



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/TRANS/WP.5/2009/4  
30 juin 2009

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS**

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances  
et l'économie des transports

Vingt-deuxième session  
Genève, 8 et 9 septembre 2009  
Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire

**TENDANCES ET DIFFICULTÉS DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS**

Le financement des infrastructures de transport

Note du secrétariat

**I. MANDAT**

1. Le Programme de travail du Comité des transports intérieurs (CTI) pour la période 2008-2012 prévoit qu'un rapport sur le financement des infrastructures de transport doit être soumis au Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (ECE/TRANS/WP.5/42, annexe I, activité F). Le rapport ci-après a été rédigé par le secrétariat en vue de son examen par le Groupe de travail, qui souhaitera peut-être décider, pour ses travaux futurs, de l'opportunité et des modalités du traitement de la question considérée.

2. Le document est organisé comme suit. La section II passe brièvement en revue les travaux que le Comité des transports intérieurs a précédemment effectués dans le domaine du financement des infrastructures. La section III décrit les tendances actuelles enregistrées dans la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) en matière d'investissements dans les infrastructures de transport. La section IV examine les besoins et les manques en matière de financements dans le cadre des projets sous-régionaux et interrégionaux de planification des infrastructures que la CEE a gérés ou supervisés. La section V analyse le financement des infrastructures en situation de crise économique mondiale et en période de postcrise. La section VI sert de conclusion.

## **II. TRAVAUX QUE LE CTI A PRÉCÉDEMMENT EFFECTUÉS DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES**

3. Cette section passe brièvement en revue les travaux que le Comité des transports intérieurs a effectués, au cours des années 2002 et 2003, dans le domaine du financement des infrastructures. Conformément à la décision que le WP.5 a prise à sa quinzième session d'intégrer des dispositifs de financement des infrastructures de transport dans son programme de travail 2003-2007, le secrétariat a établi un questionnaire à l'intention des pays membres. À sa seizième session en septembre 2003, le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'établir un document résumant les réponses reçues aux questions posées sur les dispositifs de financement des infrastructures de transport et de le soumettre au séminaire CE-CEMT/CEE/BEI sur le développement des infrastructures de transport pour une Europe élargie (27 et 28 novembre 2003, Paris) en tant que contribution du Comité des transports intérieurs.

4. Le rapport du Comité des transports intérieurs (CEE, 2003) présenté au séminaire susmentionné contenait une description des tendances en matière de financements des infrastructures dans la région paneuropéenne et décrivait les derniers faits survenus dans certains États membres de l'UE, pays en voie d'adhésion et pays candidats. Étaient également exposés dans le rapport diverses sources et modalités de financement y compris les partenariats public-privé. En conclusion, il est dit dans le rapport que ces partenariats pourraient constituer une alternative viable au financement des infrastructures de transport en Europe, si certaines conditions préalables sont remplies. Parmi celles-ci figure la volonté du secteur public de conserver un certain contrôle sur les actifs stratégiques et d'apporter sa contribution financière de manière à faire des partenariats public-privé une valeur sûre.

5. À sa dix-septième session en septembre 2004, le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'établir, pour sa prochaine session, une analyse des travaux pertinents sur les systèmes de partenariats public-privé en vue d'organiser ultérieurement une session spéciale sur le financement des infrastructures de transport. À sa dix-huitième session en septembre 2005, il a ensuite décidé que la tenue d'une session spéciale sur la question n'était pas justifiée. Cependant, devant l'intérêt constant manifesté par certains États membres, il a décidé de continuer d'examiner les questions relatives au financement des infrastructures de transport.

## **III. TENDANCES DE L'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

6. Le Forum international des transports (FIT) a récemment décrit, sur la base d'une étude ciblée (FIT, 2009), les grandes tendances de l'investissement dans les infrastructures de transport intérieur intervenues au cours des années 1995-2007. La base de données du FIT sur les investissements dans les infrastructures de transport et l'entretien des infrastructures rassemble les informations communiquées par 35 pays de la région de la CEE et par 4 pays n'appartenant pas à la CEE (Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et République de Corée)<sup>1</sup>. La plupart des 15 pays membres de l'UE avant l'élargissement, des pays de l'AELE et des nouveaux membres

---

<sup>1</sup> Les données du FIT sur les investissements dans les infrastructures de transport et l'entretien de ces infrastructures aux prix et taux de change actuels sont disponibles à l'adresse:

<http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.htm>.

de l'Union sont représentés, tout comme l'Europe du Sud-Est (4 pays), l'Europe orientale et le Caucase (3 pays) et les États-Unis d'Amérique.

7. Selon le FIT (2009), l'investissement dans les infrastructures de transport s'est beaucoup accéléré depuis 2003 dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Fédération de Russie, alors que son rythme est resté modéré dans les pays d'Europe occidentale et aux États-Unis. La part du PIB consacrée aux investissements dans les infrastructures de transport dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Fédération de Russie est pratiquement deux fois plus élevée qu'aux États-Unis et en Europe occidentale. Ces conclusions s'inscrivent dans la logique de rattrapage économique des nouveaux pays à économie de marché de la CEE par rapport aux pays à revenu élevé d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord.

8. Aujourd'hui, une proportion non négligeable des investissements dans les infrastructures de transport sont financés par des fonds privés, qui peuvent représenter en moyenne près de 15 % des dépenses totales enregistrées en Europe occidentale (Forum international des transports, 2008). Et pourtant, les programmes de développement des infrastructures dans l'ensemble de l'Union européenne continuent à être principalement financés par les gouvernements et par des prêts à long terme accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI). Le rôle du financement privé s'est nettement accru dans les nouveaux États membres (NEM) de l'UE, dans les pays d'Europe du Sud-Est et dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EECCA), où la valeur cumulée de tous les projets d'infrastructure – reposant sur des investissements privés – surveillés par la Banque mondiale<sup>2</sup> s'est montée à 230 milliards de dollars des États-Unis au cours des années 1993-2007. Toutefois, le gros des investissements a été réalisé dans les domaines des télécommunications et de l'énergie, les projets de transport ne représentant que 18 milliards de dollars des États-Unis (voir tableau 1). Le tableau 2 illustre le caractère cyclique des investissements dans le secteur des transports opérés dans le cadre de partenariats public-privé. Le tableau 3 compare les engagements pris au total, dans le cadre de partenariats public-privé, en faveur d'investissements dans les infrastructures de transport au cours de la période 1993-2007 dans les trois sous-régions de nouveaux pays à économie de marché de la CEE (EECCA, NEM, Europe du Sud-Est) et au Royaume-Uni.

9. Les transports ne représentent que 2 % des projets d'infrastructure à financement privé (partenariats public-privé) dans les pays EECCA, contre 16 % dans les pays d'Europe du Sud-Est. Plus de 60 % des investissements de transport effectués dans la totalité des nouveaux pays à économie de marché de la CEE ont été faits dans deux pays, la Hongrie et la Turquie. Parmi les facteurs qui expliquent cette situation, on retiendra la qualité du cadre juridique et des compétences administratives et les préférences des décideurs politiques.

---

<sup>2</sup> Private Participation in Infrastructure Database of the World Bank provides data for the following 26 ECE countries: Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Georgia, Hungary, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Montenegro, Poland, Republic of Moldova, Romania, Russian Federation, Serbia, Tajikistan, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Turkey, Turkmenistan, Ukraine and Uzbekistan.

#### IV. BESOINS ET MANQUES DE FINANCEMENT

10. En raison de la place prépondérante accordée aux investissements dans les infrastructures de transport dans le cadre des projets d'autoroute transeuropéenne (TEM), de chemin de fer transeuropéen (TER) et des liaisons de transport entre l'Europe et l'Asie (LTEA) (voir le rapport de la CEE (2008)), les pays participants vont manquer de crédits. Dans le cas des projets TEM et TER, les crédits garantis, soit 46 milliards d'euros, ne représentent que 45 % du montant total des dépenses. En ce qui concerne les projets soumis par les 15 pays participant au projet LTEA, les crédits garantis (21 milliards de dollars) ne représentent que 49 % des investissements prévus. Si l'on considère que la moitié de ces projets ne disposent pas de crédits garantis, les crédits manquants devraient atteindre en 2020 36 milliards d'euros pour les projets TEM et TER et 19 milliards de dollars pour le projet LTEA. Il existe certains chevauchements, notamment entre les plans d'investissement des projets TEM, TER et TEN-T, étant donné les nombreux pays membres de l'Union européenne participant aux projets TEM ou TER<sup>3</sup>. En ce qui concerne le niveau d'activité économique (PIB), le manque de crédits dans les pays participant aux projets TEM, TER et LTEA non membres de l'Union européenne serait plutôt plus élevé que dans ceux qui en sont membres.

11. La mise en place du réseau transeuropéen (TEN-T) suppose des investissements de 389 milliards d'euros entre 2007 et 2013, dont 271 milliards pour des projets prioritaires. Le budget du projet TEN-T, les fonds de cohésion et les fonds structurels devraient en financer environ 14 %, alors que des prêts et des garanties de la Banque européenne d'investissement en financeraient 14 autres pour cent. Le reste, soit 73 %, devrait être financé par les budgets nationaux et des fonds privés (Commission européenne, 2008b). L'écart entre les besoins d'investissement et les crédits inscrits aux budgets nationaux et régionaux pourrait être comblé au moyen de partenariats public-privé à condition que des mécanismes de partage des risques puissent être mis au point et effectivement utilisés dans le cas transnational des projets TEN-T.

#### V. DIFFICULTÉS ET OPPORTUNITÉS RÉCENTES

12. Pour contrecarrer la crise économique actuelle, les gouvernements de plusieurs pays de la CEE ont adopté diverses mesures d'incitation fiscales, notamment des programmes d'investissement dans les infrastructures de transport. Du point de vue macroéconomique, les effets multiplicateurs des investissements publics dans les infrastructures sont supérieurs à ceux qui sont associés à d'autres formes de dépenses ou de réductions d'impôts, même dans les petites économies ouvertes où les déperditions liées aux importations réduisent la portée des incitations fiscales (tableau 1). Toutefois, la consolidation fiscale attendue pour la période postcrise implique que l'écart entre les investissements prévus et les fonds publics disponibles ne pourra que croître<sup>4</sup>. Étant donné la nécessité de réduire la charge fiscale que représentent les

---

<sup>3</sup> La Commission européenne (2008a) estime le coût des projets prioritaires TEN-T à 271 milliards d'euros sur la période 2007-2020. Les institutions de la Communauté et les États membres devraient en financer 151 milliards entre 2007 et 2013.

<sup>4</sup> Pour une explication plus approfondie de cet argument, voir le document du CCRT (2009), sect. 2.4.

infrastructures de transport, les autorités de la plupart des États membres de la CEE devraient vraisemblablement envisager d'un bon œil les partenariats public-privé<sup>5</sup>.

13. Les modèles récurrents de crises financières internationales qui ont marqué les deux dernières décennies donnent à penser que la disponibilité de capitaux privés pour les projets de financement par des partenariats public-privé devrait s'améliorer au cours de la période postcrise, aussi bien sur les marchés parvenus à maturité que sur les marchés émergents (Estache, 2007). Étant donné que chaque crise tend à faire augmenter non seulement l'offre, mais aussi la demande de financements privés destinés à des projets d'infrastructure des transports, l'on peut s'attendre à ce que le nombre de projets de ce type et le volume des investissements reposant sur des financements privés augmentent. Dans le cas des investissements dans les infrastructures, le taux visé de retour sur investissement est plus difficile à prévoir, même s'il pourrait bien croître en raison des préférences extrêmement marquées en termes de liquidités observées lors de la dernière crise financière.

14. Dans de nombreux nouveaux pays à économie de marché de la CEE, les projets de financement par des partenariats public-privé sont fortement entravés par une législation insuffisante et les réformes non abouties opérées dans le secteur des transports. Un certain nombre de gouvernements se sont lancés dans d'ambitieux projets de ce type pour créer d'importantes liaisons de transport intérieur ou pour en moderniser. Néanmoins, un certain nombre de pays EECCA et de pays de l'Europe du Sud-Est ne se sont que récemment dotés d'une législation concernant les concessions. De plus, la législation en la matière demeure inadaptée, allant de très médiocre (3 pays) à médiocre (6 pays) et moyenne (8 pays)<sup>6</sup>. Dans un avenir proche, ces deux groupes de pays devront avoir pour priorité de rattraper leur retard en matière d'infrastructures et d'attirer davantage d'investissements privés, y compris des investissements étrangers directs, dans le secteur des transports.

15. En Europe occidentale, la séparation entre les infrastructures de transport et les services de transport est devenue la norme; c'est déjà totalement le cas dans le secteur routier et de plus en plus le cas dans le secteur ferroviaire. Dans une certaine mesure, ces changements institutionnels se retrouvent au niveau des modèles de financement (partenariats public-privé de plus en plus sophistiqués). Les immenses recettes provenant du transport routier (par exemple les impôts indirects sur le carburant) ne sont pas destinées à être réinvesties dans le secteur. En revanche, en Amérique du Nord, le secteur ferroviaire est dominé par des entreprises privées de transport de marchandises à intégration verticale qui sont propriétaires de leurs infrastructures et financent elles-mêmes leurs investissements dans ces dernières. En outre, aux États-Unis, il existe un lien

---

<sup>5</sup> Selon Estache (2007) et plusieurs autres observateurs, les considérations fiscales sont déterminantes pour ce qui est des projets de financement par des partenariats public-privé dans le secteur des transports.

<sup>6</sup> For details, see transition development snapshots at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/index.htm>.

obligatoire entre les recettes provenant des péages d'autoroute et le financement des travaux sur celles-ci<sup>7</sup>.

16. Compte tenu des nombreux types d'arrangements financiers en usage dans les pays les plus avancés de la CEE, les nouveaux pays à économie de marché ont du mal à choisir le modèle qu'ils devraient suivre. Les nouveaux États membres de l'UE et les pays candidats devraient normalement adopter les modèles de financement mis au point dans les pays d'Europe occidentale. D'autres pays en transition pourraient au contraire suivre le modèle nord-américain de financement des infrastructures ou encore mettre au point leurs propres formes hybrides. Étant donné que c'est aux gouvernements qu'il appartient en dernier ressort de créer les infrastructures de transport de base, le choix du mode de financement doit être conforme aux priorités politiques mais aussi aux contraintes imposées par les programmes de dépenses publiques à moyen terme et l'acceptabilité par les usagers des dépenses à leur charge. Étant donné que les partenariats public-privé risquent d'obliger le gouvernement à s'endetter et que les marchés financiers tendent à récompenser la prudence budgétaire, il n'existe pas de panacée qui permettrait d'éliminer rapidement le manque d'infrastructures dans les réseaux de transport nationaux et paneuropéens.

## VI. CONCLUSIONS

17. La principale conclusion est que les pays de la CEE vont se trouver confrontés à un écart grandissant entre les investissements prévus en matière d'infrastructures de transport et les fonds publics disponibles en période de postcrise. Ce scénario est le plus plausible, que ce soit dans les pays à haut revenu ou dans les nouveaux pays à économie de marché de la région de la CEE.

18. La seconde conclusion est que la participation croissante du secteur privé à la planification mais aussi au financement et à la gestion des infrastructures de transport devrait contribuer à combler le déficit de finance. Pour tirer parti de la participation du secteur privé à la création d'infrastructures de transport, il faudrait cependant assouplir encore la législation concernant l'exercice d'une activité commerciale, notamment dans les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale et ceux de l'Europe du Sud-Est.

---

<sup>7</sup> Pour plus de détails, voir le document du Forum international des transports (2008), p. 184 à 189.

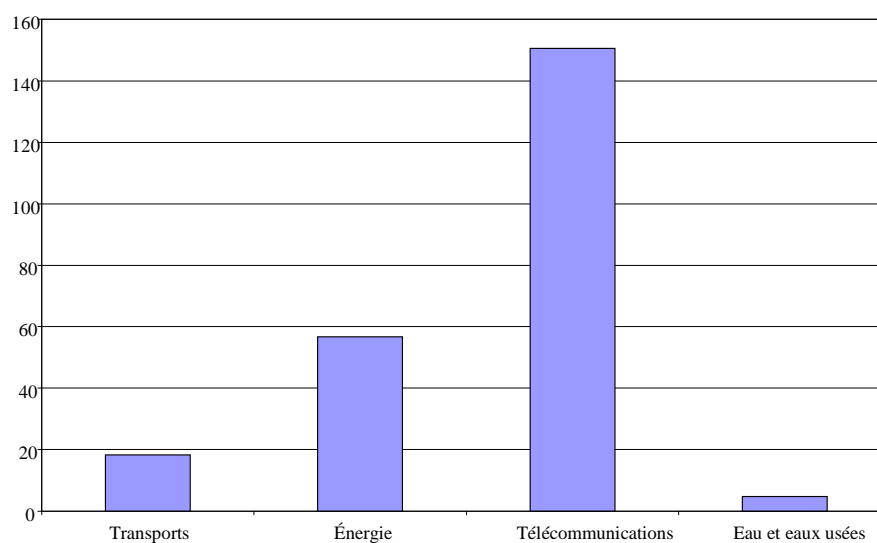
**Tableau 1**  
**Multiplicateurs fiscaux à court terme**

	États-Unis		Allemagne		Belgique	
	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2	Année 1	Année 2
<b>Augmentation des dépenses</b>						
Investissements dans les infrastructures	0,9	1,2	0,8	1,1	0,7	1,0
Achat de marchandises	0,7	0,95	0,4	0,65	0,3	0,55
Transferts aux ménages	0,5	0,85	0,3	0,6	0,2	0,5
<b>Réduction d'impôts</b>						
Diminutions d'impôts sur le revenu des personnes physiques	0,4	0,7	0,25	0,5	0,15	0,5
Réductions d'impôts indirectes	0,25	0,4	0,15	0,3	0,1	0,2

Source: Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2009.

**Graphique 1**  
**Engagements pris, dans le cadre de partenariats public-privé, en faveur d'investissements dans les infrastructures de transport, 1993-2007**

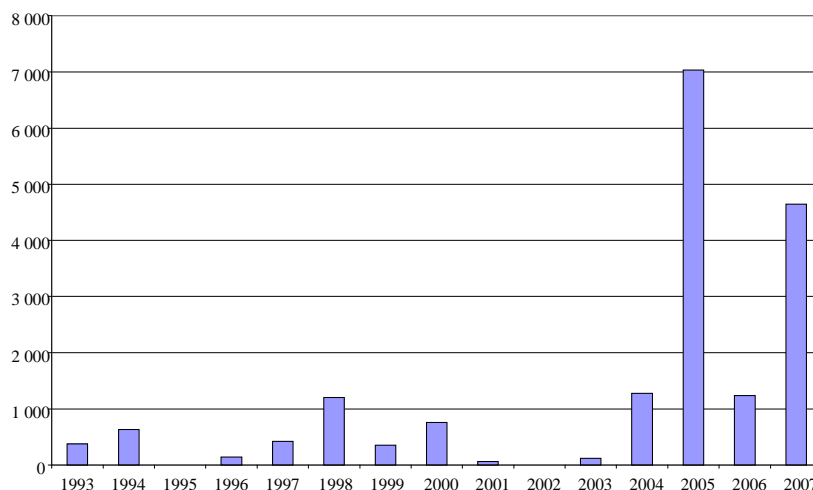
**Sous-régions de nouveaux pays à économie de marché de la CEE**  
(En milliards de dollars des États-Unis)



Source: Base de données relative aux partenariats public-privé, Banque mondiale.

**Graphique 2**  
**Engagements pris, dans le cadre de partenariats public-privé, en faveur**  
**d'investissements dans les infrastructures de transport, 1993-2007**

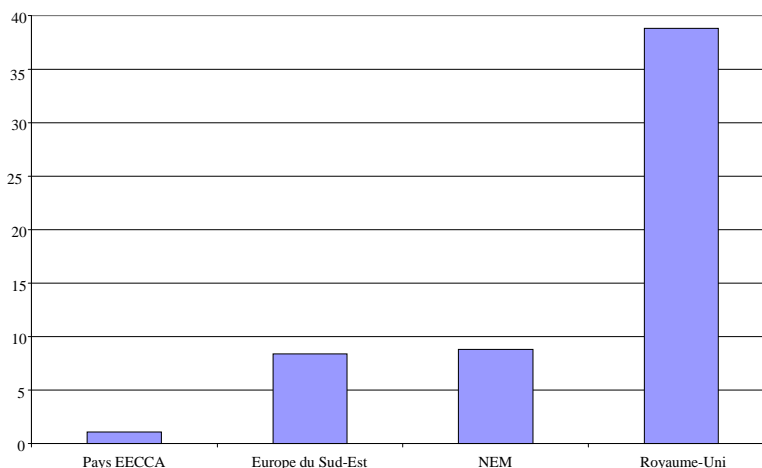
**Sous-régions de nouveaux pays à économie de marché de la CEE**  
*(En milliards de dollars des États-Unis)*



*Source:* Base de données relative aux partenariats public-privé, Banque mondiale.

**Graphique 3**  
**Engagements pris, dans le cadre de partenariats public-privé, en faveur**  
**d'investissements dans les infrastructures de transport, 1993-2007**

**Sous-régions de nouveaux pays à économie de marché de la CEE et Royaume-Uni**  
*(En milliards de dollars des États-Unis)*



*Source:* Base de données relative aux partenariats public-privé, Banque mondiale; PartnershipsUK.

**Note:** EECCA = Arménie, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, République de Moldova;  
 SEE = Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie, Turquie;  
 NEM = Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie.



### **Bibliographie**

- Estache, A. *et al* (2007), Public-Private Partnerships in Transport, The Policy Research Working Paper Series, No. 4436, World Bank.
- Commission européenne (2008a), Implementation of the TEN-T priority projects: Progress report, Brdo, 6.5.2008.
- Commission européenne (2008b), Key issues on the implementation of TEN-T priority projects, Informal Transport Council, 6.5.2008.
- FIT (2009), Les investissements en infrastructures 1995-2007: Récapitulation des tendances globales, OCDE, Paris.
- ITF (2008), Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency, OECD, Paris.
- JTRC (2009), Transport outlook 2009: Globalisation, crisis and transport, Discussion Paper No. 2009-12, OECD/ITF, Paris, May.
- OECD (2009), Economic Outlook, Interim edition, Paris, March.
- CEE (2009), Base méthodologique pour la définition de critères communs concernant les goulets d'étranglement, les liaisons manquantes et le niveau de service sur les réseaux d'infrastructure, Nations Unies, New York et Genève.
- CEE (2008), Suivi des faits nouveaux intéressant les corridors et zones de transport paneuropéens, rapport TRANS/WP.5/2008/2, Division des transports de la CEE, Genève.
- CEE (2007), TEM and TER Master Plan Follow-Up, United Nations, New York and Geneva.
- CEE (2003), Financement des infrastructures de transport, document présenté lors du séminaire CE-CEMT/CEE/BEI sur le développement des infrastructures de transport pour une Europe élargie (Paris, 27 et 28 novembre 2003).

-----