

CANADA'S
PUBLIC POLICY

F  **RUM**

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

APPROCHES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DES INFRASTRUCTURES

Expériences aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie

Rapport final
Août 2014





Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant, sans but lucratif, qui s'efforce de promouvoir l'excellence gouvernementale au Canada par l'entremise d'un meilleur dialogue entre le secteur public, le secteur privé, le secteur universitaire et le secteur sans but lucratif. Issus de l'industrie et du commerce, des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, du secteur bénévole et des syndicats, les membres du Forum partagent une même vision : celle d'une fonction publique efficace et efficiente qui joue un rôle clé dans le maintien de notre qualité de vie et de notre position concurrentielle à l'échelle mondiale.

Depuis sa fondation en 1987, le Forum s'est taillé une réputation de facilitateur non partisan et digne de confiance, capable de réunir toute une gamme d'intervenants pour un dialogue constructif. Son programme de recherche fournit des renseignements objectifs à l'appui de la prise de décisions collective. En encourageant le partage d'information et l'amélioration des liens entre les gouvernements et les autres secteurs de la société, le Forum aide le Canada à adopter des politiques publiques dynamiques et bien coordonnées qui tiennent compte des défis et des occasions qui nous attendent.

© 2014, Forum des politiques publiques

Bureau d'Ottawa

1405 - 130, rue Albert Street
Ottawa, ON, Canada, K1P 5G4
Tél : 613.238.7160
Télé : 613.238.7990

Bureau de Toronto

MaRS Discovery District
401 – 101 rue College St,
Toronto, ON, Canada, M5G 1L7

www.ppforum.ca |  [@ppforumca](https://twitter.com/ppforumca)

ISBN: 978-1-927009-59-8

**NOS REMERCIEMENTS À NOTRE PARTENAIRE
DE PROJET, LE GOUVERNEMENT DU CANADA**

Canada 



TABLE DES MATIÈRES

Remerciements à nos partenaires de projet	3
Table des matières	4
Préface	5
Introduction	6
États-unis	8
Historique.....	8
État actuel des actifs	8
Répartition des responsabilités.....	11
Alignement de la planification et des programmes relatifs aux infrastructures avec les structures de gouvernance.....	12
Lacunes en matière d'infrastructures et impacts sur la productivité.....	15
Approches de financement	15
Durabilité et planification des infrastructures	18
Royaume-uni	20
Historique.....	20
État actuel des actifs	22
Répartition des responsabilités.....	28
Alignement de la planification et des programmes relatifs aux infrastructures avec les structures de gouvernance.....	30
Lacunes des infrastructures et impacts sur la productivité	31
Stratégies de financement	32
Durabilité et planification des infrastructures	35
Australie	37
Histoire.....	37
État des actifs actuels.....	38
Division des responsabilités	42
Alignement de la planification et des programmes relatifs aux infrastructures avec les structures de gouvernance.....	44
Lacunes des infrastructures et impacts sur la productivité	45
Stratégies financières.....	46
Durabilité et planification des infrastructures	52
Conclusion	54
Annexe – participants	55

PRÉFACE

Ce rapport, intitulé *Approches internationales en matière de gouvernance des infrastructures : expériences des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie*, est le résultat de recherches et d'entrevues approfondies menées par le Forum des politiques publiques du Canada. Il présente une analyse comparative de l'état des infrastructures aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie, dans l'espoir que ces connaissances s'avèrent bénéfiques à l'examen des structures de gouvernance pour nos propres infrastructures.

Après une brève introduction décrivant l'évolution des modèles de gouvernance dans chacun de ces pays, le rapport met l'accent sur l'état actuel de leurs infrastructures respectives, ainsi que sur les lacunes les plus importantes susceptibles d'affecter la productivité. Il souligne ensuite la répartition des responsabilités parmi les juridictions, y compris le rôle des gouvernements fédéraux vis-à-vis de la gestion des infrastructures lorsque ceux-ci sont propriétaires des infrastructures, ainsi que lorsqu'ils financent ou soutiennent des infrastructures détenues par d'autres juridictions. Enfin, le rapport traite de l'alignement entre les programmes relatifs aux infrastructures et les structures de gouvernance, les approches de financement – notamment la privatisation et les partenariats public-privé – et la façon dont les considérations en matière de développement durable affectent les investissements dans les infrastructures, reflétant ainsi la nécessité de prendre en compte des objectifs sociaux et environnementaux plus larges.

Ce document s'inspire d'une série de rapports récents commandés par des gouvernements, des groupes de réflexion et autres groupes d'experts. Il s'appuie également sur plusieurs entrevues menées avec des experts en infrastructures (voir l'Annexe).

Le Forum des politiques publiques du Canada souhaite profiter de cette occasion pour remercier les experts en infrastructures américains, britanniques et australiens qui ont pris le temps de participer aux entrevues et de fournir des informations sur les défis et opportunités liés aux infrastructures dans leurs pays respectifs.

Nous voulons également remercier notre partenaire, Infrastructure Canada, pour son soutien durant l'élaboration de notre rapport. Comme dans tous les rapports publiés par le Forum des politiques publiques du Canada, les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement celles de notre partenaire de projet.

J'aimerais remercier tout particulièrement notre équipe au Forum des politiques publiques pour son travail sur ce projet, y compris le vice-président Sébastien Goupil pour avoir dirigé ce projet, Amanda Pickrell pour sa coordination des recherches et du projet, Dylan Kruger et Winnie Wong pour leur aide dans les recherches, et enfin Mathias Schoemer pour avoir conçu ce rapport.



David Mitchell
Président-directeur général
Forum des politiques publiques



INTRODUCTION

Comme bien des pays dans le monde, le Canada est confronté à des lacunes et des défis majeurs dans le domaine des infrastructures. Le pont Champlain à Montréal est un exemple flagrant des problèmes auxquels le pays se trouve confronté au fur et à mesure que les infrastructures prennent de l'âge et se détériorent. À la vue du coût considérable de sa maintenance, des inquiétudes concernant la sûreté et la sécurité des usagers, ainsi que de l'impact potentiellement catastrophique sur les économies locale et nationale en cas de fermeture du pont, le gouvernement du Canada a récemment annoncé des plans prévoyant d'accélérer la construction d'un pont de remplacement d'ici 2018. De même, l'absence d'infrastructures adéquates pour transporter et exporter les vastes réserves d'énergie et ressources naturelles du Canada, particulièrement celles venant des provinces de l'Ouest, a amené le secteur privé à tenter de combler ce manque grâce à des projets tels que Northern Gateway et Keystone XL.

Selon des sources gouvernementales et certains experts, le fait de ne pas remettre en état ou remplacer les actifs dans les domaines du transport, de l'énergie, de l'eau et des télécommunications, et de ne pas en bâtir de nouveaux entraînerait non seulement une hausse significative des coûts de réparation et de maintenance de base mais, plus important encore, nuirait à la productivité et pèserait lourdement sur la future prospérité de notre pays. Comme remarqué dans le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes publié en 2012 : « L'importance d'investir dans des infrastructures modernes est devenue indissociable de la compétitivité économique de notre pays et de la qualité de vie qui y règne. »¹ Le *Rapport sur la compétitivité mondiale 2013-2014* du Forum économique mondial indique que « des infrastructures vastes et efficaces sont essentielles pour assurer le fonctionnement efficace de l'économie, puisqu'il s'agit d'un facteur important pour déterminer le lieu des activités économiques et les types d'activités ou de secteurs susceptibles de se développer dans un pays »².

Après des décennies de sous-investissements dans les infrastructures, les gouvernements du Canada commencent à inverser la tendance, le ralentissement économique ayant fourni l'occasion d'investir dans les infrastructures pour stimuler l'économie. Lors de son dernier discours du Trône, le gouvernement du Canada a réitéré son engagement à investir davantage dans les infrastructures afin de créer des emplois, d'appuyer le commerce, de stimuler la productivité et de contribuer à la croissance et la prospérité à long terme. Dans la nouvelle version du plan Chantiers Canada, le gouvernement fédéral s'est engagé à investir 70 milliards CAD sur dix ans dans les infrastructures fédérales, provinciales, territoriales et communautaires. Cet investissement est présenté comme « le plus vaste engagement fédéral à long terme en matière d'infrastructures de toute l'histoire du Canada »³.

Afin de répondre aux lacunes et défis actuels liés aux infrastructures, il est important pour les gouvernements du Canada de continuer à coopérer afin d'identifier et de mettre en œuvre des approches basées sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance et de financement des infrastructures. Les gouvernements doivent également travailler en étroite collaboration avec le secteur privé et les investisseurs institutionnels à travers des partenariats public-privé qui resteront bénéfiques aux Canadiens. Il est possible de s'inspirer de l'expérience d'autres juridictions pour déterminer les meilleures solutions de gouvernance et de financement des infrastructures canadiennes.

¹ Le Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes a été produit pour la première fois en 2012 et financé conjointement par quatre organisations : l'Association canadienne de la construction, l'Association canadienne des travaux publics, la Société canadienne de génie civil et la Fédération canadienne des municipalités.

² « Rapport sur la compétitivité mondiale, par le Forum économique mondial », 2014, p.5

³ « Prospérité et opportunité dans un monde incertain », discours du Trône, octobre 2013.

Comme indiqué dans le rapport de McKinsey & Company intitulé *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year* : « Si les propriétaires d'infrastructures dans le monde adoptaient les meilleures pratiques, ils pourraient augmenter la productivité des investissements dans les infrastructures de sorte à réaliser des économies de 40 %. »⁴ Le rapport cite quatre moyens d'améliorer la gouvernance des infrastructures et les mécanismes d'exécution : assurer une coordination étroite entre les autorités des infrastructures, séparer les responsabilités politiques et techniques vis-à-vis des infrastructures, garantir une répartition claire des rôles et responsabilités entre les secteurs public et privé, et mettre à disposition des données fiables sur lesquelles s'appuyer pour une supervision continue et une planification à plus long terme, tout en veillant à ce que le secteur public conserve de fortes capacités en termes de planification, d'exécution et de fonctionnement.

Afin d'identifier les meilleures pratiques, le Forum des politiques publiques du Canada a entrepris de passer en revue différents exemples de réussite et d'approches liés à la gouvernance d'infrastructures dans trois pays aux vues similaires : le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie. Le projet s'est concentré sur les principales catégories d'actifs suivantes : infrastructures de transport (autoroutes, routes et ponts, par exemple), transport en commun, eaux usées, eau, énergie et infrastructures numériques.

⁴ « Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year », McKinsey Global Institute, 2013, pp 1-2, 7-8

ÉTATS-UNIS

HISTORIQUE

Au début de l'histoire des États-Unis, le développement des infrastructures a été financé par des investisseurs individuels. Le gouvernement fédéral n'avait qu'un pouvoir limité et ne disposait pas de fonds suffisants pour financer de grands projets de construction; il n'était pas en mesure et, souvent, n'était pas disposé à faciliter le développement de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des transports et de l'expansion des États-Unis. Malheureusement, malgré tout leur enthousiasme, les investisseurs individuels n'ont pas été capables de collecter les quantités de fonds nécessaires pour les réseaux commerciaux et de transport ainsi que les autres infrastructures. Par conséquent, durant la seconde moitié du XIX^e siècle, le gouvernement fédéral s'est engagé dans le développement des infrastructures.

La guerre de Sécession a poussé le président Abraham Lincoln à reconnaître l'importance de bons réseaux de transport et de communication pour la stratégie militaire. Le gouvernement fédéral a financé l'achèvement d'un grand réseau ferroviaire et télégraphique, qui a jeté les bases pour l'avancement des communications, des transports et du commerce après la guerre.

Sous l'administration Roosevelt, le programme New Deal a intensifié les investissements gouvernementaux dans les infrastructures afin de stimuler l'économie et de mettre un terme à la Grande Dépression. Les principaux projets financés par le New Deal incluaient le barrage Hoover et le barrage de Parker, lesquels ont entraîné un afflux significatif d'habitants et stimulé la croissance économique en Californie et en Arizona. L'énergie hydroélectrique produite par le barrage Hoover a également favorisé le développement de Los Angeles.

Durant la Seconde Guerre mondiale et la période de la guerre froide, les investissements fédéraux ont atteint des records, avec notamment des hausses de financement dans les infrastructures militaires telles que les forts, les chantiers navals, les terrains d'aviation, les terrains d'entraînement et les laboratoires de recherche. La mise en place de complexes militaro-industriels a stimulé la croissance économique, créé de nouveaux emplois et donné un élan à de nombreuses régions.

Les principales législations à avoir soutenu le développement des infrastructures ont été les Highway Acts de 1916, 1921 et 1956. En réponse à la soudaine augmentation du trafic routier survenue suite à l'introduction du Modèle T de Ford, le Congrès a adopté le Highway Act de 1916. En vertu de cette loi et de celle qui a suivi en 1921, une entente a été conclue entre les gouvernements d'État et le gouvernement fédéral selon laquelle chacun financerait la moitié des projets. Le Highway Act de 1956 a par la suite étendu le réseau pour relier 42 capitales, révolutionnant ainsi le transport de fret, les déplacements d'affaires, le tourisme et l'emploi.

ÉTAT ACTUEL DES ACTIFS

Une série de défaillances récentes et très médiatisées a ravivé les inquiétudes concernant l'état des infrastructures aux États-Unis. La rupture des digues à la Nouvelle-Orléans durant l'ouragan Katrina, l'explosion d'une conduite de vapeur à Manhattan et l'effondrement d'un pont à Minneapolis ont attiré l'attention sur le manque de responsabilité vis-à-vis des investissements et sur certaines décisions

malavisées⁵. Les dépenses en matière d'infrastructures publiques ont également baissé suite à la récente crise financière traversée par les É.-U. À l'échelle locale et des États, qui représente les trois-quarts de toutes les dépenses relatives aux infrastructures, les budgets des États ont diminué de 3,8 % en 2009 et de 5,7 % en 2010⁶. Comparativement, les dépenses annuelles des É.-U. en matière d'infrastructures publiques représentent environ la moitié de celles de l'Europe. Les 2,5 % de son PIB consacrés à ces dépenses placent les É.-U. loin derrière des pays comparables, comme le Canada et l'Australie, lesquels investissent 3,9 % de leur PIB⁷. Depuis 1998, les notes accordées aux infrastructures des É.-U. par l'American Society of Civil Engineers ont régulièrement baissé en raison d'une maintenance tardive et de sous-investissements touchant la plupart des actifs. McKinsey Global a estimé que les É.-U. devraient dépenser au moins 150 milliards USD supplémentaires par an dans les infrastructures jusqu'en 2020 afin de répondre aux besoins actuels⁸.

Transports (aviation, ponts, voies navigables intérieures, ports, voies ferrées, routes, transports en commun)

Les routes, les transports en commun et les ponts sont les domaines dans lesquels les infrastructures créent le plus d'inquiétudes. Il apparaît que 42 % des principales autoroutes urbaines restent saturées, et la Federal Highway Administration (Administration des autoroutes fédérales (FHWA)) estime que 170 milliards USD d'investissements de capitaux par an sont nécessaires pour améliorer significativement ces conditions et performances⁹. Et comme un tiers des Américains qui ne conduisent pas de voiture comptent sur les transports publics, les agences peinent à trouver un équilibre entre une utilisation en hausse et des financements en baisse¹⁰. Aux É.-U., l'âge moyen des ponts est de 42 ans, et 1 pont sur 9 est classé comme structurellement défectueux. La FHWA estime que les É.-U. doivent investir 20,5 milliards USD par an pour rattraper le retard des réparations nécessaires sur les ponts, alors que le budget actuel est de 12,8 milliards USD¹¹.

À l'opposé, les infrastructures ferroviaires bénéficient d'un apport en capitaux car elles connaissent une reprise aussi bien en tant que solution de transport de fret écoénergétique qu'en tant que service de transport interurbain de passagers viable. Le recours à Amtrak par le public a doublé depuis 2000, et cette tendance à la hausse va probablement se poursuivre¹². En conséquence, les sociétés ferroviaires de transport de fret et de passagers ont investi lourdement dans les rails, les ponts et les tunnels, et ont augmenté leurs capacités en matière de fret et de voyageurs.

Eau (barrages, eau potable, digues, eaux usées / eaux de pluie)

Bien que la qualité de l'eau potable aux É.-U. reste élevée (les épidémies sont très rares), la plupart des conduites et canalisations ont plus de 100 ans et ont besoin d'être remplacées. On estime que 240 000 ruptures de canalisations d'eau se produisent chaque année, et l'American Water Works Association

⁵ « To Fix America's Infrastructure, Washington Needs to Get Out of the Way », Katz et Puentes, Brookings Institution, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/05/12-americas-infrastructure-washington-puentes-katz>

⁶ « America's crumbling infrastructure: Bridging the Gap », The Economist, 2014, <http://www.economist.com/news/united-states/21605932-country-where-everyone-drives-america-has-shoddy-roads-bridging-gap>

⁷ « The Way Forward: A New Economic Vision for America's Infrastructure », Lipschultz et al, KKR, 2014, <http://www.kkr.com/company/global-institute/way-forward-new-economic-vision-americas-infrastructure>

⁸ Ibid.

⁹ « 2010 Status of the Nation's Highways, Bridges, and Transit: Conditions & Performance », Département des Transports des États-Unis, Federal Highway Administration, 2010 : <http://www.fhwa.dot.gov/policy/2010cpr/execsum.htm#c3h>

¹⁰ Les Américains ont augmenté de 9,1 % leur utilisation des transports en commun au cours de la dernière décennie, et l'on s'attend à ce que cette tendance se poursuive.

¹¹ Ibid.

¹² « Amtrak sets new Ridership Record », Amtrak, 2012, <http://www.amtrak.com/ccurl/636/294/Amtrak-Sets-New-Ridership-Record-FY2012-ATK-12-092.pdf>

(Association américaine des sociétés d'eau (AWWA)) évalue à environ 1 000 milliards USD le coût de remplacement des conduites sur les dix prochaines années¹³. Les investissements de capitaux requis pour les systèmes d'eaux usées et d'eaux de pluie sont également très élevés. Depuis 2007, le gouvernement fédéral a enjoint aux villes d'investir 15 milliards USD dans de nouveaux équipements, conduites et usines afin d'éliminer les débordements d'égouts. De nombreux barrages aux É.-U. sont trop vieux. Il existe actuellement 4 000 barrages défectueux et, depuis 2012, près de 14 000 barrages à haut risque, avec des populations et un développement grandissants dans les zones en aval de ces barrages. L'Association of State Dam Safety Officials estime qu'il faudrait investir 21 milliards USD pour réparer les barrages défectueux et à haut risque¹⁴.

Énergie

Dans l'ensemble, les infrastructures énergétiques actuelles satisfont aux besoins; la demande en électricité, gaz et pétrole représentera toutefois un défi de taille après 2020 en raison de l'augmentation de la population. On s'inquiète également de la viabilité du réseau électrique et du système de distribution par pipeline en raison de leur vieillissement, certaines portions datant des années 1880¹⁵. Les investissements dans la distribution d'électricité ont augmenté depuis 2005 mais leur rythme a été entravé par des problèmes de permis, des événements climatiques et une maintenance limitée. Quelque 27 400 km de lignes électriques à haute tension et de pipelines de gaz et de pétrole sont prévus jusqu'en 2020 mais des problèmes de permis menacent l'achèvement des projets¹⁶.

Communications

Les infrastructures numériques sont financées selon le principe de l'utilisateur-payeur, raison pour laquelle les entités commerciales satisfont en grande majorité aux besoins actuels. Environ 96 % des Américains sont abonnés à un service voix sans fil et/ou sur fil, et 99 % ont un accès Internet sans fil ou par câble à haut débit (5 Mbps en aval / 1 Mbps en amont)¹⁷. En 2012, le président Barack Obama a émis un décret visant à réduire les obstacles gouvernementaux en matière de déploiement d'infrastructures haut débit sur les terres fédérales et le long des autoroutes américaines. En vertu de l'initiative « Dig Once », les agences fédérales ont l'obligation de faciliter les activités de déploiement des infrastructures haut débit lorsque des routes ou d'autres propriétés sont déjà en cours de construction, afin d'étendre plus rapidement les capacités haut débit dans tous les États-Unis.¹⁸

Malgré une utilisation intensive par les consommateurs et les entreprises ainsi que des efforts concertés du gouvernement, on peut craindre que les É.-U. soient à la traîne en matière de pénétration et de vitesse par rapport à des pays équivalents. Les É.-U. utilisent un modèle de concurrence basé sur les infrastructures plutôt que le modèle basé sur les services employé par la plupart des autres pays, selon lequel la société propriétaire de l'infrastructure physique vend l'accès à des fournisseurs indépendants sur le marché de gros¹⁹. Cela affecte les pressions concurrentielles. Si la technologie haut débit par câble devient plus omniprésente, il pourrait être moins intéressant pour les prestataires de services par câble ainsi que pour d'autres parties d'investir dans des innovations.

¹³ « 2013 Infrastructure Report Card », American Society of Civil Engineers, 2013 : <http://www.infrastructurereportcard.org/>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ « Pipelines Problems Could Cloud Future of Gas Power », T. Overton, 2012

¹⁷ « Federal Broadband Deployment Programs and Small Business », GAO-14-203, Government Accountability Office, 2014.

¹⁸ Décret « Accelerating Broadband Infrastructure Deployment », The White House, 2012 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/14/executive-order-accelerating-broadband-infrastructure-deployment>

¹⁹ « Encouraging Infrastructure Investment and Innovation in the US », Forum économique mondial, 2014

<http://reports.weforum.org/delivering-digital-infrastructure/encouraging-infrastructure-investment-and-innovation-in-the-us/>

Il reste difficile d'amener les communications jusqu'aux collectivités rurales. En 2011, près de 18 millions d'Américains vivant en zone rurale n'avaient pas accès à une infrastructure haut débit robuste. Pour ceux qui y ont effectivement accès, les services sont bien plus lents et coûteux²⁰. Le nombre de prestataires de services est aussi nettement plus faible en raison des coûts associés élevés, ce qui limite le choix et la concurrence. En 2011, le gouvernement américain a créé le Connect America Fund afin d'accélérer la construction d'infrastructures haut débit destinées aux collectivités non desservies.

RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS

Les infrastructures américaines sont principalement détenues et exploitées par les gouvernements locaux et d'État, ainsi que par le secteur privé. Par exemple, environ 97 % des routes et 98 % des ponts sont détenus par les gouvernements locaux et d'État, tandis que le secteur privé est propriétaire de la majorité des infrastructures de transport ferroviaire de fret (voir Tableau 1). Toutefois, le gouvernement fédéral continue de contribuer de manière significative au financement des infrastructures et joue également un important rôle de supervision pour assurer la sécurité et la fiabilité des infrastructures du pays. L'un des principaux défis liés à la coordination de cette supervision réside dans le fait que les responsabilités fédérales à l'égard des infrastructures sont réparties entre plusieurs juridictions :

- Département des Transports – planifie et soutient les systèmes de voyage par terre, air et mer, ainsi que les réglementations fédérales pour les routes et autoroutes, aéroports, chemins de fer et ports maritimes.
- Département de l'Énergie – fait progresser la sécurité nationale, économique et énergétique à travers la mise en œuvre de politiques concernant l'énergie nucléaire, les combustibles fossiles et les sources d'énergie alternatives.
- Commission des communications fédérales – régule les industries de la radio, la télévision et la téléphonie.
- Corps des ingénieurs de l'armée américaine – conçoit et construit des systèmes de contrôle des inondations et participe à divers projets du Département de la Défense.
- Agence de protection environnementale – protège l'environnement naturel en faisant appliquer des normes nationales.
- Département de la Sécurité intérieure – assure la sûreté et la sécurité des É.-U. contre les catastrophes naturelles et d'origine humaine; se concentre sur les infrastructures significatives à l'échelle nationale.

²⁰ « Federal Broadband Deployment Programs and Small Business », 2014

Tableau 1 : propriété des infrastructures physiques

Source : résumé du GAO basé sur des informations issues de l'Airport Cooperative Research Program, du Département des Transports, de l'Environmental Protection Agency, de la Federal Emergency Management Agency, de la National Academy of Public Administration et de la National Railroad Passenger Corporation.

Transports de surface	<ul style="list-style-type: none">• 97 % des routes et autoroutes du pays sont détenues par les gouvernements locaux et d'État, et les gouvernements locaux possèdent environ 77 % des kilomètres de chaussée.• Environ 98 % des ponts du pays sont détenus par les gouvernements locaux et d'État.• La plupart des systèmes de transport en commun sont détenus et exploités par des agences publiques créées par les gouvernements locaux et d'État.• La plupart des infrastructures de transport de fret ferroviaire appartiennent à des transporteurs de fret privés. Le gouvernement fédéral possède environ 1050 des 35 400 km de rails d'Amtrak.• Les infrastructures de transport maritime, y compris les ports, sont généralement détenues et exploitées par des agences locales et d'État ainsi que par des sociétés privées. De nombreux ports sont la propriété du secteur public mais sont exploités par le secteur privé.
Aviation	<ul style="list-style-type: none">• La plupart des aéroports commerciaux appartiennent aux gouvernements locaux et d'État, soit directement soit par l'intermédiaire d'une autorité, un organisme quasi gouvernemental créé pour exploiter l'aéroport.• Les installations de contrôle du trafic aérien sont détenues par le gouvernement fédéral.
Eau	<ul style="list-style-type: none">• Environ la moitié des systèmes d'eau potable du pays et, selon les estimations, 20 % des systèmes d'eaux usées sont détenus par le secteur privé. Les propriétaires privés incluent de grandes sociétés appartenant à des investisseurs, mais également des associations de propriétaires d'habitation, des parcs de maisons mobiles et d'autres entités dont l'activité principale n'est pas liée à la fourniture d'eau ou au traitement des eaux usées. Les systèmes d'eau potable et les services publics liés aux eaux usées sont détenus par les municipalités, les cantons, les comtés, ainsi que les districts et autorités sanitaires ou d'approvisionnement en eau.
Barrages (y compris digues)	<ul style="list-style-type: none">• La majorité des barrages aux États-Unis appartiennent à des propriétaires privés. Le gouvernement fédéral détient et exploite environ 5 % des barrages du pays.• Les digues sont généralement construites par le gouvernement fédéral, et les gouvernements locaux sont chargés de leur exploitation et leur maintenance.

ALIGNEMENT DE LA PLANIFICATION ET DES PROGRAMMES RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES AVEC LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE

L'approche de planification et d'exécution centrée sur l'État et faisant intervenir plusieurs agences a débouché sur plusieurs défis clés pour le gouvernement fédéral :

1. surveiller la façon dont le financement gouvernemental est alloué;
2. coordonner les nombreuses juridictions impliquées dans le développement des infrastructures afin de soutenir des projets opportuns et rentables; et
3. dresser un bilan national des besoins en matière d'infrastructures.

Surveillance

En raison de la façon dont le financement fédéral est alloué aux États, les départements fédéraux ne possèdent pas de mécanismes solides pour surveiller l'utilisation de ces fonds. Par exemple, le Département des Transports des É.-U. verse environ 40 milliards USD aux États chaque année pour construire et entretenir les ponts et les autoroutes, par l'intermédiaire du Federal-Aid Highway Program.

Au cours de ces dernières décennies, à mesure que ce programme s'est étendu pour englober des objectifs plus larges et davantage de responsabilités, le rôle de supervision de la Federal Highway Administration (FHWA) a également évolué, mais les ressources n'ont pas suivi le rythme. Un récent rapport du GAO a indiqué que la FHWA ne s'est pas montrée aussi stricte qu'il aurait fallu dans son rôle de supervision, ce qui a entraîné les conséquences suivantes :

- utilisation inappropriée et inefficace des fonds fédéraux;
- non-récupération des fonds alloués à des projets inactifs liés aux autoroutes; et
- priorité donnée aux intérêts de l'État plutôt qu'aux objectifs fédéraux afin de protéger le partenariat entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État.

En réponse à ces problèmes, la législation approuvée par le Sénat en mars 2012 a mis en place un Programme pour les autoroutes davantage basé sur les performances, grâce à l'introduction d'objectifs de performance pour les autoroutes et les ponts, et à l'obligation pour la FHWA de surveiller les progrès réalisés par les États vis-à-vis de l'atteinte de ces objectifs²¹. La réforme MAP 21, adoptée fin 2012, précise encore davantage les cadres de travail fédéraux relatifs à la surveillance des projets de transport de surface.

Required parameters are missing or incorrect.

Coordination et supervision nationale

Le gouvernement fédéral participe à l'examen des permis pour les projets d'infrastructures majeurs, mais les États, les municipalités et les tribus peuvent également jouer un rôle dans le processus d'examen et d'autorisation. Ces projets impliquent habituellement des délais de conception, développement et construction de plusieurs années, avec des processus d'approbation complexes. En l'absence d'un organisme responsable unique, les promoteurs des projets peuvent être tenus d'obtenir des permis et des approbations auprès de plusieurs agences ayant des procédures et des juridictions différentes. Du fait de cette absence de supervision du développement des infrastructures par une agence fédérale unique, le système présente de nombreuses lacunes qui peuvent faire perdre du temps et de l'argent aux gouvernements, aux promoteurs et aux autres parties prenantes²².

²¹ « Federal-State Partnership Produces Benefits and Poses Oversight Risks », Government Accountability Office, House of Representatives, 2012

²² « Report to the President: Rebuilding America's Infrastructure: Cutting Timelines and Improving Outcomes for Federal Permitting and Review of Infrastructure Projects », The White House, 2013, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/reports/report-to-the-president-rebuilding-americas-infrastructure.pdf>

Décret 13604

En 2012, le président Obama a signé le Décret 13604, intitulé « Improving Performance of Federal Permitting and Review of Infrastructure Projects », afin de lancer une série d'initiatives touchant tout le gouvernement et visant à réduire les délais de décision pour l'examen et l'octroi de permis, tout en améliorant les résultats pour les collectivités et l'environnement. Afin de mettre en œuvre ces objectifs, un comité directeur a été créé. Il est composé de hauts dirigeants issus de 12 agences fédérales assumant des responsabilités importantes en matière d'examen et d'autorisation. À travers cette initiative, les agences ont accéléré l'examen et l'autorisation de 50 projets d'infrastructures majeurs, y compris des ponts, des projets liés aux transports en commun, des voies ferrées et des routes. Le temps gagné va de quelques mois à plusieurs années.

Outre le Décret 13604 mentionné précédemment, la supervision exercée par le gouvernement fédéral a aussi été améliorée grâce à une nouvelle responsabilité confiée depuis 2001 au Département de la Sécurité intérieure (DHS) : surveiller la protection des principaux actifs nationaux, y compris les ponts et les autoroutes. Le rôle du DHS a également permis de sensibiliser les représentants élus à l'importance du développement d'infrastructures robustes et aux problèmes qui y sont associés. Les représentants officiels interrogés considèrent que l'amélioration de la supervision nationale de la sécurité des autoroutes depuis les années 1970 est en grande partie due à l'engagement politique fort d'un conseil des gouverneurs qui a promu la sécurité routière²³. Ils sont persuadés que la nouvelle responsabilité du Département de la Sécurité intérieure peut avoir le même effet sur le développement des infrastructures.

²³ En 1967, plusieurs représentants de gouverneurs ont pris conscience de la nécessité de partager les informations et de travailler conjointement pour atteindre les objectifs nationaux en matière de sécurité. Ils ont donc décidé de s'organiser au sein de la National Association of Governors' Highway Safety Representatives (NAGHSR). L'association a été fondée en 1974 et a acquis le statut d'organisme sans but lucratif en 1976. Durant les années qui ont suivi, le nombre de ses membres, son expertise et son influence ont grandi. En 2002, elle a changé de nom pour devenir la Governors Highway Safety Association.

LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES ET IMPACTS SUR LA PRODUCTIVITÉ

Le manque d'investissements dans les infrastructures est coûteux pour les É.-U. :

- la Federal Aviation Administration estime qu'en 2012, les coûts de la congestion et des retards dans les aéroports atteignaient presque 22 milliards USD;
- l'encombrement des autoroutes urbaines coûte environ 101 milliards USD chaque année en temps perdu et carburant gaspillé; et
- les systèmes de transport en commun défectueux et en mauvais état ont fait perdre 90 milliards USD en 2010, à cause des difficultés rencontrées par les agences pour entretenir des installations et des parcs vieillissants et obsolètes avec des financements réduits.

Les industries de l'eau et de l'énergie font face à des défis similaires. En l'absence d'investissements réguliers pour remplacer ou améliorer les actifs vieillissants, les infrastructures auront du mal à satisfaire les besoins futurs²⁴.

Les sous-investissements dans les infrastructures ne suscitent pas seulement des inquiétudes liées à la sécurité. Ils ont également un impact sur l'économie et affectent négativement la productivité des entreprises, le PIB, l'emploi, les revenus des particuliers et la compétitivité internationale. Comme le fait remarquer l'American Society of Civil Engineers : « Il existe un lien entre les divers secteurs d'infrastructures et l'impact cumulé des insuffisances persistantes en matière d'investissements dans plusieurs systèmes d'infrastructures : par exemple, indépendamment de l'efficacité des ports, si les infrastructures routières et ferroviaires pour le transport de fret sont congestionnées, le trafic ralentira et les coûts pour les entreprises augmenteront, freinant ainsi l'économie, ce qui se traduit par un PIB en baisse. »²⁵ Selon la même étude, si les lacunes en termes d'investissements ne sont pas résolues dans les divers secteurs d'infrastructures, l'économie pourrait perdre près de 1 000 milliards USD en chiffre d'affaires, aboutissant à la disparition de 3,5 millions d'emplois d'ici 2020.

APPROCHES DE FINANCEMENT

Les infrastructures sont financées par diverses sources, aussi bien privées qu'à l'échelle locale, des États et fédérale. Selon le Congressional Budget Office, les gouvernements locaux et d'État couvrent environ 75 % des dépenses totales en matière d'infrastructures liées au transport et à l'eau, et ce sans inclure le financement issu de subventions et de prêts subventionnés fédéraux. Le gouvernement fédéral couvre les 25 % restants²⁶. Des subventions fédérales sont disponibles pour les nouveaux investissements de capitaux, mais les gouvernements locaux et d'État prennent en charge une grande partie des coûts d'exploitation et de maintenance, ce qui peut constituer un problème pour certains d'entre eux²⁷. Même lorsqu'un financement fédéral est disponible pour la maintenance, les montants sont très limités. L'exploitation et la maintenance ont représenté seulement 8 % des subventions fédérales totales entre 2000 et 2011²⁸.

Concernant les subventions et les programmes fédéraux spécifiques :

- Routes : la majorité du financement des routes vient des 40 milliards USD du Highway Trust Fund (HTF), qui est alimenté par les taxes fédérales sur le carburant et les redevances payées

²⁴ Heintz, Pollin and Garrett-Peltier, « How Infrastructure Investments Support the U.S. Economy: Employment, Productivity and Growth », Political Economy Research Institute, 2009

²⁵ American Society of Civil Engineers, « Failure to Act: The Impact of Current Infrastructure Investment on America's Economic Future », ASCE, 2013

²⁶ « Public Spending on Transportation and Water Infrastructure », Congressional Budget Office, 2010, <http://www.cbo.gov/publication/25116>

²⁷ Bosworth et Milusheva, « Innovations in U.S. Infrastructure Financing: An Evaluation », Institution Brookings, 2011

²⁸ Ibid.

par les usagers des transports. L'avenir du HTF cause des inquiétudes car les taxes sur les carburants n'ont pas augmenté depuis 1982, et le gouvernement fédéral s'est mis à transférer des revenus généraux dans le fonds, accroissant ainsi le niveau de d'endettement. Le GAO a inclus le financement des transports de surface dans sa liste des enjeux à haut risque pour 2015.

- Eau : le gouvernement fédéral fournit la majorité de son financement à travers des prêts subventionnés (moins de 10 milliards USD par an), lesquels sont remboursés par le biais d'obligations municipales. Étant donné les redevances payées par les usagers des infrastructures liées à l'eau, les subventions directes disponibles pour les zones rurales à faible revenu sont limitées.
- Numérique : les infrastructures de communication sont principalement détenues par le secteur privé. Le gouvernement fédéral contribue à hauteur de 4 milliards USD sous forme de subventions pour les sociétés fournissant des services dans les régions où les coûts sont élevés, et à hauteur de 2 milliards USD pour les bibliothèques et les écoles. Les fonds sont alimentés par les redevances prélevées à l'échelle nationale sur les factures téléphoniques (15 %).

Taxes

Le gouvernement fédéral dispose de toute une variété de taxes et de redevances pour financer les projets d'infrastructures fédéraux et d'État. Actuellement, il existe plusieurs fonds, dont le plus important est le Highway Trust Fund (abordé précédemment). On trouve aussi l'Airport and Airway Trust Fund, le Harbor Maintenance Trust Fund et l'Inland Waterways Trust Fund. Les taxes associées à ces fonds sont basées sur un modèle de redevance d'utilisation, selon lequel les usagers du système d'infrastructures paient une taxe liée à leur utilisation²⁹.

Les États ont également plusieurs sources de revenu pour les infrastructures, et la majorité d'entre elles sont destinées à financer les autoroutes, y compris :

- Les taxes sur les carburants : tous les États ont un type de taxe sur les carburants de véhicules. En 2008, les taxes d'État sur l'essence ont rapporté près de 38 milliards USD.
- Les taxes de vente sur les carburants : plusieurs États ont aussi ajouté une taxe de vente sur les achats d'essence.
- Les frais d'immatriculation de véhicule : tous les États sauf deux appliquent des frais pour l'immatriculation des véhicules, qui ont rapporté 20 milliards USD en 2008.
- Les péages : 40 des 150 routes, ponts et tunnels à péage aux États-Unis sont gérés par des autorités d'exploitation d'État. En 2007, les péages ont généré 7,6 milliards USD de revenus pour les États.
- Les fonds généraux : 32 États disposent de revenus issus de fonds généraux, qui représentent environ 6 % du financement total des autoroutes des États. Ces fonds combinent des impôts sur le revenu, des taxes de vente, des impôts fonciers et d'autres types de redevances locales et d'État³⁰.

Obligations et prêts

Pour certaines infrastructures, le gouvernement fédéral octroie des obligations aux États qui fournissent des capitaux avant la mise à disposition des fonds fédéraux prévus, permettant ainsi aux États d'accélérer la construction des projets d'autoroute et de transport en commun. Le gouvernement fédéral compte aussi des programmes qui offrent une aide au crédit pour les projets de transport de

²⁹ « Infrastructure, Energy, and Natural Resources », United States Senate Committee on Finance, 2014, <http://www.finance.senate.gov/issue/?id=8b4a11ec-b93f-43bd-8f72-fbc4f4768989>

³⁰ Greg Dierkers et Justin Mattingly, « How States and Territories Fund Transportation - An Overview of Traditional and Nontraditional Strategies », NGA Center for Best Practices, 2009

surface, y compris le Federal Highway Infrastructure Fund (abordé précédemment) qui vise à encourager les projets d'intérêt national, et le programme Railroad Rehabilitation and Improvement Financing (Financement de la réfection et de l'amélioration des chemins de fer) qui propose des prêts pour acquérir, améliorer, développer ou réhabiliter les infrastructures.

Autres sources de financement

PPP (partenariats public-privé)

Les investissements publics ne suffiront sans doute pas à répondre aux besoins en infrastructures actuels ou futurs des États-Unis. Par conséquent, les gouvernements n'ont d'autre choix que d'envisager des PPP³¹. Le gouvernement fédéral a mis en place plusieurs programmes visant à encourager les partenariats innovants.

- **Private Activity Bonds (PAB)** - Ces obligations donnent aux promoteurs et aux opérateurs privés accès à des taux d'intérêt exonérés d'impôts pour les projets d'autoroute et de transfert de fret par voie terrestre, ce qui réduit fortement le coût du capital. Les infrastructures autoroutières et de transfert de fret par voie terrestre peuvent bénéficier d'obligations exonérées d'impôts pour un montant allant jusqu'à 15 milliards USD.
- **Special Experimental Project 15** - Ce projet permet aux États d'obtenir des dérogations fédérales pour tenter de nouvelles approches de partenariat public-privé, dans quatre secteurs clés de la conduite de projet : la passation de marché, l'acquisition d'un droit de passage, le financement de projet et l'application du National Environmental Policy Act et des autres exigences environnementales³².

Pourtant, les partenariats public-privé ne se développent que lentement, notamment à cause des impacts de la récente crise financière. Et tandis que d'autres pays tels que le Royaume-Uni et le Canada ont fait de grands progrès en matière de PPP, il subsiste aux États-Unis beaucoup de scepticisme et d'idées fausses en ce qui concerne les PPP³³. Mais cette situation évolue et plus de la moitié des États disposent désormais d'une législation favorable aux PPP. Près de 21 milliards USD ont été investis dans des infrastructures autoroutières au cours des 12 dernières années. La Californie, la Floride, le Texas et la Virginie regroupent, à eux seuls, la moitié du volume en dollars de ces PPP.

Chicago Skyway

Les modèles PPP sont appliqués non seulement aux nouveaux projets mais aussi aux activités d'exploitation et de maintenance des actifs existants. La ville de Chicago a par exemple signé un contrat historique, offrant un bail longue durée de route à péage à la Skyway Concession Company, une coentreprise unissant l'exploitant d'autoroutes à péage espagnol Cintra Concesiones de Infraestructuras de Transporte au groupe australien Macquarie Infrastructure Group. Ce contrat, premier en son genre aux États-Unis, a rapporté 1,83 milliard de dollars. En contrepartie de l'exploitation et de la maintenance de l'autoroute à péage pour les 99 prochaines années, la Skyway Company percevra les revenus du péage et de la concession.

³¹ Eric Boyer, Rich Cooper et Janet Kavinoky, « Public-Private Partnerships and Infrastructure Resilience - How PPPs Can Influence More Durable Approaches to U.S. Infrastructure », National Chamber Foundation, 2012

³² Deloitte, « Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships », Deloitte, 2007

³³ « Fostering a Larger Private-Sector Role in United States Infrastructure », AECOM, 2011, <http://www.aecom.com/deployedfiles/Internet/Brochures/FosteringWhitePaper.pdf>

Redevances d'utilisation

Les redevances d'utilisation existantes ou envisagées aux États-Unis incluent les péages autoroutiers, les frais de transport (taxe unitaire par conteneur, par exemple) et la tarification de la congestion des infrastructures routières et aéroportuaires. De nombreux aéroports commerciaux appliquent des redevances d'utilisation aux passagers afin de financer leurs projets d'investissement, ce qui leur permet de collecter plus de 2 milliards USD de revenus chaque année³⁴. Suite à un rapport complet et selon les recommandations du Government Accountability Office, le Congrès envisage aussi d'instaurer des redevances d'utilisation basées sur le kilométrage. Cependant, en raison de certaines questions liées à la vie privée (surveillance des citoyens privés par GPS) et des difficultés techniques rencontrées, ce système sera sans doute testé au préalable avec un programme pilote pour les véhicules commerciaux³⁵.

DURABILITÉ ET PLANIFICATION DES INFRASTRUCTURES

Le concept de développement durable repose sur l'idée que la génération actuelle peut stimuler la croissance économique tout en préservant les ressources et fonctions écologiques afin de les transmettre aux générations futures. La Banque mondiale a souligné que « des services d'infrastructure rentables, fiables et abordables sont essentiels pour le développement durable et nécessaires pour atteindre les objectifs économiques, sociaux et environnementaux »³⁶. Par le passé, les investissements gouvernementaux étaient pourtant décidés sans tenir compte du besoin d'entretenir ou de renouveler régulièrement les infrastructures, ni des impacts potentiels de ces investissements sur l'environnement. Les représentants du gouvernement des États-Unis s'accordent à dire que le gouvernement fédéral s'efforce de mieux gérer la prise de décision et la hiérarchisation des investissements en fonction de critères de durabilité. Cependant, la mesure dans laquelle les États et les gouvernements locaux ont recours à des mécanismes décisionnels systématiques pour optimiser le potentiel des actifs dépend fortement de leurs capacités.

Changement climatique

Le coût annuel de l'adaptation au changement climatique pourrait être de l'ordre de plusieurs milliards USD et ce, pour chaque catégorie d'infrastructure. L'Environmental Protection Agency a mis en évidence plusieurs catégories d'infrastructures de transport qui, selon elle, pourraient être particulièrement affectées par le changement climatique :

- Routes – L'augmentation des températures pourrait entraîner un ramollissement et une dilatation de la chaussée, créant des ornières et nids-de-poule, ce qui alourdirait les frais de construction et d'entretien des routes et autoroutes. Selon des projections, le changement climatique devrait aussi se traduire par une concentration des pluies sous forme de tempêtes plus fortes, provoquant des inondations susceptibles d'affaiblir ou de lessiver le sol et les ponceaux qui soutiennent les routes, les tunnels et les ponts, réduisant ainsi la durée de vie des infrastructures³⁷.
- Voies ferrées – L'augmentation des températures pourrait causer une dilatation et une déformation des rails. Les vagues de chaleur plus fréquentes pourraient quant à elles nécessiter

³⁴ « Physical infrastructure - Challenges and Investment Options for the Nation's Infrastructure, Testimony before the Committee on the Budget and the Committee on Transportation and Infrastructure Government Accountability Office », U.S. House of Representatives, 2008

³⁵ « Highway Trust Fund - Pilot Program Could Help Determine the Viability of Mileage Fees for Certain Vehicles », Government Accountability Office, 2012, <http://www.gao.gov/assets/660/650863.pdf>

³⁶ « World Bank Group Sustainable Infrastructure Action Plan Fiscal Years 2009-2011 », The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/SIAPbooklet.pdf>

³⁷ « The Potential Impacts of Climate Change on U.S. Transportation », Transportation Research Board Special Report 290, National Research Council, NRC, 2008

d'avantage de réparations sur les voies et des restrictions de vitesse pour éviter les déraillements. Comme les routes, les voies ferrées et les lignes de métro peuvent subir les effets d'une élévation du niveau de la mer et d'ondes de tempête, en particulier les voies souterraines et les tunnels. Si des dommages surviennent, il pourrait s'avérer nécessaire de reconstruire ou de surélever les lignes de chemin de fer et les infrastructures de métro lors des futurs projets d'expansion³⁸.

- Ports – Comme les autres infrastructures côtières, les ports (y compris les quais et les ponts) peuvent nécessiter des travaux de surélévation pour résister aux grandes marées et aux ondes de tempête, au fur et à mesure que le niveau de la mer montera³⁹.

Le gouvernement essaie d'adopter une démarche proactive vis-à-vis de ces impacts. Le plan du président Obama intitulé Climate Action Plan enjoint aux agences fédérales d'encourager et de soutenir des investissements plus judicieux et plus résilients. En conséquence, certaines agences ont révisé leurs programmes fédéraux de subvention pour atteindre ces objectifs⁴⁰. Après l'ouragan Sandy par exemple, le Département du Logement et du Développement urbain et le Département des Transports ont consacré un certain pourcentage de leur assistance après sinistre, qui se limite habituellement à remplacer à l'identique ce qui a été détruit, à des projets axés sur la résilience.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ « The Crushing Cost of Climate Change: Why We Must Rethink America's Infrastructure Investments », Centre for American Progress, 2014, <http://www.americanprogress.org/issues/green/news/2014/02/11/83936/the-crushing-cost-of-climate-change-why-we-must-rethink-americas-infrastructure-investments/>

ROYAUME-UNI

HISTORIQUE

Un rapport publié en 2012 par l'organisme britannique ITRC (Infrastructure Transitions Research Consortium) décrit quatre principales périodes dans l'évolution des infrastructures au Royaume-Uni : la gouvernance municipale (avant 1940), la centralisation (années 1940-1979), la privatisation (années 1980-2000) et l'ère moderne de l'Union Européenne (2000 à aujourd'hui).⁴¹

La plupart des infrastructures qui existent au Royaume-Uni sont récentes, comparativement à l'histoire de la région. Bien que le Royaume-Uni soit un territoire officiel depuis plus de trois cent ans et que le pays d'Angleterre existe depuis plus de mille ans, la majeure partie des infrastructures du pays datent du milieu du XIX^e siècle seulement.⁴²

Le développement des infrastructures était alors « considéré comme une question locale ou, au mieux, sous-régionale ». ⁴³ Le Parlement ne souhaitait s'investir que dans des projets d'intérêt national, comme les lignes ferroviaires transfrontalières. ⁴⁴ C'était une époque de libéralisme classique pour les infrastructures au Royaume-Uni, avec une approche économique de « laissez-faire » et des interactions limitées avec le gouvernement. Ce système hautement décentralisé a créé des ambiguïtés entre les juridictions en termes de responsabilités, de normes de sécurité et d'exigences de construction. Dans les secteurs de l'énergie et du transport notamment, des sociétés privées ont lancé des projets pour répondre aux besoins que les gouvernements locaux ne prenaient pas en charge. ⁴⁵

Le Public Health Act (Loi sur la santé publique) de 1848 a été l'un des premiers textes législatifs à donner officiellement une autorité aux cantons locaux, en leur confiant la responsabilité de fournir « de l'eau pour les maisons, des réseaux d'eau, des systèmes de drainage, des égouts et des chaussées », ainsi que de collecter les déchets domestiques chaque semaine. ⁴⁶ Entre 1848 et 1945, une série de lois du Parlement, y compris le Public Health Act de 1875 et le Public Health Act de 1936, ont précisé et renforcé les pouvoirs des autorités locales. ⁴⁷

Peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement britannique a opté pour la nationalisation, la centralisation et le renforcement des investissements dans les infrastructures. Cette tendance s'est poursuivie pendant 35 ans. ⁴⁸ Durant cette période, les projets d'infrastructure (en particulier les projets concernant le transport et l'énergie) considérés d'intérêt national se sont multipliés. Les textes de loi dédiés à la centralisation et à la nationalisation des infrastructures britanniques ont eux aussi connu une croissance exponentielle.

La British Transport Commission a été fondée en 1947 et s'est vue donner autorité sur presque tous les aspects du transport au Royaume-Uni. ⁴⁹ En 1947 également, le ministère de l'Aviation civile a pris le contrôle des aéroports du Royaume-Uni. ⁵⁰ Le Water Resource Act (Loi sur les ressources d'eau) de 1963 a quant à lui centralisé complètement l'autorité en matière de gestion de l'eau au Royaume-Uni. ⁵¹

⁴¹

⁴² Ibid.

⁴³ T. Marshall, « Working Paper-Infrastructure and Spatial Planning: Planning major infrastructure sectors in the UK during recent decades », Department of Planning, Oxford Brookes University, Oxford, UK, 2010, 5.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., et « Fast Track », IRTC, Annexe K, 1.

⁴⁶ « Fast Track », IRTC, Annexe K, 1-2.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., 2.

⁴⁹ Marshall, « Infrastructure and Spatial Planning », 5.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ « Fast Track », IRTC, Annexe K, 1-2.

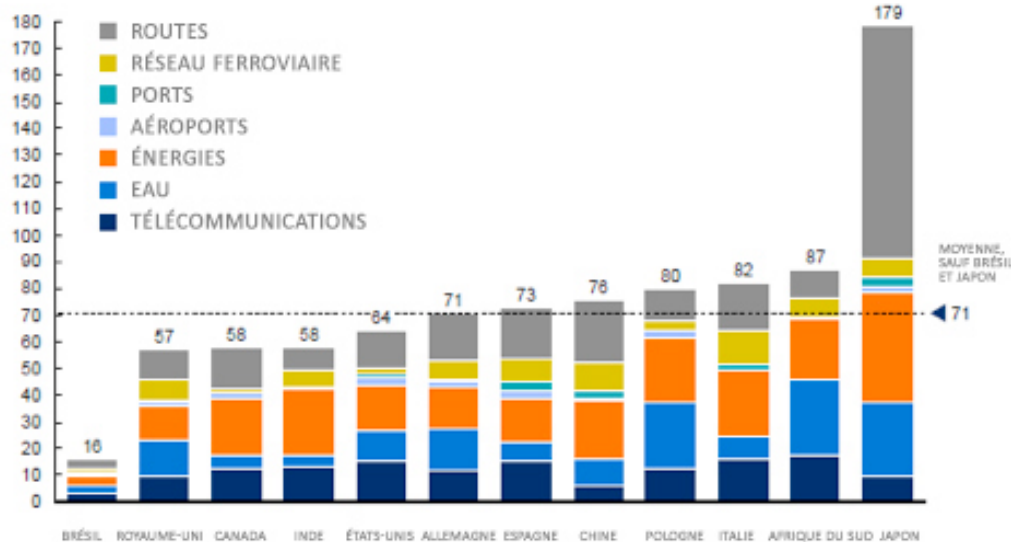
L'élection du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979 a marqué le dernier quart du XX^e siècle du sceau de la privatisation. Le gouvernement de l'époque estimait que la privatisation était « un soulagement, dans la mesure où elle répondait au besoin d'investissement dans les infrastructures nationales sans en faire subir la charge aux utilisateurs ou au budget du gouvernement ». ⁵²

Cette privatisation de masse a fait perdre au gouvernement la possibilité de jouer un rôle direct dans le développement des infrastructures, le ramenant à des rapports similaires à ceux qui existaient avant le début de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, les privatisations de l'ère Thatcher ont ceci de différent de la période de libéralisme décentralisé d'avant 1940 que chaque privatisation était assortie de réglementations environnementales strictes. ⁵³ Cette importance accordée à la protection de l'environnement a ouvert la voie aux objectifs environnementaux ambitieux fixés par l'UE quelques décennies plus tard.

Au milieu des années 1990, les investissements de sociétés étrangères dans les services publics du Royaume-Uni ont fortement augmenté. On estime désormais que 30 % des infrastructures britanniques appartiennent à des actionnaires étrangers. ⁵⁴ Cela concerne une grande partie du secteur de l'électricité, qui a été repris par des sociétés basées aux États-Unis, ainsi que le secteur de l'eau et de nombreux aéroports britanniques privatisés. ⁵⁵

LA VALEUR DU STOCK D'INFRASTRUCTURES REPRÉSENTE EN MOYENNE 70 % DU PIB, AVEC DES VARIATIONS IMPORTANTES ENTRE LES PAYS

STOCK D'INFRASTRUCTURES TOTAL EN % DU PIB



SOURCE: ITF; GWI; IHS Global Insight; Perpetual inventory method, OECD, 1998; McKinsey Global Institute analysis

⁵² Ibid., 4.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., 5.

⁵⁵ Ibid; voir aussi « Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Service Providers: United Kingdom », International Civil Aviation Organization (ICAO), <http://www.icao.int/sustainability/CaseStudies/UnitedKingdom.pdf>.

Depuis 2000, les infrastructures britanniques ont beaucoup travaillé afin de se conformer aux exigences de l'UE en matière de durabilité environnementale. En ce qui concerne la décarbonisation, le Royaume-Uni est membre du Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE), applique la Directive sur les énergies renouvelables et se conforme à la Directive sur la performance énergétique des bâtiments.⁵⁶ Pour la protection de l'eau, l'UE a promulgué la Directive sur les eaux résiduaires urbaines et la Directive-cadre sur l'eau.⁵⁷ Pour l'amélioration de la qualité de l'air, la Commission européenne a défini un certain nombre de réglementations, parmi lesquelles la Directive-cadre sur la qualité de l'air et la Directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (PRIP).⁵⁸

Ces réglementations larges et complètes ont encouragé le gouvernement britannique à investir massivement dans des projets en lien avec les énergies renouvelables, en créant des organisations telles que la Green Investment Bank (GIB), qui sera évoquée plus en détail ci-après.

ÉTAT ACTUEL DES ACTIFS

Le Royaume-Uni dispose de nombreuses infrastructures modernes et plus anciennes, qui sont pour la plupart obsolètes par rapport aux infrastructures comparativement jeunes du Canada et des autres nations du Commonwealth. L'investissement net du secteur public (dépenses d'infrastructure et armement) au Royaume-Uni a baissé pour atteindre 1,4 % du PIB en 2012-2013, après un pic post-récession de 3,4 % en 2009-2010. Des projections indiquent qu'il devrait se stabiliser à 1,5 % à partir de 2015.⁵⁹ En valeur monétaire, le gouvernement du Royaume-Uni a dépensé 22 milliards de livres (environ 40,44 milliards CAD) en infrastructures en 2012-2013. Le National Infrastructure Plan (NIP) du gouvernement « identifie 550 projets totalisant 471 milliards de dollars d'ici 2015 et au-delà ». ⁶⁰

Tandis que le gouvernement définit des programmes de dépenses en infrastructures ambitieux pour l'avenir, l'état actuel des infrastructures au Royaume-Uni fait l'objet de vives critiques. Un rapport publié en 2013 par l'Institution of Civil Engineers (ICE) a révélé l'état de dégradation des infrastructures au Royaume-Uni. Ce rapport indique que les infrastructures britanniques ne sont actuellement pas adaptées aux besoins d'une population croissante et aux changements climatiques. Le programme NIP de 2012 a lui aussi relevé des problèmes similaires, notant les défis qui attendent chaque catégorie d'infrastructure.⁶¹

Transport (routes, chemins de fer, chenaux maritimes, ports, aéroports, échangeurs et terminaux intermodaux)

Selon l'Institute of Civil Engineers, « le Royaume-Uni est doté d'infrastructures de transport matures et hautement développées ». ⁶² En dépit de cela, la poursuite de la reprise économique au Royaume-Uni et l'accroissement de la population renforceront, au cours des prochaines années, les besoins en infrastructures de transport. À l'heure actuelle, on estime que les embouteillages coûtent 3,69 milliards CAD par an aux contribuables. ⁶³

⁵⁶ Ibid., 6.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., 7.

⁵⁹ Ibid., 9.

⁶⁰ « Infrastructure 2013: Global Priorities, Global Insights », Urban Land Institute, Ernst & Young, 2013, 34.

⁶¹ « State of the Nation: Infrastructure 2014 », Institution of Civil Engineers (ICE), juin 2014, 4-5.

⁶² Ibid., 15.

⁶³ Ibid.

Routes

Au Royaume-Uni, les routes relèvent de plusieurs juridictions. Les principaux axes routiers d'Angleterre qui font partie du réseau routier Strategic Road Network (SRN) sont sous la responsabilité du gouvernement central, par l'intermédiaire de la Highways Agency (Régie des autoroutes).⁶⁴ Bien qu'il représente moins de 3 % de toutes les routes d'Angleterre, le réseau SRN prend en charge plus d'un tiers de l'ensemble du trafic routier.⁶⁵ Les routes locales et les autres routes secondaires d'Angleterre sont sous la responsabilité des gouvernements locaux. En Écosse, Transport Scotland assume la responsabilité des routes. Au Pays de Galles, elles font partie du portefeuille de l'Assemblée galloise.

D'une manière générale, les routes locales ne sont actuellement pas conformes aux normes. Parmi les principaux problèmes, on peut citer la « capacité limitée des autoroutes, l'augmentation des congestions du réseau au fil du temps et l'ambition [du gouvernement] de réduire l'intensité de carbone ». ⁶⁶ L'Institute of Civil Engineers estime qu'il faudrait engager près de 22,15 milliards CAD en frais de maintenance pour les mettre en conformité. Le gouvernement prend des mesures pour combler le déficit du secteur du transport et a promis d'allouer 6 milliards de livres (11 milliards CAD) à la réfection des routes lors de la prochaine session parlementaire. ⁶⁷ Le gouvernement est également en train de réorganiser la Highways Agency « pour lui donner un financement stable et une stratégie claire ». ⁶⁸

Chemins de fer

Le réseau ferroviaire du Royaume-Uni coûte environ 9,14 milliards CAD par an à Westminster.⁶⁹ Les lignes ferroviaires britanniques font face à des contraintes de capacité importantes. Aux heures de pointe, les voyageurs prenant les trains les plus chargés ne peuvent trouver de place assise. Le réseau ferroviaire britannique a aussi rencontré d'importants problèmes structurels ainsi que des difficultés liées à des conditions climatiques extrêmes ces dernières années. Pour assumer le coût de l'entretien et des réfections nécessaires, Westminster a décidé d'augmenter le prix des billets et de maintenir le niveau des taxes, de façon à ce que seuls ceux qui prennent le train en paient le prix. Pour compléter le financement, le gouvernement vendra sa participation restante de 40 % dans le service ferroviaire Eurostar, une ligne à grande vitesse qui relie le Royaume-Uni à la France via le tunnel sous la Manche.⁷⁰

Le futur développement du réseau ferroviaire à grande vitesse, High Speed 2 (HS2), reliera Londres à l'Écosse et aidera à répondre aux besoins de transport croissants entre ces deux régions. HS2 reliera huit des villes les plus densément peuplées du Royaume-Uni et offrira ses services à un cinquième de la population britannique.⁷¹ Le coût total de ce projet pour le gouvernement sera de 17 milliards de livres (29,5 milliards CAD).⁷² En 2012, Network Rail, un organisme à but non lucratif financé par le gouvernement qui régit les chemins de fer britanniques, a publié le plan « Strategic Business Plan 2014-19 ». Celui-ci propose « sept cent trains supplémentaires par jour pour relier les villes du nord, une augmentation de 20 % du nombre de places assises disponibles sur les services de banlieue aux heures de pointe à Londres et dans le sud-est du pays, de nouvelles lignes pour augmenter la capacité en Écosse

⁶⁴ « Our network », Highways Agency, <http://www.highways.gov.uk/our-road-network/our-network/>.

⁶⁵ « State of the Nation », ICE, 16.

⁶⁶ Rhodes, « Infrastructure policy », 5.

⁶⁷ « State of the Nation », 18.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ « State of the Nation », 16.

⁷⁰ « UK Government's Infrastructure Spending Plan Unveiled », BBC, 2013, <http://www.bbc.com/news/business-25201064>.

⁷¹ « HS2: Developing a new high-speed rail network », Department for Transport, <https://www.gov.uk/government/policies/developing-a-new-high-speed-rail-network>.

⁷² Ibid.

[...] la mise en place d'une signalisation moderne » et la conversion d'une plus grande part du réseau ferroviaire britannique à l'électricité.⁷³

Aviation

En 1965, le gouvernement britannique a créé la British Airports Authority (BAA), une entreprise commerciale indépendante détenue par le gouvernement et chargée de gérer les principaux aéroports (Heathrow, Gatwick et Stansted).⁷⁴ Cette décision a été suivie de la cession de dix-huit aéroports supplémentaires par le gouvernement à des autorités locales.⁷⁵ Ce processus de privatisation s'est achevé en 1986, lorsque le gouvernement a vendu ses dernières parts dans la BAA.

Le grand aéroport national d'Heathrow fonctionne presque à pleine capacité. Cela limite la possibilité pour le gouvernement d'accéder à de nouveaux marchés et d'établir de nouveaux itinéraires de vol pour des liaisons régionales dans le Royaume-Uni, ce qui exacerbe le problème des retards et limite la capacité de réaction des aéroports face à des événements soudains, tels que des phénomènes climatiques imprévus. Les aéroports britanniques enregistrent des temps de retard nettement supérieurs à la moyenne européenne et les problèmes de capacité continueront d'empirer, à moins que de nouvelles pistes ne soient construites⁷⁶. Fin 2012, le gouvernement britannique a commandé le *Davies Report on Aviation*. Il devrait être finalisé en 2015. Ce rapport se concentrera sur les besoins en termes de capacité, notamment à Londres et dans le sud-est du Royaume-Uni, ainsi que sur le rôle des aéroports régionaux.

Eau (eau potable, eaux usées, eaux de drainage et eau à usage commercial ou industriel)

En Angleterre et au Pays de Galles, les secteurs de l'eau ont été privatisés en 1989 par le gouvernement Thatcher.⁷⁷ Dix compagnies des eaux jusqu'alors détenues par le gouvernement ont été vendues, afin d'optimiser leur efficacité et d'obtenir des investissements du secteur privé. « Il y a différents types de propriété, notamment des entreprises cotées en bourse, des sociétés membres de groupes internationaux et des sociétés détenues par des fonds de placement privé. »⁷⁸ Beaucoup de compagnies des eaux privées en Angleterre et au Pays de Galles sont aussi chargées de la gestion des déchets.

⁷³ « Strategic Business Plan 2014-19 », NetworkRail, <http://www.networkrail.co.uk/publications/strategic-business-plan-for-cp5/>.

⁷⁴ « Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Service Providers: United Kingdom », International Civil Aviation Organization (ICAO), <http://www.icao.int/sustainability/CaseStudies/UnitedKingdom.pdf>, 1.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ « State of the Nation », ICE, p. 16.

⁷⁷ Caroline van den Berg, « Water Privatization and Regulation in England and Wales », *Public Policy for the Private Sector* 115, World Bank Group, 1997.

⁷⁸ « GP Water for Dummies », John Wiley & Sons Ltd, England, 13.

Secteur	Forces	Défis
Principaux axes routiers	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité routière • Amélioration de l'état des actifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité limitée des autoroutes • Augmentation des congestions du réseau au fil du temps • Ambition de réduire des émissions de carbone
Chemins de fer	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la ponctualité • Amélioration de l'état des actifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de passagers sur les trajets de banlieue et interurbains • Coût par passager-km élevé • Ambition de réduire des émissions de carbone
Aéroports	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la connectivité (notamment dans les aéroports régionaux) • Londres en tant que plateforme internationale 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité limitée des aéroports du sud-est • Retards dans les aéroports
Ports	<ul style="list-style-type: none"> • Excellente connectivité • L'un des plus courts délais d'importation en Europe 	<ul style="list-style-type: none"> • Future capacité de ports en eau profonde
Électricité	<ul style="list-style-type: none"> • Approvisionnement fiable et sûr • Marges adéquates pour les capacités de réserve de génération de courant • Prix bas (par rapport à l'Europe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution des capacités de réserve de génération à l'avenir • Besoin croissant de décarbonisation du réseau électrique
Gaz	<ul style="list-style-type: none"> • Approvisionnement fiable et sûr • Augmentation de la capacité de stockage et d'importation • Prix bas (par rapport à l'Europe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation récente des interruptions de l'approvisionnement en gaz • Dépendance de plus en plus forte vis-à-vis des importations • Besoin croissant d'infrastructures d'approvisionnement et de transport flexibles
Communications	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la téléphonie fixe. Couverture haut débit et mobile • Amélioration de l'accès au très haut débit • Baisse du coût de l'accès aux communications haut débit et mobiles 	<ul style="list-style-type: none"> • Couverture et prise en charge des communications à très haut débit, en particulier parmi les PME • Couverture universelle des services haut débit • Résolution des zones non couvertes par les communications voix et données mobiles
Eau et égouts	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité de l'eau • Amélioration de la pression du réseau • Grande sécurité d'approvisionnement • Réduction des fuites 	<ul style="list-style-type: none"> • Future sécurité d'approvisionnement, déterminée par la pression de la demande et les contraintes de l'approvisionnement • Sur-utilisation de certaines ressources hydriques
Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des taux de recyclage • Réduction des mises en décharge de déchets 	<ul style="list-style-type: none"> • Les volumes absolus de déchets municipaux mis en décharge restent importants
Dispositifs anti-inondation	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de foyers protégés • Amélioration de l'état des actifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'amélioration de la couverture des foyers et de l'état des dispositifs anti-inondation • Adoption de services d'annonce des crues • Maintien du niveau d'efficacité compte tenu des impacts du changement climatique

SOURCE : National Infrastructure Plan, 2011, p. 17

La qualité de l'eau et de l'assainissement en Angleterre et au Pays de Galles est surveillée par l'autorité de régulation des services d'eau Ofwat, qui atteste que la qualité du service s'est nettement améliorée depuis la privatisation. Le nombre d'interruptions imprévues, les problèmes de pression trop faible, le nombre de réclamations non traitées sous cinq jours et de débordements d'égouts unitaires ont tous diminué, tandis que la conformité des stations d'épuration et la qualité de l'eau des rivières se sont améliorées. La qualité de l'eau potable est, elle aussi, globalement bonne.

Bien que la privatisation ait été très bénéfique aux infrastructures hydrauliques et que celles-ci répondent bien aux besoins de la population, le changement climatique, l'accroissement de la population et les exigences liées aux nouvelles normes de développement durable risquent d'exercer une forte pression sur la sécurité de l'eau⁷⁹. Cet aspect est particulièrement problématique à Londres et dans le sud-est de l'Angleterre, où l'on estime que la population devrait augmenter d'environ 23 % d'ici 2035 et où les infrastructures ressentent déjà le stress hydrique.

Autre secteur problématique : la gestion des inondations, avec un financement de seulement 71 millions CAD alloué aux cours d'eau en 2014-2015. Selon l'Institute of Civil Engineers, entre 2015 et 2021, le gouvernement dépensera 2,5 milliards CAD de moins pour la gestion des inondations que le montant qui serait nécessaire pour satisfaire aux exigences en matière de gestion de l'environnement⁸⁰.

Énergie (gaz, électricité)

Dans l'ensemble, les infrastructures énergétiques du Royaume-Uni sont vieillissantes et la plupart devront être remplacées au cours des prochaines années. « Le Royaume-Uni dispose d'un réseau électrique mature et fiable », avec une capacité plus que suffisante pour répondre aux besoins actuels du pays.⁸¹ Cependant, lorsque les technologies deviendront obsolètes et que la demande d'énergie augmentera, la capacité énergétique du Royaume-Uni diminuera considérablement.⁸² La dégradation des infrastructures énergétiques du Royaume-Uni donne au gouvernement l'opportunité de les remplacer par des solutions à faibles émissions de carbone. Dans tout le secteur, l'accent est largement mis sur la durabilité environnementale. Pour l'avenir, le Royaume-Uni a fixé des objectifs de décarbonisation ambitieux. Le gouvernement souhaite réduire « les émissions de gaz à effet de serre de 34 % par rapport aux niveaux relevés en 1990 d'ici 2020, et de 80 % d'ici 2050 ».⁸³

En 2013, le gouvernement a adopté l'Energy Act, un texte de loi qui a introduit de nouvelles réformes dans le secteur de la production d'énergie, en mettant l'accent sur les solutions à faibles émissions de carbone.⁸⁴ Cette loi a également créé l'Office for Nuclear Regulation (bureau de la réglementation nucléaire) et établi une fourchette cible pour la décarbonisation.⁸⁵ Au cours de ces dernières années, l'énergie éolienne a pris beaucoup d'importance au Royaume-Uni. En 2013, plus d'un dixième de l'électricité britannique provenait de cette source d'énergie.⁸⁶ En juillet 2014, la Chambre des Lords a nommé un comité chargé d'évaluer la résilience des infrastructures d'électricité britanniques. Ce comité

⁷⁹ « State of the Nation: Water », Institute of Civil Engineers, 2012, <http://www.ice.org.uk/getattachment/86d84a07-f7d6-4027-b477-e751b845aaa5/State-of-the-Nation-Water.aspx>

⁸⁰ « State of the Nation », ICE, 11.

⁸¹ « State of the Nation », ICE, 14.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., 14.

⁸⁴ « Energy Act 2013 », www.parliament.uk.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ « Top 10 UK wind energy facts », Business Green Plus, <http://www.businessgreen.com/bg/analysis/2220998/top-10-uk-wind-energy-facts>.

déterminera si l'état actuel du réseau électrique est suffisant et s'il le restera jusqu'en 2030. Le comité débutera son travail en octobre prochain.⁸⁷

Communications

Alors que le Royaume-Uni disposait auparavant d'un solide service national de télécommunications, le gouvernement a privatisé British Telecom, la société nationale de télécommunications, en vertu du Telecommunications Act de 1984.⁸⁸ En dépit de cette privatisation, le gouvernement central conserve un rôle actif dans l'organisation des services haut débit dans tout le pays et axe ses efforts sur le raccordement des zones rurales. Les gouvernements décentralisés et les autorités locales se voient déléguer la « responsabilité de faire avancer les projets pour améliorer le haut débit dans leurs régions ».⁸⁹

La connectivité haut débit au Royaume-Uni s'est fortement améliorée depuis 2010, lorsque « presque trois millions de foyers et d'entreprises n'avaient pas accès à des vitesses de connexion d'au moins 2 Mbps ».⁹⁰ Depuis, les vitesses de connexion moyennes ont été multipliées par trois.⁹¹ En 2010, la Commission européenne a fixé pour objectif que tous les foyers européens aient accès au haut débit d'ici 2013.⁹² Cet objectif a été atteint au Royaume-Uni, où 100 % des foyers ont désormais accès aux services haut débit, que ce soit dans les zones urbaines ou rurales.⁹³ Actuellement, 82 % des foyers britanniques ont accès à un débit de 30 Mbps ou plus.

Broadband Delivery UK (BDUK) est un programme financé par le gouvernement central (au sein du Département de la culture, des médias et du sport), dont le but est d'amener l'accès très haut débit dans les régions rurales.⁹⁴ Le programme BDUK a fixé un objectif de 95 % d'accès à des débits de 24 Mbps ou plus d'ici 2017, grâce au « Superfast Extension Programme ».⁹⁵

Le gouvernement investit actuellement dans un certain nombre d'initiatives pour renforcer les services haut débit dans tout le pays :

- Il investit 530 millions de livres pour stimuler les investissements commerciaux et amener le très haut débit dans les communautés rurales, afin d'atteindre 90 % d'accès dans les foyers et les entreprises britanniques;
- Il investit 250 millions de livres supplémentaires pour étendre les avantages du très haut débit à 95 % du Royaume-Uni et il étudie la possibilité d'amener le très haut débit dans les régions restantes, plus difficiles à rallier, en affectant pour cela un nouveau fonds concurrentiel d'un montant initial de 10 millions de livres;
- Il investit 150 millions de livres pour créer des « villes super-connectées » dans tout le Royaume-Uni; et

⁸⁷ « Resilience of electricity infrastructure », UK Parliament, www.parliament.uk/resilience-of-electricity-infrastructure.

⁸⁸ « History of BT », BT, http://www.btplc.com/Thegroup/BTsHistory/History_of_BT.pdf.

⁸⁹ « Broadband Delivery UK: Overview », UK Government, <https://www.gov.uk/broadband-delivery-uk>.

⁹⁰ « STIMULATING PRIVATE SECTOR INVESTMENT TO ACHIEVE A TRANSFORMATION IN BROADBAND IN THE UK BY 2015 », UK GOVERNMENT, [HTTPS://WWW.GOV.UK/GOVERNMENT/POLICIES/TRANSFORMING-UK-BROADBAND](https://www.gov.uk/government/policies/transforming-uk-broadband).

⁹¹ Ibid.

⁹² « Réseaux d'accès de nouvelle génération », Europa : synthèses de la législation de l'UE, http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0018_en.htm.

⁹³ « Digital Agenda for Europe: United Kingdom Scorecard », Commission européenne, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/united-kingdom>.

⁹⁴ « Broadband Delivery UK: Overview », UK Government.

⁹⁵ « Digital Agenda for Europe: Broadband in Member States: United Kingdom », Commission européenne, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/country-information-united-kingdom> ; voir aussi : « Superfast Extension Programme », UK Government, <https://www.gov.uk/government/policies/transforming-uk-broadband/supporting-pages/rural-broadband-programme>.

- Il élimine les obstacles bureaucratiques pour simplifier le développement des infrastructures haut débit.⁹⁶

RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS

Au Royaume-Uni, il y a trois niveaux de gouvernement. Dans cette monarchie constitutionnelle, le pouvoir exécutif de gouverner le Royaume-Uni est accordé au gouvernement de Sa Majesté, à Londres. Il y a trois gouvernements décentralisés, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Dans leurs juridictions respectives, ces gouvernements sont notamment responsables de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'environnement et du transport.⁹⁷ Le Royaume-Uni compte aussi des gouvernements locaux, sous forme de conseils de comté, de district, d'arrondissement ou municipaux.⁹⁸

Les responsabilités étant réparties entre de nombreuses entités, l'histoire des infrastructures n'est pas commune à l'échelle nationale. Les infrastructures britanniques sont très fragmentées et impliquent de nombreux acteurs, et les trois niveaux du gouvernement sont responsables de certains aspects des dépenses en infrastructures.

Infrastructure UK (IUK) est une division du Trésor de sa Majesté, le ministère de l'économie et des finances du gouvernement britannique.⁹⁹ La division IUK est chargée de « coordonner et simplifier la planification et la hiérarchisation des investissements dans les infrastructures britanniques » et « d'améliorer les infrastructures britanniques en optimisant la rentabilité des projets d'infrastructures et des transitions ».¹⁰⁰ L'IUK finance des projets de portée nationale et régionale (voir tableau ci-dessous).

Le Planning Act (2008) – Infrastructures d'importance nationale

*Le Planning Act de 2008 définit un projet d'infrastructures d'importance nationale comme un projet répondant au moins à l'une des exigences suivantes :

- Construction ou extension d'une centrale électrique;
- Installation d'une ligne électrique aérienne;
- Développement d'installations souterraines de stockage de gaz;
- Construction ou modification d'une installation de GNL;
- Construction ou modification d'une installation de réception de gaz;
- Construction d'un pipeline par un transporteur de gaz;
- Construction d'un pipeline par un intervenant autre qu'un transporteur de gaz;
- Développement des autoroutes;
- Développement des aéroports;
- Construction ou modification d'installations portuaires;
- Construction ou modification de voies ferrées;
- Construction ou modification d'un échangeur ferroviaire pour le fret;
- Construction ou modification d'un barrage ou d'un réservoir;
- Développement lié au transfert de ressources hydriques;
- Construction ou modification d'une usine de traitement des eaux usées;
- Construction ou modification d'une installation pour déchets dangereux.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ « How government works », Gov.UK, accès en date du 7 juillet 2014, <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ « About us », Infrastructure UK, accès en date du 7 juillet 2014, <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-uk/about>.

¹⁰⁰ Ibid.

Les experts estiment que le Royaume-Uni applique un système de prise de décision trop centralisé. Hors de Westminster, on se plaint de plus en plus que le gouvernement est bien trop concentré sur Londres et ne consacre pas suffisamment de temps ou d'argent aux besoins du reste du pays. On estime que le déséquilibre des investissements du secteur public perturbe l'économie et accroît les inégalités régionales au sein du Royaume-Uni. Si Westminster faisait davantage d'efforts pour décentraliser le pouvoir et les ressources aux autorités locales, cela atténuerait les inégalités croissantes entre les régions.¹⁰¹

Suite à ces critiques, les représentants du gouvernement tentent d'apporter des changements. Le gouvernement a fait des efforts considérables pour transférer des fonds et un pouvoir décisionnel de Londres aux autorités locales.¹⁰² Le vice-premier ministre du Royaume-Uni, Nick Clegg, préside le comité du cabinet en charge de la croissance locale et estime que le fait de déléguer l'autorité aux municipalités contribuera à mettre fin à une « culture selon laquelle Whitehall a toujours raison ».¹⁰³ Nick Clegg a formulé ses commentaires lors de l'annonce de la décision du gouvernement d'allouer 5 millions de livres (9,15 millions CAD) aux autorités régionales sous forme d'un « fonds de croissance locale de 2 millions de livres (3,66 millions CAD) par an », afin de soutenir les projets régionaux d'infrastructures.¹⁰⁴

En outre, le gouvernement a annoncé deux vagues de City Deals (accords avec les municipalités) pour augmenter le financement des infrastructures locales et déléguer un plus grand pouvoir décisionnel aux villes britanniques. La première vague, annoncée en 2012, incluait des New Development Deals (accords sur de nouveaux développements) pour huit des plus grandes villes britanniques en dehors de Londres, et donnait aux autorités locales la capacité de lancer de nouveaux projets d'infrastructures via des mesures de financement supplémentaires (détaillées plus bas).¹⁰⁵ Parmi de nombreuses initiatives, on peut noter un nouveau programme de paiement intitulé « Earn Back », qui « incite une ville à investir dans la croissance contre une part des taxes nationales prélevées », ainsi que la création de fonds d'investissement économique pour donner aux villes « le pouvoir de regrouper divers mécanismes de financement et les revenus des taux d'imposition des entreprises dans un seul et même fonds d'investissement, d'utiliser le capital du secteur privé et d'investir dans les priorités locales ».¹⁰⁶

Parmi les autres mesures de cette première vague figurent le transfert du financement des transports locaux et des services ferroviaires, l'augmentation du financement du haut débit, ou encore des programmes axés sur les faibles émissions de carbone pour investir dans des projets écologiques et durables au niveau local.¹⁰⁷ La deuxième vague du projet City Deals, un accord de grande ampleur avec vingt villes britanniques de taille moyenne, est en cours de finalisation. Le gouvernement cherche également à établir un partenariat avec le gouvernement écossais, pour compléter un City Deal avec Glasgow annoncé récemment.¹⁰⁸

¹⁰¹ Entrevues menées par le FPP

¹⁰² « Giving more power back to cities through City Deals », Deputy Prime Minister's Office, accès en date du 8 juillet 2014, <https://www.gov.uk/government/policies/giving-more-power-back-to-cities-through-city-deals>.

¹⁰³ David Sapsted, « UK regions to get extra£5 billion for housing infrastructure », *Relocate Magazine*, 7 juillet 2014.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ « Unlocking growth in cities: city deals – wave 1 », HM Government, dernière modification datée de juillet 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221009/Guide-to-City-Deals-wave-1.pdf, 4.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid., 4-5.

¹⁰⁸ « Glasgow City Deal: article by David Cameron and Danny Alexander », The Prime Minister's Office, accès en date du 8 juillet 2014, <https://www.gov.uk/government/news/glasgow-city-deal-article-by-david-cameron-and-danny-alexander>.

Les trois gouvernements décentralisés ont annoncé des plans d'infrastructures ces dernières années (Scottish Infrastructure Investment Plan, Wales Infrastructure Investment Plan et Investment Strategy for Northern Ireland), mettant en évidence les priorités de développement d'infrastructures.

ALIGNEMENT DE LA PLANIFICATION ET DES PROGRAMMES RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES AVEC LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE

Un rapport de 2012 effectué par le United Kingdom Infrastructure Transitions Research Consortium (Consortium de recherche sur la transition des infrastructures du Royaume-Uni (ITRC)) faisait état de préoccupations spécifiques quant aux accords actuels en matière de gouvernance pour la programmation des infrastructures au Royaume-Uni.¹⁰⁹ L'une des principales préoccupations était la crainte que « l'approche de gouvernance traditionnelle qui consiste à utiliser des solutions intermittentes n'est [pas] adaptée pour gérer de nouveaux défis... tels que le changement climatique, les changements démographiques, la croissance des interdépendances entre les secteurs, un climat des investissements défavorable et de futures transformations indispensables. »¹¹⁰

Comme on l'a mentionné précédemment, une grande partie des infrastructures du Royaume-Uni sont entretenues par le secteur privé et régies par le biais des organismes de réglementation publics. Cependant, dans plusieurs secteurs, il existe de multiples organismes qui ont pour tâche de réglementer différents aspects du même service public, un exemple étant l'eau où l'Ofwat (Organisme de réglementation des services d'eau), le Drinking Water Inspectorate (Inspectorat de l'eau potable), la Environment Agency (Agence de l'environnement) et le Consumer Council (Conseil des consommateurs) sont tous responsables de divers aspects de la réglementation.

Cette structure de gouvernance a mené à un système où « la nature fragmentée, complexe et déconnectée des accords au sein et entre divers secteurs est une question préoccupante, particulièrement lorsque divers secteurs des infrastructures sont graduellement devenus interdépendants et l'effondrement d'un secteur peut directement en influencer un autre. »¹¹¹

De bonnes approches en matière de gouvernance – mégaprojets

Plusieurs récents et grands projets nationaux qui fonctionnaient avec une nouvelle forme de gouvernance ont fait montre jusqu'à maintenant d'une façon efficace d'atteindre un bon rapport qualité/prix et une rapidité d'exécution. Le projet Crossrail, un train à grande vitesse de 15 milliards de dollars, qui relie Heathrow aux Docklands, a été entièrement financé par le gouvernement du Royaume-Uni. Cependant, afin de gérer le projet, le gouvernement a créé Crossrail Ltd. en 2001, une société à responsabilité limitée. Au départ, la société était une coentreprise entre Transport for London (TfL) et le ministère des Transports jusqu'à la fin de 2008, lorsque la société est devenue une filiale à 100% de TfL. En créant une société à responsabilité limitée, le gouvernement a pu superviser les dépenses et la prestation dans des conditions normales de concurrence tout en conservant l'autorité et la responsabilité du projet. Crossrail, qui a été mis en service à temps et en respectant le budget, a prouvé être une si bonne approche en matière de gouvernance que des accords semblables ont été créés pour High Speed II, le nouveau train à grande vitesse au nord de Londres.

¹⁰⁹ "A Fast Track Analysis of strategies for infrastructure provision in Great Britain," UK Infrastructure Transitions Research Consortium (ITRC), 2012, 33.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid., 35.

Un rapport de 2009 du Council for Science and Technology (Conseil pour les sciences et la technologie (CST)) du Royaume-Uni est arrivé à une conclusion similaire : « Une réglementation économique, combinée à une volonté visant à améliorer l'efficacité, relève du bon sens commercial et offre une meilleure valeur. En contrepartie, cela risque de réduire les capacités inutilisées au sein des réseaux, avec la conséquence involontaire d'en diminuer la résilience, effet qui est accentuée par l'interconnexion accrue entre les secteurs d'infrastructure où l'échec de l'un d'eux affectera probablement l'autre. »¹¹²

L'IRTC offre deux solutions possibles au problème. La première solution consiste à rationaliser les organismes de réglementation en les fusionnant avec de plus petits organismes qui ont de plus grandes responsabilités. Alors que cette option améliorerait l'efficacité, la deuxième solution du CRTI est de créer des régimes « de réglementation indépendants aux niveaux économique et environnemental ». Selon l'IRTC, la deuxième option permettrait un examen plus approfondi des activités des fournisseurs en infrastructures.¹¹³

LACUNES DES INFRASTRUCTURES ET IMPACTS SUR LA PRODUCTIVITÉ

Une note de la Bibliothèque de la chambre des communes suggère que le Royaume-Uni souffre depuis longtemps d'un « sous-investissement historique ». ^[1] Les lacunes actuelles sont bien documentées dans la section portant sur l'état actuel des actifs du Royaume-Uni. Le déficit en infrastructures du Royaume-Uni, qui est semblable à celui des États-Unis et de l'Australie, a un important impact sur la productivité. Même si le gouvernement du Royaume-Uni s'efforce de surmonter la tendance de longue date de financement insuffisant en faisant compétition avec d'autres partenaires de l'OCDE, la réalité demeure que le Royaume-Uni se classe actuellement 28^e au monde en matière de qualité des infrastructures (Forum économique mondial) ¹¹⁴ accusant un recul depuis sa position en 24^e place en 2011/12. ¹¹⁵

Les discussions avec les experts mettent l'accent sur le fait que le gouvernement du Royaume-Uni continue d'être vu comme un gouvernement qui surinvestit dans les programmes de revenu et sous-investit dans des projets d'infrastructure, situation qui s'illustre en examinant le pourcentage du PIB, où l'on constate que moins d'argent est dépensé dans les projets d'infrastructure comparativement aux autres projets financés par le gouvernement. Par conséquent, il est possible que le Royaume-Uni ne réalise pas son plein potentiel et que cela fasse en sorte que le pays soit moins développé que ses concurrents européens. ¹¹⁶

De plus, les experts indiquent que cette tradition de sous-investir dans les projets d'infrastructure du Royaume-Uni peut s'expliquer par le manque de soutien populaire envers de tels plans d'investissement. La nature des projets d'infrastructure à long terme, souvent axée leur entretien, peut les rendre moins attrayants pour le public. ¹¹⁷

¹¹² « A National Infrastructure for the 21st Century, » Conseil des sciences et des technologies, HM Treasury, 2009,

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100714131339/http://www.cst.gov.uk/reports/files/national-infrastructure-report.pdf>, 39.

¹¹³ « Fast Track, » IRTC, 35.

^[1] Chris Rhodes, "Infrastructure policy," Bibliothèque de la chambre des communes, www.parliament.uk/briefing-papers/sn06594.pdf, 3.

¹¹⁴ "National Infrastructure Plan 2013," HM Treasury, Gouvernement du Royaume-Uni,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263159/national_infrastructure_plan_2013.pdf, 3.; et,

"Global Competitiveness Index," Forum économique mondial, 2013,

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf, 432.

¹¹⁵ « Rhodes, Infrastructure Policy, » 3.

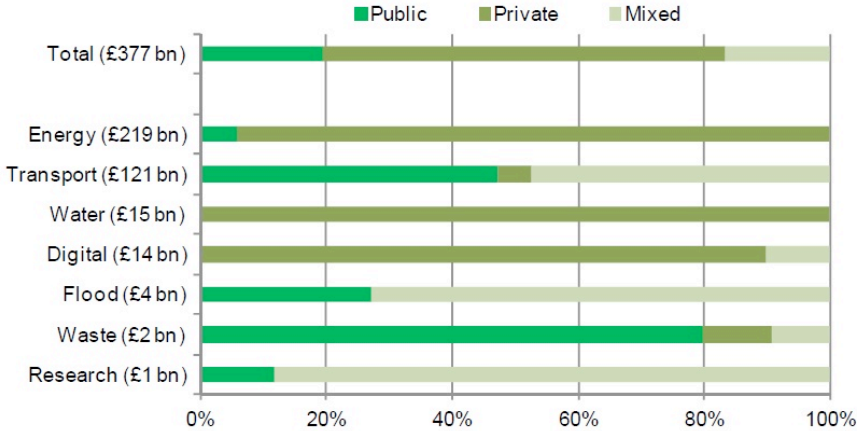
¹¹⁶ Entrevues FPP

¹¹⁷ Entrevues FPP

Comme le mentionne un expert, une solution pour aborder diverses lacunes dans les infrastructures du Royaume-Uni et pour améliorer l'efficacité globale pourrait consister à créer un environnement plus compétitif pour les entreprises. En améliorant leur compétitivité, les grandes villes pourraient s'assurer que les entreprises locales améliorent leur performance. Plus la performance des entreprises augmentera, plus les revenus fiscaux des villes augmenteront. Par conséquent, une plus grande compétitivité se traduit par davantage de revenus imposables. Les villes peuvent utiliser l'augmentation de cette source de revenus en investissant dans des projets d'infrastructure locaux. En retour, cela contribuera à résoudre le traditionnel sous-investissement dans l'infrastructure locale.

Actuellement, le Royaume-Uni fait l'essai de nouveaux programmes de financement, y compris le financement par de nouvelles taxes foncières, ce qui permet aux gouvernements locaux d'emprunter des fonds pour réaliser des projets sur la base de la future croissance des recettes fiscales. La question du financement par de nouvelles taxes est traitée plus en détail dans la section « Stratégies de financement » dans ce rapport.

Planned infrastructure investment by source of finance
Infrastructure Pipeline 2013



Contrairement à ces critiques, un rapport effectué par l'Institut McKinsey Global en 2013 a cité le Royaume-Uni comme étant un leader mondial en termes de productivité de ses infrastructures, tout en louangeant leurs efforts pour simplifier l'exécution, réaliser d'importantes économies et établir un système judiciaire unique qui est conçu pour « accélérer le règlement de différends en matière d'acquisition de terrains. »¹¹⁸

STRATÉGIES DE FINANCEMENT

Le Royaume-Uni dépend fortement de l'investissement du secteur privé pour financer les dépenses en infrastructures. En effet, en 2001, le financement privé comptait pour les deux tiers de l'investissement annuel en infrastructures.¹¹⁹ Le tiers restant de l'investissement en infrastructures est divisé entre les divers paliers de gouvernements au Royaume-Uni. Puisque les gouvernements décentralisés et locaux n'ont pas de pouvoir d'imposition indépendant, le gouvernement central distribue les fonds aux trois gouvernements décentralisés et aux autorités locales pour payer leurs dépenses en infrastructures.

¹¹⁸ « Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year, » McKinsey Global Institute, 2013, 6.
¹¹⁹ Sophia Chong and Emily Poole, "Financing Infrastructure, A Spectrum of Country Approaches, Reserve Bank of Australia, <http://www.rba.gov.au/publications/bulletin/2013/sep/pdf/bu-0913-8.pdf>, 74.

Financement gouvernemental

L'investissement net dans le secteur public a fortement diminué durant les années 70 et 80 en partie à cause des privatisations, y compris les industries de l'eau et de l'énergie. Au début des années 2000, l'ancien gouvernement travailliste a augmenté les dépenses en infrastructures en proportion au PIB, même si elles demeuraient faibles. Puis en 2008-2009 et en 2009-2010, ces dépenses ont augmenté radicalement dans le cadre des efforts de relance. Depuis ce temps, l'investissement net dans le secteur public est passé de 3,4 % du PIB en 2009-2010 à 1,4 % du PIB en 2012-2013.¹²⁰

Les estimations varient quant au montant total des investissements qui sont nécessaires pour répondre aux besoins en infrastructures du Royaume-Uni. Par ailleurs, le ministère des Finances a indiqué que parmi les projets qui sont prévus dans le cadre de l'investissement au niveau de l'*Infrastructure Pipeline* (dont la valeur totalise 377 milliards GBP), seulement 58 % ont obtenu du financement¹²¹. Par conséquent, le gouvernement poursuit un nombre d'initiatives pour attirer des investissements qui proviennent du secteur privé et qui sont grandement nécessaires.

Programme de garanties du Royaume-Uni

Le gouvernement du Royaume-Uni a créé le programme de garanties du Royaume-Uni en 2012 pour aider au financement et « éviter des délais » dans le cadre des projets d'infrastructure du Royaume-Uni¹²². Le programme offre 50 milliards GBP en garanties financières (10 milliards GBP de cette somme ont été réservés spécifiquement pour des projets de logement) pour soutenir les entreprises qui désirent emprunter des fonds, mais qui ne satisfont peut-être pas aux exigences de solvabilité nécessaires. En pratique, cela signifie que le gouvernement « se substitue de fait » au prêteur ou à l'investisseur souhaitant obtenir des fonds.¹²³ Le gouvernement du Royaume-Uni espère que cette entente « aidera grandement l'ensemble des impératifs commerciaux pour stimuler les infrastructures du Royaume-Uni ». En octobre 2013, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé la création d'une centrale nucléaire à Hinkley. Les coûts de 16 milliards de dollars sont financés par une société de services publics française et par d'autres investisseurs. Plus tôt en 2013, le gouvernement a annoncé que la centrale nucléaire a été pré-qualifiée pour être prise en considération afin de recevoir une garantie du Royaume-Uni.

Régimes de pension

Le gouvernement du Royaume-Uni a utilisé les régimes de pension comme source de financement pour les projets d'infrastructure à faible risque. À l'aide du soutien du gouvernement, la plateforme de l'infrastructure des pensions (PIP) a été élaborée en 2012 par la National Association of Pension Funds (NAPF) et le Pension Protection Fund (PPF).¹²⁴ Le PIP, dont la cible de départ était de 2 milliards GBP, visait à investir dans de futurs projets d'infrastructure au pays. Le PIP fait partie du plan de 200 milliards GBP du gouvernement en contributions privées destinées aux projets d'infrastructure du Royaume-Uni au cours des dix prochaines années.¹²⁵

¹²⁰ Chris Rhodes (2013) Infrastructure Policy, House of Commons Library

¹²¹ HM Treasury, *Infrastructure Plan 2013*, 2013, p85

¹²² "Chancellor announces UK Guarantees Scheme," Infrastructure UK, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-announces-uk-guarantees-scheme>.

¹²³ "The UK Guarantees Scheme for Infrastructure Projects: A brief overview of the standard documentation," Allen & Overy, 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209806/UK_Guarantee_-_A_brief_overview_-_Allen_Overy.pdf.

¹²⁴ Jonathan Williams, "UK schemes to sign up to Pensions Infrastructure Platform," *Investment & Pensions Europe*, October 12, 2012.

¹²⁵ "Government welcomes first injection into Pensions Infrastructure Platform," HM Treasury, accessed July 8, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/government-welcomes-first-injection-into-pensions-infrastructure-platform>.

Financement des gouvernements locaux – financement par de nouvelles taxes foncières

Le gouvernement fédéral a instauré un plan de financement par de nouvelles taxes foncières, ce qui constitue un développement assez récent pour les gouvernements locaux. Créé à partir du Business Rates Retention Scheme (Plan de rétention des taux d'imposition aux entreprises), mis en place en 2013-2014, les gouvernements locaux peuvent emprunter pour réaliser des projets d'infrastructure sur la base de la future croissance des recettes fiscales en provenance des entreprises. Un organisme responsable, une autorité locale, un partenaire du secteur privé, ou une combinaison de ces intervenants, collecte des fonds pour payer les infrastructures sachant que l'augmentation prévue des revenus des entreprises causée par le plan permettra de rembourser l'investissement initial. Le financement initial peut être emprunté auprès de sources publiques ou privées ou il peut être fourni par l'entrepreneur grâce au capital qui y est rattaché. Le risque de ne pas obtenir la croissance prévue est pris par l'autorité locale¹²⁶.

Financement par le secteur privé

Privatisation

Infrastructure Pipeline 2013 by sector

Sector	£ Milliard	N° de projets
Énergie	219	315
Transport	121	183
Eau	15	32
Digitale	14	7
Inondation	4	67
Déchets	2	34
Recherche	0.9	8
Total	377	646

Source: Infrastructure Pipeline 2013

Les données en milliard £ reflètent les prix de 2012/13
Comprennent les investissements publics et privés

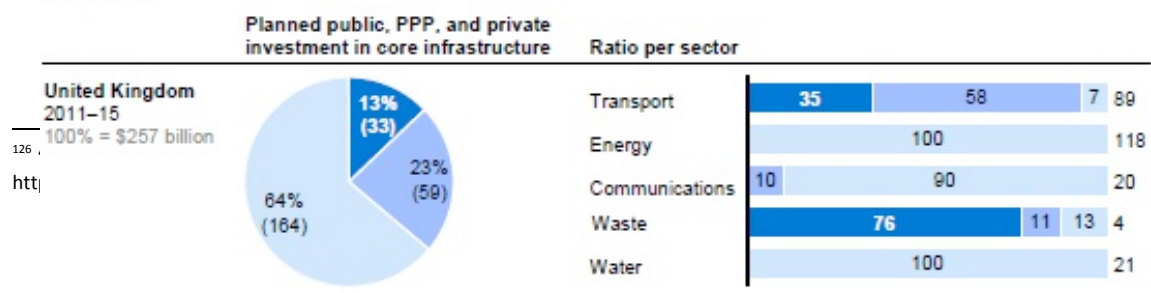
Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Royaume-Uni met un accent plus important sur l'utilisation du secteur privé comparativement à ses homologues en Australie, aux États-Unis et au Canada. Cette approche remonte à l'époque des réformes gouvernementales de Thatcher et est encore chose courante. Il est habituel au Royaume-Uni que des infrastructures liées à des services publics soient privatisées (eau, gestion des déchets, transport ferroviaire, etc.), mais qu'il soit régi par un organisme public.

Depuis les années 80, la perception du public à l'égard de la privatisation des services gouvernementaux au Royaume-Uni est relativement positive. L'avis général veut que le secteur privé puisse prendre le relais lorsque le secteur public en est incapable. Alors que le secteur public est faible et inefficace, le secteur privé est fort, efficace et transparent.

Cependant, cette perception tend à changer. La récente crise économique a amené les gens à questionner la validité des PPP et des programmes de privatisation. La population commence à questionner la légitimité de la stratégie de privatisation. Le Royaume-Uni pourrait bien être au centre d'un changement social en faveur d'un plus grand contrôle des infrastructures de la part du

The share of public and private capital in infrastructure development varies significantly across countries and assets

%; \$ billion

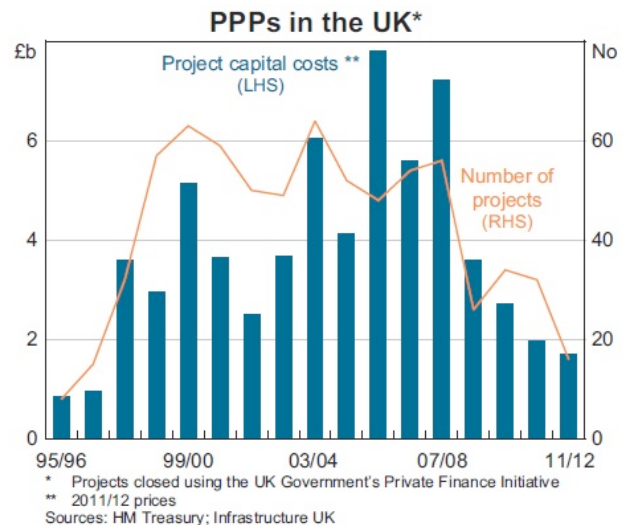


gouv
erne
men
t.

PPP

Le Royaume-Uni s'est fixé l'objectif que les partenariats public-privé atteignent 22 % des investissements en infrastructures au Royaume-Uni d'ici 2015.¹²⁷ Cela positionnerait le Royaume-Uni largement en tête d'autres pays de l'Union européenne, qui accordent entre 0 et 12 % de leurs investissements en infrastructures pour les PPP.¹²⁸

En 2012¹²⁹, le gouvernement a remplacé son modèle PPP traditionnel, *Private Finance Initiatives* (PFI), par celui qu'il appelle *Private Finance Initiatives* (PF2). Le PFI était devenu obsolète et inefficace tout en forçant le gouvernement à dépenser plus que nécessaire sur les projets d'infrastructure. Le PF2 a amené plusieurs réformes, « y compris celle que le partenaire public agit à titre de co-investisseur minoritaire dans les projets de PF2, ainsi que processus d'acquisition simplifiés et une plus grande transparence. »¹³⁰



REQUIRED PARAMETERS ARE MISSING OR INCORRECT.

DURABILITÉ ET PLANIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Royaume-Uni accorde une importance aux infrastructures durables pour faire face aux défis actuels et à long terme et saisir les occasions liées au changement démographique, aux nouvelles technologies, à la transition à une économie faible en carbone et aux impacts sur les changements climatiques »¹³¹. Par conséquent, le gouvernement cherche à s'assurer que les investissements en infrastructures soient adaptables, durables et résistants au climat dès la construction, tout en essayant de garantir un investissement suffisant pour les besoins futurs en infrastructures. Les deux objectifs ne sont pas nécessairement compatibles et le gouvernement doit gérer un conflit persistant entre l'atténuation de la durabilité et l'atteinte d'un rapport qualité/prix.

Afin d'accroître la résilience des nouvelles infrastructures et de celles qui sont existantes, le Royaume-Uni se concentre sur la planification des développements futurs, tout en examinant comment la maintenance est effectuée sur les routes et les voies ferrées existantes. Les nouvelles infrastructures peuvent être rendues résistants au climat en s'assurant qu'elles soient situées, conçues, construites et gérées en fonction du climat actuel et futur. Les infrastructures existantes peuvent être rendues résistants au climat en s'assurant que les régimes d'entretien incorporent l'aspect de la résilience à l'impact du changement climatique au cours de la durée de vie d'une infrastructure.

¹²⁷ "Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year," McKinsey Global Institute, 2013, 4.

¹²⁸ Idem

¹²⁹ Sophia Chong et Emily Poole, "Financing Infrastructure," 75.

¹³⁰ Idem

¹³¹ "Climate Resilient Infrastructure, UK Government", 2011:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69269/climate-resilient-infrastructure-full.pdf

Afin de promouvoir cette stratégie, le gouvernement du Royaume-Uni a élaboré un document d'orientation afin de surveiller l'impact du développement de l'infrastructure qui a été proposée, particulièrement en ce qui a trait à l'environnement et aux futures générations.

- En 2008, la Highways Agency (Régie des autoroutes) a publié un rapport cadre sur les stratégies d'adaptation aux changements climatiques, afin de s'assurer que ces questions soient prises en considération dans l'élaboration de normes et de spécifications, de l'entretien de routine, de procédures d'exploitation et de plans d'urgence. Par conséquent, les portions qui portent spécifiquement sur la question de la surface des routes ont été modifiées pour que les routes puissent supporter des températures plus élevées. Cette modification vient à la suite d'une autre qui portait sur les normes liées à l'augmentation de la capacité de drainage.
- Network Rail (le propriétaire du réseau ferroviaire du Royaume-Uni) a commandé une importante étude en 2010 sur les impacts des changements climatiques sur les voies ferrées, remblais et ponts qui sont exposés aux éléments. Les résultats de cette étude ont été incorporés dans la planification durable de l'organisme et ses travaux avec DEFRA (le ministère de l'Environnement, de l'alimentation et des affaires rurales) en matière d'atténuation des changements climatiques.

En 2012, le gouvernement du Royaume-Uni a également créé la Green Investment Bank (GIB) et investi un capital de départ de 3,8 milliards GBP (6,95 milliards CAD) pour des projets d'infrastructure liés aux énergies vertes au Royaume-Uni¹³² De plus, la GIB encourage d'autres investissements provenant du secteur privé afin d'accélérer les projets de développement en énergie verte. En créant la GIB, le gouvernement a éliminé une grande partie des risques liés à l'exécution des projets verts, ce qui mène à une innovation durable, qui n'aurait pas eu lieu autrement. La GIB investit principalement dans l'efficacité énergétique, les déchets et la bioénergie, et les éoliennes au large des côtes.¹³³

¹³² « About us, » Green Investment Bank (GIB), accédé le 8 juillet 2014, <http://www.greeninvestmentbank.com/about-us/>.

¹³³ Idem

AUSTRALIE

HISTOIRE

Les infrastructures en Australie ont évolué depuis les premières mises en place il y a 200 ans. Elles comprennent les systèmes routiers et ferroviaires, les ports et les aéroports, les réseaux de communication, les voies navigables et les réseaux d'électricité. Elles consistent autant en de grands réseaux nationaux qu'en des installations locales de plus petite envergure.

Les premiers réseaux de transport en Australie ont vu le jour en 1788, après la fondation de la colonie de la Nouvelle-Galles du Sud. À cette époque, ce n'étaient pas beaucoup plus que des chemins défrichés, sans planification stratégique en matière d'emplacement et de réseaux. En 1810, l'arrivée du gouverneur Macquarie a mené à la planification d'un système de routes et de ponts financé par les fonds gouvernementaux, les souscriptions publiques et les péages. À la fin de son mandat en 1822, la colonie disposait d'un réseau de trois routes majeures. Des réseaux routiers semblables ont été construits dans les autres colonies d'Australie¹³⁴.

Les programmes de construction routière au début du 19^e siècle étaient généralement sous-financés puisqu'ils étaient dépendants des budgets gouvernementaux. Les lacunes des systèmes de transport étaient accentuées par une forte augmentation de l'utilisation des routes durant les diverses ruées vers l'or. Pour y remédier, on mettait en place des autorités gouvernementales locales qui avaient la tâche de construire des routes et de les maintenir. L'arrivée du transport motorisé au début du 20^e siècle a mené à une autre augmentation du trafic et a entraîné la mise en place d'autorités étatiques qui étaient responsables entre 1913 et 1926 de gérer les principales routes et artères. Les gouvernements locaux gardaient la responsabilité des routes locales¹³⁵.

C'est dans les années 1920 que le gouvernement fédéral a uniquement commencé à financer les routes. La loi sur les travaux publics a été adoptée en 1922. Cette loi accordait des fonds aux États de la fédération en fonction de leurs populations, et ces fonds étaient conditionnels au financement de contrepartie. La loi *Federal Aids Roads* de 1931 a supprimé les conditions de contrepartie et était moins restrictive quant à l'allocation des fonds en raison des mauvaises conditions économiques de la Grande Dépression¹³⁶. La Dépression a fortement ralenti le financement, qui est demeuré faible jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale. À ce moment, des améliorations significatives ont été apportées aux réseaux de transport.

En 1974, le gouvernement fédéral était principalement responsable de financer les routes nationales d'importance. La loi *National Roads* a été adoptée en 1974 et a désigné les plus importantes routes entre les États et les capitales des territoires en tant qu'autoroutes nationales. Le gouvernement fédéral a entièrement financé la construction et les travaux d'entretien entrepris sur ces routes par les États. En 2005, la loi *National Land Transport* a remplacé la classification des autoroutes nationales et routes d'importance au niveau national et l'a remplacée par le National Land Transport Network (le réseau de transport terrestre national). Les critères relatifs à l'inclusion au réseau étaient similaires à la précédente réglementation mais la loi incluait désormais les routes qui liaient les grands centres

¹³⁴ "History of Roads In Australia". *Year Book Australia, 1974*. Australian Bureau of Statistics. 25 janvier 1974

¹³⁵ Idem

¹³⁶ Idem

commerciaux et les installations de transports combinés¹³⁷. Cette législation a été remplacée par des lois subséquentes dans le cadre du programme d'édification de la nation, qui inclut le réseau de transport terrestre national¹³⁸. Le gouvernement fédéral conserve la responsabilité de financer ces routes.

Le premier chemin de fer à vapeur a été construit en 1854 entre Melbourne et Port Melbourne. Comme bon nombre des premiers chemins de fer, il était exploité par une compagnie privée, mais la pénurie de capitaux spéculatifs a fait en sorte que le développement du chemin de fer est passé entre les mains des gouvernements coloniaux individuels. Le but initial du développement ferroviaire était de relier les capitales. Au moment de la fondation de la fédération en 1901, tous les États sauf l'Australie-Occidentale étaient reliés. Malheureusement, trois systèmes d'écartement des voies avaient été utilisés, ce qui a empêché les services ferroviaires d'offrir un service efficace entre les États. L'incompatibilité des systèmes ferroviaires est devenue criante durant la deuxième guerre mondiale, qui exigeait de déplacer rapidement de grandes quantités de biens et de nombreuses personnes d'un bout à l'autre de l'Australie. Ce n'est qu'en juin 1995 que les trains ont pu se déplacer sur une voie à écartement standard à l'échelle du pays.

Alors que le gouvernement fédéral a fourni un financement substantiel pour les routes depuis les années 1920, il a manqué d'en faire autant pour les liaisons ferroviaires, qui étaient considérés comme relevant de la responsabilité des gouvernements des États. Des prêts ont été accordés pour standardiser l'écartement entre les années 1920 et 1970 et du financement a été accordé pour des projets ferroviaires dans le cadre du programme One Nation dans les années 1990. Actuellement, il est possible d'avoir du financement par le biais de l'Australian Tail Track Corporation, une société d'État fédérale fondée en juillet 1998 afin de gérer le réseau ferroviaire australien inter-États.

ÉTAT DES ACTIFS ACTUELS

Tout comme d'autres économies avancées telles que celles du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada, l'Australie possède une importante infrastructure publique. La construction dans le secteur public représente environ 1 pour cent du PIB de l'Australie¹³⁹, équivalant à environ 14 milliards AUD pour des travaux d'infrastructure et de génie civil au cours de l'année financière 2011¹⁴⁰. En 2011-2012, les gouvernements australiens possédaient des actifs en infrastructures et autres constructions évalués à 614 milliards AUD. Cette catégorie comprend principalement les actifs routiers, ferroviaires, en énergie et en eau. Par ailleurs, les gouvernements possédaient des édifices d'une valeur de 263 milliards AUD, la plupart de la valeur correspondant à de l'infrastructure sociale, y compris écoles et hôpitaux. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'infrastructure publique qui appartient ou qui est loué à long terme par le secteur privé (y compris les actifs en électricité et en télécommunications, les aéroports, les ports, les routes à péage, les écoles et les hôpitaux), dont la valeur est estimée à environ 260 milliards AUD¹⁴¹.

¹³⁷ "AusLink (National Land Transport) Act 2005", Gouvernement de l'Australie, le 8 juillet 2005

¹³⁸ "National Building Program Legislation", Gouvernement de l'Australie, http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/nbplta2009476/index.html#s4

¹³⁹ "Engineering Construction Activity, cat. no. 8762.0, on Department of Infrastructure, Transport and Regional Economics 2012a", Australian Infrastructure Statistics Yearbook 2012, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australie, 2012

¹⁴⁰ "Value of major infrastructure engineering construction work done by the public sector, cat. no. 8762.0 - Table 12.1c, on Department of Infrastructure, Transport and Regional Economics 2012a", Australian Infrastructure Statistics Yearbook 2012, Australian Bureau of Statistics, Canberra, Australie, 2012

¹⁴¹ "Public Infrastructure – Productivity Commission report", The Productivity Commission, 2014 <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/infrastructure>

Infrastructure Australia (IA), un organisme de droit public, effectue l'évaluation d'infrastructures d'importance nationale selon un cadre commun et national. Une infrastructure d'importance nationale est classée en fonction des attentes des Australiens en matière de fiabilité et pour laquelle les gouvernements sont considérés comme étant responsables. Il s'agit d'une infrastructure d'envergure dont le coût est important et qui est souvent exécutée par un unique fournisseur exclusif. Chaque catégorie d'infrastructure est évaluée par rapport à trois critères clés : cadres politique et économique; planification et investissement; capacité et performance. L'Australie divise ses infrastructures d'importance nationale en quatre catégories : transport, communications, énergie et eau, la plus récente évaluation interne ayant été effectuée en décembre 2013¹⁴².

Transport (routes, chemins de fer, voies maritimes, ports, aéroports, échangeurs, terminaux intermodaux)

Selon l'évaluation de 2013, la perception du public est que l'infrastructure de transport ne répond pas aux besoins actuels des utilisateurs et le gouvernement n'a pas de plans solides et à long terme qui comporteraient des objectifs identifiables pour la réalisation de futurs projets. Le surachalandage et la congestion sur les voies ferrées est particulièrement un problème à Sydney, Melbourne et Brisbane, où d'importantes améliorations sont nécessaires au niveau de l'infrastructure et de l'exploitation. Par exemple, il faudrait augmenter la capacité des voies ferrées, créer des voies distinctes pour le transport des marchandises et celui des passagers et améliorer le système de signalisation. La condition des routes de l'Australie varie d'adéquate à mauvaise et le réseau ne répond pas aux attentes de la communauté en termes d'accessibilité et de fiabilité. Les enjeux clés sont liés à la réduction du trafic routier, à l'amélioration de l'utilisation des actifs routiers, à une meilleure planification en matière de croissance et à l'augmentation du financement des routes locales. Les gouvernements ont identifié certaines priorités au niveau des aéroports, des ports maritimes et des chemins de fer, mais ils n'ont pas fait la même évaluation pour les routes, les terminaux ou les échangeurs. L'identification de routes importantes au niveau national servait principalement à allouer du financement fédéral, mais ces exercices n'ont pas été basés sur une solide analyse coût/avantage en fonction des besoins futurs et de la probabilité d'utilisation.

Selon IA, il y a place pour une planification plus coordonnée de l'infrastructure du transport et il est nécessaire de stimuler davantage d'investissements par le secteur privé. Certains investissements privés se font dans les chemins de fer, les ports, les aéroports et les terminaux. Cependant, dans le cas des routes, il n'y a pas de planification coordonnée, car l'investissement privé est limité en fonction des endroits choisis par les gouvernements et la capacité réduite des investisseurs à influencer la conception et l'endroit. Les critères pour la prise de décision, et la transparence de celle-ci, à l'égard des investissements varient également en fonction du type d'infrastructure et du palier de gouvernement, ce qui peut se révéler un élément dissuasif pour le secteur privé¹⁴³. Par exemple, l'analyse coût/avantage pour le programme Northern Sydney Freight Corridor (quatre projets visant à enlever les goulots d'étranglement le long de la voie ferrée entre Sydney et Newcastle) a été refusée au secteur privé jusqu'à ce qu'une demande d'accès à l'information soit déposée. Des partenaires potentiels du secteur privé étaient inquiets que les avantages soient surestimés et que les coûts soient sous-estimés et étaient incapables de donner des commentaires lors du processus d'ACA qui était inutilement tenu secret¹⁴⁴.

¹⁴² "State of Play Report – Australia's Key Economic Infrastructure Sectors 2013", Infrastructure Australia, gouvernement de l'Australie, 2013

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014

Eau (eau potable, eaux usées, drainage et eau à des fins commerciales ou industrielles)

L'infrastructure de l'eau répond largement aux besoins et est en bonne condition. Cependant, l'approche fragmentée et fondée sur les États signifie que les priorités en matière de gestion de l'eau, d'efficacité de l'eau et de la sécurité de l'eau ne sont pas aussi claires ou détaillées qu'elles devraient l'être¹⁴⁵. Cela constitue une préoccupation pour un pays qui éprouve régulièrement des pénuries d'eau. Deux initiatives stratégiques clés, soit la National Water Initiative en 2004 et le Water for the Future Program 2009 (par le biais du CGA), ont poussé les gouvernements à préparer des plans, à améliorer la tarification et à mieux gérer la demande. Cependant, la mise en œuvre de ces principes n'était pas constante d'une autorité à l'autre. De plus, l'Australie a un système de réglementation inutilement compliqué car chaque état et territoire a son propre organisme de réglementation économique. En revanche, le Royaume-Uni en a qu'un seul, mais il faut noter que les réalités géographiques sont bien différentes¹⁴⁶. Il se peut que le plan Murray Darling Basin nouvellement signé améliore le commerce de l'eau pour l'ensemble des pouvoirs, ainsi qu'entre les utilisateurs agricoles et urbains, mais le plan en est qu'à ses débuts et il est encore trop tôt pour évaluer les résultats.

Les gouvernements australiens savent pertinemment que la capacité et la performance de l'infrastructure de l'eau sont largement influencées par le climat. Cependant, une planification à long terme est difficilement faite de manière coordonnée et approfondie. Dans les systèmes urbains, la planification est motivée par les fournisseurs de service, tandis que d'autres systèmes peuvent être dictés par un état ou un territoire. La planification peut également être menacée par les interventions politiques, particulièrement en ce qui a trait aux barrages et à la gestion de l'eau durant les sécheresses. La planification déficiente a aggravé les effets des différentes sécheresses qui ont frappé ce pays entre 2005 et 2006, ce qui a créé un effet de panique. Cette situation a mené à un surinvestissement dans les usines de dessalement et un grand nombre d'entre elles sont maintenant sous-utilisées. Afin de s'assurer de la sécurité de l'eau en Australie, une manière plus efficace de gérer le commerce et l'approvisionnement doit être mise en place.

Énergie (électricité et gaz)

L'infrastructure de l'énergie répond aux besoins de l'Australie, même si les réseaux électriques sont vieillissants et qu'une augmentation significative des mises à niveau et des renouvellements est nécessaire. L'infrastructure du gaz est généralement en bonne condition, mais une attention concertée doit être accordée pour répondre aux besoins futurs. Le manque de redondance des pipelines peut, dans certains cas, exposer certains territoires à des perturbations majeures si un pipeline devait être endommagé ou fermé. De plus, plusieurs communautés régionales ne sont pas connectées à des réseaux majeurs et, par conséquent, n'ont pas des niveaux de services comparables aux zones urbaines.

¹⁴⁵ "State of Play Report – Australia's Key Economic Infrastructure Sectors 2013", Infrastructure Australia, Gouvernement de l'Australie, 2013

¹⁴⁶ Idem

Le secteur de l'énergie a connu l'amélioration la plus significative en matière de productivité, en raison des récentes réformes apportées aux politiques et aux lois. Même si les gouvernements des États et des territoires ont leurs responsabilités constitutionnelles propres en ce qui a trait aux infrastructures de l'électricité et du gaz, des régimes de politique et d'économie largement harmonisés sont en place au niveau national¹⁴⁷. Par exemple, en 2004, le Council of Australian Governments (COAG – voir encadré) a signé l'entente Australian Energy Market, qui offre un plan national pour effectuer une réforme du secteur énergétique et établir des priorités nationales, la loi sur l'électricité nationale et la loi sur le gaz naturel.

La planification des cadres de travail dans le secteur est bien développée et il existe de bonnes occasions pour l'investissement privé en raison des accords de paiement par l'utilisateur, dont les prix sont réglementés. Les réseaux de gaz sont souvent détenus par des intérêts privés, mais le réseau de l'électricité est encore dans une phase de transition. En effet, les États de Victoria et de l'Australie du Sud sont en tête pour ce qui est de transférer davantage de propriétés aux entités privées. Le secteur est attrayant parce qu'il est largement efficace au niveau économique. En résumé, le secteur de l'énergie est en assez bonne position, mais il y a place à amélioration par le biais des réformes de réglementation en cours, afin de mettre en place des marchés plus dynamiques et concurrentiels.

Council of Australian Governments (COAG) – un organisme de coordination de taille

Le COAG est le plus grand forum intergouvernemental en Australie, regroupant tous les gouvernements. Le COAG est un organisme unique à juste titre qui n'a pas d'homologue au Canada. C'est un moyen pratique pour les gouvernements des États, des territoires ou du gouvernement fédéral de superviser les enjeux nationaux importants, y compris l'infrastructure. Les membres du COAG sont le premier ministre, les premiers ministres des États et des territoires, les autres ministres principaux et le président de l'Association des gouvernements locaux australiens (ALGA). Le COAG se réunit au besoin, habituellement deux fois par année, et son rôle est de discuter et de s'entendre sur des réformes de politiques qui ont une importance nationale ou qui nécessitent une action coordonnée de la part de tous les gouvernements australiens. Au cours des dernières années, des réformes clés ont été adoptées par le COAG en matière de santé, d'éducation, de formation et de compensations pour combler l'écart dont souffrent les aborigènes.

Communications (fixe et mobile)

L'infrastructure des communications répond largement aux besoins des utilisateurs et le public a confiance en la capacité des réseaux de continuer à fournir le service. Le gouvernement fédéral a la responsabilité de réglementer les services de télécommunications. De leur côté, les États et territoires ont une participation limitée. Historiquement, le gouvernement fédéral a détenu ce rôle de propriétaire, mais ce rôle a évolué, et le gouvernement gère maintenant la réglementation et l'établissement de plus larges politiques à la suite de la privatisation du réseau national qui s'est échelonnée en trois volets de 1997 à 2007. En poursuivant des principes de concurrence nationaux et en prenant des décisions sur la réglementation des ententes en matière d'accès et de tarification, le gouvernement australien a permis à de nouveaux exploitants et fournisseurs de service d'accéder au marché. Le développement de la

¹⁴⁷ "State of Play Report – Australia's Key Economic Infrastructure Sectors 2013", 2013

concurrence dans une infrastructure fixe est entravé par le fait que les fournisseurs au détail dépendent du réseau Telstra pour offrir leurs services. Par contre, l'infrastructure mobile a été avantagée par la légèreté de la réglementation et un important financement privé. Cela signifie que dans l'ensemble, les télécommunications sont efficaces au niveau économique.

La connectivité en région demeure un défi. Même avec le soutien du gouvernement, la prestation de services au niveau commercial est inadéquate et certains services demeurent non fiables en raison des grandes distances et des coûts élevés. Le déploiement du National Broadband Network (NBN) pourrait améliorer la connectivité. De plus, le NBN fera en sorte que le gouvernement australien reprendra un rôle de propriétaire sur certaines infrastructures de télécommunications. Brancher les communautés aborigènes demeure un défi, avec des inégalités numériques éclatantes dans beaucoup de communautés. L'association Indigenous Remote Media indique que « pour la plupart des aborigènes, l'accès et l'utilisation des TIC sont limités », « un accès limité aux installations des TI, à la formation, à un contenu en ligne pertinent, à la prestation des services et à des services à large bande qui sont abordables accroîtront la fracture numérique »¹⁴⁸. Compte tenu des caractéristiques uniques de la plupart des communautés aborigènes d'Australie, les efforts du gouvernement pour améliorer les communications devront être ciblés pour répondre aux besoins individuels des communautés.

DIVISION DES RESPONSABILITÉS

Tous les paliers de gouvernement participent à la mise en place des infrastructures publiques, mais la nature et l'étendue de leurs responsabilités varient entre les juridictions et parmi les différents types d'infrastructure. Les gouvernements des États et des territoires sont responsables de la plupart des types d'infrastructures publiques et le gouvernement australien est responsable d'offrir des infrastructures particulières comme les services aériens et les télécommunications. Les gouvernements locaux jouent également un rôle, en particulier pour ce qui est des routes locales, des services des eaux usées et divers types d'infrastructures sociales (telles que les écoles et les hôpitaux)¹⁴⁹.

Même lorsque les gouvernements n'ont pas la responsabilité d'offrir l'infrastructure, ils peuvent toujours jouer un rôle au niveau du financement. Plus particulièrement, le rôle du gouvernement australien dans le financement des infrastructures publiques dépasse ses responsabilités constitutionnelles, et inclut le financement des routes, des écoles, des hôpitaux et du logement social.

¹⁴⁸ "Rethinking the Indigenous Communications Program", Broadband for the Bush Alliance, 2013, <http://broadbandforthebush.com.au/wp-content/uploads/2013/05/Rethinking-the-Indigenous-Communications-Program-May-2013.pdf>

¹⁴⁹ "A Report to the Council of Australian Governments" Infrastructure Australia, Gouvernement de l'Australie, 2008

Responsabilité liée aux infrastructures publiques

<i>Palier de gouvernement</i>	<i>Commonwealth</i>	<i>État/Territoire</i>	<i>Local</i>
Aéroports locaux et régionaux			✓
Grands aéroports	✓		
Services aériens	✓		
Barrages		✓	
Approvisionnement en électricité		✓	
Ports		✓	
Transport public		✓	✓
Chemins de fer (non urbains)	✓	✓	
Routes urbaines		✓	✓
Routes rurales		✓	✓
Routes nationales	✓	✓	
Réseaux d'égout		✓	✓
Gestion des eaux pluviales			✓
Télécommunications	✓		
Approvisionnement en eau		✓	

Sources : Australian Airports Association (2012); PC (2011b); Webb (2008).

ALIGNEMENT DE LA PLANIFICATION ET DES PROGRAMMES RELATIFS AUX INFRASTRUCTURES AVEC LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE

Selon le récent rapport de la Commission de la productivité, l'Australie pourrait être confrontée à d'importants défis pour ce qui est de mettre en place des infrastructures publiques justes et transparentes dans le futur¹⁵⁰. Cela s'explique en raison de la gouvernance et des dispositions institutionnelles qui sont grandement déficientes et en dernière conséquence non durables. La dispersion des responsabilités pour les infrastructures crée une confusion quand vient le temps de régir les investissements. L'Australie compte près de 600 différents gouvernements locaux, étatiques et territoriaux. Conjointement avec le gouvernement australien, ces gouvernements financent et planifient les infrastructures¹⁵¹. Les responsabilités liées à l'élaboration de politiques, aux processus d'approbation, à la propriété et à la gestion de l'actif ne sont pas établis clairement parmi ces différentes autorités. Puisque ces activités se produisent souvent à travers l'ensemble des organismes au sein du même palier de pouvoir ainsi qu'au sein de différents niveaux de gouvernements, la responsabilité n'est pas précisée et les autorités peuvent détourner les critiques vers d'autres paliers du gouvernement. Il est notoire que le conflit des rôles et responsabilités relevant de l'approbation, entre paliers et au sein du même palier de gouvernement, est à l'origine du traitement isolé de projets, du manque de coordination et de la poursuite de résultats à court terme plutôt que d'infrastructures utiles à long terme. Les ententes de gouvernance actuelles peuvent également mener au dédoublement et au chevauchement des efforts, le manque d'intégration et de communication entre les intervenants faisant que les ententes entre les autorités ne sont souvent pas établies avant les étapes du financement et de l'engagement public. L'investissement du gouvernement est en mauvaise posture parce que les autorités ne saisissent pas les occasions de tirer avantage des économies d'échelle et il n'y a pas de perspective nationale en matière de planification.

¹⁵⁰ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014

¹⁵¹ "Local Government Infrastructure" Department of Regional Australia, Local Government, Arts and Sport, Gouvernement de l'Australie, 2011, http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2001_2002/c4.aspx#_7

Un rapport préparé pour le Conseil des gouvernements australiens par Infrastructure Australia mentionne ces préoccupations, en soulignant l'absence d'éléments qui appuient la prise de décisions, et l'absence de responsabilité et de transparence, ce qui mène à une tarification inappropriée et une hausse des prix. « Les faibles structures de gouvernance sont aggravées par des réglementations qui se chevauchent et qui sont incohérentes. Les présentes ententes en matière de planification, d'investissement, de réglementation, d'accès et d'établissement des priorités en matière d'infrastructure sont régies par les États et fragmentées à travers l'Australie¹⁵² ». Par exemple, les règlements liés à l'infrastructure du transport sont différentes dans chaque État et les sociétés de transport nationales assument les coûts associés aux différentes licences et règles de sécurité. Dans ce contexte, une amélioration des ententes de gouvernance faciliterait la prise de décisions commerciales et offrirait une plus grande transparence au niveau des frais d'accès. Cette amélioration enverrait de meilleurs signaux au marché pour susciter les investissements, planifier le réseau et attirer de nouveaux intervenants potentiels dans une industrie qui a le potentiel d'obtenir une plus grande part du marché du fret routier. Le COAG considère qu'une stratégie nationale plus simple et plus cohérente est une solution sensée et atteignable. Cela faciliterait grandement la tâche des entreprises et des travailleurs dans leurs transactions d'un État à l'autre et d'un territoire à l'autre.

Améliorations en matière de gouvernance

Le secteur du transport a connu une certaine réussite dans le cadre de la mise en œuvre partielle d'un programme national axé sur les poids lourds, l'introduction d'une discipline du secteur privé dans le trafic ferroviaire entre les États et la création d'une société qui gère la plupart des liens ferroviaires entre les capitales du continent.

De plus, le secteur de l'énergie a connu des améliorations en ce qui a trait à ses accords de gouvernance. De ce fait, une stratégie nationale se met lentement en place. À l'heure actuelle, les États sont exempts des règles nationales sur l'électricité, rendant ainsi chaque marché de l'électricité unique. Cette exemption nuit à une concurrence nationale efficace et entrave l'émergence d'un marché véritablement national. Cependant, les États travaillent ensemble afin de déterminer s'il est possible d'élaborer des règles efficaces au niveau national.

Le rapport de la Commission de la productivité émet une série de recommandations pour améliorer la gouvernance des infrastructures :

- Élaborer des processus, des procédures et des lignes directrices pour les politiques qui soient efficaces pour la planification et la sélection de projets d'infrastructures publiques;
- Veiller à ce que les processus soient transparents, innovateurs et concurrentiels lors de la sélection des partenaires du secteur privé et effectuer une meilleure allocation et surveillance des risques entre le gouvernement et le secteur privé;
- Faire en sorte que tous les projets dépassant 50 millions AUD fassent l'objet d'une analyse coûts/avantages plus approfondie; et,
- Déterminer le financement du gouvernement fédéral alloué aux autres paliers de gouvernement en fonction de leur conformité avec des principes de gouvernance¹⁵³.

¹⁵² "A Report to the Council of Australian Governments", 2008

¹⁵³ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014

Enjeux en matière de capacité au sein du gouvernement

Ces recommandations sont fondées sur le fait que les fonctionnaires fédéraux ont besoin de compétences pour superviser les projets d'infrastructure publique, ce qui n'est pas le cas pour l'instant. De plus, le rapport reconnaît que la capacité des gouvernements locaux devrait être prise en considération et que les obligations doivent être proportionnelles aux fonds que fournit le Commonwealth, ainsi que la capacité des gouvernements locaux à se conformer à ces obligations.

Infrastructure Australia (IA) – Liste de priorités des infrastructures

La création d'Infrastructure Australia en 2008 a permis d'améliorer la gouvernance et de superviser le développement de l'infrastructure nationale. Infrastructure Australia conseille les gouvernements, les investisseurs et les propriétaires d'infrastructures sur de nombreux enjeux qui incluent :

- Les besoins actuels et futurs de l'Australie en matière d'infrastructures;
- Les mécanismes pour financer les investissements en infrastructures; et
- Les politiques, la tarification et la réglementation et leurs impacts sur l'investissement et sur l'efficacité de la prestation, de la gestion et de l'utilisation des réseaux d'infrastructure nationaux.

L'un de ses plus importants rôles est de planifier et de coordonner les projets d'infrastructure partout en Australie, particulièrement lorsque les activités dépassent les frontières des États, et d'établir des priorités de financement qui ne tiennent pas compte de considérations politiques. IA souhaite y arriver en publiant la liste de priorités des infrastructures (la dernière mise à jour remonte à décembre 2013). La liste identifie des projets d'importance nationale et garantit que les défis de l'Australie liés aux infrastructures clés soient abordés. La liste est élaborée pour informer les gouvernements à l'égard des projets de haute priorité.

Par le biais du ministère de l'Infrastructure et du Développement régional, IA informe régulièrement le Conseil des gouvernements australiens. Par conséquent, il est en mesure de communiquer fréquemment avec tous les gouvernements australiens au sujet de questions concernant les infrastructures nationales.

LACUNES DES INFRASTRUCTURES ET IMPACTS SUR LA PRODUCTIVITÉ

Le sous-investissement dans les infrastructures peut avoir des effets économiques et sociaux importants. Par exemple, les goulets d'étranglement et la congestion augmentent les coûts des entreprises qui utilisent les services offerts par le biais des infrastructures, contribuant directement à réduire la croissance de la productivité. Ces goulets d'étranglement, qui peuvent survenir en raison de la croissance de la population et de la migration internationale, sont particulièrement préoccupants à Sydney, Melbourne, Brisbane et Perth. Le Council for Economic Development Australia (CEDA) a estimé que les goulets d'étranglement dus aux infrastructures causent des pertes pour l'économie nationale qui s'élèvent à environ 6 milliards AUD par année. Des projets mal choisis peuvent également réduire la productivité en alourdissant le fardeau fiscal des communautés avec des infrastructures qui ne répondent pas à leurs besoins.

Selon le récent rapport de la Productivity Commission (PC), l'Australie pourrait faire face à un déficit relatif aux infrastructures. C'est-à-dire qu'il y aurait un écart entre les infrastructures actuelles de l'Australie et ses besoins, particulièrement en ce qui a trait aux principales routes nationales, qui sont déjà à la limite de leurs capacités. Infrastructure Australia a estimé que le déficit se situe à environ 300 milliards AUD, tandis que Citigroup¹⁵⁴ estime que l'investissement en infrastructures nécessaire pour répondre aux besoins de l'Australie s'élèverait à 770 milliards AUD avant 2018. La durée de vie relativement longue des actifs en infrastructures et les efforts pour éviter les déficits budgétaires amènent souvent les gouvernements à négliger les investissements d'importance et l'incidence positive de tels investissements sur la productivité.

Un rapport de 2013 du COAG soulignait les améliorations liées à la productivité qu'une meilleure planification de l'infrastructure pourrait apporter à l'Australie, ce qui inclut :

- Une infrastructure de transport pour établir des liens entre les fermes et les mines, qui mènera à une augmentation du commerce de l'alimentation et des ressources en Asie;
- Un système d'irrigation d'eau efficace pour soutenir la croissance des exportations alimentaires des 135 500 fermes de l'Australie, qui aura des impacts significatifs sur la productivité et la vitalité des régions; et,
- Une infrastructure régionale pour suivre le rythme de croissance de la population afin de garantir que les régions australiennes soient des communautés viables et durables¹⁵⁵.

Le budget 2014-15 faisait état d'un engagement de 50 milliards AUD de la part du gouvernement australien pour de futurs investissements en infrastructures d'ici 2019-20. Les investissements totaux en infrastructures provenant du Commonwealth, des États, des gouvernements locaux, ainsi que du secteur privé permettront de construire plus de 125 milliards AUD en infrastructures d'ici 2020. Ces engagements soulignent la vision du gouvernement voulant que des infrastructures efficaces contribuent à la productivité, la compétitivité, y compris la compétitivité des villes.

STRATÉGIES FINANCIÈRES

Les gouvernements des États et les gouvernements locaux, ainsi que les entreprises publiques à vocation commerciale (ces entreprises sont décrites en détail ci-dessous) offrent la majorité du financement pour les infrastructures. L'investissement direct du gouvernement fédéral est à la baisse, mais cela ne tient pas compte du fait qu'une proportion élevée des revenus des gouvernements des États provient de paiements de transfert fédéraux, y compris les paiements ciblés pour financer les investissements spécifiques en infrastructures. Par exemple, les prêts fédéraux ont fourni près de 13 pour cent du financement nécessaire aux projets d'infrastructure publique en Nouvelle-Galles du Sud en 2012-13. En 2014-15, le Commonwealth investira 5,7 milliards AUD pour soutenir les services d'infrastructure des États, y compris près de 4 milliards AUD pour les routes dans le cadre du programme d'investissement en infrastructures.

¹⁵⁴ Institution financière privée

¹⁵⁵ Infrastructure Australia (2013) Plan d'infrastructure national

Accords fiscaux pour le financement des infrastructures

Le fonds Building Australia Fund

Fondé en 2009, le fonds Building Australia Fund est l'un des trois fonds fédéraux axés sur la construction de la nation. Il offre du financement pour les infrastructures de transport, de communication, d'énergie et d'eau par le biais d'une aide financière sous forme de prêt, d'acquisition d'actifs financiers (tels les actions) dans une entreprise qui participe à la création ou de développement d'infrastructures pertinentes, et des paiements dans le cadre de partenariats publics/privés. Les demandes de financement sont évaluées par Infrastructure Australia qui conseille le ministère pertinent pour lui permettre de déterminer si le projet répond aux critères d'évaluation. Les projets sont évalués en fonction des critères suivants :

- La mesure à laquelle le projet répond aux priorités nationales en matière d'infrastructure;
- La mesure à laquelle les demandes sont justifiées à l'aide de preuves et de données, y compris une analyse coûts/avantages;
- La mesure de l'efficacité et du co-investissement, tenant compte des structures du marché pertinentes et des mécanismes de tarification; et,
- La mesure dans laquelle une planification et une mise en œuvre efficace ont été effectuées, y compris une analyse des risques liés au projet.

Le ministre du portefeuille priorise ensuite la liste des projets admissibles, dont la plupart sont ensuite pris en considération lors de la procédure budgétaire annuelle. Les paiements aux États et aux territoires sont acheminés par le biais du fonds de réforme du COAG dans le cadre du portefeuille du Trésor¹.

Le financement des infrastructures publiques à partir des impôts généraux est compliqué en raison du « déséquilibre fiscal vertical » qui se produit dans le cadre du système de gouvernement fédéral de l'Australie. Les impôts sur le revenu et les taxes à la consommation qui sont les plus efficaces sont habituellement prélevés par le gouvernement australien, tandis que plusieurs des impôts moins efficaces sont habituellement prélevés par les États¹⁵⁶. Cependant, les dépenses publiques en infrastructures sont principalement la responsabilité des gouvernements des États parce qu'ils ont habituellement une bien meilleure compréhension des conditions propres à chaque endroit. La capacité des gouvernements des États et des territoires à prélever la taxe foncière leur donne la latitude de prélever l'une des taxes générales les plus efficaces. Cependant, se fier uniquement à cette source de revenus pour financer les dépenses liées aux infrastructures s'avérerait peu pratique et probablement moins efficace que de se fier également aux recettes des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation.

Dans une présentation à la Commission de la productivité en 2014, le gouvernement de Victoria a résumé la situation comme suit : « La concentration progressive de la capacité fiscale avec le gouvernement du Commonwealth a fait en sorte que les États sont de plus en plus dépendants des transferts de revenus de la part du Commonwealth pour se dégager de leurs responsabilités en matière d'infrastructures et de services ...En 2013-14, les prêts du Commonwealth compteront pour 46 pour cent des revenus totaux du gouvernement fédéral, tandis qu'au niveau de l'État, l'assiette des revenus

¹⁵⁶ Henry et al, "Australia's future tax system review", 2009,

fiscaux disponibles pour les investissements en infrastructures est limitée.¹⁵⁷ » À moins qu'il y ait une réforme – peu probable – du système d'imposition, le gouvernement fédéral continuera à être le premier financier indirect des infrastructures publiques.

Modes de financement actuels

Tel que mentionné plus haut, en raison des accords fiscaux de l'Australie, les transferts intergouvernementaux du gouvernement australien sont la principale source de financement des infrastructures pour les gouvernements des États et des gouvernements locaux. L'entente intergouvernementale sur les relations financières fédérales (2011) a établi le cadre général et offre trois grandes solutions de financement :

- Les paiements nationaux à des fins spécifiques – paiements envoyés à des secteurs qui offrent des services spécifiques (écoles, services aux personnes handicapées, logements sociaux, etc.);
- Aide financière générale – paiements de TPS qui peuvent être utilisés par l'État peu importe l'usage que l'on en fait; et,
- Paiements de partenariat national (PPN) – paiements destinés à soutenir la prestation de résultats ou de projets spécifiques; ils facilitent la mise en œuvre de réformes et récompensent les États qui effectuent des réformes significatives au niveau national¹⁵⁸.

Le financement d'infrastructures spécifiques est géré par le biais des PPN (une partie de ce financement est également offert aux gouvernements locaux). Les PPN incluent un financement accordé par le biais des Accords de partenariat national ainsi que du financement offert grâce à une gamme de programmes de subventions compétitifs et discrétionnaires pour la réalisation d'infrastructures, tels que le fonds Building Australia Fund. En 2014-15, des PPN liés aux infrastructures s'élevant à 5,7 milliards AUD seront accordés aux États et territoires.

Government Trading Enterprises (Entreprises commerciales gouvernementales (GTE))

Dans plusieurs cas, les infrastructures publiques sont contrôlées par les entreprises commerciales gouvernementales (GTE). Elles sont courantes dans les secteurs des services, y compris l'eau et l'électricité, et peuvent également être présentes dans des secteurs tels que le transport ferroviaire et les ports. Les GTE sont des sociétés qui appartiennent ou qui sont contrôlées par l'État et qui produisent des biens et des services sur une base commerciale en couvrant leurs coûts en entier ou de manière substantielle¹⁵⁹. Elles ne font pas partie du secteur gouvernemental général, car elles sont établies en tant qu'entités juridiques distinctes et ont généralement leurs propres conseils d'administration.

Les avantages potentiels à utiliser des GTE plutôt que d'impliquer le gouvernement en tant qu'investisseur direct dans l'infrastructure sont semblables à ceux qui sont obtenus par le biais de la privatisation. Cela peut renforcer les incitatifs et les responsabilités pour la sélection du projet et contribuer à réduire les coûts tout en créant une valeur client. Cependant, de manière réaliste, les GTE que possède le gouvernement ne fonctionnent pas comme les sociétés privées. L'une des principales préoccupations à l'égard des GTE est qu'elles n'ont pas les mêmes incitatifs d'opérer efficacement, et les intervenants gouvernementaux ont une influence induite sur la prise de décisions¹⁶⁰. Cela peut avoir un impact sur la sélection de projets et la gestion des actifs. Reconnaisant que les GTE ne rendent pas toujours les meilleurs résultats possibles en matière d'investissement dans les infrastructures, le

¹⁵⁷ "Productivity Commission Public Infrastructure Inquiry - Victorian Government submission" Gouvernement de Victoria 2014, http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/131913/sub081-infrastructure.pdf

¹⁵⁸ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014

¹⁵⁹ Idem

¹⁶⁰ Idem

gouvernement australien a privatisé certaines des plus importantes GTE comme Telstra (télécommunications).

Futures idées de financement

Tandis que la plus grande partie du financement des infrastructures est dirigé par le biais de programmes de subventions, le gouvernement australien reconnaît que l'investissement d'envergure nécessaire pour réaliser de futures infrastructures signifie que le financement traditionnel par le biais de subventions ne sera pas suffisant. Par conséquent, le gouvernement examine d'autres modèles de financement, particulièrement en ce qui a trait aux infrastructures de transport de surface. Ces modèles incluent l'investissement privé direct, les prêts concessionnels et les solutions de péage¹⁶¹.

De plus, le gouvernement révisé la gestion et l'exécution des projets. Tel que mentionné, même si le Commonwealth est le principal bailleur de fonds des infrastructures publiques, les États et les territoires sont responsables de l'exécution et de la gestion. Cela complique le niveau de supervision que doit faire le Commonwealth sur la gestion de projets et sa capacité à influencer l'exécution. Traditionnellement, le financement était également accordé en paiements échelonnés (dates prédéterminées peu importe l'exécution des travaux), mais le gouvernement fédéral considère adopter un tout autre modèle qui réduirait le nombre de paiements et serait plus rigoureux quant à la surveillance de l'exécution des travaux¹⁶².

Utilisateur-payeur

Les frais d'utilisation sont standards dans l'utilisation de certaines infrastructures du secteur public, notamment les frais liés à l'électricité, au gaz, aux télécommunications, à l'eau, aux ports, aux aéroports et au transport public, mais il y a une hésitation chez les décideurs à recourir à des moyens potentiellement innovateurs pour facturer les utilisateurs dans d'autres secteurs (particulièrement le transport routier). Les frais d'utilisation créeraient un lien plus fort entre les bailleurs de fonds et les consommateurs, c'est-à-dire que l'infrastructure pourrait être mieux adaptée aux besoins du consommateur. Cela permettrait également de dégager des fonds publics pour les attribuer à d'autres infrastructures sociales et économiques qui ne seront pas développées par le secteur privé. Les frais d'utilisation peuvent également servir à gérer la demande et ainsi amener une meilleure utilisation de l'infrastructure, améliorant sa productivité et réduisant le besoin en nouveaux investissements coûteux. Aux États-Unis, on estime que l'introduction de péages pour gérer la demande sur les routes existantes congestionnées pourrait générer des économies potentielles de 28 à 38 pour cent¹⁶³.

Cependant, le public s'attend à ce que les biens publics soient gratuits, en particulier du fait que les coûts des infrastructures sont compris dans les taxes gouvernementales¹⁶⁴. Les élus sont très sensibles aux opinions des électeurs à l'égard de cet enjeu. Par conséquent, il existe très peu de routes publiques à péage, et apporter des changements aux frais d'utilisation sera difficile en Australie¹⁶⁵.

¹⁶¹ Entrevue avec le ministère australien de l'Infrastructure

¹⁶² Entrevue avec le ministère australien de l'Infrastructure (2014)

¹⁶³ "Infrastructure Productivity: How to save \$1 trillion a year," McKinsey Global Institute, 2013

¹⁶⁴ Infrastructure Partnerships Australia, "The urban transport challenge, A discussion paper on a role for road pricing in the Australian Context", Saha, Sydney, 2010, p. 37

¹⁶⁵ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014 and "State of Play Report – Australia's Key Economic Infrastructure Sectors 2013", 2013

Un seul fonds fédéral d'infrastructure

Comme il a été mentionné précédemment, l'ensemble des différents programmes d'infrastructure dont le programme de construction de la nation, le développement du réseau national à large bande, les subventions aux infrastructures communautaires, le financement pour l'énergie propre et les programmes de subventions pour l'eau, l'énergie et les infrastructures régionales totalisent plus de 100 milliards AUD en investissements du gouvernement du Commonwealth. Cependant, ces fonds et sources d'investissement ont des buts qui se chevauchent, différents cadres d'évaluation et une variété de mandats en termes de prise de décisions. Plusieurs intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux du domaine de l'infrastructure, y compris Infrastructure Australia, ont demandé la création d'un seul fonds d'infrastructure qui consoliderait les sources de financement du Commonwealth et offrirait un seul processus d'évaluation et de priorisation. Non seulement cette mesure transformerait-elle la qualité et l'efficacité des dépenses en infrastructures, mais il est probable que cela amènerait une plus grande transparence et seuls les projets les plus significatifs seraient financés puisque tous les projets seraient évalués avec le même cadre d'analyse coûts/avantages.

Prêts à des conditions avantageuses

Afin d'encourager un investissement accru du secteur privé dans les infrastructures publiques, le gouvernement envisage d'accorder des prêts à des conditions avantageuses. En effet, le gouvernement prêterait le capital à des conditions beaucoup plus généreuses que les prêts du marché soit par le biais de taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, de délais de grâce ou une combinaison des deux options. Ce concept n'a pas fait l'objet d'un examen détaillé et n'a pas été évalué en termes de potentiels risques financiers.

Financement du secteur privé

Il y a un certain niveau de participation du secteur privé dans la plupart des projets d'infrastructure publique importants, le rôle du secteur privé variant cependant d'un territoire à l'autre. Il varie également en fonction des types d'infrastructure et, au fil du temps, il reflète les changements politiques et les préférences de la communauté. Le public a tendance à plus facilement accepter l'idée que le secteur privé soit propriétaire, en tout ou en partie, d'infrastructures qui leur fournissent un service individuel (c.-à-d. télécommunications ou eau), mais ce n'est pas le cas quand le bénéfice est moins aisément identifiable (utilisation des routes). Il y a deux principales approches à l'investissement du secteur privé dans les infrastructures publiques, soit les PPP et la privatisation.

Privatisation

L'Australie a vu certaines infrastructures existantes être privatisées, y compris la vente (ou la location à long terme) d'aéroports majeurs et de certains aéroports régionaux, de gazoducs, de divers actifs électriques et portuaires, ainsi que Telstra, le fournisseur national de télécommunications. À noter que le gouvernement australien a récemment fait marche arrière pour ce qui est de fournir l'infrastructure des télécommunications en mettant sur pied le réseau national à large bande. Entre 1990 et 1997, des actifs d'une valeur d'environ 61 milliards AUD ont été privatisés dans les domaines des services financiers, de l'électricité, du gaz, du transport et des communications. De plus, des actifs d'une valeur de 20 milliards AUD ont été privatisés entre 2000 et 2007¹⁶⁶. L'expérience est mitigée et la principale leçon à retenir lors de futures privatisations est que les méthodes utilisées pour privatiser les actifs doivent être conçues pour maximiser les bénéfices nets à la communauté.

¹⁶⁶ "Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure, ITF Roundtables Report, Report No. 151", Organisation for Economic Co-operation and Development/International Transport Forum, 2013

PPP

Mis à part la privatisation, le gouvernement australien a pris un nombre de mesures pour encourager le financement privé des projets d'infrastructure en offrant une plus grande certitude aux investisseurs dans le projet de pipeline et dans le cadre des partenariats public-privé (PPP). L'une des principales raisons pour laquelle Infrastructure Australia a été fondée en 2008 était d'aider tous les paliers de gouvernement à élaborer des plans pour réduire les goulets d'étranglement dans les infrastructures et d'offrir des conseils sur le processus de priorisation et les mécanismes de financement dans le cadre de projets d'infrastructure importants. En 2008, le COAG a également approuvé les politiques et lignes directrices en matière de partenariat public-privé national avec l'intention d'offrir une approche nationale cohérente à la réalisation des PPP.

En Australie, les PPP ont été utilisés dans le cadre de certains projets tels des routes à péage, des chemins de fer, des hôpitaux, des installations d'approvisionnement en eau dans certains États et territoires. On a noté une augmentation des PPP au cours des dernières années, mais l'échec commercial pour certaines routes à péage et la crise financière mondiale ont mené à un ralentissement de cette tendance¹⁶⁷. Le Melbourne Citylink (un réseau d'autoroutes à péage à Melbourne) et le Sydney Eastern Distributor (l'encadré ci-dessous explique ce cas de manière plus approfondie) sont de bons exemples. En vertu de l'ébauche des lignes directrices du PPP national, tous les projets dont la valeur en capital dépasse 50 millions AUD doivent envisager une option de partenariat public-privé. En général, le gouvernement effectue une évaluation d'optimisation des ressources avant de s'engager dans un PPP. Pour ce faire, il compare les résultats et les coûts d'un projet du secteur privé (y compris les coûts plus élevés du capital privé) avec l'exécution par le secteur public. Les aspects qui motivent un accord de PPP incluent la possibilité de transférer le risque, de contrebalancer les coûts sur la durée de vie et d'utiliser l'innovation du secteur privé.

L'autoroute Eastern Distributor de Sydney

Avec ses 6 km de longueur, l'autoroute Eastern Distributor a été construite pour relier le quartier des affaires de Sydney à l'aéroport de Sydney par l'actuelle autoroute Southern Cross Drive. Elle a été conçue pour atténuer la congestion et pour réduire le temps de déplacement pour se rendre de la ville à l'aéroport. La construction a employé 5 000 travailleurs et a été réalisée par Leighton Contractors pour Airport Motorway Limited. L'autoroute a été construite avec des fonds privés; la société privé Transurban en est le propriétaire et exploitant. Durant la construction, le gouvernement de l'État est intervenu au niveau de la planification, du soutien et de la gestion. Au coût de 730 millions AUD, l'autoroute a été ouverte le 19 décembre 1999, à l'exception des bretelles d'accès et de sortie à la hauteur de William Street. Celles-ci ont été accessibles le 23 juillet 2000, juste à temps pour les Jeux olympiques d'été de Sydney en 2000. L'autoroute demeurera une propriété privée pour une durée de 48 ans, à la suite de quoi, la route redeviendra la propriété du gouvernement le 23 juillet 2048.

¹⁶⁷ "Public Infrastructure - Productivity Commission Report", 2014

Le gouvernement australien croit que le fait de faciliter des sources de financement du secteur privé peut contribuer à simplifier les processus d'appel d'offres, à réduire les incertitudes en matière de réglementation et à augmenter le nombre de possibilités pour investir dans les infrastructures. Cependant, malgré les avantages des PPP, ils comptent pour une part relativement faible des dépenses en capital pour les infrastructures. Depuis 1995, les projets en PPP ont totalisé un peu moins de 50 milliards AUD ou environ 5 pour cent de l'infrastructure totale, leur utilisation étant plus élevée dans certains États comme Victoria et Nouvelle-Galles du Sud¹⁶⁸.

PLANIFICATION DE SOLUTIONS DURABLES ET DE L'INFRASTRUCTURE

Grâce à la mise en place du fonds Building Australia, une attention particulière a été accordée aux nouveaux projets de construction et d'actifs nationaux. Cependant, le gouvernement australien a commencé à concentrer son attention sur une meilleure utilisation de ses actifs importants déjà existants et reconnaît que des améliorations au niveau de la productivité peuvent être effectuées par le biais de l'innovation technologique et d'améliorations au niveau de l'efficacité des processus et de l'exploitation. Par exemple, la réduction de la congestion, les temps de rotation plus rapides dans les ports et des communications plus rapides peuvent contribuer à réduire les coûts, diminuer les prix, augmenter la compétitivité et la croissance, ainsi que stimuler l'emploi. Éviter ou reporter une nouvelle dépense importante en capital en maximisant et maintenant les infrastructures existantes pourrait également être un avantage considérable compte tenu que l'investissement exigé pour construire une nouvelle infrastructure en Australie dépasse les ressources financières actuelles du gouvernement et de l'industrie.

Afin de mieux évaluer le potentiel des infrastructures existantes, le gouvernement fédéral exige que les États, au moment où ils font des demandes de financement pour de nouveaux développements, s'interrogent à savoir si les actifs existants pourraient être agrandis ou changés. Cependant, Infrastructure Australia croit que les gouvernements doivent aller plus loin et considérer les coûts et avantages dans une perspective à long terme et en fonction de la durée de vie des infrastructures lorsqu'ils évaluent les solutions et les priorités des projets. Cette évaluation comprend les impacts à long terme qu'une solution envisagée pourrait avoir sur l'environnement, l'économie, l'équité sociale et le comportement humain. De plus, les programmes de financement du gouvernement ont du retard sur les objectifs de durabilité. Même s'il existe des programmes pour effectuer des réparations mineures sur les routes, il n'y a pas d'enveloppe de financement pour réaliser des actifs importants tels que des autoroutes.

Changements climatiques

À la fin de 2013, le gouvernement australien a publié un rapport intitulé *Sustainable Australia Report (Rapport sur la durabilité) 2013*, qui fait état des principales tendances qui auront un impact sur la prochaine génération d'Australiens. Ces tendances incluent l'impact de la croissance de la population et des changements climatiques sur la planification de l'infrastructure.

Bien que le rapport convienne qu'une incertitude demeure quant au futur climat en Australie et de ses impacts possibles, il recommande que les décideurs commencent à élaborer des stratégies pour s'adapter aux impacts des changements climatiques. Comme le rapport l'indique, la résilience de l'économie de la société et de l'infrastructure de l'Australie aux effets du changement climatique sera un facteur important dans la prospérité future du pays¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Chong, S. and Poole, E. "Financing Infrastructure: A Spectrum of Country Approaches", Reserve Bank Bulletin September Quarter, 2013

¹⁶⁹ Sustainable Australia Report 2013, Gouvernement de l'Australie, p 77.

Renforcer la résilience et la capacité à s'adapter aux impacts des changements climatiques actuels et futurs sera essentiel afin de réduire la vulnérabilité des villes australiennes à l'égard des effets actuels des changements climatiques et ceux que l'on prévoit. Plusieurs domaines clés sont à cibler pour développer une infrastructure résiliente dont les suivants :

- Les infrastructures de transport des réseaux routiers, portuaires et ferroviaires sont susceptibles d'être endommagées par des conditions météorologiques de pluie, de chaleur et de froid extrêmes. Les coûts financiers directs des dommages sont importants. Cependant, les coûts indirects comme la sécurité des personnes, la maintenance de lignes d'alimentation critiques et les coûts commerciaux liés aux délais sont tout aussi importants.
- La menace que représente la hausse des niveaux de la mer, dont le scénario prévoit une hausse de 1,1 mètre d'ici 2100, entraînerait des dépenses de 226 milliards AUD en infrastructures commerciale, civile et résidentielle dans le cas d'inondation et d'érosion¹⁷⁰. Le fait de prendre des décisions maintenant au niveau du développement pour éviter les répercussions potentielles ou relocaliser des infrastructures essentielles pourrait éviter des coûts plus élevés dans le futur.

¹⁷⁰ Australian Government Department of Climate Change and Energy Efficiency (2011) *Climate Change Risks to Coastal Buildings and Infrastructure: A Supplement to the First Pass National Assessment*

CONCLUSION

Ce rapport souligne les nombreuses réussites et les nombreux échecs que les gouvernements à l'échelle internationale ont rencontrés en raison de leurs stratégies de gouvernance des infrastructures. Bien qu'il n'y ait pas de méthode de gouvernance qui se démarque nettement des autres, et que les gouvernements travaillent encore avec acharnement pour élaborer de nouvelles structures, il s'avère que plusieurs programmes et initiatives se démarquent comme étant des solutions innovatrices et efficaces pour contrer les lacunes de gouvernances traditionnelles. Vous trouverez ci-dessous un court résumé de certaines des meilleures pratiques que nous avons découvertes lors de la compilation de ce rapport :

- En 2008, le gouvernement australien a mis sur pied Infrastructure Australia, un organisme créé en vertu de la loi, afin d'améliorer la coordination des infrastructures par l'ensemble du gouvernement. Tandis que les ministères individuels ont la responsabilité de gérer divers actifs en infrastructures, IA peut jeter un regard sur l'ensemble du gouvernement pour broser un tableau de toutes les activités liées aux infrastructures. Tandis que IA n'a pas de pouvoir de décision, il offre des conseils et des recommandations aux gouvernements fédéral, territorial et au niveau des États relativement aux futurs enjeux en matière de priorités, de politiques, de tarification et de réglementation, ainsi qu'aux mécanismes de financement. Il revient également à IA de travailler avec des intervenants de divers milieux, y compris les gouvernements, les investisseurs et les propriétaires d'infrastructure. IA est encore un organisme relativement jeune et il est en cours d'examen par le gouvernement de coalition. Ceci étant dit, il a le potentiel de réduire la désorganisation entre les ministères en réunissant toutes les activités liées aux infrastructures en un seul organisme de gouvernance et en formulant un message clair et constant sur la gestion des infrastructures.
- Le Royaume-Uni a bien réussi avec son modèle de gouvernance innovateur qui prône l'indépendance relativement aux projets d'infrastructure, tel que souligné dans l'extrait du « Projet Crossrail » à la page 31. En finançant entièrement le projet Crossrail et en créant une société à responsabilité limitée pour le gérer, le gouvernement du Royaume-Uni s'est assuré que le projet serait complété de manière efficace, dans les délais, et en respectant le budget. D'une certaine manière, la société a assumé temporairement le rôle d'une microsociété d'État. Ce modèle pourrait s'avérer une alternative efficace à la sous-traitance ou aux partenariats public-privé.
- Le Royaume-Uni a également eu du succès avec sa version d'une gouvernance de l'infrastructure fortement privatisée. En créant des organes de réglementation, le gouvernement peut être assuré que le secteur privé, qui accomplit ses tâches à un moindre coût et de manière plus efficace, se conforme aux priorités du gouvernement.
- L'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tout récemment complété le processus d'identifier les infrastructures nationales critiques. Ce processus fournit aux gouvernements des paramètres plus clairs pour évaluer de futurs investissements et définir les priorités en matière de maintenance.

ANNEXE – PARTICIPANTS

Royaume-Uni

- Duncan Sutherland – Membre du conseil d’administration, High Speed Rail II; Directeur de Regeneration, Sigma Capital
- Professeur Michael Parkinson – Université de Liverpool; Conseiller spécial à la Chambre des communes *CLG Select Committee Inquiry into Regeneration*

États-Unis

- Bill Anderson – Directeur, Infrastructure and Security Partnership
- Stephen Caldwell – Directeur, Infrastructure Protection Issues, Homeland Security and Justice Team
- Catherine Colwell – Government Accountability Office
- Jon Melhus – Government Accountability Office
- Steven Cohen – Government Accountability Office
- Michael Clements – Government Accountability Office
- David Wise – Government Accountability Office
- Michael Armes – Government Accountability Office

Australie

- Debra Robertson – Politique et investissements de l’infrastructure, Ministère de l’Infrastructure et du Développement régional
- Bob Herbert – Ministère de l’Infrastructure et du Développement régional





CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

ppforum.ca |  [@ppforumca](https://twitter.com/ppforumca)