

Un triple regard sur le financement des infrastructures aux USA : métropoles durables, nouvelles technologies et finance globale

Publié le samedi 7 décembre 2013

Voir en ligne : <https://www.france-science.org/Un-triple-regard-sur-le.html>

Une ambition : lier défis économiques et environnementaux



La modernisation des infrastructures aux Etats-Unis est un dossier critique pour le gouvernement fédéral

Crédits : MS&T,

Source :

Fotolia

Les villes ont un impact environnemental considérable dont les répercussions sont globales. Bien qu'occupant seulement 2% de la surface terrestre, elles mobilisent les deux tiers de l'énergie produite sur notre planète. Le processus d'urbanisation continue de s'accélérer, notamment dans les nations émergentes : les villes accueillent aujourd'hui 50% de la population mondiale, un nombre qui devrait atteindre 66% en 2050. La planification de l'espace urbain, notamment lorsqu'il s'agit de métropoles, apparaît donc comme un levier essentiel dans l'élaboration de sociétés modernes plus durables [1-2]. La réalité économique le rappelle : les villes dépensent 10% à 45% de leur budget dans des secteurs où la durabilité (selon le triptyque classique environnement-économie-équité sociale) est un enjeu majeur (par exemple les transports, le traitement de l'eau et la gestion des déchets) [3].

Les infrastructures publiques bien entretenues - routes, transports en commun, structures environnementales, réseaux d'adduction d'eau, équipements récréatifs et culturels, systèmes d'information et de connectivité, etc. - sont essentielles pour la croissance économique américaine. Après des décennies d'utilisation continue, la plupart des infrastructures existantes approchent la fin de leur vie utile [4]. Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral américain cherche à remédier par une série de programmes à frais partagés au déficit infrastructurel connu. Ce sont principalement des mesures temporaires, avec des budgets fixes et une date d'expiration préétablie et qui exigent la participation financière d'acteurs privés ou permettent d'initier des projets devenus trop onéreux (en raison de contraintes conjoncturelles comme, par exemple, l'augmentation des prix des matières premières). En réaction à la crise de 2008, l'état fédéral américain a lancé en 2009 un vaste plan de relance économique : l'ARRA (*American Recovery and Reinvestment Act*). Près de 800 milliards de dollars ont été injectés afin de stimuler l'économie et de créer de l'emploi en privilégiant plusieurs secteurs, notamment les infrastructures énergétiques avec l'émergence des réseaux électriques intelligents. L'enjeu économique est encore ici de taille : l'administration américaine a estimé à 150 milliards de dollars le coût des coupures de courant pour l'économie du pays.

Au regard des défis environnementaux que nous connaissons, la modernisation des infrastructures aux Etats-Unis doit être un élément central des stratégies de développement urbain. Le fait qu'une part importante des émissions de gaz à effet de serre soit générée par les secteurs du bâtiment et des réseaux et que de nombreuses villes se lancent dans de vastes programmes de rénovation représente une opportunité sans précédent de coordonner les objectifs environnementaux et économiques, sans dissocier les premiers des seconds, et vice-versa.

Un catalyseur : les nouvelles technologies au service de l'infrastructure traditionnelle

Les engins de croissance de l'économie américaine sont ses économies métropolitaines, c'est-à-dire l'activité engendrée par ses grandes métropoles comme New York, Chicago, Boston ou San Francisco. Pour continuer à jouer ce rôle essentiel de locomotives, ces villes ont dû lancer un double processus de modernisation et d'extension de leurs infrastructures, suivant ce double mouvement d'obsolescence de l'existant et d'augmentation de la population urbaine. Jouant le rôle de véritable colonne vertébrale de l'économie et de l'information à l'échelle nationale, les nouvelles infrastructures doivent être modernes, résilientes et intelligentes afin d'assurer le rang des Etats-Unis sur un échiquier international de plus en plus compétitif. En particulier, les pouvoirs publics misent sur une infrastructure qui soit au service des entreprises de la nouvelle économie, en permettant de stimuler leur croissance. Cela signifie notamment élargir la définition traditionnelle des "infrastructures" afin d'intégrer pleinement les systèmes logistiques, d'information et de communication (centres de stockage de données, autoroutes de l'information utilisant la fibre optique, les réseaux de médias, etc.) permettant de connecter les capacités productives de la société les unes aux autres, et de mobiliser de fait les entrées physiques de l'économie [5-6].

Selon cette théorie, la technologie doit donc jouer un rôle significatif dans le développement des infrastructures modernes, peu importe leur nature : elle doit même être un facteur critique pour déterminer les priorités dans la planification des investissements. Les nouvelles technologies sont vues comme une opportunité d'accéder à de nouveaux niveaux d'interactivité, de flexibilité tarifaire (réactivité en temps réel ou quasi-réel selon les prix affichés par les marchés), et d'efficacité de fonctionnement de la société dans son intégralité (meilleur transit de l'information). Grâce à ces nouvelles technologies, un équilibre pertinent est à trouver entre la modernisation des infrastructures mesurée en termes de volumes (nouveaux bâtiments par exemple) et de capacités (nouvelles centrales électriques) et la mise en place de systèmes plus performants amenant vitesse, réactivité, adaptabilité, partage et augmentation de la productivité. Ce n'est pas anodin, car les nouvelles technologies ont la capacité de révolutionner la manière de concevoir les services, notamment publics. Nous avons plusieurs fois abordé dans les *Bulletins Electroniques* la manière dont les réseaux électriques intelligents ont transformé la relation entre les fournisseurs d'électricité et les usagers, s'appuyant sur une interactivité accrue et sur un système de choix de services basé sur les prix (c'est la MDE, la Maîtrise de la Demande en Energie) [7-9]. Dans un autre secteur, la logistique, le suivi en temps réel des marchandises sur l'ensemble de la chaîne du transport a révolutionné le commerce international. On peut penser qu'à moyen terme, seules les infrastructures construites à de tels niveaux de sophistication seront considérées comme compétitives.

Le moyen : le rôle de la finance globale

Aux Etats-Unis comme dans le reste du monde, la finance a vu progressivement son rôle dans la planification, la réalisation et la gestion des territoires urbains devenir essentiel [10]. Ses parties prenantes ont acquis une influence bien plus grande que celle de simples fournisseurs de capitaux, rôle au rang duquel elles avaient été cantonnées pendant des décennies. Comme dans de nombreux secteurs, le développement et la gestion des villes modernes ont été caractérisés dans les années 1990 et 2000 par un phénomène de financiarisation accélérée de l'économie [3].

L'espace urbain est un tissu complexe composé de multiples constituants de nature et fonction diverses : l'ensemble de ces constituants a connu un mouvement de privatisation accéléré. Le coup d'envoi de cette politique globale de libéralisation fut donné en 1984 avec la privatisation de *British Telecom* au Royaume-Uni et la décision aux Etats-Unis de supprimer le monopole d'AT&T sur les télécommunications, détenu depuis plus de soixante-dix ans. Tous les secteurs des réseaux sont alors peu à peu concernés : eau, gaz, télécommunications, électricité ou encore transports ferroviaires, et le mouvement s'étend à la plupart des pays industrialisés. C'est un virage sans précédent, car la grande majorité des investissements privés directs ciblaient essentiellement l'immobilier d'entreprises. Les années qui s'ensuivent voient la mise en place graduelle des politiques de privatisation, les acteurs de la finance conseillant les classes dirigeantes en soulignant la nécessité de cadres réglementaires modernisés. En parallèle, ils poussent à l'introduction d'innovations financières permettant le portage des actifs urbains par des structures échangeables : les briques constituantes des villes (immobilier, infrastructures de réseaux, etc.) sont titrisées et négociées comme des actions, obligations et autres formes de dette. Cette titrisation permet de minimiser l'ancrage géographique des actifs et favorise l'échange de produits normalisés à l'échelle globale.

Ce faisant, les financiers introduisent tout à la fois un accès facilité aux capitaux (un élément fondamental) et une complexité de fonctionnement dont les errances peuvent être difficilement maîtrisables : la crise des *subprimes*, bien que ne pouvant se résumer au simple résultat d'une complexité structurelle financière, en est un exemple parlant. Enfin, par l'intermédiaire de fonds privés d'investissements, les acteurs de la finance investissent directement dans les sociétés de gestion et les infrastructures urbaines. Autrement dit, ils en deviennent propriétaires et pénètrent le champ décisionnel. Intervenant tout à la fois en tant que conseil, financeur et actionnaire, l'impact de la finance globale est donc devenu multiple à l'échelle du développement et de la gestion des villes [11].

Un autre pouvoir intrinsèque intéressant de la finance globale est sa capacité à évaluer et comparer les projets urbains aux quatre coins de la planète. Par souci de normalisation, elle utilise ses instruments et ses propres critères de calcul pour évaluer la valeur de ce qu'elle appelle des "actifs". Les projets ne sont donc plus calculés à partir de coûts et des prix de référence (nécessaires pour calculer une plus-value, comme ce fut longtemps le cas), mais les calculs conduisent à privilégier le rendement, lui-même étroitement lié à la vigueur des marchés de capitaux. Le mouvement n'est pas anodin, car il est désormais possible de mettre en équivalence une centrale de production électrique en Grande-Bretagne, un réseau de transport de gaz en Russie et une autoroute aux Etats-Unis, des projets définis dans des contextes locaux et nationaux extrêmement divers. En exploitant ainsi la mobilité du capital pour sélectionner les lieux et les produits les plus sûrs (aversion des investisseurs vis-à-vis du risque), les acteurs financiers ont un impact direct sur la géographie et sur la morphologie de l'espace urbain. Le couplage entre la rentabilité et les risques conduit à sélectionner des villes plus "sexy" ou qui ont un potentiel de développement majeur : c'est le cas par exemple des grandes mégapoles occidentales comme San Francisco, ou des villes en plein boom au Moyen-Orient comme Dubaï ou Abu Dhabi. Ainsi, en recommandant certaines métropoles, la finance globale contribue à renforcer les infrastructures de ces dernières, et l'écart entre ces espaces urbains et les villes plus ordinaires s'accroît. Si cette dichotomie n'est pas décelable de manière flagrante en Europe, il n'en est pas de même dans les pays d'Asie du Sud-Est par exemple, dont les qualités d'économies émergentes accentuent cette tendance. Ho Chi Minh Ville, Kuala Lumpur ou Bangkok sont des îlots de modernité dans un océan semi-urbanisé au développement plus lent.

A une maille plus fine, l'aversion au risque conduit à privilégier les projets multifonctionnels, c'est-à-dire des initiatives orientées grand public, intégrant par exemple un complexe immobilier, un cinéma, un supermarché et une chaîne de magasins. Les grands équipements de ce type fonctionnent en permanence, attirent les foules et sont le gage de recettes régulières. La plupart des grandes villes du monde s'organisent aujourd'hui à partir de ces grands blocs, sorte d'objets hypertechniques et intégrés, accentuant de fait un processus de globalisation déjà marqué [10].

Ne nous y trompons pas, l'implication du secteur financier est une donnée fondamentale du développement des infrastructures. Les budgets publics en diminution constante aux Etats-Unis comme en Europe, y compris au niveau des municipalités, ne permettent pas aux pouvoirs publics de prendre en charge l'ensemble des investissements majeurs nécessaires pour les moderniser. Un partage pertinent des responsabilités et du poids financier entre soutien public et capitaux privés est une option logique et irrémédiable. Le secteur public a traditionnellement mené les plans de politique générale et doit poursuivre son action de trancher sur les priorités ou de co-superviser les grands projets. En revanche, les structures privées ont l'expérience, peuvent bénéficier d'effets d'échelle et ont bien souvent le capital pour initier des idées et projets innovants, et la capacité d'organiser des efforts collectifs. Le partage des rôles et des responsabilités est une nécessité, et seul l'engagement commun des leaders publics et privés [12] vers des infrastructures modernes, résilientes et innovantes permettra d'offrir aux américains la qualité et la continuité de services auxquelles ils prétendent.

Sources :

- [1] BE Etats-Unis 323 (8/03/2013). Ville Intelligente : quelle définition pour quels enjeux ? Pierrick Bouffaron, Basile Bouquet. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/72467.htm>
- [2] BE Etats-Unis 303 (21/09/2012). La Valeur Ajoutée de la "Smart City". Thomas Deschamps, Gabriel Meric de Bellefon, EDF. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/71014.htm>
- [3] Henderson, J., V. et al. (2009). The dynamics of city formation. *Review of Economic Dynamics* 12 (2009) 233-254. doi:10.1016/j.red.2008.06.003.

- [4] Derek Thompson (24/05/2013). The Falling-Bridge Lesson : The U.S. Infrastructure Failure Is Still Totally Inexcusable, The Atlantic. Disponible sur : <http://bit.ly/18o65tj>
- [5] BE Etats-Unis 343 (4/10/2013). Complexité des systèmes urbains : quelles perspectives ? Pierrick Bouffaron. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/74059.htm>
- [6] BE Etats-Unis 326 (2/04/2013). Des centres de données toujours plus nombreux, mais de plus en plus propres. Thomas Debacker, Céline Ramstein. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/72645.htm>
- [7] BE Etats-Unis 348 (15/11/2013). La résilience du réseau électrique : une priorité aux Etats-Unis. Basile Bouquet. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/74323.htm>
- [8] BE Etats-Unis 344 (11/10/2013). Le Data Analytics : un enjeu stratégique pour les utilities de demain. Basile Bouquet, Bruno Prestat. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/74100.htm>
- [9] BE Etats-Unis 331 (16/05/2013). La fonction d'agrégation, brique essentielle du Smart Grid américain. Basile Bouquet, Pierrick Bouffaron. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/73054.htm>
- [10] Lorrain, D. (2013). L'industrie de la finance et la ville. Recherches urbaines. M3, Société Urbaine et Action Publique. #5 - Printemps/Été 2013
- [11] Indergaard, M. et al. (2013). Creative cities after the fall of finance. Cities 33 (2013) 1-4. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2012.09.007>
- [12] BE Etats-Unis 317 (25/01/2013). Nouveaux modèles de partenariats public-privé : l'exemple californien de sf.city(). Pierrick Bouffaron. Disponible sur : <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/72098.htm>

Rédacteurs :

- Pierrick Bouffaron (pierrick.bouffaron@consulfrance-sanfrancisco.org) ;
- Retrouvez l'actualité en Californie sur <http://sf.france-science.org> ;
- Retrouvez toutes nos activités sur <http://france-science.org>.