour obtenir et attester des résultats escomptés ne l'emportent pas sur le « greenium », à défaut de quoi il serait moins coûteux d'émettre une obligation d'État standard.

Crédits d'impôt

De nombreux gouvernements utilisent les exemptions fiscales et crédits d'impôt pour encourager les investissements privés dans des zones géographiques ou des secteurs ciblés, notamment les projets d'infrastructures et les énergies renouvelables. Les États-Unis tout particulièrement s'appuient beaucoup sur les crédits d'impôt pour stimuler l'investissement privé dans des actifs considérés prioritaires par les autorités publiques. Ces crédits d'impôt peuvent ainsi devenir un outil stratégique de stimulation de l'investissement privé dans des zones prioritaires, attirer des investissements étrangers et accroître la compétitivité locale.

À titre d'exemple, l'Inflation Reduction Act (IRA) de 2022 distribuera près de 400 milliards USD de financements fédéraux sur dix ans pour la production d'énergies propres et de technologies vertes et l'investissement dans ce domaine au travers d'une enveloppe d'incitations, de subventions ou d'aides fiscales. Le développement du marché américain des énergies renouvelables et l'adoption par les consommateurs de technologies respectueuses de l'environnement s'en trouveront accélérés. Il en découle une concurrence à l'échelle internationale ; le Canada et l'Union européenne s'efforcent désormais d'offrir leurs propres mesures incitatives pour éviter de perdre des investissements privés au profit des États-Unis.

Les obligations vertes ou sociales, les crédits d'impôt, les banques publiques d'infrastructures nationales, les PPP et la réutilisation des actifs peuvent contribuer à financer les projets d'infrastructures

Description des leviers d'action

	POUR	CONTRE
<p>Obligations vertes ou sociales</p> <p>Les obligations vertes financent des projets écologiques, tandis que les obligations sociales financent des initiatives ayant un impact social positif</p> <p>Exemples clés</p> <p>En octobre 2021, l'UE a émis son obligation verte NextGenerationEU, qui a levé environ 14 milliards USD \$</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Demande croissante des investisseurs privés ▶ Moindre exigence de rendement que pour les émissions traditionnelles ou sociales (ce qu'on appelle le « greenium ») 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ont des répercussions sur l'endettement du bilan ▶ Entraînent des coûts d'exécution, de légitimation et de reporting par rapport aux promesses de résultats qui peuvent dépasser le « greenium »
<p>Crédits d'impôt</p> <p>Les crédits d'impôt sont des outils d'incitation à l'investissement en offrant aux contribuables particuliers et entreprises des réductions d'impôt lorsqu'ils investissent dans des secteurs précis comme les énergies renouvelables ou le transport</p> <p>Exemples clés</p> <p>L'<i>Inflation Reduction Act</i> (IRA) de 2022 distribue ainsi 400 milliards USD de financements fédéraux pour la production d'énergies propres et de technologies vertes au travers d'une enveloppe d'incitations, de subventions ou d'aides fiscales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribuent à un ciblage stratégique des investissements dans les zones et les activités prioritaires ▶ Attirent des investissements étrangers et renforcent du même coup la compétitivité 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Peuvent réduire les recettes fiscales dans leur globalité ▶ Sont exposés aux changements d'orientation des politiques
<p>Banques publiques d'infrastructures nationales</p> <p>Elles s'appuient sur le soutien de l'État pour lever des capitaux d'infrastructures à des conditions plus avantageuses et efficaces par le biais de garanties implicites ou explicites</p> <p>Exemples clés</p> <p>La Banque de l'Infrastructure du Canada investit dans des infrastructures vertes, numériques et de transport</p> <p>Au Royaume-Uni, le Green Investment Group accélère la transition vers la neutralité carbone</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Protègent les fonds publics à investir, en réduisant le risque de changements d'orientation des politiques ▶ Permettent des financements à des taux inférieurs à plus long terme 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Une efficacité ultra dépendante de la gouvernance et de l'exécution ▶ Pourraient écarter les investissements privés dans des projets financièrement viables
<p>Partenariats public-privé</p> <p>Les partenariats public-privé exploitent le pouvoir et les capacités de financement du secteur privé aux fins de concevoir, financer, monter et opérer des projets d'infrastructures de service public de tous types</p> <p>Exemples clés</p> <p>Le Royaume-Uni et l'Australie y ont recours pour les réseaux routiers, ferroviaires, les hôpitaux, les écoles et autres infrastructures économiques et sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Permettent l'accélération des investissements au travers du modèle « acheter maintenant et ne payer que plus tard » ▶ Assurent une meilleure qualité de mise en œuvre ou une contribution plus efficace de l'expérience du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Risques de coûts supérieurs des financements privés par rapport au public ▶ Processus d'achats plus complexe et plus coûteux
<p>Réutilisation des actifs</p> <p>La réutilisation des actifs permet la vente ou la location d'infrastructures publiques déjà installées à un partenaire privé et le financement de nouveaux projets grâce au produit généré</p> <p>Exemples clés</p> <p>Le gouvernement de la Nouvelle Galles du Sud a loué son réseau électrique à un partenaire privé et s'est servi des recettes pour financer le métro de Sydney et d'autres projets routiers et ferroviaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Permet la monétisation des actifs existants pour financer de nouveaux projets ▶ Offre l'opportunité de désendetter les bilans et de transférer le risque au secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La vente d'actifs publics peut s'avérer impopulaire sur le plan politique ▶ Peut conduire à un coût accru pour l'utilisateur final (exemple des réseaux publics)

Banques publiques d'infrastructures nationales

Un certain nombre de pays ont mis en place des banques publiques d'infrastructures nationales pour contribuer à mobiliser des capitaux privés au moyen de garanties publiques sur des instruments de dette et des financements ou co-financements par fonds propres de projets répondant à leurs critères de priorité. Leur soutien intervient également dans la phase de préparation du projet. Ces établissements peuvent se concentrer exclusivement sur des projets destinés à accélérer la transition verte ou à soutenir des secteurs stratégiques.

Compte tenu des garanties publiques, qu'elles soient implicites ou explicites, les banques d'infrastructures nationales peuvent lever des financements à de meilleures conditions en termes de coûts et d'efficacité et prêter à des taux inférieurs et sur des durées plus longues. Leur indépendance constitue une protection contre les changements d'orientation des politiques pour les investisseurs. En l'absence de dividendes à verser à des actionnaires, ces banques peuvent affecter les bénéfices à la constitution de réserves en vue de futurs investissements, ce qui signifie une mise de départ relativement limitée tandis que les recettes mises de côté chaque année peuvent ériger des sources de financement de nouveaux investissements significatifs au profit d'un éventail de projets d'infrastructures prioritaires.

Partenariats public-privé (PPP)

Les mécanismes de PPP sont utilisés depuis longtemps pour exploiter le pouvoir et les capacités de financement du secteur privé aux fins de concevoir, financer, monter et opérer des projets d'infrastructures publiques.

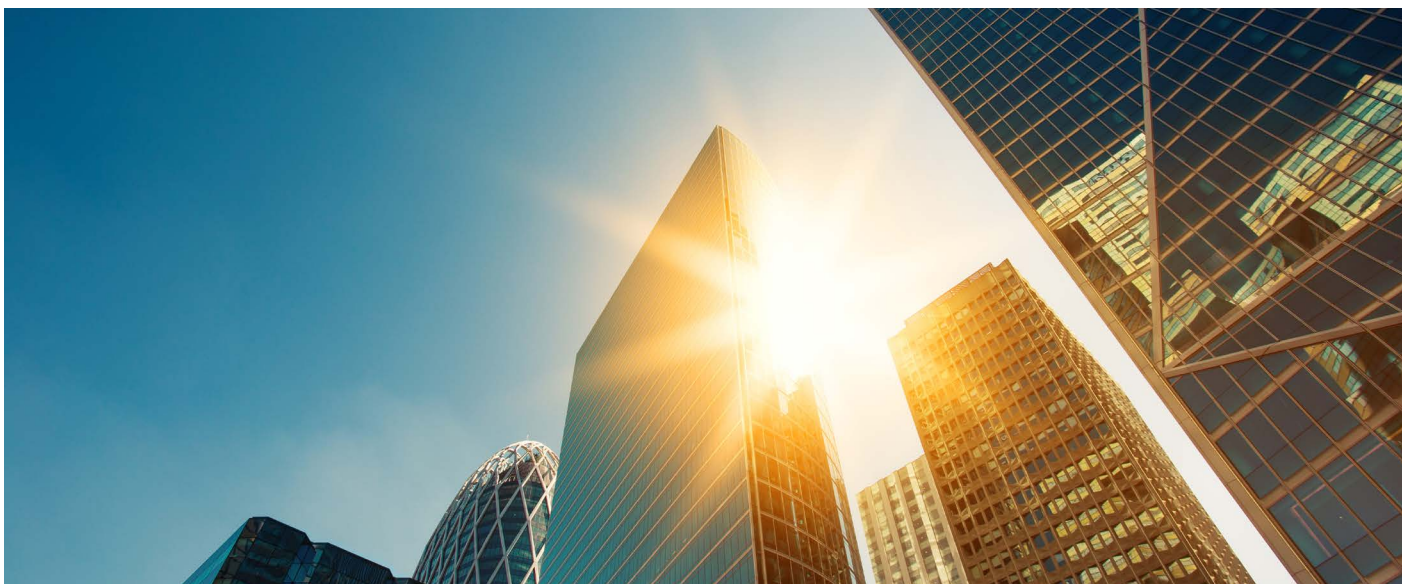
Les projets les mieux adaptés à ce type de financements sont ceux à même de générer un flux récurrent de recettes, à l'instar des péages autoroutiers, des réseaux

de distribution d'eau et de gestion des déchets ou les énergies renouvelables, puisqu'ils se caractérisent par des revenus générés sur une base continue par l'État ou par les utilisateurs (ou les deux à la fois).

La clé du succès des partenariats public-privé est de bien comprendre et de maîtriser les risques du projet et d'introduire de la flexibilité dans le contrat. Les gouvernements évoluent vers une approche « progressiste » des PPP qui implique des partenaires du secteur privé dès les premières étapes de définition du périmètre et de formulation du projet d'infrastructures. L'approche des PPP peut être encore améliorée par le soutien apporté à des institutions fortes, la consolidation des données, la construction de capacités, le développement et la mise à l'essai des outils, la promotion de la transparence et l'engagement de l'ensemble des parties prenantes. Il est en effet important de veiller à une juste répartition des risques juridiques et financiers afin que le concessionnaire puisse réaliser le projet et exploiter l'infrastructure dans de bonnes conditions, que l'État maîtrise ses dépenses et retrouve un intérêt économique dans l'externalisation, et que les citoyens et usagers aient accès à une offre de qualité.

Réutilisation des actifs

Face aux lourdes contraintes qui pèsent sur les finances publiques, la « réutilisation des actifs » est un mécanisme innovant qui pourrait devenir un moyen de financer de nouvelles infrastructures. D'abord introduite en Australie, l'approche permet la vente ou la location d'actifs publics déjà installés à un partenaire privé et le financement de nouveaux projets grâce au produit généré. Par exemple, le gouvernement de la Nouvelle Galles du Sud a loué son réseau électrique à un partenaire privé et s'est servi des recettes (associées à une prime de l'État fédéral) pour financer le développement du métro de Sydney et d'autres projets routiers et ferroviaires. Cette approche a été largement reproduite en Australie, reste sous-utilisée ailleurs dans le monde.



02 | Créer des revenus

Pour les économies qui bénéficient d'un niveau de solvabilité élevée de leurs entités publiques, on pourrait avancer qu'il est moins difficile de lever des capitaux privés pour financer des infrastructures, puisque les gouvernements sont à même de trouver des financements plus facilement et à de meilleures conditions financières. Néanmoins, même dans ces économies, les États sont de plus en plus préoccupés par la question du remboursement du capital et de la vie financière de l'infrastructure à plus long terme. L'incertitude sur la récurrence des revenus est aussi un frein pour les investisseurs privés qui ont besoin de savoir quand ils seront remboursés. Pour toutes ces raisons, il est essentiel de mettre en place des leviers pour créer des revenus clairement établis pour attirer plus d'investissements.

Dans certains pays, la réponse la plus simple consiste à accroître l'imposition de manière générale. Cependant, les États regardent de plus en plus vers des solutions de financement plus diversifiées, novatrices et justes pour accroître l'investissement public.

Revenus générés par les utilisateurs

Certaines catégories de projets d'infrastructures peuvent s'appuyer dans une certaine mesure sur les redevances et montants payés par les utilisateurs pour rembourser l'investissement, si ce n'est en totalité tout au moins en partie. Les péages routiers, les transports publics, la production et la distribution d'électricité, d'eau et la gestion des déchets en sont des exemples classiques. Les États se penchent également sur les revenus générés par les utilisateurs pour financer des projets de transition



écologique comme la reconversion énergétique des bâtiments résidentiels, financée par les versements des locataires qui bénéficient de la reconversion, en remplacement des factures d'énergie et des frais de maintenance. Le financement d'infrastructures numériques par le biais d'une taxe sur les services numériques est un autre exemple.

Dans le cas de la production d'énergies renouvelables, les prix de marché de l'électricité peuvent dans un premier temps être inférieurs aux coûts de production, auquel cas des modèles de garanties de prix peuvent devoir être envisagés comme les Contracts for Difference (CfD) au Royaume-Uni. Dans ce type de contrats, si le prix de marché est inférieur au « prix d'exercice » convenu, l'entité contractante paie la différence au producteur. Un prélèvement obligatoire est effectué sur l'ensemble des fournisseurs d'électricité sur le marché domestique. Autre modèle utile pour les actifs à grande échelle comme les réseaux d'eau, de gaz et d'électricité, le modèle RAB (regulatory asset base) permet à la société de facturer un prix réglementé au consommateur en échange de la fourniture de l'infrastructure. Les utilisateurs se voient imputer un supplément sur leur facture pour financer la construction plutôt que ne payer que lorsque le service est disponible sur le réseau, ce qui permet de réduire le coût du capital. Les RAB font l'objet d'un examen réglementaire tous les cinq à huit ans.

Revenus générés par l'impôt

Les États peuvent sécuriser des financements pour leurs infrastructures et attirer des fonds privés en dédiant une partie de leurs recettes fiscales à des projets d'infrastructures. Les collectivités territoriales peuvent par exemple imposer des nouvelles taxes locales sur les ventes ou augmenter celles en place pour financer leurs investissements. Ces taxes peuvent se présenter sous différentes formes : soit un montant à payer en contrepartie d'un service public en particulier, soit un versement en faveur d'un fonds dédié. Toutefois, compte tenu de la variabilité des recettes tirées des taxes sur les ventes, des sources de revenus plus sûres peuvent s'avérer nécessaires. Le niveau de fonds propres peut également être une source de préoccupation, de même que l'impact négatif potentiel sur l'activité économique locale. Des taxes foncières ou impôts sur les sociétés pourraient être d'autres leviers possibles mais, là encore, ils doivent être examinés avec soin, car ils pourraient décourager l'investissement local.

Les revenus générés par l'impôt ou par l'utilisateur, les mécanismes de récupération de la plus-value et les revenus auxiliaires sont autant d'outils d'aide au financement des projets d'infrastructures

Description des leviers d'action

	POUR	CONTRE
<p>Revenus générés par l'impôt</p> <p>Ils sont un moyen de sécuriser des financements pour les infrastructures et d'attirer des fonds privés en dédiant une partie de leurs recettes fiscales à des projets d'infrastructures</p> <p>Exemples clés</p> <p>Le programme EuroPACE a financé la modernisation de logements résidentiels pour améliorer leur efficacité énergétique et a été en partie soutenu par des paiements spéciaux sur la taxe foncière des biens</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Sont simples à administrer sans coût supplémentaire ▸ Ont le potentiel de lever des fonds importants tout en minimisant l'impact sur un groupe délimité 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Peuvent être difficiles à assumer sur le plan politique ▸ Peuvent avoir des répercussions négatives sur l'activité économique ou l'attractivité des investissements ; sont exposés aux changements de priorités politiques
<p>Revenus générés par les utilisateurs</p> <p>Les revenus générés par les utilisateurs peuvent être utilisés pour financer des projets d'infrastructures au travers des redevances et montants payés par les utilisateurs pour rembourser l'investissement, si ce n'est en totalité tout au moins en partie</p> <p>Exemples clés</p> <p>Les péages routiers, les transports publics, la production et la distribution d'électricité, d'eau et la gestion des déchets en sont des exemples classiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Représentent une manière équitable de lever des fonds et moins régressive que bien d'autres formes de taxation ▸ Peuvent générer des excédents à réinvestir 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Peuvent exiger des garanties de volumes face à la variabilité de la demande ▸ Peuvent conserver une part de régressivité – les foyers à revenus modestes paient la même chose pour l'accès au transport et aux réseaux publics
<p>Récupération de la plus-value</p> <p>Le concept consiste à se réapproprié, en partie au moins, la hausse de la valeur foncière et d'autres actifs générée par un investissement d'infrastructures</p> <p>Exemples clés</p> <p>Vancouver, en Colombie britannique, a financé l'extension d'une ligne ferroviaire au moyen d'une combinaison de sources de financement et de récupération de la plus-value foncière qui a accru le financement global du transport dans cette région du Canada</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Représente une manière équitable de lever des fonds puisque la contribution est proportionnelle au bénéfice gagné ▸ Accroît l'attractivité du projet pour l'investisseur potentiel et réduit la facture pour le contribuable ou l'utilisateur 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Peut être difficile à assumer sur le plan politique ▸ Il peut être difficile de concevoir un mécanisme de récupération de la plus-value juste et efficace
<p>Revenus auxiliaires</p> <p>Les revenus auxiliaires consistent à chercher de nouvelles manières de générer des revenus supplémentaires à partir de sites développés en incitant les partenaires privés à offrir des services complémentaires</p> <p>Exemples clés</p> <p>Les centres commerciaux, les aires de stationnement ou les espaces publicitaires dans les gares, les zones portuaires ou les aéroports en sont des exemples. Parmi d'autres figurent l'installation de panneaux solaires ou de bornes de recharge pour véhicules électriques sur les sites développés</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▸ Accroissent l'attractivité du projet pour l'investisseur privé et réduisent la facture pour le contribuable ou l'utilisateur ▸ Favorisent la croissance de l'activité économique dans une zone et des services plus nombreux ou de meilleure qualité ▸ Ne couvriront qu'une fraction du besoin de financement 	

Récupération de la plus-value

La récupération de la plus-value est un concept consistant à se réappropriier, en partie au moins, la hausse de la valeur foncière et d'autres actifs générée par un investissement d'infrastructures. Plusieurs instruments peuvent être utilisés à cet effet, comme des prélèvements spéciaux, des obligations pour le promoteur, des imputations sur ses droits, la réaffectation des terres et une gestion stratégique du foncier.

L'idée de la récupération de la plus-value suscite beaucoup d'intérêt parce qu'en théorie, elle permet de passer d'un modèle où « tout le monde paie » ou encore où « c'est l'utilisateur qui paie » à celui où « c'est le bénéficiaire qui paie ». Le concept est le plus souvent envisagé dans le contexte d'infrastructures de transport public ou de renouvellement des réseaux urbains, pour lesquels on peut s'attendre à ce que l'investissement accroisse sensiblement la valeur du foncier et des biens sur le territoire concerné. Par exemple, à la suite de la construction d'une gare ferroviaire, le gouvernement peut revoir le plan d'urbanisme à proximité, permettant à des bailleurs privés de redéfinir l'occupation des sols (par exemple, en construisant plus haut), d'où une hausse de la valeur qui peut ensuite être taxée. Toutefois, les mécanismes de récupération de la plus-value sont difficiles à articuler et administrer avec justesse et efficacité. Ils ne peuvent par ailleurs être envisagés que pour couvrir une partie du coût d'investissement et ne sont donc pas utilisés à grande échelle pour le moment.



03 | Gérer les risques

Revenus auxiliaires

En maximisant les sources potentielles de revenus pour financer l'investissement d'infrastructures, l'investisseur potentiel peut être davantage attiré et le poids sur la dette publique peut être allégé. Les États peuvent donc chercher de nouvelles manières de générer des revenus supplémentaires à partir de sites développés en incitant les partenaires privés à offrir des services complémentaires. Citons comme exemples des centres commerciaux, aires de stationnement ou espaces publicitaires dans les gares, les zones portuaires ou les aéroports, ou encore l'installation de panneaux solaires ou de bornes de recharge électrique sur les sites développés. Des revenus auxiliaires pourraient également découler de la monétisation des données opérationnelles ou consommateurs générées par un actif d'infrastructures, sous réserve de garantir la protection adéquate de ces données. Ces compléments de revenus ne financeront jamais qu'une fraction des coûts d'infrastructures, mais doivent être considérés comme une approche novatrice en matière de financement d'un projet.



L'échelle et la complexité des projets d'infrastructures en font des actifs potentiellement à risque pour les acteurs du secteur privé qui cherchent à s'assurer d'un rendement pour leurs investissements. Parmi les risques potentiels figurent des retards de calendrier, une escalade des coûts, une évolution des scénarios de la demande et de revenus ou des changements d'orientations politiques. Pour accroître l'attrait de ces projets pour les investisseurs privés, les gouvernements doivent donc trouver des moyens de minimiser les différents risques et de trouver le bon équilibre entre risques et retours sur investissement, ce qui, par répercussion, permettra d'abaisser le coût du capital.

Les leviers de réduction des risques regroupent notamment :

- ▶ **Les garanties politiques, de performance ou financières :** assurer une protection contre les pertes découlant de l'incapacité des entreprises publiques à remplir certaines obligations contractuelles, telles qu'un changement de propriété des actifs, les sûretés autour des actifs ou un défaut de paiement ;
- ▶ **Les garanties de prix ou de volumes :** permettent de s'assurer qu'une partie percevra un montant minimum de revenus pendant une période de concession, ce qui permettra aux investisseurs de générer suffisamment de recettes pour rembourser les coûts d'investissement initial élevés pour les concessions à long terme
- ▶ **Les accords de partage de bénéfices :** il s'agit de distribuer des bénéfices à partir d'actifs d'infrastructures à des parties désignées en vertu de scénarios définis, notamment des scénarios de revenus
- ▶ **Le regroupement de projets :** regrouper de multiples petits projets pour générer une économie d'échelle et répartir les risques entre les investisseurs et sous-traitants privés

Par ailleurs, les États ont un rôle important à jouer dans l'instauration d'environnements opérationnels moins incertains pour les investisseurs en projets d'infrastructures du secteur privé. Il pourrait s'agir d'un appui législatif et politique clair en faveur des initiatives lancées, d'un cadre institutionnel mieux défini, d'une accélération des procédures d'obtention des permis et autorisations et de la transparence de l'information concernant les risques d'un projet. Tous ces facteurs peuvent contribuer à améliorer la faisabilité financière des projets d'infrastructures.

Les garanties et l'accompagnement en phase de préparation du projet contribuent à diminuer les risques des projets d'infrastructures

Description des leviers d'action

Garanties et assurances projets

Elles sont une façon de trouver des moyens de **minimiser les différents risques** et de trouver le bon équilibre entre risques et retours sur investissement, ce qui, par répercussion, permettra d'abaisser le coût du capital

Exemples clés

Les différentes formes de leviers de réduction des risques regroupent :

- ▶ **les accords de partage de bénéfices**
- ▶ **les garanties politiques, de performance ou financières**
- ▶ **les garanties de prix ou de volumes**
- ▶ **le regroupement de projets**

POUR

- ▶ **Abaissent la part de risque d'un projet** pour les investisseurs privés et apportent un certain niveau de certitude autour du profil risque-retours sur investissement
- ▶ **Améliorent la confiance des investisseurs** et permettent d'attirer des capitaux privés

CONTRE

- ▶ Il peut être nécessaire de préciser que le risque supplémentaire assumé par l'État ne répond pas à une **motivation politique**
- ▶ Il peut être nécessaire de s'assurer que le transfert de risque **n'est pas un frein à la motivation de performance des partenaires privés**

Accompagnement en phase de préparation du projet

L'accompagnement en phase de préparation d'un projet consiste notamment à mettre en place un cadre politique, des institutions efficaces, des solutions de financement et une approche structurée de l'évaluation de la faisabilité d'un projet

Exemples clés

Les équipes d'EY ont conseillé le ministère des Transports de Géorgie concernant la phase de planification et de passation des marchés de son programme d'investissement dans la mobilité (Major Mobility Investment Program ou MMIP), qui représente plusieurs milliards de dollars investis dans des voies rapides et des améliorations du transport multimodal

- ▶ **Répond à la problématique centrale du manque de projets finançables**

- ▶ **Renforce la diminution de la dimension risques des projets, pour attirer des financements et à un coût inférieur**

- ▶ **Contribue à alimenter le flux vers des emprunteurs à plus petite échelle ou non traditionnels**

- ▶ Nécessite **beaucoup de temps et de ressources** – soit un coût initial pour les États

- ▶ Peut se confronter à la difficulté du **manque de capacités suffisantes des États**



Accompagnement en phase de préparation du projet

En parallèle des leviers de financement, de revenus et de réduction des risques mentionnés plus haut, l'accompagnement apporté pendant les phases de préparation du projet est une aide essentielle pour le développement d'infrastructures. La Banque mondiale souligne que le coût de préparation d'un projet représente entre 2 % et 10 % de son coût total. Le manque ou la faible préparation des projets est en effet le principal obstacle à l'attrait des financements d'infrastructures auprès du secteur privé.

Le Global Infrastructure Hub a publié à destination des États un ensemble de pratiques de premier plan pour faciliter la préparation des projets d'infrastructures, notamment la mise en place d'un cadre politique, l'efficacité des institutions, des solutions de financement et une approche structurée de l'évaluation de la faisabilité d'un projet.

Conclusion

Au regard des importants besoins d'investissements d'infrastructures ou le recours croissant à l'endettement public, les États sont confrontés à un choix cornélien. La première alternative consiste à ralentir le développement ou renouvellement de leurs infrastructures, ce qui compromettrait leur transition écologique et numérique et par conséquent minerait leur compétitivité économique. La seconde revient soit à alourdir encore plus le poids de la dette publique, soit à trouver de nouvelles sources de financement et de viabilité financière pour leurs projets d'investissement.

Dans ce contexte, il s'agira de plus en plus de savoir hiérarchiser avec soin les projets d'investissements publics et mobiliser efficacement les capitaux privés. Même si le secteur privé dispose de ressources pour investir, les États doivent apprendre à mieux les mobiliser en faveur des projets d'investissement publics tout en garantissant une relation gagnant-gagnant. À défaut, le manque d'infrastructures ne fera que se creuser et les États ne parviendront pas à atteindre leurs objectifs de développement économique et social, ainsi que leurs engagements climatiques.

Il est donc impératif que les États emploient toute une série de leviers financiers, de création de revenus et de gestion des risques pour attirer les capitaux disponibles là où ils en ont besoin, en présentant aux investisseurs une proposition risque/retour sur investissement convaincante, ainsi que des résultats de qualité et une viabilité à long terme pour le contribuable. La juste combinaison de ces leviers variera d'un pays à l'autre, selon la catégorie d'actifs et les circonstances économiques et politiques. Cependant, il sera crucial de savoir pondérer pour trouver le bon mix de leviers permettant d'optimiser l'efficacité des investissements publics et privés tout en répondant aux besoins d'infrastructures de demain.

Les équipes d'EY à vos côtés

Les équipes d'EY ont l'expérience de l'accompagnement d'un programme public, de la conception et l'exécution de projets d'infrastructures à grande échelle qui impliquent souvent plusieurs des approches mentionnées dans cet article.

Elles ont notamment accompagné le Secrétariat Général pour l'Investissement en France dans l'évaluation du **plan d'investissement France 2030**. Cette évaluation visait à accélérer l'impact et la mise en place des investissements dédiés aux technologies disruptives telles que l'énergie nucléaire, la technologie quantique, l'exploration spatiale et la décarbonation.

Les équipes d'EY ont également travaillé avec l'**agence marocaine des énergies renouvelables (Masen)** en vue de structurer, financer et contribuer à exécuter un projet de systèmes d'énergie solaire à partir d'un modèle PPP faisant appel à un mélange de financements publics et privés et à des sous-traitants privés pour réaliser le projet.

Les équipes d'EY agissent en tant que conseillers principaux pour la phase de développement du projet de construction de la **centrale nucléaire Sizewell C au Royaume-Uni**. La nouvelle infrastructure nécessitera un investissement de plusieurs milliards de livres sterling et devrait générer quelque 6 % des besoins en électricité du pays sur une durée d'exploitation de 60 ans. Le projet sera basé sur un modèle de financement RAB et comportera une importante dimension de gestion des risques.

Enfin, les équipes d'EY sont intervenues dans le **projet P3 de dérivation du fleuve dans la communauté Fargo-Moorhead dans le Dakota du Nord**. Ce projet complexe implique des voies de dérivation, des ponts, des aqueducs, des digues et des stations de pompage des eaux fluviales pour protéger les habitants de la zone des inondations. Il a été financé via l'activation de nombreux leviers, dont un PPP, des obligations vertes défiscalisées, des emprunts publics et privés, des subventions et financements au niveau de l'État et fédéral et des recettes fiscales par le biais de la hausse des taxes locales sur les ventes.



La raison d'être d'EY est de participer à la construction d'un monde plus équilibré, en créant de la valeur sur le long terme pour nos clients, nos collaborateurs et pour la société, et en renforçant la confiance dans les marchés financiers.

Expertes dans le traitement des données et des nouvelles technologies, les équipes EY, présentes dans plus de 150 pays, contribuent à créer les conditions de la confiance dans l'économie et répondent aux enjeux de croissance, de transformation et de gestion des activités de nos clients.

Fortes de compétences en audit, consulting, droit, stratégie, fiscalité et transactions, les équipes EY sont en mesure de décrypter les complexités du monde d'aujourd'hui, de poser les bonnes questions et d'y apporter des réponses pertinentes.

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun représente une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Les informations sur la manière dont EY collecte et utilise les données personnelles, ainsi que sur les droits des personnes concernées au titre de la législation en matière de protection des données sont disponibles sur ey.com/privacy. Les cabinets membres d'EY ne pratiquent pas d'activité juridique lorsque les lois locales l'interdisent. Pour plus d'informations sur notre organisation, veuillez vous rendre sur notre site ey.com.

À Propos de EY-Parthenon

Les équipes d'EY-Parthenon aident leurs clients à transformer leurs écosystèmes et leurs portefeuilles, ainsi qu'à se réinventer pour construire un avenir meilleur. Grâce à la connectivité et la mondialisation, les équipes d'EY-Parthenon peuvent offrir des services de stratégie réalisée à leurs clients en aidant les PDG à développer et mettre en œuvre de nouvelles approches afin de relever les défis auxquels ils font face tout en saisissant les opportunités découlant de la transformation de leur entreprise. De l'idée à la mise en œuvre, les équipes d'EY-Parthenon aident les entreprises à construire un monde meilleur du travail en stimulant la valeur à long terme. EY-Parthenon désigne des professionnels exerçant pour EY LLP et d'autres membres du réseau EY qui offrent des services de conseils en stratégie partout dans le monde. Pour plus d'informations, veuillez vous rendre sur ey.com/parthenon.

© 2024 Ernst & Young Advisory.
Tous droits réservés.

Studio BMC France - 2401BMC008.
SCORE n°: 009725-23Gbl.
ED None.

Cette publication a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale, juridique ou autre. Pour toute question spécifique, veuillez vous adresser à vos conseillers.

ey.com/fr

