

8 mars 2016

Actes de procédure de l'atelier et analyse : Infrastructure – Risque, rendement et reddition de comptes (27 janvier 2016)

Liste des participants

Invités spéciaux
L'honorable Amarjeet Sohi, ministre de l'Infrastructure et des Collectivités
L'honorable Allan Rock, recteur, Université d'Ottawa
Geraldine Barker, directrice, National Audit Office du Royaume-Uni
David Gentry, économiste en chef, département des affaires fiscales, Fonds monétaire international
John D. Porcari, ancien sous-secrétaire du département des Transports des États-Unis
Infrastructure Canada
John Brodhead, Cabinet du ministre
Mike Burton, Cabinet du ministre
Kelly Rowe, Cabinet du ministre
Marie Pascale Des Rosiers, Cabinet du ministre
Julie Savard-Shaw, Cabinet du ministre
Yazmine Laroche, sous-ministre déléguée
Jeff Moore, sous-ministre adjoint
Marc Fortin, sous-ministre adjoint
Patrick Tanguy, directeur général
Laura Di Paolo, directrice générale
Eric Landry, directeur général
Chad Westmacott, directeur
David MacDonald, analyste
Jean-Sébastien Langelier, analyste
Michel Ouellet, analyste
Ressources naturelles Canada
Rahil Khan, analyste principal de politique
Ministère des Finances
Hersi Helujah, Cabinet du ministre
Richard Botham, sous-ministre adjoint
Ailish Campbell, directrice générale
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Sabina Saini, Cabinet du ministre
Gibby Armstrong, directrice exécutive
Bureau du Conseil privé
Zoe Kahn, analyste
Cabinet du Premier ministre
Justin To, conseiller des politiques
Bureau du directeur parlementaire du budget
Jason Jacques, directeur
Participants externes
Brock Carlton, premier-dirigeant, Fédération canadienne des municipalités
Carole Saab, directrice principale, Fédération canadienne des municipalités
Daniel Rubinstein, gestionnaire principal, Fédération canadienne des municipalités
Stéphane Landry, premier vice-président, Brookfield Asset Management
Gareth Jones, Merrill Lynch Commodities
Kevin Page, Chaire de recherche Jean-Luc Pepin, Université d'Ottawa
Sahir Khan, Université d'Ottawa
Helaina Gaspard, Université d'Ottawa

Les opinions exprimées dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues du gouvernement du Canada

Problématique

Les provinces, les territoires et les municipalités du Canada détiennent la grande majorité (environ 98 %) de l'infrastructure du pays, mais leur capacité à financer l'infrastructure est limitée.¹ Selon l'analyse de la viabilité (2015) menée par le directeur parlementaire du budget (DPB), le gouvernement fédéral, à long terme, dispose d'une marge de manœuvre sur le plan fiscal, contrairement aux provinces, aux territoires et aux municipalités qui devraient enregistrer un écart fiscal à long terme. Comment les gouvernements sous-nationaux du Canada peuvent-ils investir de manière viable et efficace dans l'infrastructure?

Le portrait de la conjoncture économique actuelle peut sembler sombre : l'économie canadienne bat de l'aile; les estimations année après année ne prévoient pas de changement du produit intérieur brut (PIB); les taux de chômage sont à la hausse; les prix des produits de base n'ont jamais été aussi bas; et les enquêtes sur les perspectives des entreprises de la Banque du Canada n'entrevoient rien de positif. Néanmoins, le moment est opportun pour exploiter la capacité fiscale du gouvernement du Canada dans le but d'investir dans l'infrastructure ainsi que de stimuler la croissance économique et la productivité.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à effectuer des investissements en infrastructure de l'ordre de 60 milliards de dollars au cours des dix prochaines années dans trois principaux secteurs : l'infrastructure sociale, l'infrastructure verte et le transport en commun. Du point de vue politique, cet engagement se veut une excellente nouvelle pour les gouvernements sous-nationaux du Canada, leur économie et leur infrastructure laissée à l'abandon.

Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI) [fondées sur un échantillon d'économies avancées], une augmentation d'un point de pourcentage du PIB dans les dépenses d'investissement entraîne une hausse du niveau d'extrant d'environ 0,4 % au cours de la même année, et de 1,5 % quatre ans après l'investissement (voir FMI, 2014, chapitre 4). Cette stimulation découlant d'une augmentation des investissements dans l'infrastructure publique peut compenser la hausse de la dette, de manière à ce que le rapport entre la dette publique et le PIB reste stable en cette période de faible croissance.

Toutefois, l'investissement à lui seul ne garantit pas des résultats. De grands projets sont voués à l'échec (voir Flyvberg, 2009; Flyvberg et al., 2003) ou à une exécution défailante (National Audit Office, 2016). Le Canada doit se doter d'un plan

¹ Au sein de la fédération canadienne, le gouvernement fédéral détient l'autorité constitutionnelle à l'égard des questions d'intérêt national, comme la taxation directe et indirecte. Cette autorité lui confère la capacité globale de générer des revenus. Les provinces, quant à elles, peuvent uniquement engendrer des revenus par la taxation directe, c'est pourquoi elles sont dépendantes des paiements de transfert fédéraux pour financer leurs programmes. Il convient également de préciser que les municipalités sont tributaires des provinces, ce qui leur laisse encore moins de leviers pour générer des revenus que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux. Les territoires, qui au départ étaient entièrement administrés par le gouvernement fédéral, exercent les pouvoirs qui leurs sont délégués et ne disposent pas des mêmes pouvoirs et de la même reconnaissance constitutionnels que ceux des provinces.

d'infrastructure et d'un cadre de rendement responsable en ce qui concerne la gestion des biens, l'investissement ciblé, une reddition de comptes transparente et l'évaluation des résultats. L'atelier portait sur le financement judicieux de l'infrastructure, et non sur les enjeux en matière de financement. Des mécanismes de déblocage des fonds devraient être en mis place en fonction des plans et des cibles établis pour gérer les fonds.

Plus précisément, de quelle façon le nouveau gouvernement définit-il et conçoit-il son plan d'infrastructure? Quelles sont les lacunes dans l'approche actuelle du Canada à l'égard des investissements en infrastructure et de l'évaluation? De quelle façon pourrait-on combler ces lacunes? Est-ce que d'autres territoires de compétence sont parvenus à trouver des solutions à des enjeux de nature semblable? Comment?

Pour se pencher sur ces questions et encourager le débat et les discussions sur les approches et les pratiques exemplaires, Infrastructure Canada, en collaboration avec la Chaire de recherche Jean-Luc Pepin de l'Université d'Ottawa, ont organisé un atelier d'une journée qui s'est tenu le 27 janvier 2016. Des experts mondiaux, des représentants des ministères fédéraux et des employés ministériels (voir la liste des participants) ont assisté à la séance qui s'est déroulée conformément aux règles de Chatham House.

Ce document pour objectif de présenter un sommaire de cette séance de l'atelier sans attribution. Le déroulement de ce sommaire sera divisé en trois volets : premièrement, on présentera un aperçu général de l'état du financement en infrastructure et son évaluation (fondée sur l'analyse du FMI); deuxièmement, on effectuera un survol des défis associés aux grands projets et des solutions possibles à ceux-ci, suivi d'une étude de cas portant sur l'expérience des États-Unis par rapport à la U.S. Recovery Act, exercice qui attirera l'attention sur les bonnes politiques de reddition de comptes et de transparence; troisièmement, la séance se terminera par des recommandations sur la marche à suivre.

Partie 1 : L'infrastructure au Canada

Au Canada, le financement en infrastructure du gouvernement fédéral est généralement versé par l'intermédiaire des programmes alloués aux provinces et aux territoires en fonction de leur population. De plus, certains programmes visent à appuyer des objectifs plus ciblés, comme l'infrastructure frontalière, le transport en commun ou le Fonds de la taxe sur l'essence (FTE) basé sur les collectivités. Le FTE est une source permanente de financement prévue par la loi à l'intention des municipalités qui consiste à réaffecter chaque année une partie de la taxe afin d'appuyer le développement de l'infrastructure municipale (environ 2 G\$ par année, indexé à 2 % par année) [voir Infrastructure Canada, 2015, p. 39).

Bien que le financement fédéral en infrastructure semble avoir connu une augmentation marquée depuis 2009, cette dernière est en grande partie attribuable à la relance économique qui a suivi la crise financière de 2008. La nouvelle vague d'investissement fait suite à une diminution de l'investissement public en capital de 1961 à 1998, qui a ensuite fait place à une hausse graduelle à partir de 2002. Tous les ordres de

gouvernement du Canada font simplement du « rattrapage » en concentrant les dépenses dans un secteur qui a souffert d'une diminution des dépenses pendant plus de trois décennies (Statistique Canada, CANSIM, tableau 031-0002).

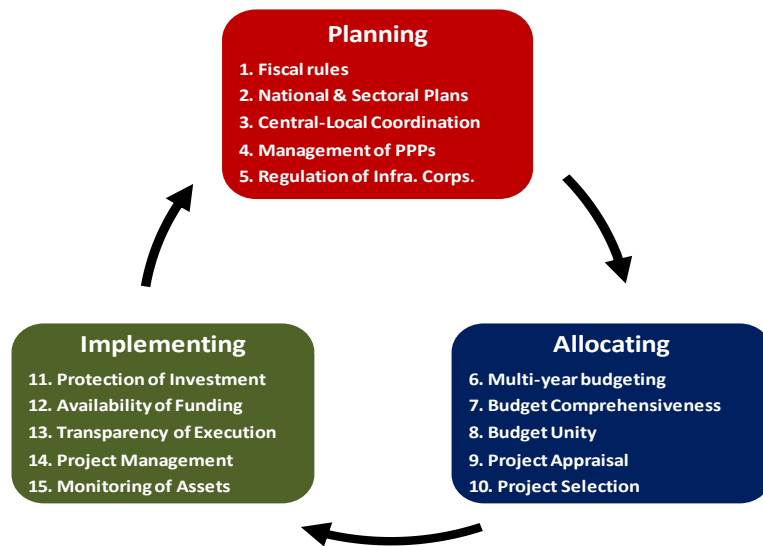
Il convient de mentionner qu'Infrastructure Canada n'est pas l'unique source de financement fédéral pour répondre aux besoins en infrastructure des provinces, des territoires et des municipalités, et ne représente pas non plus la totalité du financement qui est prévu dans le budget fédéral consacré aux investissements en infrastructure. En fait, certains autres ministères et organismes fédéraux offrent un financement selon la contribution associée à leurs portefeuilles respectifs. Par exemple, ce financement comprend l'infrastructure liée à la connectivité par l'intermédiaire d'Industrie Canada, le financement d'atténuation des catastrophes offert par Sécurité publique, les investissements dans le secteur de la culture de Patrimoine canadien, l'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations d'Affaires autochtones et du Nord Canada, les investissements de Transports Canada destinés à améliorer la sécurité dans les petits aéroports et aéroports régionaux n'appartenant pas au gouvernement fédéral, ainsi que divers autres programmes visant à appuyer l'infrastructure des communautés par l'intermédiaire des organismes de développement régional. De plus, le gouvernement fédéral continue d'investir dans l'infrastructure fédérale, notamment les biens comme les ponts fédéraux et quelques autoroutes.

Si les principaux défis en matière d'infrastructure sont comparables partout au Canada, les diverses collectivités urbaines, rurales et éloignées, ainsi que les communautés autochtones, présentent d'importants besoins propres aux diverses régions.

En raison des difficultés auxquelles Infrastructure Canada fait face en ce qui a trait aux données, il est actuellement difficile, voire impossible, de définir une base de référence en matière d'infrastructure. En outre, la gestion des biens est affaiblie par des lacunes sur le plan des données et par une capacité restreinte. On fait également face à des problèmes structurels plus vastes puisque les cycles politiques, d'une durée d'environ quatre ans (ou moins dans le cas des gouvernements minoritaires), sont peu compatibles avec l'établissement de budgets d'investissement et la gestion des actifs, qui portent sur des périodes de 20 à 40 ans et même plus.

Le FMI a évalué le rendement du programme d'infrastructure du Canada au moyen d'un cadre en 15 points intitulé *Public Investment Management Assessment* (PIMA) (cadre d'évaluation de la gestion de l'investissement public) qui comporte trois éléments principaux : la planification, l'allocation des ressources et la mise en œuvre (la liste des points du cadre est présentée à la figure 1).² Même si les résultats de l'évaluation du Canada n'ont pas été rendus publics, d'importantes leçons peuvent être tirées de l'examen du cadre du FMI.

² Pour obtenir une explication détaillée de la méthode utilisée par le FMI et des 15 points de l'évaluation, veuillez consulter <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.



Planning	Planification
Fiscal rules	Règles fiscales
National & Sectoral Plans	Plans nationaux et sectoriels
Central Local Coordination	Coordination centralisée locale
Management of PPPs	Gestion des PPP
Regulation of Intra. Corps	Réglementation des soc. d'infra.
Implementing	Mise en œuvre
Protection of Investment	Protection de l'investissement
Availability of Funding	Disponibilité du financement
Transparency of Execution	Transparence de l'exécution
Project Management	Gestion de projet
Monitoring of Assets	Surveillance des biens
Allocating	Allocations
Multi-year budgeting	Budgétisation pluriannuelle
Budget Comprehensiveness	Intégralité budgétaire
Budget Unity	Unité budgétaire
Project Appraisal	Évaluation de projet
Project Selection	Sélection de projet

Figure 1 : Les 15 points du cadre d'évaluation de la gestion de l'investissement public du FMI

Le gouvernement libéral a déterminé les trois domaines essentiels où il investira des nouveaux fonds d'une valeur de 60 milliards de dollars au cours des 10 prochaines années : il s'agit de l'infrastructure sociale, de l'infrastructure verte et du transport en commun. Ces investissements sont l'occasion pour le Canada de dépenser ses fonds d'infrastructure de manière efficace, efficiente et responsable. Il doit pour ce faire utiliser le cadre du FMI pour établir des plans nationaux et sectoriels et déterminer dans quels domaines il investira. Ces plans doivent reposer sur une évaluation des besoins actuels et futurs du pays. Le gouvernement doit également reconnaître que les besoins varient selon

les régions et les profils démographiques et choisir ses cibles d'investissement en conséquence. Dans tous ces cas de figure, ses décisions d'investissement devront être prises avec toute la diligence voulue pour assurer le rendement du capital investi et obtenir des résultats positifs qui contribueront à la réalisation d'un plan national.

La méthode du FMI a été conçue à titre de cadre d'établissement d'une stratégie d'infrastructure nationale. Elle n'a pas été conçue comme outil de surveillance ou d'évaluation de projets distincts. Le cadre, en exigeant l'analyse et la prise en compte des types, des cibles et des résultats des investissements au cours des phases de planification, d'allocation des ressources et de mise en œuvre, peut servir dans différents contextes et à l'égard de différents types de programmes. Par exemple, pour assurer la transparence de l'exécution, de la gestion de projet et de la surveillance des actifs, il faut disposer d'un cadre d'évaluation de projet dès la phase de la mise en œuvre. La méthode d'évaluation du contexte, des intrants, des extrants et des résultats qu'utilise actuellement le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada dans son architecture d'alignement des programmes est l'un des cadres d'évaluation possibles (ce cadre fait l'objet d'une analyse détaillée dans la partie 3).

Partie 2 : Les défis posés par les grands projets et par l'échec de grands projets

Réaliser la planification, l'exécution et l'évaluation nécessaires pour tenir une promesse d'investissement de 60 milliards de dollars en infrastructure est un défi de taille. L'échec de certains grands projets (notamment des projets d'infrastructure) réalisés dans divers pays a été abondamment documenté (Flyvberg, 2009; Flyvberg et coll., 2003; Kerzner, 2014; Kendrick, 2009).

Après avoir consacré de nombreuses années à étudier et à documenter l'échec de grands projets publics, le professeur Bent Flyvberg, de la Saïd Business School de l'Université Oxford, conclut que ces échecs sont principalement attribuables aux intrants. Bien que l'insuffisance de données et le manque de compétences en matière de diligence raisonnable et de capacité décisionnelle au début d'un projet, tout comme le biais d'optimisme, ce sont la surestimation des avantages et la sous-estimation des coûts auxquelles se livrent délibérément les politiciens et les planificateurs de projets à l'étape de la prévision des résultats qui sont le plus dommageables pour les projets d'infrastructure (Flyvberg, 2009, p. 350). Les estimations et les attentes sont biaisées du fait que les intéressés sont exagérément enthousiastes à l'égard d'un projet et qu'ils tendent à donner une idée fautive de ses coûts et de sa faisabilité dans le but de faire débloquer les fonds nécessaires à sa réalisation (Flyvberg, 2009). Par conséquent, « les investisseurs publics et privés, les parlements, les médias et le grand public sont fréquemment mal informés et même induits en erreur quant aux risques que présentent les mégaprojets » [Traduction] (Flyvberg et coll., 2003, p. 84).

Cette situation peut avoir de graves conséquences politiques et économiques pour les États, les gouvernements et les citoyens. Un rapport récemment publié par le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni met en lumière les coûts et les défis associés à la

mise en œuvre de grands projets gouvernementaux. On y cite un certain nombre de problèmes récurrents qui ont nui au rendement de tels projets dans le passé, notamment l'insuffisance des données de suivi et de mesure du rendement; une piètre planification (surtout en début de projet); l'absence de gestion de portefeuille des projets aux niveaux ministériel et gouvernemental; une capacité insuffisante d'entreprendre et de gérer des projets; et des responsabilités et un leadership mal définis (NAO, 2016, p. 6). Les auteurs du rapport se sont penchés sur 149 grands projets entrepris au Royaume-Uni (en date de juin 2015), dont le coût total atteignait 511 milliards de livres pendant leur cycle de vie. Or, ils estiment que, pour 34 % de ces projets, il est « douteux ou impossible » qu'ils soient réalisés avec succès « à moins que des mesures soient prises » [Traduction] (NAO, 2016, p. 4).

Ces difficultés et ces faiblesses organisationnelles ne sont pas le propre du Royaume-Uni. Le Canada possède aussi son lot de grands projets qui se sont soldés par un échec, comme le projet d'achat d'avions de chasse F-35, Services partagés Canada, le registre des armes à feu, la Voie de communication protégée et le programme de construction navale, pour ne nommer que ceux-là. Ces échecs sont attribuables à des problèmes de capacité, à des faiblesses sur le plan des données et des rapports, à des mesures incitatives non efficaces auprès des partenaires du secteur privé, à un manque de diligence raisonnable, à des déficiences sur le plan de la production de rapports transparents et à une surveillance dont la continuité a fait défaut.

S'il n'existe pas de panacée, on s'entend généralement pour affirmer qu'il est essentiel de faire d'emblée preuve de diligence raisonnable et d'exercer une gouvernance efficace pour éviter l'échec (voir entre autres Flyvberg, 2009; Flyvberg et coll., 2003) ou la mauvaise exécution d'un grand projet (NAO, 2016). Faire preuve de diligence raisonnable exige davantage que de veiller à ce que le projet satisfasse aux normes de financement. Il s'agit également d'en évaluer la faisabilité, sur le plan financier et sur celui de l'exécution, en se fondant non pas sur la proposition de projet, mais sur des données réelles relatives à d'autres projets menés à terme dans le pays ou à l'étranger.

La Norvège a réussi à gérer les dépassements de coûts et à réduire le nombre d'échecs en ayant recours à des modèles comparatifs. Les autorités ayant déterminé que les estimations de coûts erronées donnent lieu à d'importants dépassements de coûts, elles exercent une diligence raisonnable dès le début des projets. Les propositions de projets sont évaluées à la lumière de projets passés réalisés en Norvège. Le Parlement norvégien n'approuve que les projets présentant un intervalle de confiance d'au moins 85 %. Et, pour mieux se protéger contre les dépassements de coûts, il place 50 % des excédents de coûts en réserve, pour utilisation en cas d'urgence. Le résultat : 80 % des projets sont achevés sans dépasser les marges estimées. En adoptant cette méthode, la Norvège ne visait pas à approuver les projets les moins coûteux, mais à disposer des évaluations les plus exactes possibles tout en s'assurant que les attentes des intéressés étaient raisonnables.

L'exemple norvégien démontre que la diligence raisonnable est un exercice faisable qui peut être intégré dans le processus habituel de prise de décisions et d'évaluation de projet.

Les critères clés de contrôle financier (p. ex., le coût estimé selon les données de référence, le plan de projet, les résultats souhaités, etc.) doivent être clairement établis dès le début. Sans diligence raisonnable sur ces indicateurs de projet de base, il y a peu de possibilités de surveillance pendant la durée du projet. De façon tacite, ceci pourrait également réduire la viabilité d'une réussite politique – sans diligence raisonnable sur un projet d'envergure, la probabilité de piètres résultats augmente – et pourrait être nuisible sur le plan politique.

Le prolongement d'une diligence raisonnable appropriée est la définition même de la gouvernance efficace. Lorsqu'un projet majeur est en cours, une collecte de données adéquate et une production de rapports transparente sont nécessaires pour suivre et évaluer les résultats, ainsi que pour promouvoir l'imputabilité. La bonne gouvernance signifie davantage que le fait d'avoir un plan en place : elle signifie d'exécuter le plan en faisant régulièrement rapport sur les résultats et en étayant les résultats par des données.

Le fait de suivre la production dès le début d'un projet jusqu'à son achèvement est un bon plan politique qui favorise l'imputabilité et la transparence. Par exemple, pendant la crise financière de 2008, les États-Unis ont utilisé la Recovery Act de 2009 comme moyen de doper les résultats économiques en stimulant les dépenses partout au pays. La mise en œuvre de cette loi reposait sur la production de rapports et la transparence. Tous les organismes (organismes d'État, gouvernements locaux, fournisseurs) qui ont reçu les fonds devaient faire rapport à l'Office of Management and Budget (OMB) fédéral sur leurs activités. Les données générées par les rapports ont ensuite été analysées et rendues publiques par le Recovery Board (le conseil de 12 membres nommés par le président devait servir de visage public pour la gouvernance de la loi) (voir Maison-Blanche, 2009; Helbig et coll., 2009; département des Transports des États-Unis, 2009).

La communication régularisée des données diffusées publiquement a contribué à la perception de transparence de l'initiative. Pour paraphraser la définition de la Maison-Blanche, la transparence « implique la publication d'information (en temps aussi réel que possible) qui démontre une imputabilité fiscale quant à comment, où et quand l'argent est dépensé et par qui » [traduction] (Helbig et coll. 2009, s. 3.1). Essentiellement, l'administration Obama a tenté de faire de la bonne politique en se fondant sur une bonne gouvernance. On peut également en déduire que l'autorégulation des acteurs qui ont bénéficié du financement incitatif était implicite, puisque tous les résultats et les rapports ont été rendus publics.

L'approche des États-Unis n'était pas sans embûches. Helbig et coll. (2009) discutent des difficultés de l'expérience de l'État de New York dans la tentative de se conformer aux exigences de production de rapports. Il y a eu des retards dans la production de rapports, des problèmes de communication et des lacunes dans les capacités au niveau étatique qui ont remis en question le cadre de gouvernance. Une leçon tirée de l'expérience est le besoin d'avoir des stratégies flexibles d'établissement de rapports qui tiennent compte du projet particulier et de ses résultats particuliers.

La communication régularisée des données diffusées publiquement a contribué à la perception de transparence de l'initiative. Pour paraphraser la définition de la Maison-Blanche, la transparence « implique la publication d'information (en temps aussi réel que possible) qui démontre une imputabilité fiscale quant à comment, où et quand l'argent est dépensé et par qui » [traduction] (Helbig et coll. 2009, s. 3.1). Essentiellement, l'administration Obama a tenté de faire de la bonne politique en se fondant sur une bonne gouvernance. On peut également en déduire que l'autorégulation des acteurs qui ont bénéficié du financement incitatif était implicite, puisque tous les résultats et les rapports ont été rendus publics.

L'approche des États-Unis n'était pas sans embûches. Helbig et coll. (2009) discutent des difficultés de l'expérience de l'État de New York dans la tentative de se conformer aux exigences de production de rapports. Il y a eu des retards dans la production de rapports, des problèmes de communication et des lacunes dans les capacités au niveau étatique qui ont remis en question le cadre de gouvernance. Une leçon tirée de l'expérience est le besoin d'avoir des stratégies flexibles d'établissement de rapports qui tiennent compte du projet particulier et de ses résultats particuliers.

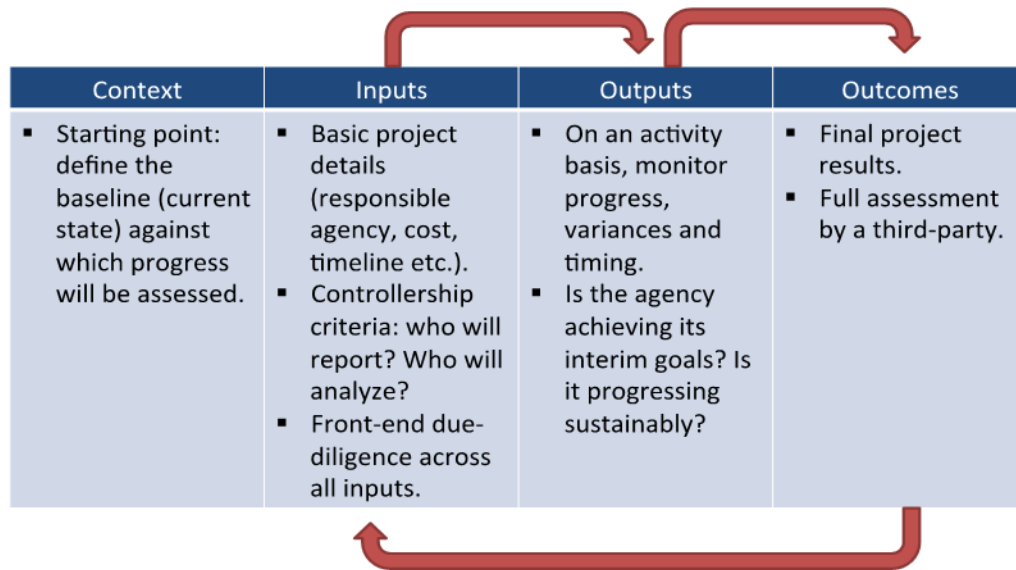
Partie 3 : Tracer la voie à suivre

La discussion d'information et le débat de l'atelier se sont fondus en trois idées principales. Premièrement, le Canada a besoin d'un plan national et de plans sectoriels pour orienter ses investissements dans les infrastructures. Les trois domaines d'investissement cibles définis par le gouvernement – infrastructures sociales, transport en commun et infrastructures vertes – sont des points de départ utiles, mais il demeure difficile de savoir précisément à qui et comment le financement des infrastructures sera octroyé et distribué. Le gouvernement doit se demander : quel résultat voulons-nous? Comment obtenir ce résultat? Définir un plan pour relier les réponses à ce qui est souhaité et la façon de le réaliser est un point de départ crucial, car les mécanismes de financement et les pratiques d'établissement de rapports en découleront.

Deuxièmement, un cadre d'évaluation fondé sur la diligence raisonnable et la bonne gouvernance peut aider à lutter contre l'échec des projets au niveau des programmes. L'évaluation initiale des paramètres d'un projet comprenant notamment les coûts, le calendrier et les résultats doit être vérifiée par une tierce partie indépendante ou une entité gouvernementale compétente. Les données réelles de projets comparables achevés par d'autres gouvernements devraient servir de référence. Lorsqu'il est question de bonne gouvernance, des exigences d'établissement de rapports réguliers et la publication des résultats peuvent servir à favoriser implicitement l'amélioration des résultats chez les gouvernements et organismes participants. Plus précisément, le cadre d'évaluation est distinct du cadre de rendement.

Le cadre d'évaluation est appliqué au niveau du programme afin d'exécuter un contrôle préalable sur certains projets à part. Par contre, le cadre de rendement est un cadre global qui guide le processus décisionnel du gouvernement en matière d'infrastructures en

assurant des investissements ciblés ayant des retombées économiques, politiques et sociales. Bien que les deux cadres soient complémentaires, ils servent des fins différentes.



Context	Contexte
Inputs	Intrants
Outputs	Extrants
Outcomes	Résultats
Starting point : define the baseline (current state) against which progress will be assessed.	Point de départ : définir la référence (état actuel) contre laquelle l'avancement sera évalué.
Basic project details (responsible agency, cost, timeline, etc.).	Détails fondamentaux du projet (organisme responsable, coût, échéance, etc.).
Controllership criteria: who will report? Who will analyse ?	Critères de contrôle financier : qui fera rapport? Qui fera l'analyse?
Front-end due-dilligence across all inputs.	Diligence raisonnable initiale à l'égard de tous les intrants.
On an activity basis, monitor progress, variances and timing.	Sur la base des activités, surveiller l'avancement, les écarts et le calendrier.
Is the agency achieving its interim goals? Is it progressing sustainably?	Est-ce que l'organisme atteint ses objectifs intérimaires? Les progrès sont-ils durables?
Final project results.	Résultats finaux du projet.
Full assessment by a third-party.	Évaluation complète par un tiers.

Figure 2 : Exemple de cadre de rendement fondé sur le contexte, les intrants, les extrants et les résultats.

Une approche de cadre d'évaluation d'un projet serait fondée sur le contexte, les intrants, les extrants et les résultats (déjà utilisé pour le rendement des programmes au sein du gouvernement). Comme l'illustre la figure 2, les éléments du cadre sont interreliés. Le *contexte* ou point de départ est élaboré en définissant une base de référence à laquelle l'évolution future peut être comparée. En établissant l'état actuel des choses, le gouvernement fédéral et d'autres intervenants peuvent surveiller et évaluer les progrès. Les *intrants* comprennent les ressources financières et humaines nécessaires à un projet, de même que le plan de projet global. Assurer un contrôle préalable de tous les intrants est la première étape d'une solide gestion de projet. Les *extrants* sont les produits développés au cours du projet qui contribuent à ses résultats. Pour s'assurer que des progrès sont réalisés, l'établissement de rapports réguliers est essentiel. Les *résultats* sont les produits finaux du projet. Après l'achèvement d'un projet, une évaluation complète doit être entreprise par une tierce partie pour fournir une analyse rétrospective des résultats et pour demander des comptes aux parties concernées pour les réussites et les échecs. À la figure 2, une flèche crée un cercle complet entre les résultats et les intrants afin de montrer que ce qui arrive au début d'un projet influe sur ses réalisations finales. Il est difficile de prendre des mesures correctives une fois qu'un projet a déraillé.

L'utilisation d'une solide cadre de rendement qui rend compte des dimensions propres à un projet peut être un facteur essentiel à sa réussite globale. Peu importe le mécanisme de financement utilisé pour déboursier les fonds (subvention, banque, virement, fonds, société d'investissement, etc.), un cadre de rendement peut être appliqué et adapté pour gérer les spécificités contextuelles et les résultats souhaités.

Un cadre de rendement est également utile pour entretenir la confiance des investisseurs privés et du public. Les gouvernements peuvent réduire la mise pour les investisseurs du secteur privé qui s'engagent dans des projets d'infrastructure en éliminant le risque de leur participation. Cela signifie l'exécution d'un contrôle préalable adéquat et de consultations pour s'assurer de la viabilité du projet. La confiance du public en la capacité du gouvernement peut également être favorisée par la publication régulière de rapports sur l'évolution du projet. La transparence et l'ouverture quant aux progrès des investissements dans les infrastructures peuvent s'avérer être de la bonne politique et un facteur de confiance du public envers le gouvernement.

Troisièmement, la reddition des comptes et la transparence peuvent être de la bonne politique. Comme l'a montré le cas de la loi de relance économique des États-Unis de 2009 [*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*], exiger des bilans réguliers des résultats et en faire rapport publiquement peut générer des gains politiques. En encadrant les initiatives relatives aux infrastructures sous le jour d'une utilisation responsable des deniers publics et de la promotion des résultats, le gouvernement démontre le respect de son engagement d'une plus grande ouverture du gouvernement au Canada.

Le gouvernement canadien est à la croisée des chemins : il peut suivre les anciennes pratiques de transfert de liquidités sans exigence sur le plan des résultats, ou il peut tracer une nouvelle voie à suivre où l'argent du public est versé pour exécuter les objectifs

gouvernements et présenter des résultats par l'établissement de rapports réguliers. En tirant profit des expériences d'autres territoires, le gouvernement a l'occasion d'être un chef de file à l'échelle nationale et internationale en investissant de façon responsable et transparente dans les infrastructures de demain.

Ouvrages cités

Canada. Bureau du directeur parlementaire du budget. (2015). *Rapport sur la viabilité financière de 2015*. Consulté à l'adresse :

http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/FSR_2015_FR.pdf

Flyvberg, Bent. (2009). « *Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it.* » [La survie du moins apte : pourquoi construit-on les pires infrastructures – et ce que nous pouvons faire à ce sujet] *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25(3) : 344-367.

Flyvberg, Bent, Nils Bruzelius et Werner Rothengatter. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition* [Mégaprojets et risque : anatomie de l'ambition]. KONG, R. et K.

Helbig, Natalie, Evgeny Styryn, Donna Canestraro et Theresa Pardo. (2009). « *Information and Transparency: Learning from Recovery Act Reporting Experiences.* » [Information et transparence : leçons tirées des expériences de production de rapports dans le cadre du *Recovery Act* des États-Unis] *Proceedings of the Eleventh Annual International Conference on Digital Government Research* [actes de la onzième conférence internationale annuelle sur la recherche en matière de gouvernement numérique]. Consulté à l'adresse :

https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo_2010_recoveryact/dgo_2010_recoveryact.pdf

Fonds monétaire international (FMI). (2015). PIMA Frame [cadre d'évaluation de la gestion des investissements publics]. Consulté à l'adresse :

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>

----- (2014). Perspectives de l'économie mondiale 2014. Chapitre 3. Consulté à l'adresse : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

Infrastructure Canada. (2015). *Cahier de transition* Consulté sur demande à l'adresse : <http://www.infrastructure.gc.ca/transition-fra.html>

Kendrick, Tom. (2009). *Identifying & Managing Project Risk: Essential Tools for Failure-Proofing Your Project* [Cerner et gérer les risques de projets : outils essentiels pour protéger votre projet des défaillances]. Saranac Lake, NY : American Management Association International.

Kerzner, Harold. (2014). *Project Recovery* [Reprise des projets]. New York, NY: International Institute Learning, Inc.

Statistique Canada. Tableau 031-0002 de CANSIM, « Flux et stocks de capital fixe non résidentiel ».

Royaume-Uni. *National Audit Office*. [bureau national de la vérification] (2016). *Delivering major projects in government: a briefing for the Committee of Public Accounts* [Livraison de projets gouvernementaux d'envergure : présentation au comité des comptes publics]. Consulté à l'adresse :
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/01/Delivering-major-projects-in-government-a-briefing-for-the-Committee-of-Public-Accounts.pdf>

États-Unis. La Maison blanche. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 3/20/09* [Note de service aux chefs des départements, organismes et agences fédéraux]. Consulté à l'adresse :
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/memorandum-heads-executive-departments-and-agencies-32009>

----- . Département des Transports des États-Unis. (2009). *American Recovery and Reinvestment Act of 2009 Agency-Wide Recovery Act Plan* [Plan de reprise pour l'ensemble du Département en vertu de la loi américaine sur la relance économique de 2009]. Consulté à l'adresse :
https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/RECOVERY_051909_DOT_AGENCYWIDE_RECOVERY_ACT_PLAN.pdf

----- . Département des transports des États-Unis, Administration fédérale des routes. (2016). « Transportation Performance Management » [Gestion du rendement des transports] Consulté à l'adresse :
<https://www.fhwa.dot.gov/tpm/resources/noteworthy.cfm>