

Le Forum présente:

L'infrastructure et les affaires municipales

Par Francis Gaudreault

2016



Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Canada

Introduction

Lors de la campagne électorale fédérale de 2015, le Parti libéral du Canada (PLC) s'est particulièrement démarqué des autres partis en promettant « de presque doubler l'investissement fédéral en infrastructures en le faisant passer de 65 à presque 125 milliards de dollars au cours des dix prochaines » (Parti libéral du Canada, 27 août 2015). Suite à la victoire écrasante du PLC aux élections du 19 octobre passé, il sera certainement intéressant de surveiller en détails la formulation des politiques et la mise en œuvre de cette promesse généreuse. Par contre, avant de faire des recommandations au nouveau gouvernement, il est nécessaire de bien comprendre l'état des lieux et les besoins en infrastructures au Canada.

État des lieux

Depuis les grands investissements en infrastructure entre les années 1950 et 1970, le gouvernement canadien a très peu investi en capital public. Alors qu'en 1966 l'investissement en capital public équivalait à presque 6% du PIB, celui-ci a chuté graduellement à moins de 3% en 1998 (Statistique Canada). Bien que l'investissement fédéral en infrastructure en général ait été accentué depuis, le rapport entre besoins et investissements reste toujours déséquilibré. En effet, aujourd'hui, la dangereuse détérioration des infrastructures est encore loin d'être suffisamment atténuée (Champagne, 2013). Selon la Fédération canadienne des municipalités, le vaste parc d'infrastructure construit il y a plus de 40 ans—qui a permis au Canada de se hisser parmi les premières économies au monde—achève sa durée utile (FCM, 2016; 2012). Les conséquences sont flagrantes dans les villes et les collectivités de tout le pays : embouteillages, nids de poules, ponts croulants, conduites d'eau brisées, etc. (Vander-Ploeg et Holden, 2013). Si les investissements des dernières années dans le domaine de l'infrastructure sont appréciables, ceux-ci restent cependant faibles par rapport aux dépenses globales sur le capital public. D'ailleurs, à partir de 2012 les investissements publics et privés sont passés de stable à négatifs et en 2015 la croissance économique a stagné (Page et Khan, 2015). En plus des effets économiques néfastes, certains spécialistes (Frenette, Bernard, Putallaz et Gérard, 2010) pensent qu'une insuffisance chronique des

moyens alloués à la maintenance et au renouvellement de l'infrastructure engendre une réduction régulière de la valeur du patrimoine qui peut conduire à une perte de maîtrise du système d'infrastructure—tristement symbolisée par l'effondrement du viaduc de la Concorde à Laval au Québec en 2006 qui a tué cinq personnes.

Les importants investissements promis par Justin Trudeau en campagne électorale semblent annoncer une ère de changement sur la question des infrastructures au Canada, par contre, le défi sera colossal. Par exemple, en plus du manque de financement, les questions de la cohérence des politiques et les faiblesses de la gouvernance multiniveau (fédérale-provinciale-municipale) doivent absolument être répondues pour améliorer la situation. Aussi, selon un rapport du Directeur parlementaire du budget (DPB, 2010), les programmes d'infrastructures fédéraux des dernières années ont manqué de transparence et d'imputabilité (*accountability*) en raison d'une insuffisance de données/informations qui permettraient de vérifier l'efficacité et le retour sur investissement des programmes.

De plus, le dernier gouvernement fédéral n'a pas consulté les gouvernements provinciaux et les municipalités pour décider du budget d'investissements bien qu'ayant considéré leurs points de vue sur le vieillissement des infrastructures municipales. En réalité, même si les questions d'infrastructures concernent presque toujours les municipalités, les négociations en matières d'infrastructures municipales sont plus bilatérales (fédérale-provinciale) que tripartites (fédérale-provinciale-municipale). Ainsi, dans le contexte actuel où les provinces et municipalités font face à un manque de ressources jumelé d'une augmentation de la demande en infrastructure, celles-ci se tournent de plus en plus vers le gouvernement fédéral pour répondre à leurs besoins. Cependant, les mécanismes de financement actuels limitent la planification de l'investissement et l'action (Page et Khan, 2015). Dans les dernières années, les politiques sectorielles fédérales en matière d'infrastructures publiques se sont donc plutôt orientées vers le partage égale de la responsabilisation et des coûts de financement, la collaboration/coordination, et l'appui aux divers plans d'investissements en infrastructures municipales définis par les provinces et/ou les municipalités, dans un cadre très souvent défini par le fédéral. C'est donc ce cadre fédéral élaboré en vase clos qui limite la bonne gouvernance multiniveau. Ces moyens et instruments des politiques publiques développés pour matérialiser l'intention des

précédents gouvernements de contrer cette détérioration n'ont donc pas été suffisants pour régler les questions d'infrastructures au Canada.

Recommandations

Au regard de l'état des lieux dans le domaine des infrastructures au Canada lors des dernières années, il ne fait aucun doute qu'il existe un besoin énorme d'investissement dans les infrastructures pour renouveler le parc d'infrastructure ainsi que pour relancer une économie stagnante. Selon Kevin Page et Sahir Khan (2015) les investissements insuffisants dans les infrastructures publiques ont limité la croissance économique lors des dernières années. Certes, le gouvernement nouvellement élu a fait d'énormes promesses pour pallier aux manquements dans ce domaine mais il sera surtout intéressant de voir la façon dont ces investissements seront faits. En effet, il sera important de prouver l'existence de retour sur investissement et d'efficacité en améliorant la *transparence* des programmes, puisque la croissance économique sera menée par la productivité et non par la main d'œuvre (Page et Khan, 2015). Ainsi, il ne suffira pas seulement au gouvernement d'investir plus d'argent en infrastructure mais d'augmenter la transparence et l'efficacité en permettant au public de bien mesurer les résultats de ces investissements, l'une des plus grandes faiblesses du précédent gouvernement

De l'autre côté, il sera certainement important pour le nouveau gouvernement de se pencher sur la question de la faiblesse de la *gouvernance multiniveau* qui tire souvent son origine du manque de communication et de la prise de décision quasi-unilatérale du gouvernement fédérale. Sur ce point précis, le nouveau gouvernement a promis à maintes reprises de « rétablir » les bonnes relations entre les différents paliers de gouvernement et a probablement voulu montrer ses bonnes intentions en nommant l'ancien conseiller municipal de longue date, Amarjeet Sohi, ministre de l'infrastructure et des communautés. Le nouveau ministre aura donc comme défis d'augmenter la collaboration entre les différents paliers de gouvernement, soulager le fardeau des municipalités, et d'améliorer les mécanismes de financement actuels qui limitent la planification de l'investissement et l'action; en plus de montrer de façon transparente l'efficacité des programmes et le retour sur investissement. De cette façon, le nouveau gouvernement devrait être en mesure

d'atteindre son objectif initial en ce qui concerne l'investissement en infrastructure : relancer l'économie.

BIBLIOGRAPHIE

- Champagne, E. (2013). « Les programmes d'infrastructures municipales du gouvernement fédéral : une analyse de la gouvernance multiniveau au Canada », *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 43-61.
- Fédération canadienne des municipalités, 2012, « Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes », *Vol. 1, 2012 routes et systèmes d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux pluviales municipaux*, 67 p.
- Fédération canadienne des municipalités, 2016, « Report : Canada's municipal infrastructure at risk of rapid deterioration », Retrieved from <https://www.fcm.ca/home/media/news-releases/2016/report-canada%E2%80%99s-municipal-infrastructure-at-risk-of-rapid-deterioration.htm>.
- Frenette, R. *et al.*, 2010, « Connaissance et incertitudes en gestion des infrastructures civiles : un point de vue décisionnel », Presses scientifiques du CNRC, pp. 1024-1033.
- Page, Kevin et Sahir Khan, 2015, « Economic and Fiscal Context for Public Infrastructure Investment », Jean-Luc Pepin Research Chair, University of Ottawa, Presentation at the Big City Mayors Caucus, Edmonton, Alberta, on June 4, 2015.
- Parti libéral du Canada, 27 août 2015, Communiqué de presse : « Justin Trudeau s'engage à faire le plus important investissement de l'histoire du Canada en matière d'infrastructures ».
- Statistique Canada, 2015, « Tableau CANSIM 031-0002, flows and stocks of fixed non-residential capital; Tableau CANSIM 380-0064, Gross Domestic Product », Gouvernement du Canada.
- Bureau du Directeur Parlementaire du Budget, 2010, « Update : Infrastructure Stimulus Fund », December 1.
- Vander- Ploeg, C. et Holden, M. (2013). « À la croisée des chemins : Arguments en faveur d'un investissement soutenu et stratégique dans l'infrastructure publique », *Canada West Foundation*.