

MODES DE FINANCEMENT POUR L'ÉTABLISSEMENT, LA GOUVERNANCE ET LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE DU CORRIDOR NORDIQUE CANADIEN

Anthony E. Boardman, Mark A. Moore et Aidan R. Vining

RÉSUMÉ

Le corridor nordique canadien (CNC) est un projet de corridor multimodal et plurigouvernemental. Il s'agit d'un projet d'infrastructure à long terme extrêmement complexe. Souvent, la mise en œuvre de ce type de projet est vouée à l'échec, mais le peu de données disponibles suggèrent que leur réalisation est plus probable si une seule entité (un gouvernement national ou un organisme supranational) rassemble les emprises et s'occupe de fournir l'accès au corridor aux divers fournisseurs d'infrastructure. Cette entité, que nous appelons « guichet unique », doit (1) rassembler les emprises requises de la part de tous ceux qui détiennent les droits de propriété et (2) décider de l'attribution de l'usage des droits de propriété à divers types de fournisseurs d'infrastructure (et finalement aux utilisateurs de l'infrastructure). Dans le cas du CNC, le guichet unique pourrait être le gouvernement fédéral ou un consortium qui comprend des gouvernements infranationaux. Étant donné que les Premières Nations et les autres groupes autochtones du Canada ont un statut constitutionnel (ou du moins quasi constitutionnel), ils seraient également appelés à occuper une place dans le consortium.

Le financement du guichet unique viendra inévitablement du ou des gouvernements par le biais d'une hausse d'impôts, d'une réduction des dépenses publiques ou de la vente d'obligations d'État. Si le guichet unique est composé de plusieurs gouvernements, la répartition du financement devra faire l'objet de négociations et entraînera des coûts pour la passation des contrats.

Une fois que le corridor (ou du moins une partie de celui-ci) est aménagé, la fourniture de divers modes d'infrastructures sur une variété d'itinéraires peut se poursuivre, sous réserve de la disponibilité de financement. En fin de compte, le guichet unique et les fournisseurs d'infrastructure auront besoin de financement pour rembourser les financiers. Les fonds pour le guichet unique pourraient provenir directement des fournisseurs d'infrastructure, sous la forme de redevances payées pour l'accès au corridor. Ils pourraient aussi provenir des frais imposés aux utilisateurs finaux, ou encore des recettes générales du gouvernement. Le financement proviendra également, du moins en partie, d'une augmentation des recettes publiques tirées de

l'accroissement de l'activité économique, laquelle résulte à son tour de la fourniture de nouveaux services d'infrastructure. Ces recettes peuvent provenir de l'impôt foncier, des taxes de vente, de l'impôt sur le revenu ou des redevances sur les ressources, qui tous augmenteront si l'infrastructure entraîne une activité économique accrue. Des négociations intergouvernementales seront sans doute nécessaires pour parvenir à un accord sur une formule de partage des revenus.

L'infrastructure pourrait être fournie par des entreprises privées à but lucratif, des partenariats public-privé (PPP) ou des sociétés d'État. Les entreprises privées, y compris les PPP, ne seront disposées à fournir l'infrastructure que si elles peuvent obtenir au moins un taux de rendement normal sur leurs capitaux propres. Elles peuvent obtenir un financement de sources privées, des fonds de pension publics ou privés, ou encore d'une combinaison des deux. Les sociétés d'État seraient financées par le gouvernement.

La disposition des fournisseurs d'infrastructure du secteur privé à payer des frais d'accès, pour le droit de construire le long du corridor, dépendra des profits économiques escomptés*. Ceux-ci dépendent, entre autres, de la réglementation attendue. Tous les fournisseurs auront un monopole naturel. Par conséquent, les prix demandés aux utilisateurs finaux seront probablement réglementés. Nous envisageons toutefois la possibilité que les prix des fournisseurs ne soient pas réglementés mais plutôt fixés à des niveaux maximisant les profits. Dans ce cas, des enchères bien conçues pourraient permettre au guichet unique de capter tous les profits économiques potentiels sous forme de frais d'accès facturés aux fournisseurs. Cependant, les prix de monopole facturés aux utilisateurs finaux pourraient entraîner des niveaux inefficaces d'utilisation de l'infrastructure. Si les prix devaient être réglementés, nous soutenons que les organismes de réglementation actuellement en place peuvent jouer ce rôle plus efficacement. Si les prix sont fixés de telle sorte que les fournisseurs ne gagnent qu'un taux de rendement normal sur leurs fonds propres (aucun profit économique), ils ne seront pas disposés à payer des frais d'accès au guichet unique. Dans ce cas, le financement devra provenir des frais d'utilisation ou du gouvernement, ou d'une combinaison des deux.

Tout type de fournisseur peut être financé par des frais facturés aux utilisateurs finaux ou par le gouvernement. Les frais d'utilisation peuvent varier en fonction de l'utilisation de l'infrastructure ou prendre la forme de frais d'accès, pour des périodes déterminées, payés avant l'utilisation du service, ou encore les deux modalités à la fois (c'est-à-dire, un tarif binôme). Si le coût social marginal de la fourniture de services est nul (par exemple, une route non encombrée), les frais d'utilisation devraient être fixés à zéro.

* Les profits économiques diffèrent des profits comptables. Les profits économiques sont égaux aux revenus moins tous les coûts d'opportunité. Les coûts d'opportunité comprennent tous les coûts explicites et un taux normal de rendement des capitaux propres (profits comptables divisés par capitaux propres) pour les propriétaires. Un taux de rendement normal est égal à ce que les propriétaires pourraient s'attendre à gagner en investissant leurs capitaux propres dans des projets alternatifs présentant un risque similaire. Si les propriétaires gagnent un taux normal de rendement des capitaux propres, leur profit économique est alors nul.

Cependant, si le coût social marginal est positif (par exemple, les oléoducs), les frais d'utilisation devraient tenir compte des coûts marginaux.

Nous soutenons que les PPP ne constituent peut-être pas la meilleure formule pour la fourniture d'infrastructure. Les coûts du capital privé sont plus élevés que les taux de la dette publique, et ce, en raison d'une prise de risque inefficace. Les PPP s'accompagnent également de coûts de passation de marchés très élevés, ce qui peut réduire le nombre de soumissionnaires et conduire à des rendements excédentaires qui devront finalement être payés par les utilisateurs et les gouvernements. Peu de données indiquent que les PPP sont plus efficaces économiquement que les marchés publics traditionnels, surtout si ces derniers utilisent des contrats à prix fixe. Néanmoins, les PPP pourraient s'avérer la seule option possible.

Notre revue de la littérature sur les propositions de corridors et sur les grands projets d'infrastructure nous amène à conclure que le guichet unique est presque toujours formé d'un gouvernement ou d'une combinaison de gouvernements. Le financement du guichet unique est assuré par le gouvernement ou obtenu auprès de banques multilatérales de développement. Il existe de nombreuses propositions similaires concernant des guichet uniques, mais seulement quelques-unes semblent progresser réellement. Ces quelques cas sont dirigés par un gouvernement en particulier pour des raisons géopolitiques, comme c'est le cas de la Chine avec sa nouvelle Route de la soie.