



EXPÉRIENCE INTERNATIONALE : L'AUSTRALIE

Les expériences des autres pays sont de plus en plus pertinentes pour Infrastructure Canada qui est en voie de s'établir en tant que nouveau ministère fédéral et de préciser le rôle qu'il aura à jouer pour s'assurer que l'infrastructure nécessaire au bon fonctionnement de l'économie et de la société au XXI^e siècle est en place. L'expérience internationale peut nous donner une idée des politiques, des programmes et des outils de gestion novateurs ainsi que des différentes façons dont les gouvernements s'organisent pour régler les problèmes d'infrastructure et obtenir des résultats. Même s'il faut toujours faire preuve de prudence lorsqu'on transfère dans le contexte canadien les leçons retenues par d'autres pays, on sait très bien qu'il est avantageux de se familiariser avec les expériences vécues ailleurs.

Comme c'est le cas au Canada, les questions d'infrastructure sont devenues la principale préoccupation des décideurs en Australie. On considère souvent l'Australie comme un élément de comparaison important pour la politique et l'administration publiques canadiennes en raison de son régime de gouvernement parlementaire et fédéral et d'autres parallèles importants avec le Canada. La présente note fait état de plusieurs développements particulièrement intéressants survenus dans les États les plus peuplés d'Australie, la Nouvelle-Galles du Sud (N.-G. S.) et Victoria. Ces développements s'inscrivent dans le contexte d'un changement économique, social et environnemental, et d'un virage plus général de la façon de concevoir l'administration publique dans l'ensemble du pays.

NOUVELLE-GALLES DU SUD

L'exercice 2000-2001 a été marqué par une restructuration et une réorientation importantes des activités liées à l'infrastructure en N.-G. S. Alors qu'un certain nombre de nouvelles mesures ont été adoptées par le gouvernement de l'État, à Sydney, toutes reposent sur la conviction que le gouvernement doit adopter une approche unique et prospective pour les projets et les questions liés à l'infrastructure. Toutes les mesures prévoient également que le secteur privé aura un rôle de premier plan à jouer pour faire en sorte que l'infrastructure est actuelle, efficiente et bien positionnée et qu'elle contribue à l'objectif du gouvernement qui est de créer une économie concurrentielle et une société cohésive pour la N.-G. S.

Le gouvernement de l'État dépense actuellement environ quatre milliards de dollars par année pour l'infrastructure.¹ Il s'agit d'une augmentation de 3,1 milliards de dollars, par rapport à la période de quatre ans qui s'est terminée en 2002, année où Sydney a accueilli les Jeux Olympiques. Au cours des quatre prochaines années, l'État prévoit engager 22,2 milliards de dollars pour acquérir des actifs.

Voici les piliers de la réforme de l'infrastructure de la N.-G. S. :

- création, par le gouvernement, d'un groupe d'étude sur le travail avec le gouvernement (*Task Force on Working With Government*);
- établissement d'une division de la coordination de l'infrastructure (Infrastructure Coordination Unit) au sein du ministère du Premier ministre de l'État (Premier's Department);
- introduction d'un plan stratégique annuel sur l'infrastructure de l'État;
- établissement d'un conseil de l'infrastructure (Infrastructure Council) multipartite.

¹ Les montants mentionnés sont en dollars australiens. Actuellement, 1 \$A équivaut à 1 \$CAN.

Groupe d'étude sur le travail avec le gouvernement

Le principal moteur des réformes de l'infrastructure en N.-G. S. a été le groupe d'étude sur le travail avec le gouvernement que le gouvernement de l'État avait mis sur pied au début de l'an 2000 et qui regroupait des représentants du Cabinet du Premier ministre de l'État, du Cabinet, du Trésor et du ministère des Travaux publics. En N.-G. S., il y a longtemps que le secteur privé participe à la fourniture de l'infrastructure. Le groupe d'étude avait comme mission d'examiner en détail le rôle du secteur privé, d'étudier les nouveaux rôles possibles ainsi que les contraintes et les possibilités liées à ces rôles (p. ex. milieu d'investissement pour les entreprises et processus décisionnels du gouvernement) et d'élaborer des solutions pour encourager une meilleure interaction entre les secteurs public et privé sur les questions d'infrastructure.

À l'automne 2000, le gouvernement a publié son *Green Paper on Working with Government : Private Financing of Infrastructure and Certain Government Services in New South Wales*. Dans les pages d'introduction, le Premier ministre de l'État a déclaré :

[Traduction] « L'infrastructure fait fonctionner l'économie – routes, chemins de fer, ports, électricité, gaz. D'autres éléments d'infrastructure, comme les écoles et les hôpitaux, maintiennent notre communauté ensemble. La N.-G. S. restera concurrentielle sur le plan économique et maintiendra sa cohésion sociale tant et aussi longtemps que son infrastructure sera actuelle, efficace et bien positionnée. »

Après plusieurs mois de consultations avec des spécialistes de l'industrie, des universitaires et des groupes de citoyens, le gouvernement a annoncé son intention d'aller de l'avant avec un certain nombre de nouvelles mesures, y compris une politique de travail avec le gouvernement mise à jour, une division de coordination de l'infrastructure, un plan stratégique sur l'infrastructure de l'État et un conseil de l'infrastructure.

Division de la coordination de l'infrastructure

Créée en 2001, la division de la coordination de l'infrastructure (DCI) relève directement du Premier ministre de l'État et du directeur général du ministère du Premier ministre de l'État. La division est chargée d'appuyer les orientations stratégiques du gouvernement en facilitant la coordination de l'infrastructure à l'échelle de l'État et de fournir des avis au gouvernement sur les projets et les questions d'infrastructure, spécialement sur les projets et les questions qui nécessitent une coordination entre ministères et organismes. La division joue un rôle actif dans l'élaboration de politiques et la planification stratégique en matière d'infrastructure à l'échelle du gouvernement en participant, par exemple, au comité de direction interministériel sur la politique de construction (Interdepartmental Construction Policy Steering Committee) et au comité de gestion des actifs gouvernementaux (Government Asset Management Committee). La division agit également comme point de convergence pour les propositions d'infrastructure non sollicitées du secteur privé.

La DCI a contribué à faire en sorte que l'infrastructure soit définie de façon générale dans les politiques et les programmes de l'État. L'infrastructure est définie de manière à englober tant les installations et les réseaux *économiques* (p. ex. transports, énergie, eau et eaux usées) que les installations *sociales* (p. ex. écoles, hôpitaux, logements sociaux, installations d'ordre public, parcs de l'État et aires de loisirs). La division a aussi acquis une réputation de promoteur clé de l'approche unique.

La DCI considère que la création d'un conseil de l'infrastructure et la préparation du premier plan stratégique sur l'infrastructure de l'État (voir ci-après) comptent parmi ses principales réussites de ses deux premières années d'existence.

Le ministère du Premier ministre de l'État fait actuellement l'objet d'une réorganisation. Même si cette réorganisation risque d'influer sur la DCI, il est prévu que la division consolidera ses rôles et ses responsabilités ainsi que ses orientations stratégiques.

Plan stratégique sur l'infrastructure de l'État

Le gouvernement de la N.-G. S. a publié son premier plan stratégique sur l'infrastructure de l'État en décembre 2002. Le plan présente les priorités du gouvernement en ce qui concerne les principales infrastructures (c.-à-d. les projets de plus de 20 millions de dollars, ce que l'on considère comme le seuil pour attirer le financement privé) au cours des dix prochaines années. La DCI travaille en étroite collaboration avec le Trésor pour préparer le plan à la lumière des renseignements fournis par tous les ministères et organismes au sujet de leurs stratégies d'exécution et de leurs plans d'investissement en capital. La DCI veillera à ce que le plan reflète les développements imprévus et les projets nouveaux en s'assurant qu'il sera mis à jour tous les ans.

L'un des principaux objectifs du plan est de permettre au secteur privé d'évaluer les possibilités d'investissement futur et de se positionner en vue d'aider le gouvernement à offrir les services et l'infrastructure en assurant un financement privé, de l'expertise et un partage approprié des risques. Les ministères et organismes gouvernementaux se serviront du plan pour étudier les propositions non sollicitées du secteur privé. Le plan aidera aussi l'ensemble du gouvernement à communiquer à la population ses objectifs en matière d'infrastructure et favorisera des politiques et des processus de gestion totale des actifs dans tous les secteurs.

Pour cette année, le plan fait état de 300 projets dont le capital-valeur total est estimé à plus de 29 milliards de dollars sur les dix prochaines années. Les projets sont classés selon trois grands thèmes (c.-à-d. économique, environnemental et social). Une description détaillée de chaque projet est présentée de même que des renseignements sur les méthodes d'exécution possible, comme les partenariats publics-privés.

Conseil de l'infrastructure

En novembre 2001, le Premier ministre de l'État a annoncé la création d'un conseil de l'infrastructure multipartite de haut niveau chargé de conseiller le gouvernement sur les politiques et les priorités de développement aux fins de la fourniture d'infrastructure et de services publics connexes. Plus particulièrement, la charte créant le conseil lui confie le mandat suivant :

- cerner les questions d'infrastructure stratégique qui se posent à la Nouvelle-Galles du Sud;
- recevoir les commentaires et les avis sur les questions d'infrastructure, les politiques et les priorités de développement, y compris les projets financés par le secteur privé;
- faciliter l'apprentissage partagé et promouvoir les pratiques exemplaires pour la fourniture de l'infrastructure et des services connexes;
- assurer un forum de collaboration au sein duquel le gouvernement et le secteur privé peuvent améliorer leur compréhension mutuelle et régler des questions d'infrastructure stratégique communes.

Le conseil est un organisme multipartite composé de ministres influents du gouvernement (5), de dirigeants dans les industries de la construction, du génie, des banques et dans les industries connexes du secteur privé (12) et de dirigeants syndicaux (2). Le conseil se réunit deux fois par année. La DCI fait fonction de secrétariat auprès du conseil.

VICTORIA

À l'instar de la N.-G. S., l'État de Victoria procède à la mise en œuvre d'une approche holistique à long terme de planification, de mise en œuvre, d'évaluation et de reddition de comptes en matière d'infrastructure. Ce qui distingue cette approche, c'est le fait qu'elle repose sur une vision générale de l'État de Victoria en 2020.

Conseil de planification de l'infrastructure (Infrastructure Planning Council)

En mai 2000, le gouvernement de l'État de Victoria a nommé un conseil de planification de l'infrastructure (CPI) multipartite chargé de fournir des avis indépendants sur les besoins à moyen terme (de cinq à 20 ans) de l'État en infrastructures pour l'eau, l'énergie, les transports et les communications. À la suite de recherches et de consultations exhaustives, le CPI a soumis au gouvernement un rapport provisoire à l'automne de 2001 et un rapport final en août 2002.

Le rapport final du conseil constitue une évaluation complète des besoins actuels et futurs de l'État en infrastructures et un plan de réforme détaillé. Plusieurs éléments se démarquent.

A. Philosophie générale

Le rapport repose sur une philosophie cohérente et bien élaborée. L'analyse du conseil part du point suivant : toute société se mesure à l'étendue de ce qu'elle est prête à investir dans son infrastructure pour atteindre et maintenir un niveau et une qualité de vie acceptables à moyen et à long terme. Selon le rapport, il est essentiel que les divers éléments de l'infrastructure de l'État de Victoria puissent s'adapter aux nouveaux défis, qu'ils soient également accessibles et qu'ils soient durables sur le plan environnemental, social et économique.

En outre, le rapport insiste sur deux points : la nécessité d'assurer une planification à long terme intégrée et continue de l'infrastructure et la nécessité de faire appel à des moyens accessibles et transparents pour faciliter la coordination des activités gouvernementales de fourniture de l'infrastructure. Dans la même veine, les programmes de formation et d'information communautaires sont considérés comme des composantes essentielles d'une politique d'infrastructure intégrée et stratégique parce qu'ils aident à faire en sorte que les utilisateurs puissent prendre des décisions éclairées.

B. Détermination des besoins d'infrastructure

Le conseil a commencé par articuler une vision de l'État de Victoria, tel qu'il devrait se présenter en 2020, en tenant compte des moteurs et des tendances qui façonnent l'État. À partir de là, le conseil a élaboré des visions sectorielles pour chacun des quatre secteurs relevant de son mandat, c'est-à-dire l'eau, l'énergie, les transports et les communications.

Ces visions sectorielles ont servi de fondement à l'étude du conseil sur les besoins et les lacunes en matière d'infrastructure. Il est important de noter que le conseil n'a pas limité son étude à l'infrastructure matérielle. Il a évalué les besoins et les lacunes liés aux régimes institutionnels et réglementaires, aux demandes futures de différents types d'infrastructures et aux divers degrés de la qualité de l'infrastructure.

En outre, le rapport final du conseil repose sur un cadre de principes d'évaluation des futurs besoins en infrastructures de l'État. Le cadre fait ressortir l'importance des trois aspects fondamentaux de la politique en matière d'infrastructure stratégique :

- planification – déterminer le *quoi* en se basant sur l'analyse des lacunes et élaborer des indicateurs de rendement appropriés;
- fourniture – déterminer le *comment* et construire, élaborer, exploiter et entretenir l'infrastructure nécessaire;
- reddition de compte – surveiller et évaluer, et rendre des comptes au Parlement.

Comme le souligne le rapport final du conseil, l'opérationnalisation de ce cadre comporte des rôles et des responsabilités pour le gouvernement, le secteur privé, les citoyens et les autres intervenants.

Réponse du gouvernement de l'État de Victoria

Le gouvernement de l'État a publié sa réponse aux recommandations du conseil en décembre 2002. Dans sa réponse, il souscrit à l'approche prospective adoptée par le conseil, spécialement à l'idée selon laquelle l'État doit adopter une vision à long terme pour ancrer et guider les politiques et la planification à long terme en matière d'infrastructure. De plus, le gouvernement est d'accord avec le conseil lorsqu'il dit qu'une « approche plus exhaustive est nécessaire pour le développement de l'infrastructure, approche qui tient compte des répercussions économiques, environnementales et sociales des projets. »

Le gouvernement de l'État de Victoria a déjà publié plusieurs documents de principe dans lesquels il se dit prêt à jouer un rôle de premier plan pour que la situation évolue dans le sens des recommandations du conseil, y compris le document *Growing Victoria Together* qui constitue une stratégie pluriannuelle d'investissement dans l'infrastructure, un plan d'action pour les ports et un rapport sur l'état de l'eau. En outre, d'autres politiques pertinentes, comme une stratégie métropolitaine et des plans pour le transport par train et par autobus ainsi qu'un énoncé de la vision du transport public en 2020, devraient être publiées dans les mois à venir. Comme le gouvernement l'indique dans sa réponse au rapport du conseil, le tableau général doit être intégré dans l'approche future du gouvernement en matière d'infrastructure.

Ouvrages de références

Gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud. *State Infrastructure Strategic Plan, 2002*. (www.premiers.nsw.gov.au/www/sisp.asp)

Gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud. *Working With Government*. 2000. (www.premiers.nsw.gov.au/www/publications/index.asp)

Gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud. Ministère du Premier ministre de l'État, Division de la coordination de l'infrastructure. *Strategic Plan, 2001-2002*.

Gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud. Ministère du Premier ministre de l'État. *Annual Report*. 2001-2002 et 2002-2003 (projet).

Gouvernement de l'État de Victoria. *Investing For Our Future : Growing Victoria Together*. Décembre 2002. (www.dpc.vic.goc.au/ipc).

Gouvernement de l'État de Victoria. Conseil de planification de l'infrastructure. *Final Report*. Août 2002. (www.dpc.vic.goc.au/ipc).

Tous les documents cités sont disponibles auprès de la Division de la recherche.