



BUREAU DU DIRECTEUR
PARLEMENTAIRE DU
BUDGET
OFFICE OF THE
PARLIAMENTARY
BUDGET OFFICER

**Premier rapport au
Parlement sur le
nouveau plan en
matière
d'infrastructure du
Canada – Suivre la
piste des fonds**

Ottawa, Canada
2 février 2017
www.pbo-dpb.gc.ca

Le directeur parlementaire du budget (DPB) est chargé de fournir des analyses indépendantes au Parlement sur l'état des finances publiques, les prévisions budgétaires du gouvernement et les tendances de l'économie nationale. À la demande d'un comité ou d'un parlementaire, il est tenu de faire une estimation des coûts de toute proposition concernant des questions qui relèvent de la compétence du Parlement.

Au mois de juin 2016, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a demandé au directeur parlementaire du budget de faire une analyse des dépenses en infrastructures afin d'appuyer les parlementaires dans leur examen de ce programme.

Le présent rapport a été préparé par le personnel du directeur parlementaire du budget. Peter Weltman a rédigé le rapport. Jason Jacques et Mostafa Askari ont fourni des commentaires. Nancy Beauchamp et Jocelyne Scrim ont participé à la préparation du rapport pour publication. Pour obtenir plus de renseignements, veuillez envoyer un message à pbo-dpb@parl.gc.ca.

Jean-Denis Fréchette
Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	1
1. Nouveau plan en matière d'infrastructure du Canada	3
1.1. Objectifs et résultats prévus du programme	3
1.2. Description du programme	3
1.3. Suivi des dépenses en infrastructure	5
1.4. Transparence budgétaire : suivre la piste des fonds	5
1.5. Analyse	9
Notes	14

Résumé

Dans le présent rapport, nous analysons le nouveau plan en matière d'infrastructure du gouvernement, annoncé dans le budget fédéral de 2016 et l'*Énoncé économique de l'automne 2016*. La présente analyse vise à aider les parlementaires à comprendre les résultats du programme et les risques éventuels de ceux-ci.

Le gouvernement envisage d'affecter 186,7 milliards de dollars au nouveau plan en matière d'infrastructure au cours des 12 prochaines années, dont 82,8 milliards en nouveaux fonds supplémentaires.

Le programme est déployé en deux phases. La première phase, dotée d'un financement de 13,6 milliards de dollars pour les deux premières années, vise à relancer l'économie; les fonds affectés aux années suivantes visent à améliorer la productivité économique du pays à long terme.

Le gouvernement n'a pas mis en place de cadre de mesure du rendement permettant d'évaluer la progression du nouveau plan en matière d'infrastructure et n'offre qu'une fenêtre limitée pour suivre la façon dont les fonds sont dépensés.

Dans ses documents sur le budget supplémentaire des dépenses, le gouvernement dresse la liste des ministères ayant reçu des fonds au titre du nouveau plan en matière d'infrastructure. Cependant, à l'exception d'Infrastructure Canada, aucun de ces ministères n'a publié de liste des projets financés. En outre, les rapports ministériels sur le rendement ne font pas mention du nouveau plan en matière d'infrastructure.

Le DPB a déployé des efforts importants pour lier les mesures annoncées dans le budget et les projets d'infrastructure sous-jacents. Cependant, il y a toujours un écart considérable entre ce qui a été annoncé et la valeur des projets définis par les ministères.

Les données du DPB montrent que, des 13,6 milliards de dollars annoncés dans le budget de 2016 pour les exercices 2016-2018, les ministères ont défini des projets totalisant 4,6 milliards. Si les ministères se sont engagés à dépenser tous les fonds attribués dans les délais impartis, ces données montrent que des lacunes importantes demeurent.

Le nouveau plan en matière d'infrastructure constitue un volet central du plan économique du gouvernement. Le budget de 2016 prévoyait que les dépenses en infrastructure au cours de la première phase entraîneraient une augmentation de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2016-2017 et de 0,4 % en 2017-2018. Toutefois, en raison de l'écart entre le financement

annoncé et la valeur des projets établis, le gouvernement risque de ne pas obtenir ces retombées.

1. Nouveau plan en matière d'infrastructure du Canada

1.1. Objectifs et résultats prévus du programme

Dans le cadre de son engagement à « assurer la croissance de la classe moyenne », le gouvernement a annoncé, dans son budget de 2016 et son *Énoncé économique de l'automne 2016*, qu'il envisageait de consacrer 186,7 milliards de dollars à des investissements en infrastructure au cours de la période de 10 ans allant de 2016-2017 à 2027-2028. De ce total, 82,8 milliards sont des fonds supplémentaires, et le reste provient de programmes existants.

Ces investissements visent « à créer aujourd'hui de bons emplois bien rémunérés pour favoriser une croissance économique soutenue pour de nombreuses années »¹.

1.2. Description du programme

Les dépenses effectuées au titre du nouveau plan en matière d'infrastructure auront lieu en deux phases. La phase 1 est axée sur les investissements à court terme ciblant des domaines tels que le transport en commun, les systèmes d'aqueduc et d'égout, le logement abordable et la protection de l'infrastructure existante contre les effets des changements climatiques (résilience).

En outre, au cours de la phase 2, des fonds supplémentaires seront affectés à ces catégories et des investissements seront réalisés dans les infrastructures de transport en soutien au commerce. De plus, pendant la phase 2, une banque de l'infrastructure sera créée en vue d'attirer de nouvelles sources de financement des infrastructures.

Banque de l'infrastructure du Canada

La Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) vise à établir des partenariats avec des investisseurs du secteur privé afin de mobiliser davantage d'investissements en infrastructure en plus de ceux du gouvernement. La BIC doit investir au moins 35 milliards de dollars dans des projets d'infrastructure d'importance, générant des revenus; cette somme est incluse dans les fonds de 186,7 milliards mentionnés précédemment.

On s'attend à ce que la BIC ait recours à une variété d'instruments financiers, notamment les contributions directes, les contributions remboursables, les participations au capital et les titres de créance. De cet investissement, quelque 15 milliards de dollars proviendront de fonds récemment annoncés; les 20 autres milliards seront structurés de façon à ne pas avoir de répercussions sur la situation financière du gouvernement. Cependant, à titre d'investisseur de la BIC, le gouvernement fédéral partagerait certains des risques inhérents aux investissements de la Banque.

Une garantie d'emprunt (type de titre de créance) constitue une source légitime de soutien gouvernemental au sein d'un partenariat public-privé, le gouvernement étant alors plus en mesure d'absorber un certain type de risque financier. Toutefois, les garanties d'emprunt ne sont généralement pas assujetties au même niveau de surveillance parlementaire que les affectations directes. De plus, comme les garanties ne sont habituellement pas considérées comme des passifs éventuels, elles n'apparaissent que dans les notes des bilans du gouvernement.

Par exemple, le passif éventuel découlant de la garantie d'emprunt fédérale du projet hydroélectrique de Muskrat Falls est comptabilisé dans une somme globale de passif éventuel, sous un poste des Comptes publics (voir la note 18, Passif éventuel, des *Comptes publics du Canada* 2016).

La garantie d'emprunt pour le projet de Muskrat Falls vaut jusqu'à 9,3 milliards de dollars, mais la somme totale provisionnée pour toutes les garanties d'emprunt du gouvernement fédéral de 490 milliards de dollars est de 312 millions. Il est impossible de déterminer les effets financiers éventuels de la garantie d'emprunt du projet de Muskrat Falls

1.3. Suivi des dépenses en infrastructure

Le DPB analyse le nouveau plan en matière d'infrastructure afin d'aider le Parlement à comprendre les résultats du programme et les risques éventuels de ceux-ci en suivant l'affectation des fonds de l'initiative budgétaire jusqu'aux projets et investissements sous-jacents. Dans l'avenir, selon la disponibilité des données, le DPB offrira une analyse supplémentaire de la probabilité que le gouvernement atteigne les objectifs du nouveau plan en matière d'infrastructure.

Durant les mois de septembre et octobre, le DPB a recueilli les données de base auprès de tous les ministères ayant reçu des fonds au titre du nouveau plan en matière d'infrastructure et en recueillera continuellement sur la progression des projets.

1.4. Transparence budgétaire : suivre la piste des fonds

Du budget au projet

La phase 1 du nouveau plan en matière d'infrastructure prévoit l'affectation de 13,6 milliards de dollars² sur deux ans à une variété de programmes, destinés à 31 ministères et organismes. Certains de ces programmes sont financés sur une période de deux ans, d'autres sur trois ans ou d'autres encore sur cinq ans.

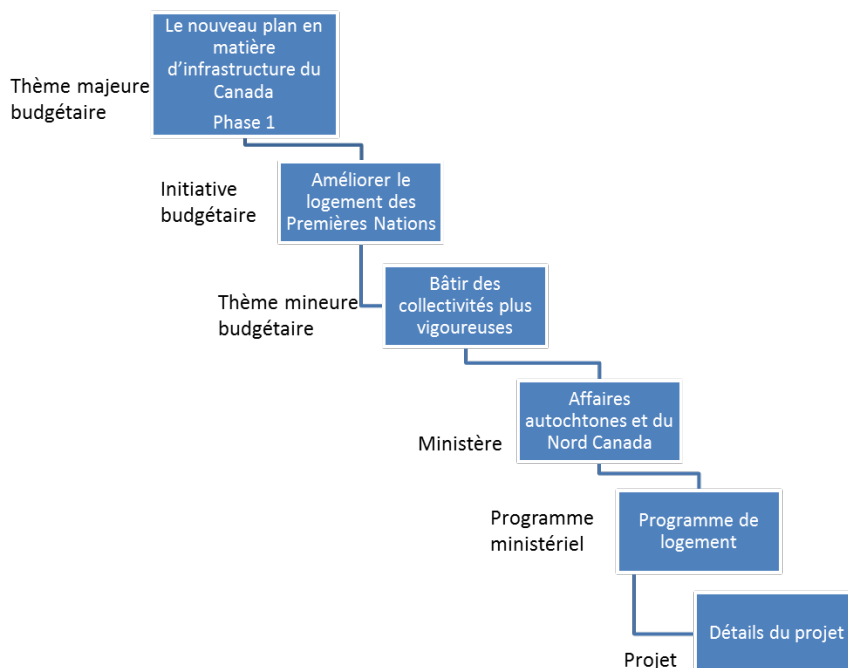
Les programmes portent sur des investissements en infrastructures « verts » comme le transport en commun et les systèmes d'aqueduc et d'égout, et en infrastructures « sociales », notamment les centres culturels et récréatifs, le logement abordable ainsi que l'apprentissage et la garde de jeunes enfants. Des investissements dans la remise en état des immobilisations du gouvernement sont également prévus.

Affectations dans le cadre financier

Dans son budget, le gouvernement fédéral annonce ses cibles de dépense dans certains domaines, mais les détails sur la mise en œuvre et les affectations ministérielles précises sont approuvées par le Conseil du Trésor.

Le budget de 2016 a été présenté au Parlement le 22 mars, et les premières affectations de la phase 1 du plan d'infrastructure ont été approuvées par la suite par le Conseil du Trésor. Au total, 719 projets d'une valeur de 1,5 milliard de dollars devaient être entrepris après cette date.

Exemple : Suivre la piste des fonds – du budget au projet

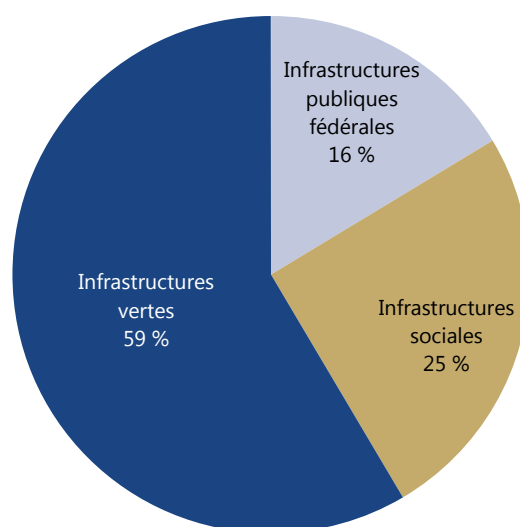


Sources : DPB, ministère des Finances, SCT

Affectations par ministères et agences

Les ministères ont été invités à présenter au Conseil du Trésor des soumissions dans lesquelles ils préciseraient la façon dont les fonds seraient dépensés. Celles-ci comporteraient une liste des projets, des programmes ou des initiatives qui correspondraient à chacune des trois catégories (rénovation des infrastructures fédérales, infrastructures sociales et infrastructures vertes). Le Conseil du Trésor a approuvé une affectation totale de 10,8 milliards de dollars sur deux ans aux programmes financés suivants, tel qu'il est illustré dans la figure 1-1 ci-dessous :

Figure 1-1 Affectations par programme financé



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Affectations par ministères et agences

Comme le montre la figure 1-2, plus des trois quarts du financement du nouveau plan en matière d'infrastructure ont été attribués à trois entités.

Figure 1-2 Affectations par ministère ou agence

Ministère/agence	Part
Bureau de l'infrastructure du Canada	38 %
Société canadienne d'hypothèque et de logement	16 %
Affaires autochtones et du Nord Canada	15 %
Tous les autres	29 %

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Ainsi, le nouveau programme d'infrastructure est en majorité assuré par Infrastructure Canada, la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) et Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC). Infrastructure Canada verse son financement par le truchement de deux nouveaux fonds : le Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées et le Fonds pour les infrastructures du transport en commun.

Le gouvernement classe ces investissements dans la catégorie des infrastructures vertes.

La SCHL a depuis longtemps des programmes qui traitent de logement abordable, de logement dans les réserves, de logement dans les collectivités nordiques et inuites ainsi que de renforcement de la capacité des communautés autochtones, par l'intermédiaire desquels elle débourse son affectation.

AANC a également mis en place depuis longtemps des programmes relatifs au logement dans les réserves et au financement d'infrastructures sociales dans les communautés autochtones. Le gouvernement classe ces investissements dans la catégorie des infrastructures sociales³ (la liste complète des programmes ministériels financés au titre du nouveau plan en matière d'infrastructure peut être consultée en ligne <http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/NIP/NIP%20Tables%20Public%20bilingual.xlsx>).

Projets en cours

En règle générale, les fonds reçus au titre du plan de renouvellement des infrastructures fédérales ont été attribués à la réfection et au remplacement des actifs matériels des ministères. À l'heure actuelle, 961 projets, d'une valeur totale de 1,5 milliard de dollars, ont été présentés par les 21 ministères et organismes ayant reçu du financement.

Parmi les exemples de projets, mentionnons les améliorations apportées aux laboratoires d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, la réfection et la mise à jour de postes frontaliers de l'Agence des services frontaliers du Canada, différentes réparations et mises à niveau d'actifs de Pêches et Océans, et un certain nombre de projets d'assainissement continu de lieux contaminés.

Les projets financés à l'aide de l'affectation des infrastructures vertes comprennent la réparation et la mise à niveau de réseaux d'aqueduc et d'égout un peu partout au pays. La plupart de ces initiatives sont offertes par projet et par municipalité au titre du Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées d'Infrastructure Canada. De son côté, AANC finance un certain nombre de projets d'aménagement d'infrastructures de gestion des eaux dans les réserves des Premières Nations et en assure la prestation. Ressources naturelles réalise des projets liés aux infrastructures et aux voitures électriques. Pour sa part, Santé Canada finance des initiatives visant à renforcer la gestion des eaux et des eaux usées dans les réserves. Jusqu'à présent, ces quatre ministères ont défini 1 023 projets, auxquels le gouvernement fédéral a versé 2,7 milliards de dollars.

Au moment de la rédaction du présent rapport, 1 889 projets étaient financés par le programme des infrastructures sociales, auquel 427 millions de dollars

ont été octroyés jusqu'à présent. Parmi ces projets, citons la construction de nouveaux logements et établissements sanitaires ainsi que la rénovation d'installations dans les réserves des Premières Nations, de même que la mise à niveau et la réfection d'une variété d'édifices locaux, de centres culturels communautaires ainsi que d'aires de loisirs extérieurs un peu partout au pays. Douze ministères et organismes ont reçu du financement au titre de cette catégorie.

1.5. Analyse

Avancement des projets

Aux fins de la présente analyse, le DPB postule que chaque projet visé par une entente de contribution signée génère une activité économique à compter de sa date de départ

Jusqu'au 31 octobre 2016, (et jusqu'au 4 janvier, 2017 pour Infrastructure Canada), les ministères et organismes ont défini 3 866 projets d'une valeur totale d'environ 4,6 milliards de dollars. Parmi ceux-ci, 1 682 projets, d'une valeur de quelque 333 millions, devraient être terminés d'ici la fin de l'exercice en cours, soit le 31 mars 2017. En outre, 1 461 projets, dont la valeur est estimée à 3 milliards, devraient être achevés d'ici la fin de l'exercice suivant, soit le 31 mars 2018

Quatre projets (valeur estimative de 4 millions de dollars) ne devraient pas être entrepris avant le 31 mars 2018. Enfin, aucune date de début ou de fin n'a été fixée pour 554 projets, dont la valeur est estimée à 461 millions.

Le tableau ci-dessous illustre l'allocation des fonds aux ministères et organismes comparativement à la valeur des projets qu'ils ont définis.

Figure 1-3 Allocations totales et projets définis

Ministère	Allocation (\$ 000)	Valeurs des projets identifiés (\$ 000)
Agence de promotion économique du Canada atlantique	16 600 \$	7 940 \$
Marine Atlantique	21 735 \$	21 335 \$
Affaires autochtones et du Nord	1 889 073 \$	239 159 \$
Agence canadienne d'inspection des aliments	3 838 \$	3 910 \$
Agence canadienne de développement économique du Nord	6 400 \$	500 \$
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	31 200 \$	15 000 \$
Agence des services frontaliers du Canada	63 731 \$	63 835 \$
Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario	44 400 \$	
Agence Parcs Canada	219 861 \$	80 460 \$
Agence spatiale canadienne	8 700 \$	8 700 \$
Agriculture et Agroalimentaire	39 708 \$	48 909 \$
Bureau de l'infrastructure du Canada	4 155 298 \$	2 503 971 \$
Centre national des arts	114 900 \$	114 900 \$
Commission de la capitale nationale	785 \$	785 \$
Conseil national de recherches	18 491 \$	22 775 \$
Défense National	227 212 \$	299 175 \$
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	46 200 \$	
Emploi et Développement social	131 642 \$	74 500 \$
Environnement et Changement climatique	10 611 \$	2 111 \$
Gendarmerie royale du Canada	63 893 \$	63 893 \$
Innovation, Sciences et Développement économique	94 166 \$	16 322 \$
Musée des beaux-arts du Canada	9 600 \$	9 600 \$
Musée national des sciences et de la technologie	156 439 \$	45 624 \$
Patrimoine canadien	167 490 \$	53 980 \$
Pêches et Océans	429 793 \$	433 085 \$
Ressources naturelles	154 799 \$	105 600 \$
Santé	273 054 \$	134 298 \$
Secrétariat du Conseil du Trésor	2 144 \$	
Services partagés Canada	383 802 \$	
Services publics et Approvisionnement	128 690 \$	54 467 \$
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1 756 200 \$	84 749 \$
Transport Canada	145 395 \$	18 030 \$
Via Rail	34 400 \$	6 930 \$
Grand Total	10 850 252 \$	\$ 4,534,543

Source : Données du DPB

Dans bon nombre de cas, les ministères ont été en mesure de définir des projets pour l'ensemble des fonds octroyés. Dans certains cas, il y a des écarts importants entre les sommes affectées par les ministères et les projets définis en vue d'un financement. Souvent, l'écart découle de la nature du programme, les propositions de projet ne pouvant pas être approuvées dès que les fonds sont disponibles. Dans d'autres cas, comme celui d'Agriculture et Agroalimentaire et de Défense Nationale, le ministère a réaffecté les fonds au sein de ses propres niveaux de référence actuels pour compléter le financement reçu du Conseil du Trésor.

Affectations et financement fondé sur des propositions

Les programmes de financement par affectation, comme le Fonds pour les infrastructures du transport en commun et le Fonds de la taxe pour l'essence, permettent aux provinces et aux municipalités d'estimer à l'avance, avec un certain degré de certitude, le financement qu'elles recevront. Mais quand il faut soumettre une proposition de projet pour obtenir du financement, il est plus difficile pour le promoteur de se faire une idée du montant qu'il peut attendre.

De nombreux programmes ministériels exigent des promoteurs de projets qu'ils soumettent des propositions en vue d'obtenir du financement. Ces propositions sont ensuite évaluées et ainsi des projets approuvés sont continuellement ajoutés. Par exemple, les organismes de développement régional offrent tous des fonds par l'intermédiaire du Programme d'infrastructure communautaire de Canada 150 (PIC 150). Le Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées, livré par Infrastructure Canada, constitue un autre exemple de programme fondé sur des propositions. Ce programme a reçu 1,4 milliard de dollars sur deux ans. Jusqu'à présent, il n'a affecté que 39 % de ces fonds, soit 540 millions, à des projets.

Pour sa part, le programme d'aide au logement de la SCHL fonctionne par affectation; l'organisme octroie une part du financement total du programme aux provinces et aux municipalités afin qu'elles entreprennent des projets. La SCHL ne reçoit pas la liste des projets avant la réalisation de ceux-ci et la réclamation, par le bénéficiaire, de sa part des fonds. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, il n'y a pas de données sur la valeur des projets pour ce programme.

Le Fonds pour les infrastructures du transport en commun fonctionne également par affectation. Des fonds sont octroyés aux provinces en fonction de l'achalandage des transports en commun. Lorsque la province et ses municipalités ont convenu d'une liste de projets, le gouvernement fédéral conclut avec la province une entente de financement.

Jusqu'à présent, le Fonds pour les infrastructures du transport en commun a attribué 76 % (1,9 milliard de dollars) de son affectation de 2,5 milliards de dollars sur deux ans.

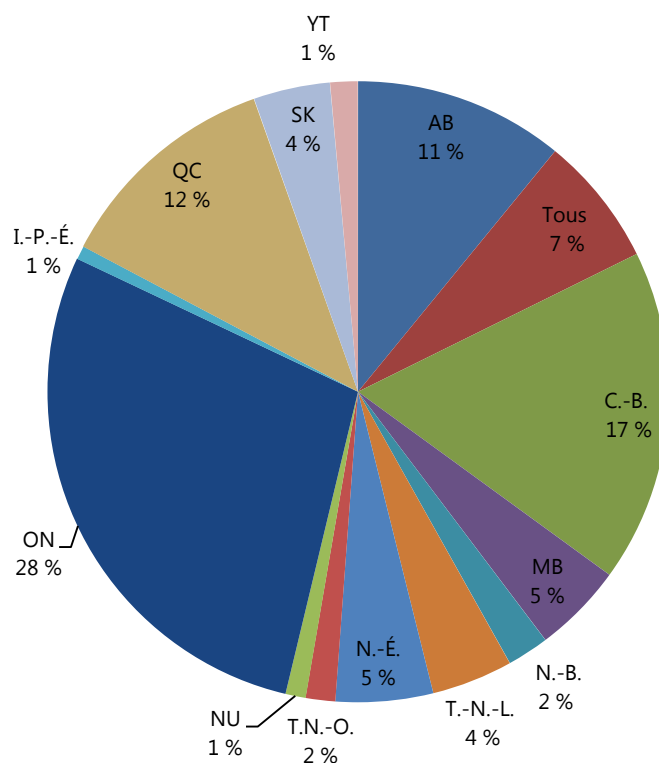
Répartition des projets

Une grande part des fonds offerts dans le cadre de la phase 1 du nouveau plan en matière d'infrastructure cible des investissements réalisés dans des régions très peuplées. Presque tous les projets financés au titre du Fonds pour les infrastructures du transport en commun sont menés dans des

centres urbains, à l'instar des projets financés par le Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées.

Figure 1-4

Proportion des projets par province (selon la valeur des projets)



Source : Données du DPB

Le graphique ci-dessus ne présente pas les données selon que les projets sont menés en zones urbaines ou rurales, mais il illustre bien que la majorité des projets de grande valeur sont menés dans les provinces les plus densément peuplées.

Rendement du programme et risques connexes

Pour que le gouvernement atteigne ses estimations de retombées économiques en ce qui a trait au nouveau plan en matière d'infrastructure dans les délais fixés, il doit déboursier environ 11 milliards de dollars de ses investissements en infrastructures avant le 31 mars 2018⁴.

Les progrès réalisés jusqu'à maintenant sont illustrés dans le tableau ci-dessous :

	Investissements en infrastructures 2016-2018 (en millions de dollars)
Cible (Budget de 2016, p. 295)	11 283
Moins : valeur des données de projets recueillies jusqu'à présent*	2 831
Cible de valeur nette des projets	8 452
Valeur des projets définis jusqu'à présent**	4 409
Écart	3 628

Le nouveau plan en matière d'infrastructure constitue un volet central du plan économique du gouvernement. Le budget de 2016 prévoyait que les dépenses en infrastructure au cours de la première phase entraîneraient une augmentation de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2016-2017 et de 0,4 % en 2017-2018. Toutefois, en raison de l'écart entre le financement annoncé et la valeur actuelle des projets établis, le gouvernement risque de ne pas obtenir ces retombées.

Sources : Ministère des Finances, données sur les projets du DPB

* Le DPB n'a pas encore recueilli de données sur les programmes autres que ceux mentionnés dans le présent rapport. Le DPB fournira une mise à jour sur les projets supplémentaires dans son prochain rapport.

** Tel qu'il est mentionné précédemment, l'initiative de Logement abordable de la SCHL (505 millions de dollars) finance des projets dans d'autres compétences. Ce programme, qui fonctionne par affectation, ne verse des fonds qu'à la réception d'une demande; il n'y a donc pas encore de projet précis associé à ces fonds dans la base de données.

Selon un rapport souvent cité de McKinsey and Company⁵, le choix et la prestation des projets constituent des facteurs cruciaux de succès pour tirer des gains de productivité des investissements en infrastructures. Puisque les gains de productivité à long terme constituent l'un des objectifs du nouveau plan en matière d'infrastructure, le Parlement souhaitera peut-être demander au gouvernement de faire rapport des progrès réalisés à l'égard des résultats visés.

Notes

- 1 Budget de 2016, p. 96.
- 2 Comme on peut le voir à la page 295 du budget de 2016, ce montant combine des «investissements dans le logement» de 2,3 milliards de dollars et des «investissements dans l'infrastructure» de 11,283 milliards de dollars. La suite du présent rapport porte surtout sur la portion consacrée à l'infrastructure.
- 3 Liste complète des programmes ministériels financés au titre du nouveau plan en matière d'infrastructure <http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2017/Corporate%20Tax%20Model/NIP/NIP%20Tables%20Public%20bilingual.xlsx>
- 4 Budget de 2016, p. 295, tableau A2.4.
- 5 <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity>, consulté le 30 novembre 2016 [EN ANGLAIS SEULEMENT].